

**ESCOLA SUPERIOR DE TEOLOGIA**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TEOLOGIA**

**LISDEILI MARIA NOBRE GUIMARÃES DANTAS**

**A RESPONSABILIDADE ÉTICA E A CULTURA ORGANIZACIONAL DA POLICIA  
CIVIL NO CONTROLE DA DESORDEM SOCIAL**

São Leopoldo

2016

LISDEILI MARIA NOBRE GUIMARÃES DANTAS

A RESPONSABILIDADE ÉTICA E A CULTURA ORGANIZACIONAL DA POLÍCIA  
CIVIL NO CONTROLE DA DESORDEM SOCIAL

Trabalho Final de  
Mestrado Profissional  
Para obtenção do grau de  
Mestre em Teologia  
Escola Superior de Teologia  
Programa de Pós-Graduação  
Linha de Pesquisa: Ética e Gestão

Orientador: Valério Guilherme Schaper

São Leopoldo

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

D192p Dantas, Lisdeili Maria Nobre Guimarães

A responsabilidade ética e a cultura organizacional da polícia civil no controle da desordem social / Lisdeili Maria Nobre Guimarães Dantas ; orientador Valério Guilherme Schaper. – São Leopoldo : EST/PPG, 2016.

73 p. ; 31 cm

Dissertação (mestrado) – Faculdades EST. Programa de Pós-Graduação. Mestrado em Teologia. São Leopoldo, 2016.

1. Policiais civis – Brasil – História. 2. Segurança pública – Aspectos sociais – Brasil. 3. Administração policial – Brasil. 4. Cultura organizacional. 5. Ética. I. Schaper, Valério Guilherme. II. Título.

Ficha elaborada pela Biblioteca da EST

*Este trabalho é dedicado especialmente ao meu marido William, por tudo o que já dedicou à minha vida, ao amor, esperança, apoio incondicional aos meus estudos, estando sempre presente no meu coração.*

Mas ele, querendo justificar-se perguntou a Jesus: “E quem é o meu próximo?” Em resposta, disse Jesus: “Um homem descia de Jerusalém para Jericó, quando caiu nas mãos de assaltantes. Estes lhe tiraram as roupas, espancaram-no e se foram, deixando-o quase morto. Aconteceu estar descendo pela mesma estrada um sacerdote. Quando viu o homem, passou pelo outro lado. E assim também um levita; quando chegou ao lugar e o viu, passou pelo outro lado. Mas um samaritano, estando de viagem, chegou onde se encontrava o homem e, quando o viu, teve piedade dele. Depois colocou-o sobre o seu próprio animal, levou-o para uma hospedaria e cuidou dele. No dia seguinte, deu dois denários ao hospedeiro e lhe disse: “Cuide dele. Quando eu voltar lhe pagarei todas as despesas que você tiver.” “Qual destes três você acha que foi o próximo do homem que caiu nas mãos do assaltante?” “Aquele que teve misericórdia dele”, respondeu o perito da lei. Jesus lhe disse: “Vá e faça o mesmo”.

(Lucas 10, 29-37)

## AGRADECIMENTOS

Meu profundo agradecimento às pessoas que compartilharam comigo desta jornada intensa, cujos conhecimentos adquiridos alteraram significativamente a minha compreensão do cargo que exerço como Delegada de Polícia Civil no estado da Bahia, função que dedico com imenso amor, desde 22 de março de 2004.

Ao Prof. Dr. Valério Guilherme Schaper, por seu apoio, compreensão e orientação dados ao longo desta jornada e pela atenção com que me recebeu desde o início das minhas atividades acadêmicas. Agradeço principalmente a sua amizade e carinho, fundamentais em inúmeros momentos.

Aos professores da Faculdades *EST*, pelos ensinamentos na área da gestão e ética, seus ensinamentos implantaram novos paradigmas, fundamentais não só na minha atividade policial como também na minha outra função profissional, que é docente no curso de Direito.

À amiga Édila, companheira de hospedagem na cidade São Leopoldo, sempre disponível para ouvir as lamúrias de todo dia, pronta para ajudar a resolver os problemas de última hora.

A todos os meus colegas de Pós-Graduação, pela convivência saudável, alegre, divertida e pelas experiências trocadas, pelo apoio e amizade que tanto me ajudaram ao longo desta jornada.

À minha família, especialmente aos meus três amados filhos Guilherme, Ana Karina e Maria Fernanda, por subtraírem horas preciosas de nossa convivência, em prol da dedicação neste intenso estudo, que se tornou tão importante na minha vida.

Aos meus pais e irmãos pelo incentivo e contribuições dados para que este sonho se tornasse uma realidade.

LISDEILI MARIA NOBRE GUIMARÃES DANTAS

A RESPONSABILIDADE ÉTICA E A CULTURA ORGANIZACIONAL DA POLÍCIA  
CIVIL NO CONTROLE DA DESORDEM SOCIAL

Dissertação de Mestrado  
Para obtenção do grau de  
Mestre em Teologia  
Escola Superior de Teologia  
Programa de Pós-Graduação  
Área de concentração: Ética e Gestão

Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Doutor em Teologia – Valério Guilherme Schaper

---

Mestre em Filosofia – José Caetano Zanella

---

## RESUMO

O Estado, ao se organizar político e administrativamente, cria instituições de controle da criminalidade, tais como os órgãos de segurança pública, cuja finalidade é a de manterem o controle dos índices de crimes. Dentro do conjunto de instituições públicas que são responsáveis pela segurança pública brasileira está a Polícia Civil, a qual, conforme a Constituição Federal de 1988, exerce a importante função social de apurar os ilícitos penais. Dessa forma, esta pesquisa propõe trabalhar com elementos ditos disfuncionais na atividade policial no âmbito da Polícia Civil, ocasionados por elementos culturais que acabaram sendo internalizados durante anos. Através da pesquisa da cultura organizacional, seus limites e elementos constituintes na esfera da Polícia Civil, constatou-se que elementos culturais, valores e crenças herdados ao longo da história sociopolítica brasileira ocasionaram graves desvios de funções dos seus agentes públicos, que, em vez de gerar com a sua atividade a baixa dos índices de criminalidade, ocasiona a maior fomentação da violência, principalmente a urbana. Portanto, a presente pesquisa propôs verificar se a cultura é algo que possa ser gerenciado e qual é o papel ético dos gestores nas organizações públicas no contexto da Polícia Civil, com finalidade de gerar mudanças organizacionais que possam ser benéficas socialmente.

Palavras-chave: Polícia Civil. Desvio de função. Cultura organizacional e ética.

## **ABSTRACT**

The State, when it organizes itself politically and administratively, creates institutions to control criminality, such as the organs of public security, the goal of which is to maintain control of the crime rates. Within the set of public institutions which are responsible for the Brazilian public security is the Civil Police, which, according to the Federal Constitution of 1988, exerts the important social function of investigating the criminal offenses. Thus, this research proposes working with so called dysfunctional elements in the police activity in the range of the Civil Police, caused by cultural elements which ended up being internalized throughout the years. Through the research of the organizational culture, its limits and constituent elements in the sphere of the Civil Police, it was observed that cultural elements, values and beliefs inherited throughout the Brazilian sociopolitical history, caused serious deviations from the functions of their public agents, which, instead of generating a lowering of the crime rates with their activity, caused a greater fomentation of violence, mainly the urban [violence]. Therefore, this research proposes to verify if culture is something that can be managed and what is the ethical role of the administrators in the public organizations in the context of the Civil Police, with the goal of generating organizational changes which can be socially beneficial.

Keywords: Civil Police. Deviation of Functions. Organizational culture and ethics.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>09</b>
<b>1 A POLÍCIA CIVIL NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO.....</b>	<b>12</b>
1.1 Dados estatísticos da criminalidade brasileira.....	12
1.2 Polícia Judiciária brasileira.....	13
1.3 O desaparecimento da Polícia Civil brasileira.....	14
<b>2 HISTÓRICO BRASILEIRO DA INSTITUIÇÃO POLÍCIA CIVIL E A CULTURA HERDADA.....</b>	<b>23</b>
2.1 O genocídio dos índios.....	24
2.2 O Brasil Colônia e a construção da Polícia Civil brasileira.....	27
2.3 A escravidão brasileira.....	30
2.4 Raízes da Era Vargas e da ditadura militar na Polícia Civil brasileira.....	33
<b>3 CULTURA ORGANIZACIONAL.....</b>	<b>37</b>
3.1 Cultura Organizacional: uma revisão da literatura.....	37
3.2 A cultura organizacional e as organizações público-estatais no Brasil.....	42
3.3 A cultura organizacional da administração pública no imaginário social brasileiro.....	
<b>4 A POLÍCIA CIVIL E A CULTURA ORGANIZACIONAL.....</b>	<b>50</b>
4.1 A cultura organizacional da Polícia Civil.....	50
4.2 As heranças culturais presentes na organização da Polícia Civil.....	53
4.3 Influências e pressões da cultura que incidem na cultura organizacional da Polícia Civil.....	56
4.4 O gerenciamento ético da cultura a partir de valores de uma ética cristã.....	60
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>66</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>68</b>
<b>ANEXO</b>	

## INTRODUÇÃO

O interesse pela temática cultura organizacional no setor público teve início com o meu exercício da função de Delegada de Polícia Civil, cargo da estrutura orgânica da Polícia Civil brasileira, instituição pública que é essencial para todas as formas humanas de sociedade, principalmente as urbanas, que são complexas e com variados interesses conflitantes.

Na atual sociedade contemporânea brasileira, um dos serviços públicos que mais é exigido por seus cidadãos e cidadãs é a segurança pública, a qual tem apresentado, nas últimas décadas, resultados inexpressíveis para conter altos índices de violência.

Ao observar as estatísticas da violência urbana, os estudos apontam como causa prioritária o crescimento desordenado das áreas urbanas, as quais receberam nas últimas décadas um acelerado processo de êxodo rural. Dessa forma, os centros urbanos das grandes e médias cidades brasileiras, ao receberem famílias que anteriormente viviam em zonas rurais, absorveram pessoas sem apresentarem qualquer infraestrutura mínima, tais como: emprego, saúde, educação e saneamento básico, o que conseqüentemente ocasionou sérios problemas sociais, tais como a violência urbana.

Para compreender este alto índice de criminalidade na sociedade brasileira, não basta analisar apenas fatores externos, tais como ausência da infraestrutura básica mínima para atender o êxodo rural nos centros urbanos e a conseqüente formação de áreas periféricas desordenadas. É necessário perquirir também fatores internos, ou seja, uma percepção e entendimento dos ambientes organizacionais das instituições de segurança pública, as quais são responsáveis pela gestão da Segurança Pública Brasileira, tais como a Polícia Civil.

É perceptível que os órgãos de segurança pública têm sido cada vez mais pressionados por toda sociedade brasileira a ampliarem seus serviços de forma quantitativa e qualitativa, a fim de conterem essa avalanche da criminalidade, principalmente em zonas urbanas. Ainda que as instituições policiais brasileiras operem em certo grau de estabilidade organizacional, regidas por regulamentos e normas institucionais já previamente regulamentadas constitucionalmente, o ambiente organizacional e seus agentes públicos sofrem grandes influências

socioculturais, que são facilmente absorvidas e refletidas nos valores e crenças, alterando os comportamentos e as formas de execuções na gestão operacional.

Com as constantes tensões sociais, os servidores são pressionados pela sociedade a diminuir os altos índices de criminalidade. Policiais civis acabam de deixar de cumprir sua missão institucional, que é oferecer a pacificação social através da apuração dos crimes ora consumados ou tentados, e adotam práticas punitivas violentas contra os transgressores da lei, devido a um histórico sociocultural absorvido desde a sua constituição histórica.

Este estudo examina o desvio anômalo da função dos policiais civis, que é resultado de uma complexa cultura organizacional da Polícia Civil brasileira. Dessa forma, foi pesquisado como a sua formação cultural e as mudanças sociopolíticas exercem mudanças comportamentais nos seus agentes públicos. Cultura, constituição histórica, comportamento organizacional e espiritualidade são fenômenos que estão intensamente relacionados.

Esta análise tem extrema relevância, uma vez que este intercâmbio cultural e espiritual é sensível à cultura organizacional da administração. O controle gerencial com foco na cultura organizacional pode gerar influências no comportamento dos servidores e induzir à obtenção de melhores resultados no enfrentamento da criminalidade.

Com o foco na abordagem da cultura organizacional e na ética profissional da instituição da Polícia Civil brasileira e seus agentes públicos, pretende-se analisar a relação entre a sociedade, seus agentes, estruturas, processos gerenciais, valores, culturas, religião, crenças e ética gerenciável, dentro do ambiente organizacional da Polícia Civil, e como esses arranjos têm influenciados positiva ou negativamente nos altos índices de criminalidade brasileira.

Pretende-se, ainda, demonstrar que as mudanças administrativas da Polícia Civil, frente aos desafios de gerir altos índices de criminalidades, não estão presentes apenas no viés predominante mecanicista, regulamentado pelas mudanças de gestões operacionais, mas também devem desenvolver uma gestão com ênfase no ambiente organizacional e seus processos de transformação, não considerando apenas elementos substantivos e principalmente os elementos subjetivos de uma organização como: padrões comportamentais, seus atores, modelos mentais compartilhados, valores, crenças, religião, cultura social, alteridade e espiritualidade.

Com propósito de responder tal problemática, dentre diversos métodos de abordagem acerca das investigações das ciências humanas, esta pesquisa tem como metodologia o uso do método dedutivo, devido a tal complexidade que envolve o tema proposto.

Considerando ainda a exposição e o esclarecimento de pensamentos de variados autores e doutrinadores, recorreu-se à pesquisa documental e bibliográfica, examinando inúmeras vertentes acerca da matéria apontada, desenvolvendo o estudo por meio de leituras, fichamentos, legislação, livros, bem como artigos pesquisados na internet e em periódicos.

## **1 A POLÍCIA CIVIL NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO**

### **1.1 Dados estatísticos da criminalidade brasileira**

A sociedade brasileira atualmente vive, tanto em áreas urbanas como em áreas rurais, em plena tensão, devido a um alto índice de criminalidade, o que tem desafiado órgãos públicos governamentais, responsáveis pela segurança pública, a conterem essa onda de violência que assusta a população brasileira.

Os últimos números divulgados pelo 9º Anuário de Segurança Pública, em 2015, confirmam que somos integrantes de uma sociedade violenta. Somente em 2014, foram registradas 58.497 vítimas de mortes violentas no Brasil, ou seja, se somarmos todas as categorias de mortes violentas, o Brasil teria uma taxa de 28,8 mortes para cada mil habitantes, sendo que 28,4% dos crimes violentos letais intencionais do país aconteceram nas capitais brasileiras. Além dessas mortes, foram registrados 48 mil estupros e aproximadamente 500 mil veículos foram roubados ou furtados, em 2014. A mesma pesquisa conclui que a violência já faz parte do cotidiano brasileiro, tanto que, apesar dos índices alarmantes, a população se apresenta em estado de apatia social.

Na mesma proporção do aumento dos índices de criminalidade, tem-se o crescimento da população carcerária brasileira. Segundo último registro feito pelo anuário, o crescimento da população carcerária brasileira, entre 1999 e 2014, foi de 213,1% e que, mantido esse ritmo de crescimento, o Brasil terá alcançado uma população prisional de 1,9 milhões de presos adultos em 2030.

Diante desses dados estatísticos, pergunta-se: como o Estado, através de suas instituições policiais, tem-se articulado para enfrentamento de tamanha violência? O mesmo anuário relata que R\$ 71,2 bilhões foram gastos com segurança pública em 2014, tendo um incremento de 16,6% com relação ao ano de 2013. Porém, o Estado, dentre as suas múltiplas atuações, mostra um sistema de segurança pública fracionado com diversas instituições (Polícia Militar, Polícia Civil, Polícias Federais, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública) que não se organizam de forma harmônica e cooperativa quanto às políticas públicas de

enfrentamento a criminalidade, sendo verdadeiras ilhas, acirradas por disputas de poderes e benefícios institucionais.

## 1.2 Polícia Judiciária brasileira

A Polícia Judiciária brasileira é composta pela Polícia Civil e pela Polícia Federal, as quais se incumbem de proceder à apuração de infrações criminais, conforme atribuições definidas na vigente Constituição Federal de 1988. Essas instituições policiais irão investigar as circunstâncias de tempo e espaço em que ocorreu o fato delituoso e como este se amolda em um fato típico<sup>1</sup>, ou seja, quando a conduta se amoldar perfeitamente à previsão de uma legislação criminal. Neste sentido, se alguém pegar um objeto de alguém para usá-lo e posteriormente devolvê-lo, sem conhecimento ou a concordância do proprietário, não é um fato típico enquadrável como furto, pois, para este, o “molde” exige que a conduta implique em “subtrair” a coisa e não poderia ser usar e devolver.

Dessa forma, cabe à Polícia Federal, órgão mantido pela União, responsável:

apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como em outras infrações, cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei (Art. 144, §1º, I, CF)<sup>2</sup>

A Polícia Federal também exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União (art. 144, §1º, IV, CF). Já a Polícia Civil, menciona a atual Carta Magna o seguinte: “às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares” (Art.144, § 4. CF).

---

<sup>1</sup> Fato típico é a síntese da conduta ligada ao resultado pelo nexos causal, amoldando-se ao modelo legal incriminador (NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de Processo Penal e Execução Penal*. 8.ed. ver., atual e ampl.- São Paulo: Editora dos Tribunais, 2012, p. 198).

<sup>2</sup> Constituição Federal de 1988.

Conceitua Nucci<sup>3</sup> o chamado inquérito policial realizado pelas polícias judiciárias é um procedimento preparatório da ação penal, de caráter administrativo, conduzido pela polícia judiciária e voltado para a colheita de provas, tais como: momento, local, instrumentos, motivos, que definiram a infração penal e sua autoria. Os seus resultados serão objetos de ações penais deflagradas pelo Ministério Público. Na ótica de Nucci, ação penal

é o direito do Estado-acusação ou do ofendido de ingressar em juízo, solicitando a prestação jurisdicional, representada pela aplicação das normas de direito penal ao caso concreto. Através da ação, tendo em vista a existência de uma infração penal, precedente, o Estado consegue realizar a sua pretensão de punir o infrator<sup>4</sup>.

Deflagrada a ação penal, esta é recebida pelo Poder Judiciário, no qual será processada e julgada pelos seus órgãos. Ao receber a denúncia ou queixa oriunda do Ministério Público, o juiz, que não é titular do direito de ação, irá reconhecer a regularidade do exercício desse direito, podendo-se, então, buscar através da dilação probatória a decisão do mérito, com possibilidade de aplicação das penas conforme a infração penal.

Porém, o trâmite do inquérito policial no âmbito da Polícia Civil brasileira tem sido cada vez mais escasso, devido a vários fatores como a precária infraestrutura das delegacias de polícia, a fragilidade da formação acadêmica dos servidores públicos que irão compor sua estrutura humana, e principalmente o desvio das funções de servidores, os quais seriam responsáveis, conforme legislação constitucional, em apurar a autoria e circunstância de crime. Todos estes fatores alteram os comportamentos funcionais, gerando crenças e valores negativos nos processos de gestão executória da Polícia Civil brasileira, cooperando para baixos índices de produtividade e geração de altos índices de criminalidade.

### **1.3 O desaparecimento da Polícia Civil brasileira**

Nas últimas décadas, gradativamente, a Polícia Civil brasileira tem sofrido um intenso desaparecimento em toda a sua estrutura orgânica, o que desencadeou

---

<sup>3</sup> NUCCI, 2011, p.148.

<sup>4</sup> NUCCI, 2012, p.198.

seus servidores agirem de forma anômala, ocasionado também disfuncionalidade da atividade-fim de polícia judiciária, que é a coleta de material probatório. A citada disfuncionalidade da atividade da Polícia Civil tem diversas causas, oriundas principalmente de sua formação histórica. Essas causas desencadearam padrões comportamentais que paulatinamente foram inseridos na cultura organizacional da instituição.

A primeira causa é a inadequada coleta de dados estatísticos. Em qualquer gestão, seja pública ou privada, é indispensável o domínio das informações pertinentes à sua atividade. Para Rao<sup>5</sup>, a estatística é uma ciência que estuda e pesquisa sobre: o levantamento de dados com a máxima quantidade de informação possível para um dado custo; o processamento de dados para a quantificação de incerteza existente na resposta para um determinado problema; a tomada de decisões sob condições.

Entretanto, nos órgãos responsáveis pela segurança pública brasileira, inclusive na Polícia Civil, ainda se utiliza uma inadequada e ineficiente coleta dos dados estatísticos, dificultando o processamento, a organização, a análise e, principalmente, a interpretação dos dados que poderiam explicar os fenômenos socioeconômicos do país que ocasionam os altos índices de criminalidade.

Para Jannuzzi<sup>6</sup>, uma mensuração de dados que não demonstra realmente os números estatísticos da atividade policial prestada, quantidade de insumos utilizados nessa atividade e quantidade de crimes denunciados, comprometerá futuros planejamentos de políticas públicas e o enfrentamento dos altos índices de criminalidade, contribuindo para um serviço público insuficiente e ineficiente.

Segundo Tavares, os números de homicídios no Brasil, especialmente os cometidos por policiais, não para de crescer e afirma também, que enquanto os governos não forem mais transparentes com os dados da violência, será difícil combatê-la.

O anuário, por exemplo, é feito pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o FBSP, uma organização não governamental. Quem tenta, como eles compilar quantos são os mortos tem que montar um quebra-cabeça de informações que vem de diferentes fontes oficiais, principalmente do Sistema Único de Saúde e das secretarias de Segurança Pública dos

---

<sup>5</sup> RAO, C. R. *Statistics: a technology for the millennium* Internal. J. Math. & Statist. Sci, v.8, n.1, junho 1999, p. 5-25.

<sup>6</sup> JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores Sociais na formulação e avaliação de políticas públicas. In: *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 36(1), jan/fev 2002, p. 2.

Estados. É um esforço tremendo. “O Brasil não carece de dados. As polícias têm esses números. O que nós não temos são informações. A sociedade não tem clareza sobre o significado desses números”, diz Renato Sérgio de Lima, vice-presidente do Conselho de Administração do FBSP. Essas informações têm impacto nas políticas de segurança<sup>7</sup>.

O planejamento no setor público está intrinsicamente ligado com o desenvolvimento de indicadores sociais relevantes, válidos e confiáveis, que oferecem um diagnóstico mais seguro na formulação e implementação de políticas públicas que possam enfrentar a realidade da criminalidade brasileira. Outra causa importante no desvio anômalo da atividade policial civil, que deixa seus servidores fragilizados diante de tensões sociais, é a falta de educação e treinamentos adequados para o desempenho da função policial.

Menke, White e Carey<sup>8</sup> argumentam que, para a formação de qualquer carreira profissional, é necessário que o indivíduo receba um conjunto de conhecimentos teóricos e técnicos que irá formar a ideologia profissional da sua carreira. Essa dificuldade no exercício da Polícia Civil reside na falta de investimento na formação acadêmica e treinamentos periódicos do seu quadro de servidores. Com o passar dos anos os policiais vão perdendo a verdadeira ideologia da atividade policial e irão absorver crenças e valores que não fazem partes dos atributos policiais, gerando condutas anômalas na atividade fim da instituição que é investigar conforme normas processuais pré-definidas.

É possível identificar, em delegacias de polícia, servidores que estão em atividade por mais de dez anos e nunca passaram regularmente por treinamentos, principalmente em ciências humanas e sociais. Isso porque a educação e treinamento policial não são priorizados e raramente seus agentes recebem, e, quando recebem, exige-se deles pouquíssimas habilidades, que são necessárias para se relacionar com pessoas.

Já houve situações em que a Polícia Civil de determinado estado formou seus agentes em um mês. Enquanto as faculdades de medicina, engenharia

---

<sup>7</sup> TAVARES, Flávia. A sombra sobre os mortos. In: *Revista Época*. São Paulo. Ed. 905, Outubro de 2015, p. 48-49.

<sup>8</sup> MENKE, Ben A.; WHITE, Mervin F.; CAREY, William L. Profissionalização da polícia: em busca de excelência ou de poder político? In: GREENE, Jack R. (Org.) *Administração do trabalho policial: questões e análises*. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002, p. 89. (Série Polícia e Sociedade; n. 5 / Organização: Nancy Cardia)

e direito de todo o país, mesmo tendo sua margem de liberdade acadêmica, são obrigadas a respeitar alguns parâmetros nacionais<sup>9</sup>.

Segundo os objetivos da República Federativa do Brasil e princípios que regem suas relações internacionais, a atual Constituição Federal de 1988 estabelece a promoção do bem de todos e a prevalência dos direitos humanos, entretanto, ao arrepio desses objetivos, o atual sistema de segurança pública não oferece educação e treinamento aos policiais civis que os deixem capacitados para gerarem os resultados buscados nos princípios constitucionais. A formação é inadequada e insuficiente, tanto no ingresso para atividade policial como para os policiais que já estão em atividade.

No Brasil, não há estudos acadêmicos para a profissão policial e as disciplinas ministradas em treinamentos e em cursos de formação são retirados de vários outros cursos. Lankes<sup>10</sup> sustenta que a ciência policial não possui teoria metodológica própria. Pelo contrário, esse campo tira suas teorias e técnicas de outras disciplinas. Não há um consenso geral, a respeito de quais disciplinas que devem ser utilizadas para a formação e o treinamento de policiais, demonstrando qual é a sua verdadeira missão policial.

É evidente que avanços na formação policial já ocorreram, entretanto no Brasil a formação ainda se mostra inadequada e insuficiente. Menke<sup>11</sup> sugere que os preparos para a atividade policial são obviamente inadequados se comparar a formação acadêmica e o treinamento de policiais com outras profissões como médicos, engenheiros, contabilista, cuja educação e treinamento de todas as profissões estabelecidas ocorrem em instituições acadêmicas em que prevalecem padrões acadêmicos.

O Instituto de Tecnologia & Sociedade do Rio criou a plataforma *online* MUDAMOS, voltada para a construção coletiva e democrática de soluções para problemas de interesse público, tendo publicado, em 2016, o Relatório de Ciclo de Debates, com o tema Segurança Pública. A respeito da padronização da formação policial, apresenta as seguintes conclusões:

---

<sup>9</sup> SOARES, Luiz Eduardo. Análise geral do debate. In: MUDAMOS. *Segurança Pública*. Relatório de Debates: Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro, 2016, p.190.

<sup>10</sup> LANKES, G. A. How should we educate the Police. In: *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*, 61 (4), 1970.

<sup>11</sup> MENKE; WHITE; CAREY, 2002, p. 93.

Em diversas profissões, a formação é padronizada por meio de conselhos federais não governamentais ou políticos. Esses órgãos possuem autonomia para orientar desde a duração dos cursos até os parâmetros que precisam ser contemplados no currículo. Também compete a eles avaliar e controlar a qualidade da formação oferecida.

Os policiais, hoje, não contam com uma formação padronizada em todas as unidades federativas do território nacional. Sua formação profissional é ministrada pelas academias de polícia dos estados, o que acarreta discrepância entre os cursos de formação das mesmas categorias profissionais em diferentes estados: o soldado da PM de São Paulo não faz o mesmo curso do soldado da PM da Bahia, por exemplo<sup>12</sup>.

Os treinamentos e conteúdo das disciplinas que enfatizam a socialização, a ética e valores humanísticos são deixados em segundo plano e há casos dentro de algumas instituições policiais que esses treinamentos ainda são inexistentes. A consequência dessa falta de investimento no treinamento e educação dos policiais, os quais são responsáveis a enfrentar o controle da criminalidade, tem sido a execução sumária de pessoas, o que é facilmente constatado no Anuário Brasileiro de Segurança Pública, lançado no ano de 2014.

A citada pesquisa constatou que ao menos 6 pessoas foram mortas por dia pelas polícias brasileiras em 2013. Além desse dado, 490 policiais tiveram mortes violentas no ano de 2013. Nos últimos 5 anos, a soma é de 1.770 policiais vitimados. No mesmo período, as polícias brasileiras mataram o equivalente ao que as polícias dos EUA mataram em 30 anos, ou seja, 11.197 foram mortas por policiais brasileiros entre os anos de 2009 a 2013, enquanto no período de 30 anos foram mortos 11.090 nos EUA<sup>13</sup>.

Outra causa relevante no desaparecimento da Polícia Civil é a falta de maiores investimentos em Segurança Pública no Brasil, uma vez que estão muito abaixo do necessário. Levando-se em consideração a alta taxa de homicídios, constata-se que a prioridade ao direito à vida, elevado a patamar de direito constitucional, tem sido por enquanto uma garantia constitucional inócua e insignificante na legislação brasileira.

A deficiência no quadro de servidores gera uma desproporção enorme entre ocorrências policiais registradas nas delegacias de polícia que irão transformar em inquéritos policiais e, após concluídos, remetidos à Justiça Criminal. Em 6 de

---

<sup>12</sup> MUDAMOS. *Segurança Pública*. Relatório de Debates: Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro, 2016, p. 173.

<sup>13</sup> FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014*. São Paulo, Ano 8, 2014.

setembro de 2016, a *home page* do Sindicato dos Policiais Civis do Estado do Piauí relata que o Ministério Público do Estado de São Paulo instaurou um inquérito civil com objetivo de apurar uma eventual omissão do Estado de São Paulo na adequada prestação de serviços no município de Mogi Mirim. Aponta o MP que a precariedade no atendimento da Polícia Civil foi ocasionada devido ao desaparecimento da estrutura humana da Polícia Civil do município.

O delegado ainda destacou que cerca de nove servidores reúnem condições mínimas para a execução dos serviços, o que poderá agravar ainda mais esse cenário. Segundo Souza, as recentes reposições de funcionários não conseguem atender a demanda existente. Ele também reforçou a urgente necessidade de recursos humanos.

De acordo com dados apresentados à Promotoria de Justiça pela Delegacia de Mogi Mirim, foram registradas 1872 ocorrências no 2º trimestre deste ano, sendo que 290 delas originaram inquéritos policiais. Até o último dia do mês de junho, 1089 inquéritos estavam em andamento. Foram apresentados 32 flagrantes pela Polícia Militar e cinco pela Polícia Civil, e 50 autos de prisão em flagrante lavrados. A autoridade policial instaurou 240 inquéritos por portaria. Nesse período, de abril a junho, foram relatados/concluídos 44 inquéritos abertos em razão de prisão em flagrante e 324 por instauração através de portaria. Apenas 11 das averiguações foram finalizadas com apuração da autoria do crime e respectivo indiciamento<sup>14</sup>.

No mesmo sentido, em 29 de outubro de 2013, na *home page* do *site* dos Delegados de Polícia do Estado de Goiás, foi exibida uma reportagem sobre uma Delegada de Polícia da Bahia que tirou dinheiro do seu próprio salário para reformar a delegacia no município Amélia Rodrigues. A reforma contou ainda com um mutirão entre empresários do município e ajuda do governo municipal. A servidora pretendia ter o mínimo de condições ao atendimento da população daquele município, cumprindo assim as suas funções institucionais.

Se não fosse o dinheiro do próprio bolso, além da ajuda de empresas privadas e da prefeitura, a delegada Marley Reis de Oliveira, que assumiu há três meses a titularidade da delegacia de Amélia Rodrigues, a 32 km de Feira de Santana/BA, estava trabalhando num ambiente inadequado. Segundo a delegada Marley Oliveira, a reforma teve o apoio de prefeitura, que cedeu os pedreiros e as tintas, além de colaborar com os materiais de limpeza. A colocação dos vidros das janelas foi uma doação da gerência da Caixa Econômica Federal e as portas de madeira e o piso foram doados pelo banco Bradesco. Já o governo estadual trocou todos os móveis da delegacia. Quando cheguei nessa delegacia, o aspecto era bem feio. Tomei a iniciativa de buscar apoio para a reforma decidida a deixar a delegacia em

---

<sup>14</sup>MELO, Thales. *Defasagem de quadro policial afeta serviço de segurança pública*. SINPOLPI – Sindicato dos Policiais Civis do Piauí, 6 set. 2016. Disponível em: <<http://www.sinpolpi.com.br/noticia/2078>>. Acesso em: 28 out. 2016.

bom estado para receber as pessoas, afirma. Lá encontramos uma placa instalada em abril de 2012, pelo Governo Estadual, anunciando o que seria mais uma reforma para melhor atender a população. A reforma foi iniciada, mas ficou inacabada: um muro incompleto, uma pintura pela metade e muitas outras pendências. Completo na verdade só a placa do governo colocada na frente da delegacia. O problema se agravou, tornando os ambientes mais insalubres. As obras abriram paredes, tiraram rebocos, enchendo o ambiente de poeira e umidade, toda a instalação elétrica está comprometida, com quedas constantes de energia e até casos de curtos circuitos com queima de equipamentos. O piso da cozinha e de outros cômodos foi retirado. Mesas, gavetas e armários não oferecem segurança nenhuma. O espaço e instalações das salas do delegado e de audiências são impróprios para os serviços<sup>15</sup>.

O cenário das delegacias de polícia brasileiras tem sido o mesmo da delegacia de polícia do município de Amélia Rodrigues no estado da Bahia. No geral, há um alto índice de registro de ocorrências policiais, porém devido a uma série de deficiências administrativas, estruturais dos imóveis que abrigam as unidades policiais e devido à falta de uma logística adequada de atendimento, atualmente algumas dessas unidades policiais não conseguem investigar cerca de 10% de sua demanda, ou seja, transformar os registros de ocorrências policiais em inquéritos policiais (cf. Anexo).

A estatística da Delegacia de Polícia de Repressão a Furtos e Roubos da cidade de Itabuna/BA, não é diferente. No mês de agosto de 2016, recebeu 581 (trezentos e onze) comunicações de delitos contra o patrimônio e remeteu apenas 15 Inquéritos Policiais à Justiça, uma taxa de produtividade de escassos 1,5% de apuração (cf. Anexo).

A mesma precariedade de infraestrutura nas delegacias de polícia foi denunciada pelos policiais civis do estado do Maranhão no site G1. Segundos os policiais, as condições de funcionamento são precárias, ocasionando a vulnerabilidade das delegacias do estado. Relata a citada reportagem que a maioria das unidades funciona em prédios ou residências alugadas que nunca foram reformados.

Das 337 delegacias, apenas 37 unidades passaram por reforma nos últimos anos, segundo dados do sindicato da categoria. Em Porto Franco, a 700 km de São Luiz, os policiais convivem com a falta de infraestrutura e segurança

---

<sup>15</sup> SINDICATO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO ESTADO DE GOIAS. *Delegada na Bahia ajuda reforma de delegacia com o próprio salário*. Disponível em: <<http://sindepol.com.br/site/noticias/delegada-na-bahia-ajuda-reforma-de-delegacia-com-o-proprio-salario.html>> Acesso em: 28 out. 2016.

para trabalhar. Na Delegacia falta espaço para os equipamentos e processos, mas sobra precariedade da estrutura do prédio<sup>16</sup>.

Mena<sup>17</sup> menciona a ineficácia da Polícia Civil em investigar, mencionando que o índice brasileiro é quase todo em prisões em flagrante e não de investigações – e a consequência deste resultado, é nefasto para a sociedade brasileira, que deixa de apurar seus crimes e desencadeia o prevalente uso da força pelas instituições policiais brasileira. A autora sustenta que as causas da falta de expressividade do inquérito policial brasileiro estão na rivalidade entre Polícia Civil e Polícia Militar, na corrupção, na má formação das polícias e uma fraca fiscalização do Ministério Público no controle externo da atividade policial.

Mena, em seu artigo, traz a declaração do sociólogo Ignácio Cano, coordenador do Laboratório de Análise da Violência da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, para o qual

A falência da investigação é endêmica. Como as polícias são sobrecarregadas, são seletivas, e essa seletividade abre espaço para critérios discricionários e para a corrupção. Além disso, a polícia ostensiva sempre recebeu preferência em relação à polícia de investigação. As PMs têm um contingente sempre maior que o da Polícia Civil<sup>18</sup>.

Todo esse desaparelhamento da Polícia Civil, somado a uma herança cultural histórica de repressão e autoritarismo desenvolvido com a criação dos órgãos de segurança pública brasileira, desencadeia uma série de desvios de funções no quadro de servidores. Segundo Pietro (1999), a Administração Pública só poder fazer o que a lei permite. Em decorrência disso, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados, isto é, tanto ela depende de lei. Nesse sentido, qualquer função na administração pública que não esteja descrita em lei como atribuições pertinente ao cargo ocupado é função estranha à função, caracterizando os chamados “desvios”.

---

<sup>16</sup> SOUZA, Michel. *Em greve, policiais civis denunciam precariedade em delegacias do MA*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2015/08/em-greve-policiais-civis-denunciam-precariedade-em-delegacias-do-ma.html>>. Acesso em 28 out. de 2016.

<sup>17</sup> MENA, Fernanda. Um modelo violento e ineficaz de polícia. In: *Bala Perdida. A violência policial no Brasil e os desafios para a sua superação*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015, p. 25.

<sup>18</sup> CANO, Ignácio. O fracasso de um modelo violento e ineficaz de polícia. São Paulo, 2015. *Folha de São Paulo*, São Paulo, Ilustríssima, 8 abr. 2015. Entrevista concedida a Fernanda Mena. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2015/02/1586223-o-fracasso-de-um-modelo-violento-e-ineficaz-de-policia.shtml> Acesso em: 09/10/2016.

Devido à vulnerabilidade das condições de trabalho, fomentados por um desejo da própria sociedade que espera soluções imediatas para a violência urbana, os servidores passaram a adotar o papel de justiceiros com o passar de anos, descaracterizando completamente as funções institucionais da Polícia Civil, isto é, deixando de montar um conjunto técnico de provas que definem a autoria e as circunstâncias de um crime. Segundo o 10.º Anuário de Segurança Pública publicado neste ano de 2106, 3.320 pessoas morreram em intervenções policiais. Entre os anos de 2009 e 2015 já totalizam 17.688 pessoas mortas pelas polícias brasileiras<sup>19</sup>. Para compreensão da cultura organizacional de uma instituição como a Polícia Civil, é necessário pesquisar a sua formação histórica, certificar seus pressupostos básicos, seus ritos, suas práticas, mitos, valores e crenças, ou seja, toda sua amplitude sociológica desenvolvida até a contemporânea instituição.

Dessa forma, para compreender os resultados da atividade da Polícia Civil diante dos inexpressivos resultados no combate à criminalidade, faz necessário prioritariamente conhecer a sua formação histórica e compreender a sua cultura organizacional, quando então certificará que a atual Polícia Civil reproduz traços da sua formação histórica, valores e crenças. Portanto, é necessário compreender a sua organização e seus elementos históricos e como estes ainda interagem socialmente, gerando processos de transformações<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014*. São Paulo, Ano 8, 2014, p. 6.

<sup>20</sup> BERGUE, Sandro Trescastro. *Cultura e mudança organizacional*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC. Brasília: CAPES - UAB, 2010, p. 26.

## 2 HISTÓRICO BRASILEIRO DA INSTITUIÇÃO POLÍCIA CIVIL E A CULTURA HERDADA

A fim de compreender a formação da cultura organizacional da Polícia Civil brasileira, faz-se necessário examinar seus elementos ancestrais e certificar os registros culturais e históricos que ainda estão evidentes no desempenho da sua função contemporânea, isto é, faz-se necessário conhecer a história desde a gênese dessa instituição.

No Brasil, as instituições de segurança pública, como a Polícia Civil, foram criadas para manter o controle social de indivíduos infratores, funcionando como os olhos gerenciais do Estado perante a parcela da população que transgrida a regulamentação instituída formalmente. Pedroso, partindo de uma análise da realidade concreta, diz que se trata de um olhar vigilante do Estado, através de ações executadas pela Polícia. Tal gerência estatal ainda faz parte da cultura organizacional dessas instituições, haja vista que

fomos um país que utilizou a mão de obra do trabalhador escravo negro, os militares foram os executantes da implantação da República no Brasil e sempre estiveram cooptados direta e indiretamente às instâncias do poder político, e os movimentos de origem popular ou contestatórios foram sempre reprimidos enquanto atentadores a paz social<sup>21</sup>.

A investigação das ideologias políticas se torna fundamental como pressuposto identificador da cultura organizacional da polícia civil brasileira, uma vez que os aparatos policiais agem a partir de consecução da ordem política e jurídica implantada, porém carregados por uma herança cultural de anos de repressão e violência. Essa herança cultural, com elementos repressivos e autoritários, como o uso da violência pelos agentes do Estado, ainda dificulta a implantação de uma cultura organizacional calcada nos pilares democráticos e respeitosos das garantias e liberdades individuais, respeito da integridade física, que estão inclusive previstas na Constituição Federal de 1988 como direitos fundamentais.

Atualmente, a sociedade brasileira vivencia uma crise endêmica na segurança pública e uma das suas principais causas se encontra na cultura

---

<sup>21</sup> PEDROSO, Regina Célia. *Estado autoritário e ideologia policial*. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, Fapesp, 2005, p. 55.

organizacional que foi formada desde a sua gênese por instituições policiais que utilizavam prevalentemente a força em detrimento da investigação.

Conhecer o histórico da formação da Polícia Civil brasileira confirma que os governos formaram um aparato policial repressivo, com a função de serem mantenedores de ideologias políticas que detinham o poder. A atual polícia civil brasileira ainda carrega, em sua cultura organizacional, traços expressivos de um aparato policial repressivo, violento, autoritário, como mecanismo primordial para manutenção da ordem social, algo defendido por membros das corporações da polícia civil e da polícia militar, os quais ainda carregam a cultura que deve haver pouca intervenção do Estado, quando se trata de liberdade no uso da força como meio na manutenção da ordem social.

Em todo o histórico da polícia civil, há fortes traços de uma cultura de resistência à abolição de mecanismos repressivos violentos para manutenção da ordem pública, em contraste com uma polícia civil que tem como missão institucionalizada, apurar os crimes através do procedimento chamado inquérito policial, onde se apura através de investigações coordenadas as infrações criminais, e as intervenções com o uso de força física são previsões legais raríssimas no exercício da investigação como: a legítima defesa ou a resistência à prisão.

## **2.1 O genocídio dos índios**

Os primeiros registros brasileiros da imposição violenta de um povo contra outro ocorreu no período denominado de pré-colonial, que foi até 1500, e o período do colonialismo português, de 1500 a 1822. Segundo Moonen<sup>22</sup>, por um ponto de vista indígena, o Brasil não foi descoberto, mas invadido. Nesse período da “invasão portuguesa”, estima-se que aqui vivia cerca de quatro milhões de índios. O extermínio dos índios praticado no período de colonização se iniciou pelo litoral e se estendeu pelo interior do território brasileiro. Moonen acrescenta que esse processo de colonização indígena ainda não terminou e continua na atualidade. Foi a primeira

---

<sup>22</sup> MOONEN, Frans. *Povos indígenas no Brasil*. 2.º edição digital aumentada, Recife, 2008, p.6.

imposição política e violenta, em que os índios foram perdendo suas terras, sua subsistência, liberdade e principalmente a sua identidade.

De acordo com Moonen, a Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1946, definiu genocídio como

quaisquer atos perpetrados com a intenção de destruir, parcial ou totalmente, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, como sejam: a) matar membros do grupo; b) infligir lesão grave à integridade física ou mental dos membros do grupo; c) submeter intencionalmente o grupo a condições de existência que forçosamente acarretem sua destruição física total ou parcial; d) adoção de medidas destinadas a impedir nascimento no seio do grupo; e) transferência forçada de crianças de um grupo ao outro<sup>23</sup>.

Tanto as mortes para exterminar índios como sua escravidão são consideradas como formas de genocídio. A violência como forma de dominação política foi, historicamente, bastante utilizada pelas instituições governamentais, através de seus representantes, estando presente nas polícias brasileiras até os dias de hoje.

Pelos dados estatísticos divulgados pelas Secretarias de Segurança Pública brasileiras, há elementos intrínsecos na sua cultura organizacional que evidenciam a execução policial que utiliza prevalentemente o uso da violência. Tal registro se verifica no último Anuário de Segurança Pública (2016), o qual contabilizou que, no ano anterior a 2015, a cada 3 horas, uma pessoa foi morta pela polícia, resultando em 3.009 vítimas. O número de mortes decorrentes de intervenção policial representa 5% do total de mortes violentas intencionais e é 46,6% superior à quantidade registrada de latrocínios em 2014<sup>24</sup>.

A escravidão indígena era praticada em todo Brasil. Alternavam no Brasil Colônia leis que eram favoráveis e leis que eram contra a escravidão indígena, porém, mesmo as leis contrárias eram flagrantemente desobedecidas. Segundo Moonen<sup>25</sup>, um dos principais métodos para obtenção de escravos índios era o chamado “resgate”, que ocorria pela recuperação de índios aprisionados por outros índios devido às guerras intertribais. As recuperações eram recompensadas com alguma espécie de pagamento. Justificava a Coroa que era a favor do resgate,

---

<sup>23</sup> MOONEN, Frans. *Povos indígenas no Brasil*. 2.º edição digital aumentada, Recife, 2008, p.11.

<sup>24</sup> FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015*. São Paulo, Ano 9, 2015, p. 6.

<sup>25</sup> MOONEN, 2008, p. 12.

argumentando que se o destino dos índios eram serem aprisionados nessas guerras intertribais, executados ou devorados, a compensação que após o resgate era a escravidão.

Ademais, as expedições bandeirantes, oficialmente aprovadas, eram na prática caçadas a escravos. Como os bandeirantes também não hesitavam em exterminar grupos indígenas, centenas de milhares de índios perderam a vida ao se defenderem dos caçadores.

Citando trecho da carta do padre Nóbrega, escrita em 1558, Moonen acrescenta que a Igreja do Brasil Colônia quase sempre estava a favor da escravidão indígena: “sujeitando-se o gentio... terão os homens escravos legítimos, tomados em guerra justa, e terão serviço e vassalagem dos índios e a terra se povoara e o Nosso Senhor ganhará muitas almas”<sup>26</sup>.

O genocídio dos índios chegou a ser proibido por certo período, entretanto foi novamente autorizado por Dom João VI, em 1808, visando principalmente o extermínio do grupo indígena denominado como Botocudos<sup>27</sup>. Segundo essa autorização, aquele comandante que aprisionasse ou matasse o maior número de índios tinha gratificações. Atualmente, o índio não é mais o principal alvo a ser exterminado como forma de controle territorial e social e sim uma parcela da sociedade que é intitulada social e institucionalmente como “bandido”.

Nesse viés, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, através do instituto de pesquisas Datafolha, divulgou o resultado de uma pesquisa, no último anuário de segurança pública, demonstrando que 50% dos brasileiros entrevistados acreditam que “bandido bom é bandido morto”. Dessa declaração, 54% dos entrevistados são moradores da região Sul do país, 53,5% são autodeclarados brancos, e 52,1% são homens<sup>28</sup>.

Esse extermínio de controle social ainda continua presente, é socialmente aceito e estimulado pela sociedade brasileira. Mesmo que hoje não tenha mais como alvo o índio e sim o jovem, negro e periférico, esse autoritarismo ancestral se

---

<sup>26</sup> LEITE, Serafim, 1940, p. 77 apud MOONEN, 2008, p.12.

<sup>27</sup> Os índios Botocudos, também chamados de Tapuias ou Aimorés, ocupavam o território que compreendia faixas da Mata Atlântica e da Zona da Mata, na direção leste-sudeste, cujos limites prováveis seriam o Vale do Salitre, na Bahia, e o Rio Doce, no Espírito Santo. Pertencentes ao tronco linguístico Macro-Jê, são caçadores e coletores seminômades, com organização social que se caracteriza pelo constante fracionamento do grupo, pela divisão natural do trabalho e por sistema religioso centrado na figura dos espíritos encantados dos mortos.

<sup>28</sup> FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015*. São Paulo, Ano 9, 2015, p. 7.

apresenta vivo nas instituições policiais no Brasil e o uso da força violenta e letal ainda é visto como forma garantidora da ordem. Pereira afirma haver a institucionalização da violência como forma de controle social, acrescentando que

A letalidade policial é incompreensível, desconsiderada essa sintonia entre o ideário da militarização da segurança pública e a representação coletiva do criminoso como um inimigo a ser varrido a canhonadas, fruto de um autoritarismo ancestral e socialmente admitido<sup>29</sup>.

Considerando o histórico até aqui apresentado, certifica-se que ainda é presente nas instituições governamentais o ideário de militarização da segurança pública e a representação coletiva do criminoso como um “inimigo” que deve ser banido, em vez de ser investigado e punido com as sanções previstas nas leis criminais brasileiras.

## 2.2 O Brasil Colônia e a construção da Polícia Civil brasileira

De acordo com Tracco<sup>30</sup>, a formação da sociedade brasileira foi criada por uma monarquia portuguesa que tinha suas classes sociais bem definidas: a nobreza, o clero e os demais. Além dessas castas bem definidas, assomaram-se mais dois elementos determinantes: a escravidão e a ausência de uma pequena burguesia, composta por trabalhadores livres e independentes. Ademais, o desenvolvimento da sociedade brasileira e da vida em centros urbanos no período colonial acarretou uma convivência social, surgindo a necessidade de preservação da ordem, o que leva as instituições governantes portuguesas a constituírem órgãos de controle da segurança pública.

Salienta-se que o termo polícia é um vocábulo de origem grega (*politeia*) e no latim (*politia*), sendo que os significados de ambos epistemologicamente têm o mesmo sentido, que é “forma de governo ou governo de uma cidade”. Entretanto, com o passar dos anos, o termo polícia passou a representar a significação contemporânea: “uma instituição especializada e profissional, autorizada pelo

---

<sup>29</sup> PEREIRA, Coronel Íbis. Os lírios não nascem da lei. In: KUCINSK, Bernardo [et al.]. *Bala Perdida: a violência policial no Brasil e os desafios para a sua superação*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015, p. 43.

<sup>30</sup> TRACCO, Celso Luiz. A formação da sociedade brasileira: aspectos econômicos, políticos e religiosos (séc. XVI-XX). In: *Revista Eletrônica Espaço Teológico*. Vol. 8, n. 13, jan/jun, 2014, p. 130.

Estado para da manutenção da ordem social através da aplicação da força física, cujo monopólio pertence ao Estado”<sup>31</sup>.

Segundo o portal da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, a história da Polícia Civil no Brasil remonta da época do Descobrimento, mais precisamente quando Brasil se tornou uma colônia portuguesa. Os portugueses que aqui chegaram, nomearam homens escolhidos entre a população civil, os quais ficariam responsáveis pela segurança de cidades, vilas e áreas rurais. Por volta de 1600, começaram a surgir os cargos policiais. Os primeiros foram os *alcaides*, que eram oficiais de justiça, os *quadrilheiros*, que tinham as responsabilidades executórias, principalmente a de prender todos aqueles que transgrediam a lei, e os *capitães do mato*, responsáveis pela recaptura de escravos<sup>32</sup>.

A atual polícia civil brasileira é fruto do governo de Portugal. Ainda em Portugal, no ano de 1760, o Rei Dom João I criou o cargo de Intendente Geral de Polícia da Corte e do Reino, com poderes ilimitados, tendo inclusive jurisdição no Brasil Colônia. O Intendente tinha amplos poderes, sendo os seus auxiliares os delegados e subdelegados.

A polícia civil demorou muitos anos para se organizar, uma vez que os governantes na Colônia acumulavam todos os poderes governamentais, isto é, poder legislativo, executivo e judiciário, e, é claro, exercido com pleno poder de polícia. Somente começou a ganhar os seus primeiros moldes no ano 1808, com a chegada do príncipe-regente Dom João VI, o qual criou o cargo de Intendente Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil, o qual foi ocupado primeiramente pelo desembargador Paulo Fernandes Ferreira Viana. Tal cargo ainda tinha os mesmos moldes do cargo do reino de Portugal, sendo função do Intendente fazer a segurança da família real, cuidar da segurança coletiva, que incluía as rondas ostensivas pelas ruas e proceder à investigação de crimes, definindo a sua autoria.

O Intendente acumulava funções que atualmente são distribuídas em vários órgãos componentes do Sistema de Segurança Pública Brasileiro. Ele quem decidia

---

<sup>31</sup> BARRETO JÚNIOR, Jesus Trindade; ASSUNÇÃO, Rosângela de Pereira de Abreu. Curso *Sistemas de Gestão de Segurança Pública* – Módulo 1 SENASP/ANP - Fábrica de Cursos. Disponível em [http://www.conseg.pr.gov.br/arquivos/File/Curso\\_de\\_Sistemas\\_e\\_Gestao\\_em\\_Seguranca\\_Publica.pdf](http://www.conseg.pr.gov.br/arquivos/File/Curso_de_Sistemas_e_Gestao_em_Seguranca_Publica.pdf) Acesso em 13/03/2017.

<sup>32</sup> SOUZA, Fátima. *Como surgiu a Polícia Civil*. Disponível em <<http://pessoas.hsw.uol.com.br/policia-civil1.htm>>. Acesso em: 28 out. 2016.

se tal fato era crime ou não, determinava prisões, levava a julgamento, julgava e fiscalizava a execução das penas impostas<sup>33</sup>.

Posteriormente, a polícia criada por Dom João VI teve as suas funções ampliadas, ou seja, além de ser responsável pela prevenção e apuração de crimes comuns, passou a fazer espionagem, deixando a corte bem informada de possíveis agitadores franceses, que pudessem influenciar os brasileiros com ideias liberais que a Revolução Francesa espalhava pelo mundo<sup>34</sup>. Já no ano de 1810, ocorreu uma nova reorganização administrativa da jovem Polícia Judiciária brasileira, através do Aviso, de 25 de maio de 1810, em que foi criado o cargo de comissário de Polícia<sup>35</sup>.

O Intendente Paulo Fernandes Ferreira Viana exerceu o cargo por 14 anos, porém, por pressão popular, foi exigida a sua troca, o que foi acatado por Dom João VI, e seu sucessor foi o Conselheiro Francisco Alberto Teixeira de Aragão. Na gestão desse Intendente, a Polícia Civil passou a experimentar seus primeiros progressos, como uma reformulação organizacional, a qual ampliou estrategicamente as atribuições do cargo de comissário de polícia, solidificando a instituição. Até então, as funções de policiais e judiciárias eram acumuladas e exercidas através da Autoridade Policial, desde 1808 até 1827, quando, em outubro, foi criado o Juizado de Paz, numa tentativa de desvincular a polícia da alçada judiciária.

As mudanças significativas para formulação da contemporânea Polícia Civil aconteceram somente em 1832, com a promulgação do Código de Processo Criminal do Império, o qual desmembrou a organização policial. Com a extinção em 1841 da Intendência Geral de Polícia, criava-se agora o cargo de Chefe de Polícia, ocupado até 1844 por Euzébio de Queiroz Coutinho Matoso Câmara.

A Lei n.º 261, de 3 de dezembro de 1841 propiciou a primeira descentralização de cargos e poderes da Polícia, que foi a criação em cada província e também na Corte de uma Chefatura de Polícia, as quais teriam delegados designados. Já em 20 de setembro de 1871, pela Lei n.º 2033,

---

<sup>33</sup> SOUZA, Fátima. *Como surgiu a Polícia Civil*. Disponível em <<http://pessoas.hsw.uol.com.br/policia-civil1.htm>>. Acesso em: 28 out. 2016.

<sup>34</sup> SOUZA, Fátima. *Como surgiu a Polícia Civil*. Disponível em <<http://pessoas.hsw.uol.com.br/policia-civil1.htm>>. Acesso em: 28 out. 2016.

<sup>35</sup> FRANCELIN, Antônio Edilson. *Transformações profundas*. Com duzentos anos, a Polícia Civil já foi Judiciária. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2010-ago-09/duzentos-anos-historia-policia-civil-foi-policia-judiciaria>>. Acesso em 18/02/2017.

regulamentada pelo Decreto nº 4824, de 22 de novembro do mesmo ano e reformado pelo sistema adotado pela Lei nº 261, separou-se definitivamente a Justiça da Polícia de uma mesma organização, o que propiciou à Polícia ter instrumento administrativo para apuração de delitos, que é o Inquérito Policial, formato esse que ainda permanece até os dias atuais<sup>36</sup>.

Tal como foi verificado durante o Brasil Colônia, a Polícia foi formulada pelo Reinado Português, que não tinha naquela época instituições militares e contava apenas com seu exército em eventuais necessidades. Dessa forma, a origem da polícia brasileira vem do exército português, em que o Rei outorgava poderes centralizados em um único cargo (Intendente), acumulando este as funções de polícia preventiva e repressiva e as funções judiciárias, assim como a de execução das penas e sua fiscalização, o que levava a julgamentos injustos e aplicação de penas cruéis e degradantes. A polícia colonial era iminente repressiva e punitiva.

A Polícia Civil ainda traz reflexos históricos dessa primitiva polícia brasileira na formação dos seus sistemas organizacionais, como a centralização do poder, o desvio de função e o abuso de autoridade de seus servidores, os quais apesar de terem uma função iminente investigativa, aparentemente ainda preferem atuar forma punitiva e repressiva, usando a tortura e a morte de pessoas suspeitas.

### **2.3 A escravidão brasileira**

A escravidão brasileira perdurou por quase trezentos anos e deixou profundas heranças na construção da cultura organizacional da polícia brasileira. Segundo diversos historiadores, entre 1530 e 1850, cerca de 3,5 milhões de negros africanos foram trazidos para o Brasil para trabalharem como escravos e somente em 13 de maio de 1885, através da Lei Áurea, que houve a liberdade total alcançada pelos negros no país<sup>37</sup>. Com o final da escravatura, surgiu uma nova geopolítica brasileira

---

<sup>36</sup> SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *A origem da polícia no Brasil*. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/institucional/historico/origem.aspx>> Acesso em 28 out. 2016.

<sup>37</sup> SUA PESQUISA. *Abolição da escravatura: Lei áurea*. Disponível em <<http://www.suapesquisa.com/historiadobrasil/abolicao.htm>> Acesso em: 28 out. 2016. Silva, Jorge da. Ed.Hama

e uma necessidade de reorganizar as cidades e intensificar o controle da marginalidade nos centros urbanos, como as capitais do Rio de Janeiro e São Paulo, as quais passaram a receber grandes correntes migratórias de escravos libertos.

Com o aumento populacional nos centros urbanos, devido à transição do trabalho escravo para o trabalho livre, não houve investimentos públicos dos governos da época para a inclusão social a essa nova camada social. Porém, já para as políticas públicas de controle de marginalidade houve atenção especial. De forma simétrica, essa forma de gerir as crises sociais ainda está bem presente nos dias de hoje, uma vez que são direcionadas aos órgãos de repressão, ainda, a responsabilidade de abaixar os alarmantes índices de criminalidade e não a de responsabilizar as instituições governamentais pela ausência de políticas públicas que traduzem serviços públicos na educação, geração de renda e infraestrutura básica urbana.

Aumentaram a criminalidade e a própria sociedade enquanto os seus representantes legislativos se direcionaram, como uma das principais soluções, para a intensificação do uso da repressão, como, por exemplo, o endurecimento das penas, até mesmo com projetos de lei para se reduzir a maioria penal, com a utilização de penas privativas de liberdade cada vez mais cedo para adolescentes infratores. Ressalta-se que, atualmente, o Estatuto da Criança e do Adolescente brasileiro ainda não tem plena efetividade e eficácia<sup>38</sup> devido à falta de estruturas administrativas para sua íntegra execução.

Holloway<sup>39</sup> ensina que a polícia brasileira é marcada por essa herança escravocrata, clientelista e autoritária, o que está bem demonstrado pela mídia quanto ao tratamento diferenciado, conforme o estrato social, em operações policiais. Conforme Carvalho<sup>40</sup>, em meados do século XIX, a população escrava já era estimada em 2,5 milhões, representava entre um terço e um quarto da população brasileira. Com o advento da Proclamação da República, em 1889, a classe dominante não sofreu modificações, porém a nova ordem social estava instalada entre as classes dominantes e as subalternas.

---

<sup>38</sup> Efetividade: é quando uma norma é observada, obedecida e aplicada, tanto pelos aplicadores do Direito quanto pela população. Quando o ato cumpre sua função. Eficácia: é quando uma lei está apta a cumprir sua função social.

<sup>39</sup> HOLLOWAY, Thomas H. *Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX*. Tradução de Francisco de Castro Azevedo. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

<sup>40</sup> CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

Segundo Souza<sup>41</sup>, com o fim da escravidão e o crescimento dos centros urbanos, passava a exigir a ampliação das instituições policiais. Além da ampliação das instituições policiais, com a influência do direito positivo, a legislação criminal também foi reformada e o Código Penal trouxe em seu bojo novos tipos criminais como a vadiagem, prostituição, embriaguez e a capoeira.

Segundo os estudos de Holloway, a ideia de tais condutas serem consideradas criminosas, era permitir que o Estado tivesse um melhor controle de grupos considerados perigosos, na medida em que seus hábitos passaram a ser considerados crimes.

Essa impregnação cultural histórica está bem presente na atual polícia brasileira, que são instituições punitivas dos malfeitores sociais e muitos policiais brasileiros, mesmo os policiais civis, acreditam que sua função é bem desempenhada caso seja utilizada a força física contra os indivíduos que transgridam a ordem jurídica em vigor. Alguns policiais ainda se declaram combatentes e o indivíduo que transgrede uma legislação criminal é o “inimigo” que deve estar morto.

Devido ao histórico cultural com terminologias e condutas extraídas de combates de guerra, os próprios policiais brasileiros ainda oferecem extrema resistência às legislações que preservem a integridade física e a vida dos indivíduos suspeitos de praticarem crimes.

Tal resistência tem sido visto recentemente com a Portaria n° 248/2015, publicada em 4 de Janeiro de 2016, no Diário Oficial da União, e editada pelo Conselho Superior de Polícia e o Conselho Nacional de Chefes de Polícia que estabelece rigorosos critérios para a apuração de lesão corporal ou morte decorrente de ação policial. Tal portaria tem sido severamente criticada por membros das corporações policiais, sob o argumento de que trata de perseguições da ordem governamental instituída e das organizações que trabalham em defesa dos direitos humanos.

Já o então Secretário Especial de Direito Humanos do governo federal, Rogério Sottili, em entrevista publicada em 6 de janeiro de 2016, no Portal Brasil<sup>42</sup>,

---

<sup>41</sup> SOUZA, Fátima. *Como surgiu a Polícia Civil*. Disponível em <<http://pessoas.hsw.uol.com.br/policia-civil1.htm>>. Acesso em: 28 out. 2016.

<sup>42</sup> PORTAL BRASIL. *Fim dos 'autos de resistência' em ações policiais fortalece cidadania, diz secretário*. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/governo/2016/01/fim-dos-autos-de-resistencia-em-acoes-policiais-fortalece-cidadania-diz-secretario>> Acesso em: 28/09/2016.

comemorou a aprovação da Portaria e falou sobre os impactos sociais positivos que dela adviriam. Explicou, ainda, que, conforme a Portaria, não se usará mais os termos “auto de resistência” e “resistência seguida de morte” nos boletins de ocorrência e inquéritos policiais da Polícia Federal e da Polícia Civil em todo o território nacional.

Para Sottili, o auto de resistência reflete a visão de uma construção nacional histórica muito violenta que começou com uma ação inaugural de genocídio indígena no início da história civilizatória brasileira, e passou por três séculos de escravidão e por duas ditaduras, uma civil e uma militar, promovendo um processo de cultura de violência muito forte no País. Ademais, diz que o auto de resistência tem origem em uma lei da ditadura militar.

No ano de 1979, a Polícia Civil ainda era responsável pelo policiamento ostensivo e repressivo na apuração das infrações criminais, enquanto a Polícia Militar tinha um papel secundário e agia de forma apenas complementar. Nessa época, os cargos de chefia ainda eram exercidos, em sua grande maioria, por componentes do exército brasileiro e militares de alta patente, como generais e coronéis<sup>43</sup>.

Verifica-se que a Polícia Civil, desde a sua criação, tinha por objetivo a investigação, definindo a autoria e as circunstâncias de crime. Entretanto, devido a um desvio de função, muitas vezes direcionado pelo próprio Estado, a investigação tem ganhado um papel cada vez mais secundário e inexpressivo. Desse modo, a Polícia Civil sofre, desde sua gênese, uma influência histórica para ser utilizada como instrumento de controle social repressivo e não investigativo.

## **2.4 Raízes da Era Vargas e da ditadura militar na Polícia Civil brasileira**

Para compreender os elementos da cultura organizacional da Polícia Civil contemporânea, a formação de uma gestão executória movimentada por abuso de autoridade e a violência policial, é necessário se fazer um retrospecto histórico, principalmente dos governos do período militar.

---

<sup>43</sup> SATOW, Joe Tadashi Montenegro. *Segurança Pública: cinco dedos no gatilho*. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2011, p. 51.

A atividade da Polícia Civil sempre foi utilizada de forma anômala, principalmente na chamada Era Vargas e no período da ditadura militar. Segundo Costa<sup>44</sup>, o golpe de 1930 pôs fim ao arranjo político da Primeira República, já corroído pelo clientelismo e pelo localismo. Getúlio Vargas chegou ao poder com a intenção de inaugurar uma nova ordem política baseada num Estado forte e suficiente para conduzir a sociedade a novos rumos. Porém, o governo Vargas se tratava de um regime autoritário, consolidado em 1937 e marcado pela excessiva centralização no plano federativo e pela limitação dos canais de participação no plano partidário.

Nesse período, as polícias sofreram várias transformações para se adequarem às novas configurações constitucionais. Logo, nos primeiros meses do governo Vargas, promoveu-se uma ampla reforma nos quadros da Polícia Civil do Distrito Federal e de alguns outros estados. Delegados foram exonerados e substituídos por pessoas de estrita confiança do regime. Esse foi o primeiro passo para o redimensionamento do aparato policial brasileiro. O governo de Getúlio Vargas apoiava-se no tripé polícia, política e legislação penal sobre os crimes políticos, além do Tribunal de Segurança Nacional. Todo esse aparato estava sobre o comando da Presidência da República<sup>45</sup>.

Posteriormente, a Polícia Civil recebeu visíveis influências do período da ditadura militar, a Quinta República, instaurada em 1º de abril de 1964 e que perdurou até 15 de março de 1985, sob os sucessivos governos militares. Tal regime teve início com a queda do governo do presidente João Goulart, que havia sido eleito democraticamente<sup>46</sup>, sob a alegação dos militares de que a intervenção seria necessária e breve, porém o regime perdurou por 21 anos e foi marcado pela violenta repressão e violação aos direitos humanos.

O regime limitou, através de governos de exceção, vários direitos constitucionais e impôs vários Atos Institucionais, culminando com AI-5 de 1968, que vigorou por dez anos. A Constituição de 1946 foi substituída pela Constituição de 1967 e, ao mesmo tempo, o Congresso Nacional foi dissolvido e várias liberdades civis foram suprimidas. Foi criado um código de processo penal militar que permitia

---

<sup>44</sup> COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas Polícias do Rio de Janeiro e Nova York*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 94.

<sup>45</sup> FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 12. ed. São Paulo: Globo, 1997, p. 820-823.

<sup>46</sup> FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 13. ed., 1 reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009, p. 463-465 (Didática, 1)

que o Exército Brasileiro e a Polícia Militar prendessem e encarcerassem pessoas consideradas suspeitas, além de impossibilitar qualquer revisão judicial.

Dava-se início ao regime totalitário e nacionalista, o qual recebeu apoio da elite brasileira, que experimentava os lucros do período, conhecido por “milagre brasileiro”. Era o fim do estado democrático de direito e das instituições democráticas, para uma era conhecida por “anos de chumbo”. Esse regime suspendia a democracia plena e instaurava o estado de exceção. Foram perseguidos e cassados os direitos políticos de todos aqueles que eram ao menos simpatizantes do comunismo, ou que apenas eram suspeitos de receber apoio dos comunistas.

O governo militar brasileiro, caracterizado pelo autoritarismo, mostrava uma notável ambiguidade, pois, ao mesmo tempo em que impunha um regime de exceção, suprimindo direitos democráticos, os seus dirigentes tentavam caracterizá-lo como um governo democrático, cujos discursos de posse eram dirigidos ao povo, declarando a execução de ações necessárias. Entretanto, tratava-se apenas de um discurso falacioso, uma vez que se tratou de uma governança opressora que utilizava principalmente os órgãos policiais e do exército brasileiro para eliminar qualquer foco de resistência que afetasse o andamento das ações do Poder Executivo.

Nesse viés, percorrendo o histórico dos governos brasileiros, percebe-se que o aparato policial, desde o princípio, foi utilizado como órgão garantidor da ordem pública, imposto na grande maioria das vezes por governos autoritários. Na contemporaneidade, não tem sido muito diferente, haja vista que ainda persiste uma democracia maquiada, apesar de haver várias hipóteses legais de gestão participativa<sup>47</sup> nos principais serviços públicos brasileiros, como saúde, assistência social e educação, porém “as forças policiais sempre estiveram cooptadas às diretrizes estatais no palco da repressão civil e política”<sup>48</sup>.

Da mesma forma, ao examinar este processo de criação e evolução da Polícia Civil brasileira, percebe-se que, desde o início, a sua construção esteve inserida em regimes políticos autoritários, os quais eram sustentados por uma elite

---

<sup>47</sup> A Administração Participativa é o conjunto harmônico de sistemas, condições organizacionais e comportamentos gerenciais que provocam e incentivam a participação de todos no processo de administrar. Visando através dessa participação, o comprometimento com os resultados (eficiência, eficácia e qualidade) não deixando a organização apresentar desqualificação (MARANALDO, D. *Estratégia para a competitividade*. São Paulo: Produtivismo, 1989, p. 60).

<sup>48</sup> PEDROSO, 2005, p. 39.

que privilegiava os seus interesses pessoais e, para a manutenção de seu poder em detrimento do social, reprimia qualquer movimento de tensões populares.

Os órgãos policiais sempre atuaram com o dever de manter a ordem política implantada por uma ordem jurídica, que por sua vez atende aos interesses de poucos que estão sustentados nos poderes institucionais. O histórico da polícia brasileira é desenhado por vários mecanismos repressivos, que se utilizavam da violência policial, com prisões arbitrárias, torturas, raptos, perseguições e deportações.

As rupturas políticas em nossa história praticamente inexistem no nível das relações sociais e pessoais. Ao assumirem o poder, novos governos praticam velhas políticas públicas e se preocupam em edificar um imaginário popular calcado na “nova ordem” vigente. A detecção dessa “longa duração” em nossa história é primordial para a análise do pensamento autoritário e, principalmente, com relação estratégias para a manutenção do poder, no qual insere-se o papel das polícias como garantidoras da ordem social<sup>49</sup>.

Portanto, gerações e gerações da Polícia Civil atravessaram governos que falavam do uso forças de policiais e dos exércitos como instituições necessárias para manutenção da ordem social, entretanto, tanto a Polícia Civil como demais órgãos policiais brasileiros atuavam como mecanismos arbitrários e tinha muitas vezes, a finalidade precípua, a manutenção de poderes governamentais instituídos.

---

<sup>49</sup> PEDROSO, 2005, p. 49.

### 3 CULTURA ORGANIZACIONAL

#### 3.1 Cultura organizacional: uma revisão da literatura

Ao se referir ao desempenho de um órgão de segurança pública, é indiscutível a abordagem da formação da cultura organizacional dessa instituição e como essa formação pode ser uma das causas responsáveis pelos altos índices de criminalidade. Desse modo, após uma análise do processo histórico da formação da Polícia Civil, torna-se mais clara a importância de se pesquisar a cultura organizacional dessa instituição e informações que ofereçam uma compreensão das suas dificuldades funcionais no cumprimento de suas atribuições.

Uma pesquisa que procura analisar os resultados de sua gestão tem que conhecer a estrutura histórica de sua instituição. Evidente que se deve direcionar o exame da cultura de um dado grupo, uma vez que refletirá o que esse absorveu e implantou na sua organização no decorrer de sua própria história.

A fim de conceituar a cultura organizacional é necessário definirmos primeiramente o que é organização. Segundo Bergue<sup>50</sup>, a organização é um arranjo racional e deliberadamente constituído para a consecução de uma finalidade. Noutras palavras, a organização é um arranjo racional formado de dois grandes elementos, pessoas e estrutura, e ambos são mutuamente correlacionados e interdependentes.

Ao analisarmos os componentes integrantes e fundamentais da constituição das organizações, é necessário ressaltar as pessoas. A sua importância reside no fato de que estão sujeitas a instabilidades e situações, e é passível concluir que as organizações, por mais que estejam regidas por regulamentos, estruturas estáveis, não as tornam impermeáveis e totalmente controláveis, ficando, assim, sujeitas a crenças e valores culturais, elementos subjetivos variáveis conforme a inserção da pessoa na sociedade.

Podemos destacar que as organizações, por mais que sejam arranjos racionais pré-definidos e estáveis sob o enfoque mecanicista, possuem elementos

---

<sup>50</sup> BERGUE, 2010, p.16-17.

subjetivos, gerando limites permeados de interesses, recebendo forças periféricas e convergentes, alterando os comportamentos de seus membros e interferindo no resultado do produto final, seja serviço público ou privado.

As organizações são formadas essencialmente de sistemas de gestão, padrões culturais e processos finalísticos. Todo o funcionamento das organizações está fundamentado nos sistemas de gestão, os quais recebem vida e desenvolvimento com as pessoas. Já as pessoas são dotadas de padrões culturais. O padrão cultural de uma determinada organização pode ser verificado na execução de atividades que estão distribuídas em cargos e funções, além de desempenhos por escalas de valores sociais, morais e éticos.

Cada indivíduo componente de uma organização possui valores morais e éticos, além daqueles que vão sendo adquiridos imperceptivelmente durante o seu histórico funcional, trazendo uma singularidade para essa organização, porém, não de forma estática, mas dinâmica, pois as pessoas são suscetíveis a valores externos. Valores e crenças são herdados, configurados nas práticas tradicionais e com o passar dos anos tornam difíceis de serem rompidas, até mesmo para atender o interesse comum. Entretanto, quando a instituição deixa de cumprir suas atribuições e não apresenta resultados favoráveis, rupturas se fazem necessárias nas práticas de gestão, a fim de tornar as organizações mais eficientes, eficazes e efetivas.

As rupturas na cultura organizacional de uma organização pública se apresentam ainda mais difíceis de serem vencidas. A organização pública apresenta de certa forma “estabilizada” e há dificuldades de rompimento, as quais estão enraizadas em aspectos de natureza histórica, construídas e reconstruídas por elementos culturais.

Para Barnard<sup>51</sup>, as organizações são compostas de elementos formais que estão representados por escritos, registros formalizados pela administração pública tais como leis, manuais, estatutos, regulamentos, padrões operacionais. A estrutura administrativa é representada pelos departamentos, secretarias, seções, planos de carreiras e remuneração e também por elementos informais. Porém, mesmo que haja uma estabilidade estrutural, ressalta-se que qualquer pessoa inserida em uma estrutura de uma organização entra em um processo de transmissão de valores.

---

<sup>51</sup> BARNARD, Chester I. *As funções do executivo*. São Paulo: Atlas, 1979.

Compreender como os valores inerentes a cada pessoa que interagem na organização e de que forma são construídos e reconstruídos com base na interação com os valores de outrem, pode ser da maior relevância no processo de condução das organizações em direção à realização de seus objetivos<sup>52</sup>.

Na conceituação do psicólogo holandês Geert Hofstede, citado por Macêdo, os aspectos de uma organização são dimensionados a partir da sociedade em que ela está inserida. Ele considera que, para a análise de uma organização, deve-se conhecer a cultura que essa organização está inserida, uma vez que “todo ser humano é de fato socializado de um determinado meio, não se pode tornar inteligível a dinâmica humana nas organizações sem conhecer a cultura e a sociedade na qual ela se insere”<sup>53</sup>.

Já Hampton conceitua organização em um conceito mais mecanicista e restrito, afirmando que organização é “[...] uma combinação intencional de pessoas e de tecnologia para atingir um determinado objetivo”<sup>54</sup>. Porém, a abordagem desta pesquisa necessita de conceitos mais amplos que definem a organização como um grupo social formado por pessoas, estruturas arranjadas, com uma série de tarefas administradas, que integram no marco de uma estrutura sistêmica e com meta de cumprir certos objetivos propostos.

Em uma organização, o traço essencial é a integração das pessoas e a forma como estão acordadas em atuarem de forma coordenada, a fim de obter o lucro e os objetivos propostos. Essa essencialidade de qualquer tipo de organização que se deve observar para que essa exista e subsista, são as pessoas e a sua integração, no sentido de atuarem de forma coordenada, almejando os lucros e objetivos propostos. Essa interação e os acordos coordenados que levarão a cumprirem efetiva e satisfatoriamente com sua missão.

Para Schein<sup>55</sup>, a cultura organizacional funciona em três níveis, composta primeiramente das premissas inconscientes ou que também seriam crenças da natureza humana e a realidade social, o que seria o nível mais profundo da cultura. O segundo nível seria compostos dos valores que são conteúdos conscientes

---

<sup>52</sup> FERREIRA, Victor C. Parabela et al. *Modelos de Gestão*. Rio de Janeiro: FGV, 2005, 30.

<sup>53</sup> MACÊDO, Goiácira Nascimento Segurado. *A construção da relação de gênero no discurso de homens e mulheres, dentro do contexto organizacional*. 2003. 173 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2003, p. 61.

<sup>54</sup> HAMPTON, Davis R. *Administração contemporânea*. São Paulo: McGraw-Hill, 1983, p. 7.

<sup>55</sup> SCHEIN, Edgar. *Organizational culture and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass, 1985, p. 36.

dotados de valor intrínseco e que definem o comportamento das pessoas no ambiente de trabalho. Já no terceiro nível, sérios artefatos que são os padrões visíveis e audíveis de comportamento, bem como o mundo físico, que estariam fundados em valores e conseqüentemente nas premissas inconscientes.

A teoria da Cultura Organizacional de Edgar Schein é consagrada tanto na academia como por gestores e consultores, e se tornou um referencial no referido tema. O autor da obra *Cultura Organizacional e Liderança*, lançado no Brasil na década de 1980, refere-se à importância da “mudança cultural planejada”, argumentando que a organização que tivesse líderes cientes de seu dever social, seriam expoentes para inspirar e manipular manifestações e valores e crenças enraizados.

Schein conceitua a cultura organizacional como

O conjunto de pressupostos básicos que um grupo inventou, descobriu ou desenvolveu ao aprender como lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna e que funcionaram bem o suficiente para serem considerados válidos e ensinados a novos membros como a forma correta de perceber, pensar e sentir, em relação a esses problemas<sup>56</sup>.

No conceito de Schein, a cultura organizacional é um processo contínuo de transmissão de valores. Os primeiros líderes de uma organização naturalmente buscam soluções para equalizar os conflitos e metas a serem alcançados pela organização e acabam nessa execução inserindo seus valores, sua visão de mundo e como a organização deve desempenhar a sua missão.

Neste sentido, não é possível compreender cultura sem o seu aspecto dinâmico, como é aprendida, passada para frente e transformada, o que faz compreender cultura como um processo contínuo de formação e mudança que está presente em todos os aspectos da experiência humana<sup>57 58</sup>.

Partindo da mesma concepção de Schein, Fleury aponta a necessidade de conceituar a cultura organizacional incorporando a dimensão política à interpretação de cultura. Nesse contexto, a autora conceitua cultura organizacional da seguinte forma:

---

<sup>56</sup> SCHEIN, Edgar H. *Organizational culture and leadership*. San Francisco: Jossey Bass, 1991.

<sup>57</sup> SCHEIN, Edgar H. *Coming to a New Awareness of Organizational Culture*. Massachusetts: Sloan Management Review. v. 25, 1984, p. 4.

<sup>58</sup> SCHEIN, Edgar H. *Guia de sobrevivência da cultura corporativa*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2001, p. 181.

Cultura organizacional é concebida como um conjunto de valores e pressupostos básicos expressos em elementos simbólicos, que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto age como elemento de comunicação e consenso, como resulta e instrumentaliza as relações de dominação<sup>59</sup>.

A autora aponta os elementos<sup>60</sup> da cultura organizacional de uma organização para compreendê-la e planejá-la:

- Formação histórica da organização, atentando-se para o momento da sua criação, ressaltando do contexto político e econômico, identificando o papel dos fundadores que imprimiram a sua visão à organização, investigando os incidentes críticos pelos quais passaram a organização durante seu retrospecto histórico. Segundo a autora, esta investigação permite ter uma ideia do ambiente em que a empresa está inserida;
- Processo de socialização de novos membros, atentando-se quando os valores e comportamentos são transmitidos e incorporados pelos novos membros através da integração na organização e através de treinamentos;
- Política de recursos humanos, atentando-se para formas de desenvolvimentos de recursos humanos, em seus processos de recrutamento, seleção e treinamento. Desenvolvimento de política de remuneração e carreira no sentido decifrar padrões culturais.

No conceito de cultura organizacional, é importante também ressaltar que as organizações não serão conduzidas para alcançarem apenas as finalidades institucionais, uma vez que são movidas também pelos interesses individuais do seu corpo humano. Bergue diz que,

Nesse contexto, as pessoas não buscam integrar uma organização com vistas unicamente a contribuir para o alcance dos objetivos institucionais (organizacionais), mas preponderantemente em razão de seus objetivos individuais<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> FLEURY, M. T. L., O desvendar da cultura de uma organização: uma discussão metodológica. In: FLEURY; M. T. L., FISHER, R. M., *Cultura e poder nas organizações*. São Paulo: Atlas, 1996, p. 22.

<sup>60</sup> FLEURY, 1996, p. 22.

<sup>61</sup> BERGUE, Sandro Trescastro, *As teorias da administração e os fenômenos organizacionais*, 2010, p.11.

As organizações, por serem constituídas por organismos vivos suscetíveis de influenciar e de ser influenciado, são abertas, fluídas e permeáveis. Por isso, são organismo que estão em dinâmica transformação. Sofrem ações de diversos setores de tensão que podem ser definidos como endógenos e exógenos, cujo resultado final de seus produtos é carregado de valores e espiritualidade.

As organizações apenas ganham vida e dinamismo porque são compostas por seres humanos dotados de perspectivas pessoais, desejos, ambições, moldadas na renda, *status*, segurança, poder e reconhecimento. Todo esse celeiro de emoções e desejos são fatores determinantes e motivadores para os resultados da atividade humana inserida em uma organização. Segundo Bergue<sup>62</sup>, as motivações pessoais transformam os ambientes em “arenas” de disputa por espaços e poder (seja para a sua manutenção, seja para a ampliação de sua esfera de influência).

Nessa esteira, Prahalad e Hammel<sup>63</sup>, dizem que a cultura organizacional pode ser entendida como a genética corporativa e, conseqüentemente, essa formação genética influencia, como fator facilitador ou de resistência, nos processos de mudança. Desse modo, por uma abordagem conceitual de cultura organizacional, verifica-se que são normas informais e não escritas que orientam o comportamento dos membros de uma organização, são transmitidas de geração para geração, servem para orientar o dia a dia, direcionando as suas ações e o alcance dos objetivos organizacionais.

### **3.2 A cultura organizacional e as organizações público-estatais no Brasil**

No atual contexto, a administração pública brasileira é preponderantemente exercida através de política intervencionista. Para Ferreira<sup>64</sup>, significa haver um governo cujo ato do poder central destina a impor medidas necessárias para manter a integridade da União ou quando algum dos seus membros está submetido à anormalidade grave e que prejudique o funcionamento da Federação. O governo

---

<sup>62</sup> BERGUE, Sandro Treccastro: *Gestão estratégica de pessoas no setor público*. São Paulo: Atlas, 2014, p.148-151.

<sup>63</sup> PRAHALAD, C.; HAMEL, G. *Competindo pelo futuro*. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

<sup>64</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio século XXI: o dicionário da língua portuguesa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

intervencionista almeja a manutenção do bem-estar social da população brasileira, o que está bem definido nos parâmetros da Constituição Federal de 1988.

Entretanto, os objetivos fundamentais da República Brasileira, dispostos no art. 3º da Constituição Federal de 1988, de construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e assim como promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, tem encontrado vários entraves na administração pública brasileira para sua efetivação. Os mencionados entraves têm origem na formação cultural e sociopolítica da sociedade brasileira.

Não é possível compreender a organização sem considerar os seus elementos subjetivos, uma vez que a sua estrutura é operada por indivíduos, os quais também detêm múltiplas interpretações, têm variados pontos de vista, diversidade religiosa e diversidade de valores. Sendo assim, não é possível analisar uma organização pública sem considerar o viés cultural e espiritual dos seus servidores.

As organizações públicas não são “apenas” o resultado de um sistema de regras e de atividades racionalmente ordenadas, nem tampouco apenas o produto das relações de interdependência ambiental externa (ainda que essas características sejam de extrema relevância para a análise organizacional). Logo, é impossível falarmos de organização sem falarmos de cultura e espiritualidade.

A gestão da administração pública em todas as etapas é exercida por intermédio de pessoas, que, por sua vez, não estão dissociadas de suas escalas sociais e de seus valores éticos e, sobretudo, religiosos. Desse modo, mesmo que haja uma estrutura governamental bem definida na Constituição Federal Brasileira e em leis orgânicas, os servidores públicos são inseridos em ambiente dotados de atributos culturais marcantes.

Os objetivos organizacionais são permeados constantemente por influências socioculturais, os quais dão a verdadeira roupagem nos objetivos institucionais. Isso porque os objetivos institucionais são negociados e resultantes de um arranjo de forças específicas. Segundo Bergue<sup>65</sup>, mesmo que os objetivos organizacionais sejam estabelecidos por indivíduos ou grupos (ministro, secretário, assessores,

---

<sup>65</sup> BERGUE, 2010, p.16.

diretor, etc.), nenhum deles detém, na organização, poder suficiente para estabelecê-los integralmente.

Mesmo havendo os arranjos estruturais pré-definidos por governos estaduais, municipais e federais, o ambiente de uma organização pública é completamente definido através de seus servidores ou pessoas com delegações públicas.

Ressalta-se que as organizações públicas funcionam para atender às demandas sociais e para obtenção de melhores resultados, exigindo uma interpretação dos ambientes culturais, nas quais estão inseridos. Segundo Machado-da-Silva<sup>66</sup>, essa interação é concebida em termos técnicos e institucionais com o setor social, dele retirando e a ele transmitindo, em interação recíproca, normas e padrões de comportamento que constituem modos adequados de ação.

Os valores culturais são transmitidos reciprocamente entre uma organização e a sociedade, podendo ser salutar algumas vezes e noutras não, no cumprimento das funções institucionais. Por esse motivo, os planejamentos gerenciais na administração pública jamais deverão ser planejados e deliberados sem considerar os valores, a cultura social, as crenças que acabaram sendo impregnados ao longo do desenvolvimento da instituição, sob pena de a gestão pública obter resultados inócuos.

Nesse contexto, Bergue<sup>67</sup> (2010, p. 21) retratando a influência social no ambiente organizacional, afirma que os modelos gerenciais que estão desacompanhados de uma reflexão acerca de valores compatíveis com a sua missão institucional impregnada de valores éticos e morais, tenderão a serem superficiais e naufragarem conforme as pressões sociais absorvidas, o que significa um enorme prejuízo para a organização e conseqüentemente para a sociedade.

---

<sup>66</sup> MACHADO-DA-SILVA, Clóvis Luiz. Nota Técnica: A estratégia e organizações: conversação necessária. In: CLEGG, Stewart R. HARDY; Cynthia; NORD, Walter R. (Orgs.). *Handbook de estudos organizacionais: ação e análise organizacionais*. v. 3. São Paulo: Atlas, 2004, p.253.

<sup>67</sup> BERGUE, 2010, p. 21.

### 3.3 A cultura organizacional da administração pública no imaginário social brasileiro

Ao procurar elementos para que se possa caracterizar a cultura organizacional nas instituições brasileiras, os pesquisadores procuram identificar pontos congruentes na cultura brasileira que influenciam na sua cultura organizacional. É evidente que as pesquisas se direcionaram aos costumes, as crenças e valores brasileiros, uma vez que a cultura nacional está bem evidenciada nas organizações empresariais, principalmente nas organizações públicas.

Quando os pesquisadores tentam traçar elementos culturais brasileiros comuns na formação da cultura organizacional brasileira, um dos elementos mais marcantes, sem dúvida, é a imposição vertical do indivíduo. Esse elemento cultural se mostra um traço marcante na estrutura da administração pública brasileira. E, mesmo na contemporaneidade, ainda se ouve, com freqüência, frases como: “Sabe com quem está falando?” ou, em outras versões, como “Meu pai é Juiz”, “Sou filha do deputado tal”, “Sou filho do coronel da Polícia Militar”.<sup>68</sup>

Isso se deve ao fato de que a administração pública brasileira tem estruturas orgânicas que privilegiam as posições hierárquicas, em que as mencionadas expressões são frequentemente usadas para alimentar privilégios, favores e manutenções de imposição social.

DaMatta, menciona as situações em que é comum utilizar essa expressão como meio de imposição social:

(a) Sentir sua autoridade ameaçada ou diminuída; (b) desejar impor de forma cabal e definitiva seu poder; (c) inconsciente ou conscientemente perceber no seu interlocutor uma possibilidade de inferiorizá-lo em relação ao seu status social; (d) for pessoa inteiramente fraca ou que sofre de complexo de inferioridade; (e) o interlocutor, de uma forma ou de outra, é percebido como ameaça ao cargo que ocupa<sup>69</sup>.

Ao tratar da cultura que uma organização está inserida, deve-se considerar que o Brasil é um país que foi colonizado oficialmente por portugueses, porém, ao

---

<sup>68</sup> DAMATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997, p. 14.

<sup>69</sup> DAMATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997, p.187.

longo da sua história, sofreu influências culturais e religiosas de várias etnias, como índios e negros, além da presença de várias colônias de imigrantes, tais como alemães, italianos, árabes, japoneses, franceses e holandeses. Diante dessa miscelânea cultural, o Brasil se tornou um dos dois países mais diversificados e heterogêneos do mundo<sup>70</sup>.

Esses traços históricos e culturais têm mostrado, desde o surgimento do Brasil, que ainda estão bem presentes na nossa sociedade e principalmente no comportamento organizacional de instituições públicas e privadas. Pode-se dizer que alguns traços históricos e culturais ainda são quase imutáveis, tais como a discriminação de grupos étnicos (como pobres, negros, índios, homossexuais), corrupção no serviço público e o oportunismo nas organizações.

Diante de uma multiplicidade cultural e religiosa composta de várias etnias, pode se considerar que o Brasil não possui uma cultura claramente decifrável, considerando apenas as suas fronteiras. Ao analisar a partir de uma perspectiva pós-moderna, a maioria das pesquisas e estudos em análise organizacional busca investigar a influência dessa miscelânea cultural brasileira nas organizações locais<sup>71</sup>.

Considerando a cultura brasileira, impregnada de uma diversidade social, não se pode deixar de mencionar a grande influência dessa pluralidade nas mudanças sociais. Assim, vários pesquisadores apontam a cultura brasileira, com vários aspectos negativos, principalmente em organizações públicas.

Alcadipani e Crubellate, que também analisaram outros artigos científicos que tratam da cultura organizacional brasileira, exemplificam pontos críticos da cultura brasileira que foram absorvidos nas organizações públicas como o formalismo, a flexibilidade, a lealdade às pessoas e o paternalismo. São elementos visíveis e bem respaldados no funcionamento da administração pública brasileira.

A natureza personalista nas relações sociais é muito recorrente na administração brasileira. É habitual se ouvir pessoas dizendo que “quem tem amigos na vida, tem tudo” e principalmente quando esse amigo se trata de uma autoridade pública, a qual poderá lhe beneficiar caso a pessoa ou um familiar seu transgrida alguma legislação.

---

<sup>70</sup> RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

<sup>71</sup> ALCADIPANI, Rafael; CRUBELLATE, João Marcelo; *Cultura Organizacional: Generalizações Improváveis e Conceituações Imprecisas*. In: *Revista de Administração de Empresas*. vol. 43, n. 2, São Paulo, Apr./June, 2003, p.64-65.

Nos estudos de Alcadipani e Crubellate sobre a cultura organizacional, aponta-se a natureza personalista das relações sociais no Brasil como sendo um aspecto negativo para o desenvolvimento profissional e organizacional. Essas cooperações são fruto de relações afetivas, as quais estão sempre em busca de favores pessoais ou como levar vantagem em tudo, mesmo que isso signifique prejuízo social e infrinja princípios constitucionais como a moralidade e a impessoalidade na administração pública.

No centro das organizações estão as pessoas que galgam espaços seletos na estrutura organizacional, as quais irão utilizar alguns mecanismos e subterfúgios para manterem e ou conquistarem ascensões em suas carreiras. Essas disputas pessoais internas, em alguns casos, podem gerar entraves para o desenvolvimento da estrutura da organização.

Nas organizações públicas, as disputas são bem notórias, ocasionando dificuldades entre acomodar interesses pessoais arraigados nas organizações, com as reais necessidades administrativas necessárias para atender às novas demandas sociais surgidas com o dinamismo social.

O patrimonialismo é outra característica cultural marcante na administração pública brasileira, cujos gestores públicos, através de manobras administrativas, procuraram fraudar a legislação e princípios da administração pública, com intuito de levarem vantagens econômicas para si ou para outros. Os gestores não fazem distinção do que é patrimônio público do que é privado. O patrimonialismo faz parte da história política brasileira, sendo implantando desde o Estado Colonial, nas concessões de títulos aos “senhores de terra”, perpassando pelo período imperial (1822-1889) e chegando à República Velha (1889-1930).

O traço cultural da patrimonialismo, mesmo hoje, ainda é marcante dentro da administração pública brasileira com o uso e a presença do chamado “jeitinho brasileiro”, isto é, quando os representantes públicos ainda veem o cargo em que ocupam como uma “propriedade privada” e o utilizam das mais variadas formas para seu benefício próprio, em detrimento ao patrimônio e interesses públicos.

Outro traço marcante da cultura patrimonialista brasileira são os cargos em comissão, os quais são de livre nomeação e exoneração pelos chefes do Poder Executivo. Tais cargos são moedas de barganha, principalmente em período eleitoral, em que os candidatos buscam arrecadação para verbas de campanhas em

troca de cargos comissionados em eventual êxito, nas eleições. O resultado dessas barganhas é normalmente verdadeiras dilapidações do patrimônio público.

Consoante ao estudo de Carbone<sup>72</sup>, a história da administração pública brasileira ainda é muito recente e tem um *modus operandi* próprio. O autor menciona que, nas organizações públicas, os aspectos pessoais ainda se sobressaem, como a lealdade às pessoas e desenvolvimentos de habilidades diplomáticas nas relações de trabalho, a fim de evitar divergências no âmbito das relações.

Em reuniões na administração pública para discussões e deliberações, em que estão presentes gestores de cargos de direção, é bastante comum poucas interferências e discordâncias, denotando a centralização de poder e sua manutenção, o que interfere nas dificuldades de reformas administrativas necessárias às melhorias e abrangência de distributividade e cobertura do serviço público. Carbone enfatiza também as relações de estima e dos jogos de influência, que são verdadeiras marcas das organizações públicas, o que leva à impunidade, ao corporativismo e à corrupção silenciosa.

Para manter relações de trabalho na administração pública brasileira e até se manter vivo nela, Carbone menciona algumas habilidades que o servidor público acaba desenvolvendo durante a sua carreira, tais como: jogo de cintura, muita esperteza, amigos influentes, habilidades diplomáticas para não ferir suscetibilidades, paciência, compreensão para com a incompetência alheia e outras coisas do gênero.

Na administração pública brasileira, referenciais de boa gestão como a produtividade e o empreendedorismo, podem, em determinadas circunstâncias, até significar ameaças aos que estão ocupando cargos de chefia e tais referenciais poderão ser veementemente rechaçados. Alguns pesquisadores, como Caldeira<sup>73</sup> e Carbone<sup>74</sup>, afirmam que, no contexto da administração pública brasileira, o empreendedorismo não é ainda sinônimo de conquistas.

Outro traço marcante da cultura brasileira entranhada na administração pública brasileira é o chamado “jeitinho”, que significa ainda uma resistência cultural

---

<sup>72</sup> CARBONE, Pedro Paulo. Cultura organizacional no setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p.1-5, mar./abr. 2000. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6273/4864> Acesso em: 15/02/2016

<sup>73</sup> CALDEIRA, Jorge. *Mauá: empresário do Império*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

<sup>74</sup> CARBONE, 2000, p. 2.

às determinações legais. Segundo os antropólogos brasileiros Barbosa<sup>75</sup> e DaMatta<sup>76</sup>, o jeitinho brasileiro é uma estratégia para suavizar as formas impessoais que regem as relações pessoais.

O formalismo também é destaque nos modelos gerenciais da administração pública brasileira, o qual gera verdadeiras estratégias regulamentares, a fim de evitar riscos, ambiguidades, incertezas, aumento da previsibilidade e controle sobre as ações e comportamentos humanos. Ou seja, esse traço está presente no apego a leis e regras, e pode provocar discrepâncias entre o que é escrito e o que é realizado, ou entre o que é dito e o que é de fato feito. Na prática, tal condição implica a multiplicação das atividades de controle<sup>77</sup>.

Todos esses padrões culturais impregnados na administração pública brasileira, em geral, não admitem mudanças bruscas, entretanto são passíveis de alterações que deverão ser gerenciadas gradativamente.

---

<sup>75</sup> BARBOSA, L. *O jeitinho brasileiro: a arte de ser mais igual que os outros*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

<sup>76</sup> DAMATTA, R. *O que faz do Brasil, Brasil?* 5. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1991.

<sup>77</sup> BARROS, Betânia Tanure de; PRATES, Marco Aurélio Spyer. *O estilo brasileiro de administrar*. São Paulo: Atlas, 1996.

## **4 A POLÍCIA CIVIL E A CULTURA ORGANIZACIONAL**

### **4.1 A cultura organizacional da Polícia Civil**

A Polícia Civil brasileira tem a função definida constitucionalmente como instituição de segurança pública responsável em apurar as circunstâncias e autoria de um fato que é definido legalmente como crime, através de um instrumento processual chamado inquérito policial.

O desenvolvimento desse instrumento tem a finalidade de coletar provas do crime, entretanto, tem perdido a sua eficácia, devido ao desvio de sua função, ocasionado por uma cultura organizacional mal formulada por crenças e valores que foram deturpando a verdadeira missão da Polícia Civil. Atualmente, no Brasil, há uma verdadeira decadência da atividade investigativa.

Considerando todo o processo histórico, social e cultural da sociedade brasileira, marcado por vários períodos de instabilidades políticas e econômicas, a Constituição Federal de 1988 veio abrir um novo período democrático. Nesse contexto de recente democracia, a população brasileira já vivenciou vários períodos de pressões sociais, em que o cidadão constantemente exige melhorias nos níveis de qualidade e quantidade dos serviços públicos, principalmente no que concerne à segurança pública.

As instabilidades políticas e econômicas aumentam o índice de pessoas à margem da sociedade e afetam conseqüentemente e de forma generalizada a segurança pública da população, a qual passa a exigir que os órgãos atuem cada vez com mais rigor nas execuções da atividade policial contra os indivíduos que transgridam a legislação criminal.

É evidente que a administração pública brasileira sofre e absorve pressões externas, ainda mais quando se trata de violência urbana, a qual atinge todos os níveis de classes sociais. Considerando uma organização pública, tal como é estruturada a Polícia Civil, encontrará um sistema de gestão pré-definido institucionalmente por leis e regulamentos orgânicos, como também será definida por aspectos subjetivos e principalmente históricos, os quais estão selados em

valores e crenças perceptíveis no desempenho dos membros que irão atuar nessa organização.

Nessa perspectiva, é crucial certificar as influências culturais, históricas, sociais e religiosas e seus reflexos negativos e positivos na vida profissional dos seus agentes e o que isso resulta nos objetivos institucionais, além da necessidade de certificar mecanismos de gestão que possam fomentar a espiritualidade na organização, em que seus membros trabalhariam mais pela alteridade no desempenho das suas atribuições e diminuir os índices de desvio de função.

No âmbito da gestão da Polícia Civil, em geral, não há ainda uma preocupação dos gestores estaduais em desenvolver políticas gerenciais que tenham foco na cultura organizacional. Políticas com esse direcionamento seriam elaboradas com mudanças planejadas, em que seus líderes teriam o papel de inspirar processos sociais e manifestações culturais, desenvolvendo parâmetros que possam influenciar na construção de uma instituição mais austera e humana, com crenças e valores que possam resultar na diminuição dos índices de criminalidade, utilizando o inquérito policial como seu instrumento de apuração dos crimes e oferecendo à população brasileira o verdadeiro acesso à justiça.

Para Schein<sup>78</sup>, (1992) essa mudança de padrões, aprofundada por um longo processo histórico, é perfeitamente possível, o que pode ser transmitida por novos símbolos e significados, isto é, transmitida por seminários, *workshops*, *coaching* mídias e discursos gerenciais.

Diante da disseminação das relações sociais em massa nos centros urbanos, inchaço populacional nas zonas periféricas das cidades e conseqüentemente uma crescente nos índices de criminalidade, as exigências, a partir das primeiras décadas de 2000, aumentaram para um maior controle da violência que tem interferido na vida do brasileiro.

Surgiram pesquisas e discussões acadêmicas defendendo mudanças, considerando uma cultura planejada, o que se reacendeu ainda com mais força nas gestões públicas. Considerando todo histórico da construção da Polícia Civil, que se trata de uma instituição com grande força estabilizadora, influenciada pelo militarismo e paternalismo na sua gestão, mudanças na sua cultura organizacional somente seria possível, se ocorressem através de planejamento e formatação dos

---

<sup>78</sup> SCHEIN, Edgar. H. *Organizational culture and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass, 1992.

processos sociais e manifestações culturais, coordenadas pelos líderes, gerando mudanças na construção coletiva de valores e crenças, inspirando os liderados. Neste sentido para Schein<sup>79</sup>, ainda com instituição como formação estável, é possível que essa estrutura de raízes profundas seja transformada por intervenções gerenciais.

Ao considerar que a cultura de uma organização pode ser definida através de conjunto de hábitos, crenças, valores e símbolos que foram herdados conforme processo histórico, a atuação violenta dos servidores da Polícia Civil contemporânea ainda encontra raízes profundas e poucos rompimentos foram alterados nessa instituição. Em termos de execução de políticas públicas para diminuir os índices de criminalidade, a violência física se trata de uma rotina em ambientes de delegacias de polícia.

Além de ressaltar os aspectos endógenos, é necessário ressaltar também os exógenos, uma vez que a Polícia Civil está inserida em uma complexa sociedade, marcada por grandes crises socioeconômicas, com uma grande porcentagem da população que reside às margens de zonas periféricas dos centros urbanos. Essa população periférica sempre foi estereotipada como responsáveis pela marginalização e apontada como a responsável pelos altos índices de criminalidade.

Existe uma elite oligárquica que ainda oferece grande resistência no desenvolvimento de políticas públicas considerando a alteridade e humanidade. Há vários vetores externos e internos, como os que estão voltados inteiramente para a gestão da Polícia Civil, que fragilizam o espírito de alteridade e influenciam o código de conduta totalmente adversa nos seus servidores, ressaltando o uso da violência como meio necessário para contenção da violência e causando anomalias no resultado da atividade policial investigativa.

Concomitantemente, é comum o cidadão brasileiro atribuir os altos índices de criminalidade ao desenvolvimento das organizações de defesa de Direitos Humanos e a legislações criminais que intitulam como brandas para a punição de malfeitores.

Considerando o nefasto cenário de altos índices de criminalidade e a falta de um planejamento da cultura organizacional, instituições como Polícia Civil, responsáveis pela investigação de fatos delituosos, acabam absorvendo a exigência

---

<sup>79</sup> SCHEIN, Edgar H. *Organizational culture and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass, 1992.

social pelo endurecimento da legislação criminal, como o aumento do período de encarceramento ou até mesmo a própria morte do infrator.

Vale ressaltar que o Fórum Brasileiro de Segurança Pública tem lançado todos os anos o Anuário de Segurança Pública. Trata-se de um excelente canal de pesquisas e estatísticas, uma vez que busca retratar o cenário nacional da segurança pública e dar transparência fundamental na elaboração de novas políticas públicas, visando à diminuição dos altos índices de criminalidade.

Sendo assim, o último Anuário de Segurança Pública 2015, coordenado pelos pesquisadores Renato Sergio de Lima e Samira Bueno, registrou que 50% da população residente nas grandes cidades concordam com a frase “bandido bom é bandido morto.” De acordo com a pesquisa, o número de mortos decorrentes de intervenção policial, no Brasil, já é a segunda causa de mortes violentas intencionais, sendo 46,6 % superior ao número de latrocínios.<sup>80</sup>

Constata-se assim, um “mata-mata” extremamente cruel, que fomenta socialmente a violência urbana e que permeia a cultura organizacional dos órgãos policiais com a ideia do policial vingador. Ressalta-se, ainda, que o próprio policial é vítima dessa violência e que esse incentivo à violência, como meio de controle social, não oferece nada aos quase 700 mil policiais, além de uma insígnia de herói, enquanto suas mortes em “combate” já atingiram a marca de 398 em 2014<sup>81</sup>.

#### **4.2 As heranças culturais presentes na organização da Polícia Civil**

As polícias civis brasileiras mantêm as mesmas características básicas em relação às demais organizações públicas brasileiras, tais como: apego às regras e rotinas, com resistência a mudanças gerenciais, supervalorização da hierarquia, paternalismo nas relações e apego e centralização do poder.

A estrutura de carreira no âmbito da Polícia Civil está dividida em três principais cargos: Delegado de Polícia, Investigador e Escrivão. A relação de trabalho entre as carreiras da Polícia Civil ainda é marcada pelos traços do

---

80 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015. São Paulo, Ano 9, 2015, p.6.

81 FÓRUM DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2015, p. 8.

paternalismo, o que está entranhado em seus estatutos e regulamentos, o que afeta consideravelmente a matéria “pessoal”, tais como as licenças e vantagens.

As escolhas para cargos comissionados ainda são avaliadas pelos critérios pessoais, jogos de influências de poder e relações diplomáticas, enquanto, por outro lado, critérios como produtividade e dinamismo são colocados em segundo plano de avaliação ou na maioria das vezes nem sequer são avaliados.<sup>82</sup>

Na Polícia Civil, os cargos de direção são geralmente ocupados por Delegados de Polícia, evidenciando uma herança cultural do paternalismo e conseqüentemente, ao tratar de discussões e deliberações a respeito de remuneração e desenvolvimento da carreira, são os cargos que mais recebem privilégios.

Por conta dessa disparidade de tratamento da questão pessoal entre carreiras dentro de uma instituição policial, vêm ocorrendo, em diversos estados da Federação, crises de forças, marcadas pela existência de disparidades salariais entre a carreira de Delegado de Polícia e a carreira de Investigadores e Escrivães de Polícia.

Tais crises internas entre membros de mesma corporação já foram evidenciadas na Polícia Federal e em algumas Secretarias de Segurança Pública dos estados da Federação como a do estado da Bahia. A reportagem assinada por Carvalho<sup>83</sup>, no site O Globo, em 1º/02/2014, retrata a profunda crise entre cargos da Polícia Federal: os investigadores em “guerra” contra os delegados por cargos estratégicos na direção da instituição, assim como salários e reforma na polícia.

Os cargos de investigadores intitulam a crise interna como “feudo dos bacharéis”, numa referência aos Delegados de Polícia que ocupam, em grande maioria, os cargos estratégicos que definem as políticas internas da instituição. Com atos de desobediência e resistência de ordens internas, os investigadores se recusaram abertamente a cumprir ordens dos Delegados de Polícia, gerando uma

---

<sup>82</sup> BERGUE, Sandro Trescastro. *Cultura e mudança organizacional*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC. Brasília: CAPES - UAB, 2010, p.43.

<sup>83</sup> CARVALHO, Jaílton de. *Crise entre delegados e agentes afeta trabalho da PF*. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/crise-entre-delegados-agentes-afeta-trabalho-da-pf-11476902#ixzz4EtH37CJ0> Acesso em: 20/05/2016.

greve interna não declarada, o que causou severos prejuízos ao serviço de segurança pública<sup>84</sup>.

A Polícia Civil ainda é uma instituição que possui um modelo de gestão bastante burocrático, gerando uma administração engessada e não alinhada com as necessidades sociais e econômicas do País. Caracteriza-se por uma instituição pública extremamente autoritária, com centralização de poder, em estrutura hierárquica ultrapassada.

Constata-se que a centralização de poder tem sido uma das principais causas para desaparecimento e desvio de função da atividade investigativa, o que está estampado nas precárias condições de trabalho das delegacias de Polícia, que não possuem qualquer tipo de autonomia financeira, administrativa e se tornaram locais obsoletos e inoperantes.

Como na gestão da Polícia Civil ainda tem uma excessiva verticalização da estrutura hierárquica, qualquer desenvoltura empreendedora pode ser considerada uma ameaça e logo é desestimulada e rechaçada por forças internas. Outra característica também visível e prejudicial na gestão da Polícia Civil, definida por Carbone<sup>85</sup>, é o reformismo, marcado por descontinuidade administrativa, ambiente com desconfiança generalizada, alto grau de corporativismo como mecanismo de resistência à mudança, em vez de haver aproveitamento e consideração dos avanços conquistados.

Esses elementos caracterizadores fazem parte de todos os níveis da cultura da Polícia Civil brasileira, com rituais e simbologia bem definidos nos seus processos organizacionais, sendo compartilhados e utilizados como estratégias de gestão, uma vez que encontram raízes profundas, lastreada pela sua história, crenças e valores absorvidos ao longo da sua existência.

Nesse sentido, Bergue<sup>86</sup> argumenta que a cultura é algo que permeia, ao longo de séculos e décadas, a estrutura, os processos e as pessoas de uma organização, interferindo de forma determinante no seu desempenho. O autor alerta para a necessidade de os gestores perceberem e compreenderem essa teia de

---

<sup>84</sup> CARVALHO, Jaílton de. *Crise entre delegados e agentes afeta trabalho da PF*. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/crise-entre-delegados-agentes-afeta-trabalho-da-pf-11476902#ixzz4EtH37CJ0> Acesso em: 20/05/2016

<sup>85</sup> CARBONE, 2000, p. 3.

<sup>86</sup> BERGUE, 2010, p. 25.

valores, a fim de orientá-los para os melhores objetivos institucionais, sobretudo por meio de ações gerenciais.

#### **4.3 Influências e pressões da cultura que incidem na cultura organização da Polícia Civil**

Outra grande herança histórica é o relacionamento entre os órgãos de segurança pública, entre eles a Polícia Civil, com a população periférica, predominantemente composta por negros e mestiços, em que os grupos raciais são estereotipados, o que causa mortes e injustiças em procedimentos criminais até nos dias de hoje.

A discriminação, violência e repressão contra as minorias raciais, estereotipadas em criminosos, datam desde a passagem do século XIX para o XX. Nessa de transição dos séculos, aprofundaram-se a ideia do papel da polícia como controladora social da marginalidade e a definição de quem são os criminosos sociais.

Tais criminosos sociais estavam associados à crise da etnia, envolvendo os negros, índios e mestiços, os quais compunham uma classe de pessoas despossuídas, que viviam à margem da sociedade, desprovidas de qualquer política pública que permitissem a sua inclusão social. Pelo contrário, já existiam até teorias de higienização sanitária, que seria a eliminação gradual de raças que estavam associadas à vagabundagem e à vadiagem.

As teorias de higienização sanitária atravessaram décadas e deixaram traços na antropologia criminal, uma vez que, em certo tempo, tratou o negro e o mestiço como raças com tendência a serem criminosas. Defendidas por teóricos como Cesare Lombroso e Raimundo Nina Rodrigues, seus valores e crenças ainda estão bem presentes no combate da Polícia Civil brasileira à criminalidade.

Raimundo Nina Rodrigues, em obra publicada em 1899, defendia que os cruzamentos de raças negras, índios e brancos produziam pessoas geneticamente vulneráveis e moralmente tendenciosas a crimes.

O cruzamento de raças tão diferentes antropologicamente, como são as raças branca, negra e vermelha, resultou num produto desequilibrado e de

frágil resistência física e moral, não podendo se adaptar ao clima do Brasil nem às condições da luta social das raças superiores<sup>87</sup>.

Mesmo que o princípio da isonomia esteja fincado como cláusula pétrea na Constituição Federal de 1988, a discriminação de grupos raciais ainda é fator influente na cultura organizacional dos ambientes policiais. São influências históricas, pois a própria sociedade brasileira caracteriza fisicamente o infrator, sendo mais provável imputar delitos a indivíduos mestiços, de cor parda ou negra, do sexo masculino, residentes nas regiões periféricas da cidade.

Nina Rodrigues, na sua obra *As raças humanas e a responsabilidade penal no Brasil*, publicada originalmente em 1894, menciona que os legisladores eram influenciados por dogmas religiosos, em que todos são iguais perante a lei, independentemente de raça e cor, ao passo que o referido antropólogo e legista defendia, ao contrário, que seres humanos, produtos da miscigenação, eram propensos à violência, razão pela qual a legislação deveria ser, para eles, mais severa.

Os nossos legisladores em matéria de conhecimento biológico e sociológico não vão muito além do ensino religioso, e influenciados por eles transportaram para os códigos este princípio da igualdade. [...] Seriam os médicos assim os únicos autorizados a lidar com a “dificuldade real”, que consiste em avaliar a responsabilidade dessas raças já incorporadas à nossa sociedade, gozando dos mesmos direitos e colaborando conosco na civilização<sup>88</sup>.

Na verdade, ainda há uma constância na sociedade brasileira à discriminação racial, em que se atribui às baixas camadas sociais culpa de altos índices de criminalidades. Jovens negros ou pardos que são residentes em áreas periféricas dos grandes centros urbanos são culturalmente responsabilizados pela violência urbana. Nesse sentido, estudiosos como Pedroso<sup>89</sup> apontavam que a miscigenação brasileira tenderia à criminalidade, vícios e pobreza, comprometendo até mesmo o progresso da nação brasileira.

Consciente e inconscientemente, as citadas teorias antropológicas criminais da suposta degeneração da raça humana em razão do cruzamento com raças

---

<sup>87</sup> RODRIGUES, Raimundo Nina. Métissage, dégénérescence et crime. Tradução de Mariza Corrêa, In: *Archives d'Anthropologie Criminelle*, v.14, n.83, 1899.

<sup>88</sup> RODRIGUES, Raimundo Nina. *As raças humanas e a responsabilidade penal no Brasil* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2011, 95p. ISNM 978-85-7982-075-5. Available from SciELO Books, p. 107-108.)

<sup>89</sup> PEDROSO, 2005, p. 95.

denominadas inferiores, permeiam o ambiente organizacional da Polícia Civil brasileira, a qual ainda carrega traços dos estudos de etnografia do médico legista e antropólogo Raimundo Nina Rodrigues, em especial os que tratavam do fetichismo dos negros baianos. O empirismo científico de seus trabalhos dimensionou a etnografia no Brasil.

O Anuário de Segurança Pública Brasileira 2015 registra que a discriminação de grupos por raça está ainda bem presente na cultura brasileira, o que exerce influência nos valores e crenças, consciente e inconscientemente, no ambiente organizacional das polícias brasileiras. Como exemplo, 50% dos residentes nas grandes cidades brasileiras concordam com a expressão “bandido bom é bandido morto”. Esse percentual é ainda maior nos moradores do Sul do País, colonizados por raças europeias (54%), como também entre aqueles que se declaram brancos (53,5%)<sup>90</sup>. A afirmação retratada na citada pesquisa, representa uma descrença da população brasileira na Justiça Criminal e conseqüentemente estes valores e crenças populares influenciam o ambiente organizacional das polícias brasileiras, onde seus servidores são levados a agirem com violência ao invés de usarem os procedimentos legais conforme suas atribuições.

Ainda segundo o Anuário, a intervenção policial representa 5% das mortes violentas intencionais, superando em 46,65% a quantidade registrada de latrocínios em 2014. Já a respeito da satisfação com o atendimento prestado pelas polícias, o resultado demonstrou que a satisfação é maior para os brancos do que para os não brancos.

Na prática, constata-se que um jovem negro de periferia é sempre alvo de maior atenção e controle por parte da Polícia do que um jovem branco residente de bairros nobres. É comum, nas delegacias de polícia, quando as vítimas relatam o crime que sofreram, dizer que não imaginavam que seriam vítimas de determinado indivíduo por ser ele um indivíduo branco, de boa aparência e bem vestido.

Na evolução histórica do processo de criação e desenvolvimento da atividade das polícias brasileiras, fica evidente que essas se dão através da repressão violenta. No mesmo sentido, Pedroso<sup>91</sup> argumenta que a polícia estaria na rede capilar de dominação e alicerçada pela ordem jurídica, a qual racionaliza por escrito os instrumentos de repressão.

---

<sup>90</sup> FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA, 2015, p. 7.

<sup>91</sup> PEDROSO, 2005. p. 54.

O que se verifica ao longo de história das Polícias brasileiras, foi a formação de aparato policial instituído com característica prioritariamente repressora, controladas por ditames de vários governos autoritários que sucederam no Brasil.

Mesmo com histórico dos aparatos policiais constituídos prioritariamente à agirem de forma repressora, a Constituição Federal de 1988, inaugurou-se o que seria a era da liberdade democrática, haja vista a criação de vários mecanismos constitucionais para conter a atuação estatal, sobretudo através de seus agentes públicos que transgridam direitos e liberdades individuais, os chamados “remédios constitucionais”, que, de acordo com Pinho, são “os meios colocados à disposição dos indivíduos pela Constituição para a proteção de seus direitos fundamentais”<sup>92</sup>.

No bojo da Constituição Federal tem instrumentos processuais para inibir, impedir e reparar direitos e liberdades que foram violados pelo abuso de poder das instituições governamentais. Estão previstos na Constituição Federal de 1988 e são eles: os Habeas Corpus (art. 5º, LXVIII), Habeas Data (art. 5º, LXXII), Mandado de Segurança Individual (art. 5º, LXIX), Mandado de Segurança Coletivo (art. 5º, LXX), Direito de Petição (art. 5º, XXXIV a), Direito à Certidão (art. 5º, XXXIV, b), Mandado de Injunção (art. 5º, LXXI), Ação Popular (art. 5º, LXXIII) e Ação Civil Pública (art. 129, III). Porém mesmo com todas as garantias constitucionais alçadas como direitos fundamentais na Carta Magna de 1988, a cada 03 horas uma pessoa foi morta pela polícia no ano de 2014, resultando em 3.009 vítimas, segundo dados do *Anuário de Segurança Pública*, publicada em 2015.<sup>93</sup> Portanto, pela expressividade números de mortes em intervenções policiais, as ações policiais são habitualmente questionadas pela quantidade de intervenções que resultam em mortes.

Apesar de tantas garantias constitucionais, vários desses direitos são habitualmente violados, principalmente pelos órgãos policiais brasileiros, isto é, tanto a Polícia Civil como a Polícia Militar, pressionadas socialmente para conter a onda de violência nos centros urbanos. Em meio a um ambiente organizacional desestruturado, violam direitos e garantias individuais presentes em nossa Constituição Federal, tornando a nossa democracia ainda mais mitigada.

Ao contrário da democracia e isonomia ao acesso à justiça, Mena assevera que

---

<sup>92</sup> PINHO, Rodrigo Cesar Rabello. *Teoria geral constituição e direitos fundamentais*. 14. Ed. – São Paulo: Saraiva, 2014, p. 173. (Coleção sinopses jurídicas; v.17)

<sup>93</sup> FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015*. São Paulo, Ano 9, 2015.p.6.

As polícias, de fato, não se encontram sós nesse quadro de violência, cujo verso estão os baixos salários, o treinamento deficiente, a falta de equipamentos e o duro enfrentamento de criminosos cada vez mais organizados e armados, que não vacilam em atirar, na certeza de que, ao escaparem vivos de um cerco, dificilmente serão pegos por uma investigação. O embrutecimento dessa polícia é também o da sociedade brasileira, um país em que banalizam o assassinato, o racismo, o desrespeito às leis e a corrupção<sup>94</sup>.

No Brasil, é flagrante a dicotomia vivida quando se trata de violência. Por um lado, tem-se uma ordem jurídica democrática e um aparente Estado garantidor dos direitos e liberdades individuais, porém, por outro lado, tem-se culturalmente as organizações governamentais, que não agem conforme tal democracia positivada em nossa ordem jurídica e ainda conta com uma absurda condescendência da população brasileira, havendo toda esta violência exercida pelos órgãos de segurança pública. Violência que está arraigada na estrutura dessas instituições há anos, desde a sua formação.

#### **4.4 O gerenciamento ético da cultura, através de valores de uma ética cristã**

Só em 2013, 2212 pessoas foram mortas pelas polícias brasileiras, segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública no ano de 2014<sup>95</sup>. Isso quer dizer que, ao menos, seis foram mortas por dia, ou um a cada 100 mil brasileiros ao longo do ano. No mesmo período, a polícia norte-americana matou 461 pessoas. Já as corporações do Reino Unido e do Japão não mataram ninguém.

Considerando a quantidade de pessoas mortas em atividade policial no Brasil e correlacionando com outros países, é perceptível que a violência ainda tem sido mecanismo de controle social, paralelo à franca decadência da atividade investigativa a cargo da Polícia Civil brasileira.

Os padrões culturais de uma organização como a Polícia Civil levaram anos para serem formados. Atualmente, no contexto brasileiro, essa atividade, tão fundamental para manutenção da sociedade, tem sofrido sérias dificuldades,

---

<sup>94</sup> MENA, 2015, p. 21.

<sup>95</sup> FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA, *Anuário de Segurança Pública 2014*. Ano 8, p. 42.

ocasionadas principalmente por valores e crenças deturpadas a respeito da sua atividade fim, que é a de coletar provas de um crime através do inquérito policial.

Não é possível em organizações públicas como a Polícia Civil operar rupturas bruscas e essas transformações devem ser adaptadas e operadas em vetores considerados essenciais na sua estrutura e na finalidade institucional. Tal mudança gradativa somente é possível a partir de uma análise e diagnóstico dos seus componentes culturais, que levam ao desvio anômalo de sua atividade fim.

O ser humano é singular, individual e não programável, ou seja, um baluarte de subjetivismo que emprega a vida em um arranjo governamental. Todo seu arcabouço espiritual irá definir suas ações profissionais. Toda a estrutura governamental dotada de diplomas institucionais e fortalecimento de corregedorias, diversos órgãos de fiscalização, como Tribunais de Contas, não têm sido eficazes para evitarem diversos atos de corrupção no serviço público e desvio de poder e funções.

As melhorias e desenvolvimento de tecnologias na organização mecanicista das gestões públicas não têm sido suficiente para promoverem uma reforma moral e ética no serviço público, gerando servidores mais austeros e, em contrapartida, os gestores têm buscado mudanças estruturais ocasionando mais burocracia e diminuindo a eficácia e eficiência nos resultados.

O período de desenvolvimento e efetivação da Polícia Civil atravessou regimes autoritários, entrou em uma recente democracia, relacionada com uma sociedade carente em diversos serviços públicos básicos, como acesso à alimentação digna, saúde, educação de qualidade, mobilidade urbana. Toda essa precariedade no serviço público torna o território propenso ao aumento da violência. Com as exigências sociais para soluções rápidas, o Estado, através de seus agentes públicos, usa a força para contenção de picos de violência. Poucas diretrizes governamentais foram implementadas para diminuir a intervenção estatal através do uso da força.

Foi o século dos genocídios, da limpeza étnica, do Holocausto e do desaparecimento forçado. Os estados envolvidos se caracterizam pela sistemática violação dos direitos de seus cidadãos por meio de um repressivo aparato policial-militar<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup> SALVO, Vaccaro. Democracia de efeito moral. Movimentos sociais e governabilidades em conflito. In: AVELINO, Nildo; SALVO, Vaccaro (Org.). *Governamentalidade – Segurança*. São Paulo: Intermeios; Brasília: Capes, 2014. (Coleção Contrassensos).

Para Schein<sup>97</sup>, é possível gerenciar a cultura organizacional de uma instituição através de líderes cientes de seus papéis e que sejam inspiradores e manipuladores de manifestações e entendimentos culturais. O autor complementa que os gestores, ao contrário, negligenciam a ética e não exercem com qualidade a sua liderança.

Essa negligência gerencial torna instituições, a exemplo da Polícia Civil, bastante vulneráveis a pressões sociais, em razão da exigência por resultados imediatos, nem que isso signifique a morte de pessoas. Schein argumenta também que, apesar de a cultura ser um fenômeno histórico, é uma força estabilizadora e integradora. Porém, mesmo que de forma lenta, poderia ser alterada por uma intervenção gerencial planejada nos vetores essenciais que definem sua estrutura e suas finalidades institucionais. Ademais, através de diretrizes pautadas principalmente na ética e espírito austero, os líderes gerenciais tornam verdadeiros balizadores e amortecedores das intensas pressões externas.

A ética está inclusa na conduta e a melhor conduta tornaria a convivência humana desejável a todos, considerando não só coletividade como também a singularidade de cada um. Os servidores em âmbito policial passam a agir conforme a cultura organizacional da instituição e paulatinamente vão perdendo a capacidade reflexiva ética diante de suas decisões. Por que fazer isto ou não aquilo? Devo obedecer aos impulsos do coração ou agir como tradicionalmente se age no âmbito da instituição em que sirvo?

Na ética cristã, May<sup>98</sup> retrata a intercessão entre aquele que o homem entende por Deus ou sagrado, consigo mesmo, com a sociedade e a natureza. As decisões, das mais corriqueiras até as de grande envergadura, são permeadas de responsabilidade pessoais e responsabilidade sociais.

Assim sendo, pode-se entender que “a ética” tem a ver com o discernimento do mal e do bem, do correto e do incorreto, do que é responsável e apropriado para o comportamento humano em suas relações sociais e pessoais. A cultura organizacional é construída pela história política e socioeconômica de um Estado, um arranjo que, movimentado por condutas, pode ser ou não pautado por uma ética.

---

<sup>97</sup> SCHEIN, Edgar apud MASCARENHAS, André Ofenhejm. Novamente: podemos gerenciar cultura? In: *Revista de Administração de Empresas*. Vol. 50, n. 2, São Paulo, abr./jun., 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902010000200009>. Acesso em: 25/08/2016.

<sup>98</sup> MAY, Ray H. *Discernimento moral: uma introdução à ética cristã*. Tradução de Walter O. Schlupp. São Leopoldo: Sinodal/EST, 2008, p. 18.

O ser humano, como ser social, constrói as estruturas que possam gerar o bem-estar da vida social e as regras são definidas pela gerência dos detentores de poder. Deve-se, portanto, indagar se toda a construção das estruturas governamentais e órgãos de controle social, como as polícias civis e militares, é pautada em ética.

Aí é que entra a questão da ética. A organização social implica diferenças na valoração de grupos de pessoas, valoração que, por sua vez, determina seu bem-estar ou mal estar. Diferenciamos, segundo categorias de pessoas, entre aquelas que merecem certo tipo de obrigação moral e as que não merecem<sup>99</sup>.

O coração, a válvula propulsora da cultura organizacional, é o poder de sua instituição, é o elemento estruturante que constitui a formação das comunidades. E, quanto maior a arbitrariedade na busca e manutenção de poder, a cultura organizacional de uma instituição tende a ser exclusiva e vulnerável a pressões sociais. O teólogo May diz que o “poder é elemento estruturante em toda questão que diz respeito à comunidade, sendo, portanto, uma preocupação para ética”<sup>100</sup>.

A constituição da cultura organizacional da Polícia Civil, assim como de qualquer órgão da segurança pública brasileira, foi pautada, conforme retrospectos históricos, por políticas excludentes, desde a escravidão dos povos negros africanos aos governos militares autoritários. Sob a insígnia da segurança nacional, perseguiram e retiravam direitos individuais dos considerados “subversivos” que atentavam com a civilização ocidental.

A ética cristã que fundamenta os princípios da ética pública tem carreados exemplos políticos de inclusão e formações sociais que se preocupam não com a coletividade, mas considerando também a singularidade de todos: “Não há judeu nem grego, escravo nem livre, homem nem mulher, pois todos são um em Cristo Jesus”<sup>101</sup>.

Assmann diz que “o fato maior na conjuntura atual do mundo é certamente o pavoroso império da lógica da exclusão e a crescente insensibilidade de muitíssimos

---

<sup>99</sup> MAY, 2008, p. 24.

<sup>100</sup> MAY, 2008, p.25.

<sup>101</sup> BÍBLIA Shedd. Editor responsável Russel P. Shedd. Traduzida em português por João Ferreira de Almeida. – 2. Ed. rev. E atual. no Brasil. São Paulo: Vida Nova; Barueri: Sociedade Bíblica do Brasil, 1997. (Gl 3,28) p.1651.

em relação a ela”<sup>102</sup>. Os dados estatísticos brasileiros em segurança pública e elementos da cultura organizacional da Polícia Civil apontam justamente para esses preocupantes vetores que contribuem para altos índices de violência: a exclusão social e a insensibilidade da população brasileira com altos índices de homicídios registrados nos últimos anos.

As culturas organizacionais em órgãos de segurança pública foram construídas apartadas de uma ética cristã e fundamentadas em políticas de manutenção do poder, através de uma democracia que não inclui a participação plena de todos e principalmente no concerne à tomada de decisões.

Conforme todo o seu retrospecto histórico, a formação da cultura organizacional da Polícia Civil foi criada por regimes governamentais, envolvidos em profundas crises de valores, que são fundamentais para uma vida social, como bem diz Gastaldi:

[...] sabemos que os valores são o núcleo da vida social, porque neles se fundamentam tanto a criação como a conservação das normas sociais. Se não há valores, não há conduta social: a sociedade fragmenta-se como totalidade e a cultura se dissolve, porque no núcleo de qualquer estrutura há um conjunto de valores<sup>103</sup>.

A crise de valores no âmbito da Polícia Civil está evidenciada no histórico desvio anômalo de suas funções institucionais, desprivilegiando a atividade investigativa e exaltando o uso da força como meio de combate à violência. As instituições de segurança pública brasileira ao longo dos anos vêm sendo utilizadas como instituição de manutenção do poder governamental e dissociado de prestações de serviço público que solidariamente estaria construindo uma vida pública com baixos índices de violência. Nesse sentido, May diz que “em vez de uma hierarquização social ‘natural’, a hierarquização social é imposta pela economia e por fatores sociopolíticos. O ‘lugar’ que corresponde a cada um é menos seguro e menos conhecido”<sup>104</sup>.

Quando se trata de alteração de padrões culturais, principalmente no que concerne à organização pública, deve considerar como elementares as dificuldades

---

<sup>102</sup> ASSMANN, H. Por una sociedad donde quepan todos. In: DUQUE, J. (Ed.). *Por una sociedad donde quepan todos*. San José, Costa Rica: DEI, 1996, p. 380.

<sup>103</sup> GASTALDI, Ítalo. *Educar y evangelizar em la posmodernidad*. Quito-ECU: Ediciones UPS, 1995, p. 34.

<sup>104</sup> MAY, 2008, p. 81.

a serem enfrentadas, como a resistência, uma vez que será tentada a manutenção do passado, que privilegia poderes e a exclusão.

A atual “crise” institucional na qual se encontra a Polícia Civil Brasileira, abre possibilidades para redefinir suas relações e resgatar a sua identidade e seu verdadeiro papel social. Trata-se do rompimento de antigos padrões opressores e a criação de novos padrões, exaltando a vida social democraticamente participativa a toda a sociedade.

Os valores pautados na ética e desenvolvidos através de um planejamento gerenciável poderão ser matéria-prima para as decisões e posturas profissionais de seus servidores públicos, que, diante de questões morais surgidas no seu cotidiano profissional, pautarão por decisões que expressão a humanidade.

Esses processos de reconstrução de valores demandam grandes esforços, lutas de setores sociais e dependem de decisões governamentais no sentido de redefini-los e articulá-los para alteração de uma cultura organizacional no âmbito da Polícia Civil.

May<sup>105</sup> diz que valores não se legislam, nem se ditam e não é possível impô-los. Segundo o autor, os valores redefinidos emergem da interação na organização com a sociedade, emergem de mudanças tecnológicas, mudanças sócio-históricas e com adoção de novas práticas sociais.

Alteração de comportamentos institucionais com vista a reduzir os índices de violência jamais teria êxito se fosse exercida de uma forma mecanicista, sem análise e diagnóstico profundos da cultura e dos valores que movem essa instituição. Os valores pautados em ética são essenciais para instituição que altera o comportamento da convivência humana.

A Polícia Civil tem o nobre papel em cooperar na organização e administração da vida em comunidade, de tal forma que sua atividade investigativa em apurar os crimes executados é fundamental para manutenção do bem-estar e o desenvolvimento da vida social. Por isso, é necessária a implementação de reformas profundas na cultura organizacional dessa instituição, buscando um novo consenso social a respeito da sua atividade, ressaltando os valores éticos na sociedade vigente.

---

<sup>105</sup> MAY, 2008, p.83.

## CONCLUSÃO

No decorrer desta pesquisa, procurou-se explicar o contexto contemporâneo da Polícia Civil brasileira, confrontando com dados estatísticos recentes da violência brasileira e abordando uma “crise” ocasionada por um modelo gerencial que desvirtua da atividade investigativa.

Através de um retrospecto histórico da formação da instituição da Polícia Civil brasileira, foi possível identificar elementos culturais herdados que geram desvios comportamentais na sua atividade até hoje. Desde o início, pretendeu-se abordar o tema cultura organizacional, através de uma revisão teórica, com o intuito de explicar a desconstituição funcional que a atividade investigativa brasileira tem enfrentado historicamente, em virtude de valores absorvidos durante a formação e desenvolvimento dessa instituição.

A pesquisa buscou a apresentar diversificada abordagem literária da cultura organizacional e seus fenômenos no âmbito de organizações estatais, considerando elementos da cultura brasileira, e, com essa revisão bibliográfica, explicar o mau funcionamento atual da coleta de provas do crime e o atual desaparecimento da Polícia Civil.

O principal escopo deste trabalho era identificar os elementos comuns da cultura organizacional brasileira e verificar como esses elementos tornaram a Polícia Civil brasileira uma instituição suscetível a pressões sociais, pautada por uma atividade exercida em uma ordem social injusta e excludente.

Ademais, a pesquisa buscou confrontar a relação de uma cultura herdada pela Polícia Civil brasileira com os resultados alarmantes dos índices brasileiros de criminalidade.

No caso estudado, a abordagem foi por meio de revisão bibliográfica acerca do histórico das organizações de segurança pública no Brasil e a identificação de elementos culturais comuns que caracterizam as organizações públicas brasileiras e os que geram desvios anômalos na função da Polícia Civil brasileira.

Apesar de que a Polícia Civil tenha uma formação cultural com resistência à mudanças comportamentais, foi pesquisada autores como autor *Edgar Schein*, que trata da cultura organizacional, referindo-se à uma abordagem uma modificação

gerencial planejada, pautando por valores na ética dos seus líderes inspirando os seus liderados.

Foi analisado e diagnosticado que a promoção de líderes inspiradores e a alteração de valores éticos, com buscas a diminuir os desvios de funções na atividade investigativa e reduzir os índices de criminalidade.

Neste estudo, exaltou-se a importância da cultura organizacional para difusão de novos valores, que estejam de acordo com ordem social justa, assim como da necessidade de se ter uma organização com compromisso com a sua atividade fim. Ressaltou uma gestão voltada para a aprendizagem organizacional e com propagação de valores éticos e com uma comunicação efetiva, aliados às novas tecnologias de gestão.

Por fim, a pesquisa contribuiu no sentido de fazer uma revisão bibliográfica sobre dois temas da literatura organizacional, a cultura e a inovação, com renovação ética na organização pública brasileira, que é essencial para a convivência do ser humano em sociedade: Polícia Civil brasileira.

## REFERÊNCIAS

ALCADIPANI, Rafael; CRUBELLATE, João Marcelo; Cultura Organizacional: Generalizações Improváveis e Conceituações Imprecisas. In: *Revista de Administração de Empresas*. vol. 43, n. 2, São Paulo, Apr./June, 2003.

ASSMANN, H. Por una sociedad donde quepan todos. In: DUQUE, J. (Ed.). *Por una sociedad donde quepan todos*. San José, Costa Rica: DEI, 1996.

BARBOSA, L. *O jeitinho brasileiro: a arte de ser mais igual que os outros*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BARNARD, Chester I. *As funções do executivo*. São Paulo: Atlas, 1979.

BARRETO JÚNIOR, Jesus Trindade; ASSUNÇÃO, Rosângela de Pereira de Abreu. *Curso Sistemas de Gestão de Segurança Pública – Modulo 1*. SENASP/ANP - Fábrica de Cursos. Disponível em [http://www.conseg.pr.gov.br/arquivos/File/Curso\\_de\\_Sistemas\\_e\\_Gestao\\_em\\_Seguranca\\_Publica.pdf](http://www.conseg.pr.gov.br/arquivos/File/Curso_de_Sistemas_e_Gestao_em_Seguranca_Publica.pdf) Acesso em 13/03/2017.

BARROS, T.; PRATES, M. *O estilo brasileiro de administrar*. São Paulo: Atlas, 1996.

BERGUE, Sandro Trescastro. *Cultura e mudança organizacional*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC. Brasília: CAPES - UAB, 2010

BÍBLIA Shedd. Editor responsável Russel P. Shedd. Traduzida em português por João Ferreira de Almeida. – 2. Ed. rev. E atual. no Brasil. São Paulo: Vida Nova; Barueri: Sociedade Bíblica do Brasil, 1997. (Gl 3,28) p.1651.

CANO, Ignácio. O fracasso de um modelo violento e ineficaz de polícia. São Paulo, 2015. *Folha de São Paulo*, São Paulo, Ilustríssima, 8 abr. 2015. Entrevista concedida a Fernanda Mena. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2015/02/1586223-o-fracasso-de-um-modelo-violento-e-ineficaz-de-policia.shtml> Acesso em: 09/10/2016.

CALDEIRA, Jorge. *Mauá: empresário do Império*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

CARBONE, Pedro Paulo. Cultura organizacional no setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p.1-5, mar./abr. 2000. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6273/4864> Acesso em: 15/02/2016.

CARVALHO, Jaílton de. *Crise entre delegados e agentes afeta trabalho da PF*. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/crise-entre-delegados-agentes-afeta-trabalho-da-pf-11476902#ixzz4EtH37CJ0> Acesso em: 28/10/2016.

- CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas Polícias do Rio de Janeiro e Nova York*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- DAMATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito Administrativo*. 13ª ed. São Paulo; Atlas, 1999.
- FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 12. ed. São Paulo: Globo, 1997.
- FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 13. ed., 1 reimprt. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. (Didática, 1)
- FERREIRA, Victor C. Paradela et al. *Modelos de Gestão*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio século XXI: o dicionário da língua portuguesa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999
- FLEURY, M. T. L., O desvendar da cultura de uma organização: uma discussão metodológica. In: FLEURY; M. T. L., FISHER, R. M., *Cultura e poder nas organizações*. São Paulo: Atlas, 1996.
- FRANCELIN, Antônio Edilson. *Transformações profundas. Com duzentos anos, a Polícia Civil já foi Judiciária*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2010-ago-09/duzentos-anos-historia-policia-civil-foi-policia-judiciaria>>. Acesso em 18/02/2017.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014*. São Paulo, Ano 8, 2014.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015*. São Paulo, Ano 9, 2015.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2016*. São Paulo, Ano 10, 2016.
- GASTALDI, Ítalo. *Educar y evangelizar em la posmodernidad*. Quito: Ediciones UPS, 1995.
- HAMPTON, Davis R. *Administração contemporânea*. São Paulo: McGraw-Hill, 1983.
- HOLLOWAY, Thomas H. *Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX*. Tradução de Francisco de Castro Azevedo. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores Sociais na formulação e avaliação de políticas públicas. In: *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 36(1), jan/fev 2002.

LANKES, G. A. How should we educate the Police. In: *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*, 61 (4), 1970.

LEITE, Serafim. *Novas cartas jesuíticas*. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1940.

MACÊDO, Goiacira Nascimento Segurado. *A construção da relação de gênero no discurso de homens e mulheres, dentro do contexto organizacional*. 2003. 173 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2003.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis Luiz. Nota Técnica: A estratégia e organizações: conversa necessária. In: CLEGG, Stewart R. HARDY; Cynthia; NORD, Walter R. (Orgs.). *Handbook de estudos organizacionais: ação e análise organizacionais*. v. 3. São Paulo: Atlas, 2004.

MARANALDO, D. *Estratégia para a competitividade*. São Paulo: Produtivismo, 1989.

MASCARENHAS, André Ofenhejm. Novamente: podemos gerenciar cultura? In: *Revista de Administração de Empresas*. Vol. 50, n. 2, São Paulo, abr./jun., 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902010000200009>. Acesso em: 25/08/2016.

MAY, Ray H. *Discernimento moral: uma introdução à ética cristã*. Tradução de Walter O. Schlupp. São Leopoldo: Sinodal/EST, 2008.

MELO, Thales. *Defasagem de quadro policial afeta serviço de segurança pública*. SINPOLPI – Sindicato dos Policiais Civis do Piauí, 6 set. 2016. Disponível em: <<http://www.sinpolpi.com.br/noticia/2078>>. Acesso em: 28 out. 2016.

MENA, Fernanda. Um modelo violento e ineficaz de polícia. In: *Bala Perdida. A violência policial no Brasil e os desafios para a sua superação*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

MENKE, Ben A.; WHITE, Mervin F.; CAREY, William L. Profissionalização da polícia: em busca de excelência ou de poder político? In: GREENE, Jack R. (Org.) *Administração do trabalho policial: questões e análises*. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002, p. 89. (Série Polícia e Sociedade; n. 5 / Organização: Nancy Cardia)

MOONEN, Frans. *Povos indígenas no Brasil*. 2.º edição digital aumentada, Recife, 2008.

MUDAMOS. *Segurança Pública*. Relatório de Debates: Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro, 2016, 220p.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de Processo Penal e Execução Penal*. 8.ed. ver., atual e ampl.- São Paulo: Editora dos Tribunais, 2011.

PEDROSO, Regina Célia. *Estado autoritário e ideologia policial*. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, Fapesp, 2005.

PEREIRA, Coronel Íbis. Os lírios não nascem da lei. In: KUCINSK, Bernardo [et al.]. *Bala Perdida: a violência policial no Brasil e os desafios para a sua superação*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

PINHO, Rodrigo Cesar Rabello. *Teoria geral constituição e direitos fundamentais*. 14. Ed. – São Paulo: Saraiva, 2014, p. 173. (Coleção sinopses jurídicas; v.17).

PORTAL BRASIL. *Fim dos 'autos de resistência' em ações policiais fortalece cidadania, diz secretário*. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/governo/2016/01/fim-dos-autos-de-resistencia-em-acoes-policiais-fortalece-cidadania-diz-secretario>> Acesso em: 28/10/2016.

PRAHALAD, C.; HAMEL, G. *Competindo pelo futuro*. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

RAO, C. R. *Statistics: a technology for the millennium* Internal. J. Math. & Statist. Sci, v.8, n.1, junho 1999.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RODRIGUES, Raimundo Nina. *As raças humanas e a responsabilidade penal no Brasil* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2011, 95p. ISNM 978-85-7982-075-5. Available from SciELO Books, p. 107-108.

\_\_\_\_\_. Métissage, dégénérescence et crime. Tradução de Mariza Corrêa, In: *Archives d'Anthropologie Criminelle*, v.14, n.83, 1899.

SALVO, Vaccaro. Democracia de efeito moral. Movimentos sociais e governabilidades em conflito. In: AVELINO, Nildo; SALVO, Vaccaro (Org.). *Governamentalidade – Segurança*. São Paulo: Intermeios; Brasília: Capes, 2014. (Coleção Contrassensos)

SATOW, Joe Tadashi Montenegro. *Segurança Pública: cinco dedos no gatilho*. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2011.

SCHEIN, Edgar H. *Guia de sobrevivência da cultura corporativa*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2001.

\_\_\_\_\_. *Organizational culture and leadership*. San Francisco: Jossey Bass, 1991.

\_\_\_\_\_. *Coming to a New Awareness of Organizational Culture*. Massachusetts: Sloan Management Review. v. 25, 1984.

SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *A origem da polícia no Brasil*. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/institucional/historico/origem.aspx>> Acesso em 28 out. 2016.

SINDICATO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO ESTADO DE GOIAS. *Delegada na Bahia ajuda reforma de delegacia com o próprio salário*. Disponível em: <<http://sindepol.com.br/site/noticias/delegada-na-bahia-ajuda-reforma-de-delegacia-com-o-proprio-salario.html>>. Acesso em: 28 out. 2016.

SOARES, Luiz Eduardo. Análise geral do debate. In: MUDAMOS. *Segurança Pública*. Relatório de Debates: Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro, 2016, p.190.

SOUZA, Fátima. *Como surgiu a Polícia Civil*. Disponível em <<http://pessoas.hsw.uol.com.br/policia-civil1.htm>>. Acesso em: 28 out. 2016.

SOUZA, Michel. G1. Globo.com *Em greve, policiais civis denunciam precariedade em delegacias do MA*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2015/08/em-greve-policiais-civis-denunciam-precariedade-em-delegacias-do-ma.html>>. Acesso em 28 out. de 2016

SUA PESQUISA. *Abolição da escravatura: Lei áurea*. Disponível em <<http://www.sua-pesquisa.com/historiadobrasil/abolicao.htm>> Acesso em: 28 out. 2016.

TAVARES, Flavia. A sombra sobre os mortos. In: *Revista Época*. São Paulo. Ed. 905, outubro de 2015.

TRACCO, Celso Luiz. A formação da sociedade brasileira: aspectos econômicos, políticos e religiosos (séc. XVI-XX). In: *Revista Eletrônica Espaço Teológico*. Vol. 8, n. 13, jan/jun, 2014.



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA  
SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA CIVIL DA BAHIA  
DEPARTAMENTO DE POLÍCIA DO INTERIOR  
6ª COORDENADORIA REGIONAL DE POLÍCIA  
Loteamento Novo Lapa, s/n, Jardim Primavera, Itabuna/BA. CEP 45.608-615,  
Tel/fax: 73 3214-7011/7010, e-mail: 6.coorpin@pcivil.ba.gov.br

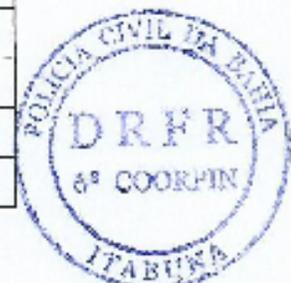
DPQ: LISDEILI MARIA NOBRE QUIMARAES DANTAS Matrícula: 204036352  
Mês: AGOSTO Ano: 2016 Unidade: DRFR - ITABUNA

FORMULÁRIO DE PRODUTIVIDADE DE DELEGADOS

PROCEDIMENTO			QUANT
Inquéritos Policiais Instaurados	Preliminar		07
	Representação		00
	ALPH	PC	00
		PM	00
	Requisição M. e J. J.		00
Boletins de Ocorrência Registrados			581
Mandados de Intimação			26
Ordem de Missão			39
Inquéritos Policiais Remetidos			09
Termos Circunstanciados Lavrados			00
Termos Circunstanciados Remetidos			00
Auto de Prisão em Flagrante			04
Boletins de Ocorrência Circunstanciados Lavrados (FOA)			08
Boletins de Ocorrência Circunstanciados Remetidos (FOA)			08
Auto de Apreensão de Adolescente Infrator Lavrado			03
Auto de Apreensão de Adolescente Infrator Remetido			03
Representação por Prisão Preventiva			04
Representação por Prisão Temporária			00
Representação por Busca e Apreensão			01
Representação por Intercepção Telefônica			00
Representação por Quebra de Selo Resguardo			00
Representação por Resquesto de Bens			00
Representação por Incidente de Insanidade Mental			00
Mandado de Prisão cumprido			04
Representações Cumpridas			05

Ministério Público do Estado da Bahia  
 ESCRIÇÃO DE POLÍCIA  
 6ª COORDENADORIA REGIONAL DE POLÍCIA  
 ITABUNA

*[Handwritten signature]*





GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA  
 SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA  
 POLÍCIA CIVIL DA BAHIA  
 DEPARTAMENTO DE POLÍCIA DO INTERIOR  
 6ª COORDENADORIA REGIONAL DE POLÍCIA  
 Loteamento Novo Jaçanã, s/n, Jardim Primavera, Itabuna/BA, CEP 45.608-515,  
 Tel/fax: 73 3214-7311/7315, e-mail: 3.coorpin@pcivil.ba.gov.br

Auto de Exibição e Apreensão	13
------------------------------	----

PROCEDIMENTO	QUANT
Auto de Entrega e Restituição	29
Termo de Declaração de Vitima	66
Termo de Interrogatório	24
Termo de Depoimento (Testemunhas)	13
Termo de Ausência	00
Auto de Reconhecimento de pessoas e coisas	17
Termo de Fiança Expedido	00
Requerimento de Medidas Protetivas de Urgência (Lei Nº 11.340/2006)	00
Auto de Acompanhamento para Retirada de Parentes (Lei Nº 11.340/2006)	00
Notificação da Comissão de Licença ao Agressor (Lei Nº 11.340/2006)	00
Emissão de Carta Precatória	01
Cartas Precatórias Cumpridas	02
Sindicâncias Sumárias Instauradas	00
Sindicâncias Sumárias Concluídas	00

Assinatura

Visto



Wenderson Ruy dos Santos  
 ESCRIÇÃO DE POLÍCIA  
 DEPARTAMENTO DE POLÍCIA DO INTERIOR  
 6ª COORDENADORIA REGIONAL DE POLÍCIA





## Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

D192p Dantas, Liseili Maria Nobre Guimarães  
A responsabilidade ética e a cultura organizacional da  
polícia civil no controle da desordem social / Liseili Maria  
Nobre Guimarães Dantas ; orientador Valério Guilherme  
Schaper. – São Leopoldo : EST/PPG, 2016.  
73 p. ; 31 cm

Dissertação (mestrado) – Faculdades EST. Programa de  
Pós-Graduação. Mestrado em Teologia. São Leopoldo,  
2016.

1. Policiais civis – Brasil – História. 2. Segurança pública  
– Aspectos sociais – Brasil. 3. Administração policial – Brasil.  
4. Cultura organizacional. 5. Ética. I. Schaper, Valério  
Guilherme. II. Título.

Ficha elaborada pela Biblioteca da EST