

Instituição Policial e Inovação: Configuração Atual e Ideal em Mintzberg

Police Institution and Innovation: Current and Ideal Configuration in Mintzberg

Alexandre Lorenzo Brandão^a; Ananda Barcelos Bisi^{b*}

^aFaculdade de Direito de Vitória, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, ES, Brasil

^bUniversidade Federal do Espírito Santo, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Administração, ES, Brasil

*E-mail: anandabisi@yahoo.com

Resumo

Mintzberg desenvolve, desde a década de 1960, estudos voltados para a prática gerencial e formas organizacionais. Dentre seus escritos, encontram-se as escolas de pensamento estratégico e um levantamento das formas de organizações predominantes. Com base nessa literatura, esse ensaio teórico visa a analisar o modelo organizacional a ser adotado pelas polícias brasileiras para obtenção de um ambiente mais propício à inovação. O modelo atual de gestão encontrado nas polícias se caracteriza pelo excesso de formalização e centralização do poder. Essas organizações não se apresentam como um ambiente favorável ao desenvolvimento do policial enquanto especialista e restringem a autonomia desse, inviabilizando uma atuação inovadora. Assim, propõe-se que as organizações policiais adotem uma forma semelhante à organização profissional, conforme modelo delineado por Mintzberg (1995), em que os gestores desenvolvem as atividades de suporte a atividade-fim exercida com autonomia pelos especialistas, de acordo com o proposto por Etzioni (1976).

Palavras-chave: Gestão Organizacional. Gestão para Inovação. Polícia Brasileira. Configuração Organizacional.

Abstract

Mintzberg has been developed since the 1960s, studies focused on management practice and organizational forms. The schools of strategic thinking and a survey of the predominant forms of organizations are among the objects of study. Based on this literature, this theoretical essay aims to analyze the organizational model to be adopted by the Brazilian police to obtain a more favorable environment for innovation. The current management model found in the police is characterized by excessive formalization and centralization of power. These organizations do not emerge as a favorable environment for the development of the police agent as an expert, besides restricting the autonomy of this agent, precluding an innovative performance. Thus, it is proposed that law enforcement agencies adopt a similar professional organization form, according to the model outlined by Mintzberg (1995), in which managers develop activities to support core business autonomy exercised by specialists, according to the proposed by Etzioni (1976).

Keywords: Organizational Management. Managing for Innovation. Brazilian Police. Organizational Configuration.

1 Introdução

Henry Mintzberg tem publicado 16 livros e aproximadamente 160 artigos ao longo de cerca de meio século de pesquisas. Grande parte de seus escritos são direcionados as principais áreas em que atua como estudioso: prática gerencial, formação de estratégia e formas organizacionais (MINTZBERG, 2014). Em *Criando Organizações Eficazes*, Mintzberg (1995) apresenta as estruturas organizacionais classificadas em cinco formas: empreendedora (ou simples), máquina, profissional, adhocracia e diversificada. Já em *Reflecting on the strategy process*, Mintzberg e Lampel (1999) organizam dez escolas do pensamento estratégico, a partir das quais é possível analisar como se caracterizam o processo estratégico das organizações.

As organizações são vistas por esses autores como transitando entre as formas organizacionais e as escolas de pensamento estratégico. De acordo com o contexto vivenciado em cada período, há a predominância de uma ou outra forma e de uma ou outra escola em cada organização. Entretanto, tal

flexibilidade e migração de forma e escola não parecem ser perceptíveis nas estruturas policiais brasileiras.

O modelo de instituição policial existente nos dias atuais surgiu por volta do século XVII e foi estruturado ao longo dos séculos XVIII e XIX, baseado no modelo industrial de organização. E, ainda hoje, as instituições demonstram estarem estruturadas e serem pensadas a partir desse modelo, em que o pensar é restrito a um pequeno grupo, sendo a maioria dos membros da organização responsável por seguir os comandos sem questionar, de maneira padronizada, como se fossem máquinas. Contudo, num ambiente como a sociedade contemporânea, as situações que exigem a atuação das instituições policiais são complexas, além de novas circunstâncias surgirem constantemente com características nem mesmo pensadas anteriormente. Dessa maneira, é importante abordar se uma instituição vista até hoje nos moldes de uma fábrica, cujos processos são padronizados, é estruturada de maneira a fomentar a inovação.

Neste ensaio teórico, com base na literatura de Mintzberg,

buscou-se analisar o modelo organizacional a ser adotado pelas polícias brasileiras para obtenção de um ambiente mais propício à inovação, partindo da identificação da estrutura organizacional que predomina nessas instituições atualmente.

Para isso, inicialmente foi feita uma apresentação das escolas de pensamento estratégico de Mintzberg e Lampel (1999), seguida das configurações organizacionais identificadas por Mintzberg (1995) e das possibilidades dessas estruturas enquanto ambientes para inovação (MORGAN, 2002). Em seguida, descreveu-se, em linhas gerais, a estrutura organizacional das instituições policiais na atualidade. Por último, ao analisar a literatura encontrada, classificou-se a estrutura das instituições policiais e estabeleceu-se sua relação com a demanda por inovação a que estão sujeitas estas instituições.

2 Desenvolvimento

2.1 Escolas de pensamento estratégico

A gestão estratégica “está relacionada à complexidade que surge de situações ambíguas e não rotineiras, com implicações a toda a organização, e não específica de uma operação” (JOHNSON; SCHOLLES; WHITTINGTON, 2007, p.51). Este é apenas um dos diversos conceitos, convergentes ou não, de gestão estratégica. Ao longo das últimas cinco décadas, a literatura sobre a formulação estratégica recebeu as mais variadas contribuições, algumas complementares, outras excludentes, mas que influenciam até os dias atuais o pensar e fazer gestão nas organizações.

Mintzberg e Lampel (1999), a partir de um levantamento histórico das publicações da área, distinguiram dez pontos de vistas de formulação da estratégia, que em sua maioria também tem reflexos na prática gerencial. Assim, essas perspectivas culminaram no que os autores chamam de escolas do pensamento estratégico.

As três escolas que foram detectadas historicamente primeiro na literatura, Escola do *Design*, Escola do Planejamento e Escola do Posicionamento, possuem até a atualidade grande influência na produção acadêmica e na prática gerencial. São marcadas por características prescritivas, ou seja, “mais preocupadas em como as estratégias *devem* ser formuladas do que em como elas necessariamente *se formam*” (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010, p.21). As demais escolas (Empreendedora, Cognitiva, de Aprendizagem, do Poder, Cultural, Ambiental e de Configuração) são consideradas descritivas, relatando como as estratégias são formuladas nas organizações (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010).

Dentre as 10 escolas, as do *Design*, do Planejamento e do Posicionamento têm em suas premissas a racionalidade e a estabilidade. São atribuídos a pensadores dessas escolas, como Selznick e Andrews (*Design*), Ansoff (Planejamento) e Porter (Posicionamento), muitos dos modelos de gestão ensinados nas graduações e pós-graduações em administração, bem

como repassados por consultores como as melhores práticas de gestão do mercado (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010).

A Escola do *Design* formula a estratégia a partir do ajustamento entre as forças e as fraquezas internas, com as ameaças e oportunidades externas à organização. A alta gerência, a partir de um processo de pensamento consciente, constrói estratégias simples, que possam ser implementadas por todos. Este foi o pensamento dominante nos anos 70, e, para alguns, permanece como o mais influente nos dias de hoje, seja no plano da teoria, seja no da prática (MINTZBERG; LAMPEL, 1999).

A formação da Escola de Planejamento foi paralela a da Escola de *Design*. O pensamento da Escola de Planejamento foi dominante até meados da década de 70, mas ainda hoje tem grande importância na produção teórica. Os preceitos que Ansoff aponta em sua teoria são parecidos com os da Escola de *Design*. Entretanto, uma diferença marcante é que na Escola de Planejamento o processo de formulação da estratégia deixa de ser apenas mental, para ser decomposto em fases separadas, sujeitas a listas de verificação, e baseia-se em técnicas, em especial quanto aos objetivos, orçamentos, programas e planos operacionais. Com isso, os funcionários do setor de planejamento da organização participam diretamente do processo de formulação da estratégia, envolvendo a alta gerência apenas nos principais pontos do plano (MINTZBERG; LAMPEL, 1999).

Já a Escola de Posicionamento foi o pensamento que mais se destacou na década de 80. Para essa, a estratégia está adstrita a escolha de um posicionamento no segmento de atuação, a partir da análise desse mercado (MINTZBERG; LAMPEL, 1999). O processo foca na escolha de posições estratégicas genéricas com base em cálculos, enquanto na Escola do *Design* foca em estratégias integradas e incomuns, e na Escola de Planejamento centra-se no detalhamento de planos coordenados (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010).

Para essas três escolas prescritivas, a formulação da estratégia, sua implementação e o controle são etapas distintas do processo e devem acontecer de maneira sucessória, não podendo ser assim simultâneas. Já as escolas descritivas, conforme apresentado abaixo, cedem espaço para as formulações não racionais, distanciando-se da visão tradicional e ampliando o entendimento das contradições e controvérsias (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010).

Na Escola Empreendedora, o processo estratégico está centrado no presidente. Mas, em vez de planos, projetos ou posições, a estratégia passa a ser formulada por visões vagas e perspectivas amplas (MINTZBERG; LAMPEL, 1999). Essas perspectivas ou visões surgem a partir da intuição, da sabedoria e da experiência do líder, e servem como inspiração e direção (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010).

Já na Escola Cognitiva, a estratégia é entendida como

um processo mental. A experiência é responsável pelo que os gestores sabem e, conseqüentemente, pelo que fazem, que por sua vez influencia as experiências futuras. É a experiência que contribui para construção das estruturas de conhecimento e dos processos de pensamento (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010).

A Escola de Aprendizado caracteriza-se pelas estratégias emergentes. Os responsáveis pelas estratégias estão em toda a organização, e a formulação e a implementação acontecem de maneira simultânea (MINTZBERG; LAMPEL, 1999). Os estudiosos dessa escola perceberam que pequenas ações e decisões, algumas até acidentais, ao longo do tempo, produzem grandes mudanças (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010).

A estratégia é abordada como um processo de influência pela Escola de Poder, envolvendo poder e política para barganhar o atendimento de interesses. Tem duas orientações: o micro poder é o processo de influência dentro da organização, focaliza os agentes internos; e o poder macro se refere à influência exercida pela organização em sua relação com outras organizações (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010).

A Escola Cultural se concentra em interesses comuns e integração. A estratégia é tratada como um processo social, baseado na força social da cultura. A preocupação desta escola é a “influência da cultura na manutenção da estabilidade estratégica e, em alguns casos, resistindo ativamente às mudanças estratégicas” (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010, p.252).

Na Escola Ambiental, o ambiente é um conjunto de forças que se apresenta à organização e funciona como o principal agente no processo de geração de estratégia. No período de formação da organização, ela se ajusta ao ambiente, porém, depois, tem maiores dificuldades de reagir a ele. Por isso, a continuidade da organização no tempo está atrelada às escolhas feitas durante o seu período de formação. A liderança perde a capacidade de influenciar no desempenho da organização (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010).

Com características de uma “teoria e prática mais extensa e integradora” (MINTZBERG; LAMPEL, 1999, p.25), a Escola de Configuração se subdivide em duas. Uma mais teórica e descritiva, entende as organizações como configurações, que podem ser agrupadas conforme suas características e comportamentos semelhantes. A outra, mais prescritiva e orientada para a prática, descreve o processo de transformação, de mudança radical. Essas duas teorias se complementam, e são vistas por Mintzberg e Lampel (1999) como pertencentes à mesma escola.

Assim, segundo Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010), a formulação de estratégia pode ir além da soma de suas partes, ou seja, das dez escolas de pensamento estratégico juntas. Entretanto é preciso entender cada parte dessas, cada escola, afinal, “todo processo de estratégia precisa combinar vários aspectos das diferentes escolas” (MINTZBERG;

AHLSTRAND; LAMPEL, 2010, p.343), embora em alguns momentos uma predomine em detrimento das demais. Essa preponderância das premissas de uma escola sobre as demais é influenciada pela forma da organização.

2.2 Configurações organizacionais

De acordo com a combinação entre as partes básicas da organização, e os modelos de coordenação e de descentralização que essa adota, é possível destacar tipos predominantes de configurações organizacionais (MINTZBERG *et al.*, 2006). Mintzberg (1995) propôs cinco formas de organização: empreendedora (ou simples), máquina, profissional, adhocracia e diversificada.

A estrutura simples (MINTZBERG, 1995), também chamada de organização empreendedora (MINTZBERG, 2004; MINTZBERG *et al.*, 2006; MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010), se configura por uma “estrutura não elaborada, flexível, íntima e pessoalmente controlada pelo executivo-chefe, que coordena por supervisão direta” (MINTZBERG *et al.*, 2006, p.313). Essa forma possibilita baixa submissão à burocracia, propiciando mais dinamicidade. É mais encontrada nas organizações iniciantes relacionada à Escola Empreendedora, mas também pode ser percebida nas organizações que passam por crise e voltam a ter uma grande centralização em um gestor (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010).

A organização máquina recebe esse nome por apresentar configuração semelhante à de uma máquina: altamente padronizada, especializada e controlada. Além do executivo-chefe, essa forma organizacional apresenta equipe tecnocrática e equipes de assessores, bem como gestores de linha (MINTZBERG, 2004; MINTZBERG, 1995). A padronização ocorre no nível dos processos de trabalho, pois o componente-chave é a tecnoestrutura (MINTZBERG, 1995). Nessa configuração, a gestão eficaz é exercida por meio do tripé comando, controle e planejamento. Os gestores planejam antecipadamente todas as estratégias a serem seguidas pela organização, emitem os comandos a serem cumpridos na íntegra pelos funcionários e o desempenho é controlado a fim de que não se desvie do objetivo (MCDANIEL, 2007). Na organização do tipo máquina, a formulação de estratégia é consequência do planejamento (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010).

A forma profissional de organização se caracteriza por ter grande parte do poder atribuído a especialistas. Esses têm autonomia para desenvolver suas atividades num cenário descentralizado, em que os gestores apoiam a estrutura em vez de controlá-la (MINTZBERG, 1995; MINTZBERG, 2004). Nesse caso, “a decisão final está, funcionalmente, nas mãos dos diversos especialistas e de seus grupos de decisão, tais como as comissões e as juntas” (ETZIONI, 1976, p.129). Na organização profissional, a padronização só é possível no nível das habilidades dos componentes do núcleo operacional (MINTZBERG, 1995). Nessas

organizações “encontramos a formulação de estratégia como empreendimento (aprendizagem individual ou de pequeno grupo)” (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010, p.295).

A organização adhocrática, também chamada inovadora (MINTZBERG *et al.*, 2006), reúne diferentes especialistas em torno de projetos, sejam eles voltados diretamente para os clientes ou mesmo para o desenvolvimento da própria organização (MINTZBERG, 1995). Nesse cenário dinâmico, a coordenação acontece por ajuste mútuo entre os especialistas, havendo pouca formalização (MINTZBERG, 1995, 2004). A diferenciação entre a alta gerência e os demais funcionários já não é acentuada. Assim, a formulação de estratégia acontece como uma aprendizagem coletiva, assim como no empreendimento (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010).

A organização diversificada, por sua vez, diferencia-se das demais por apresentar diversas unidades com certa independência. Essas unidades têm estrutura própria, entretanto são subordinadas a uma administração central que atua de maneira frouxa (MINTZBERG, 1995; 2004). Conforme cada unidade se configura, as diversas escolas de pensamento estratégico podem ser encontradas nesse tipo de organização (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010).

Além dessas formas organizacionais básicas elencadas por Mintzberg (1995), em outros escritos (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010; MINTZBERG *et al.*, 2006) o autor trata ainda das organizações missionárias e das políticas. As primeiras caracterizam-se pelo compartilhamento de valores e crenças entre os membros remetendo a formulação de estratégia da Escola Cultural. Já as organizações políticas não apresentam um setor ou grupo de coordenação dominante, assim como uma maneira permanente de centralização ou descentralização; propicia a formulação de estratégia da Escola de Poder.

Essas formas organizacionais, segundo o próprio Mintzberg, “não existem em absoluto” (MINTZBERG, 1995, p.278), mas a teoria existe para buscar a aproximação e o entendimento da realidade. Algumas organizações serão consideradas puras em algum desses formatos, enquanto outras estão entre as configurações, ou mesmo migrando de uma para outra (MINTZBERG, 1995). Em cada forma organizacional, a própria estrutura e o ambiente de centralização/descentralização podem ser mais ou menos propícios para a inovação.

2.3 Estrutura para inovação

Para Mintzberg, “inovar significa rebelar-se contra padrões estabelecidos” (MINTZBERG, 1995, p.251). Nesse caso, visando criar um ambiente favorável à inovação, a organização deve buscar ser flexível, não se prendendo a estrutura burocrática, principalmente a uma divisão do trabalho muito criteriosa e bem definida. Quando há

uma alta formalização do comportamento dos agentes e o planejamento e controle são muito rígidos, a inovação pode ser comprometida (MINTZBERG, 1995).

Não que a inovação não esteja presente em formas de organização que prezam pela centralização e forte hierarquia, em que o agente tem pouca ou nenhuma autonomia, como é o caso das organizações empreendedoras. Mas nessas estruturas, a inovação é restrita a ambientes simples, formada por um líder central (MINTZBERG, 1995).

Corroborando as ideias acima expostas sobre o ambiente mais propício à inovação numa organização, Morgan (2002) afirma que quando há controle em demasia, qualquer diversidade e propensão para inovação é cessado. A tendência é que o agente volte sua atenção para as regras e controles internos, inviabilizando o relacionamento com os desafios que estão colocados fora da organização.

Ainda segundo Morgan (2002, p.130), os gerentes “têm que evitar o papel de ‘grandes planejadores’ e se concentrar na facilitação, orquestração e gerenciamento dos limites, criando ‘condições propícias’ para permitir que um sistema descubra sua própria forma”. Para isso é necessário que esses agentes ou grupos exerçam uma “autonomia responsável” e a anarquia seja evitada. Visa-se assim estimular a auto-organização e o auto-planejamento, em detrimento da mentalidade burocrática e do planejamento tradicional. Entretanto, são esses últimos os modelos mais difundidos na teoria e na prática organizacionais da atualidade, como ocorre nas instituições policiais brasileiras.

2.4 Instituições policiais

Bretas (1997) explica que as linhas gerais do modelo das instituições policiais como conhecido hoje se originam no século XVII, no estado francês e, posteriormente, é adotado pelas demais monarquias absolutistas, como a portuguesa. Esse modelo de polícia foi o utilizado mais tarde nas invasões napoleônicas e mantido pelos governos de restauração. Posteriormente, surge o modelo anglo-saxão, um pouco diverso do primeiro pela restrição tanto do escopo da ação policial, quanto dos tipos de recursos a serem utilizados para controle da população.

Conforme Minayo e Adorno (2013), revisitando outros estudos, como o de Bretas (1997), a polícia mantém a forma organizacional com que foi constituída nos séculos XVIII e XIX. Sua estrutura, já naquele momento, mostrava-se descompassada com a Era Pós-Industrial que se desenhava, uma Era “radicalmente diferente na configuração de suas sociedades e nas suas necessidades de segurança” (MINAYO; ADORNO, 2013, p.586).

De acordo com Sales, Alencar e Feitosa (2009), as instituições policiais militares e civis brasileiras surgiram com configuração semelhante ao modelo bélico, cujo objetivo era a participação em conflitos armados do período Imperial, além do controle político e social. Dentre as profissões a serem ocupadas pelos homens livres da época, o serviço militar no

Exército e a atuação como policial eram as que rendiam menor remuneração. Os autores destacam ainda que, mesmo diante das transformações sociais e políticas pelas quais passou o país, como a instituição da República, não foram superados o caráter hierárquico e a disciplina militar que garantem há séculos o controle rígido e violento nas instituições policiais.

O modelo de instituição policial, sobretudo nas militares, ainda é baseado na obediência, em que só os níveis hierárquicos mais altos podem pensar, restando aos demais cumprir as determinações sem direito a posicionar-se, muito menos debater. O posicionamento e a divulgação de opiniões por parte dos policiais relacionadas à segurança pública podem, inclusive, ser punidas com base em regulamentos disciplinares, o que demonstra o isolamento institucional e a inflexibilidade hierárquica (CANO, 2013).

Wilkinson e Rosenbaum (1994) afirmam que um dos consensos sobre as mudanças necessárias nas organizações policiais para se alcançar inovações no policiamento é de que as organizações sejam menos rígidas e menos hierárquicas, contribuindo para que os policiais tenham liberdade para resolver os problemas de forma criativa e serem promotores dos recursos para resolvê-los. Em pesquisas com instituições policiais brasileiras, Minayo e Adorno (2013) corroboraram com tal posicionamento.

Para os autores, a hierarquia e a disciplina rígidas, assim como a ideia de que ambas são essenciais a uma instituição policial, é um ponto a ser repensado na atualidade. Esses autores discorrem que, conforme suas pesquisas nessas organizações, a relação baseada em hierarquia e disciplina rígidas não é vista como vantajosa nem pelos subalternos nem pelos oficiais, pois ambas as categorias relatam dificuldades dessa forma de gestão, caracterizada por rigidez do regimento interno, centralização e padronização extremas (MINAYO; ADORNO, 2013).

Tratando da complexidade em que está envolta a atividade policial na atualidade, Minayo e Adorno (2013) citam três mudanças fundamentais que ocorreram tanto no Brasil, quanto no mundo, e que são relevantes no âmbito da segurança pública:

- a) aumento considerável da consciência de cidadania, o que significa maior valorização da vida e dos bens; (b) ampliação considerável do conceito de 'segurança' – inclui-se a segurança pública – que saiu dos quartéis e das casernas para o mundo empresarial em todos os seus setores e segmentos (primários, secundários e terciários), assim como para referência de questões ambientais, de trabalho, de âmbito social e também individual; (c) atribuição de um papel muito mais complexo da polícia que tem que lidar ao mesmo tempo com o confronto direto e com dispositivos de proteção de grupos vulneráveis: novas e antigas modalidades de crime, (tráfico de armas e de mercadorias, delitos de ordem financeira e de Internet) e demandas novas como crimes contra crianças, adolescentes, mulheres, idosos e homossexuais (MINAYO; ADORNO, 2013, p.587).

Tais mudanças tornam a atividade desenvolvida na atualidade pelas instituições policiais muito mais complexa do que se podia supor nos idos dos séculos XVIII e XIX,

e sua estrutura nascida na Era Industrial não é capaz de contemplar as mudanças ocorridas no mundo desde então (MINAYO; ADORNO, 2013), acarretando uma contradição entre o modelo de gestão adotado nas instituições policiais e os anseios da sociedade por uma nova polícia:

Se, por um lado, participa-se de uma corporação rigidamente hierarquizada, fechada, pouco transparente e ainda presa a práticas nascidas para uma realidade política e social excludente e autoritária, por outro, cresce a exigência de uma polícia que respeite direitos, negue privilégios sociais e mostre eficiência e eficácia sem abusar da violência (SALES; ALENCAR; FEITOSA, 2009, p. 285).

Em decorrência do ambiente complexo que marca a própria sociedade contemporânea, essa mesma sociedade, suas instituições e seus agentes são forçados a lidar com o aleatório, com a incerteza e o inesperado (MINAYO; ADORNO, 2013). Ao desenvolver sua atividade fim, o policial é submetido a um ambiente de incerteza, enfrentando assim um campo de conflitividade social em que não basta agir repressivamente, mas preventivamente, o que leva a incerteza do que precisa ser feito, resolvido (BENGOCHEA; GUIMARÃES; GOMES; ABREU, 2004). Afinal, ao padronizar sua atividade, agindo de maneira única nas mais variadas situações, a polícia restringe a efetividade de sua atuação (SALES; ALENCAR; FEITOSA, 2009).

2.5 Análise da estrutura da polícia

A forma organizacional adotada pelas polícias e aqui apresentada de acordo com Minayo e Adorno (2013), Cano (2013), Sales, Alencar e Feitosa (2009), Bengochea et al. (2004) e Wilkinson e Rosenbaum (1994), assemelha-se a de uma organização máquina, conforme descrição de Mintzberg (1995) acima apresentada, cuja estrutura foi idealizada na era industrial. Uma organização na qual se pretende o controle das pessoas que executam o trabalho altamente padronizado para produção em massa de produtos e serviços, sendo esse controle focado nos processos de trabalho. Tais características corroboram ainda com os modelos de formulação de estratégia propostos pelas escolas prescritivas - de Design, de Planejamento e de Posicionamento, uma vez que são baseadas na racionalidade e na estabilidade (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010).

Dessa maneira, a possibilidade de inovação nas instituições policiais no Brasil, seguindo o apresentado por Mintzberg (1995) para as organizações máquina, em grande parte se restringe a cúpula organizacional, pois não há incentivo e ambiente propício à inovação na linha de produção em massa, seja de produtos, seja de serviços. Soma-se a isso o fato de as mudanças no ambiente em que essas organizações máquinas atuam não exigirem foco em inovação, o que não parece acontecer com as instituições policiais.

A questão que se coloca no presente artigo é se esse tipo de estrutura ainda é aplicável na atualidade às instituições policiais, tendo em vista os pressupostos que realmente devem

ser levados em consideração na sociedade contemporânea ao se tematizar a atividade policial.

As mudanças no ambiente em que atuam as instituições policiais - decorrentes de fatores como evolução tecnológica, novos direitos a serem assegurados, grupos vulneráveis diversos a serem protegidos - exigem que a inovação esteja na ordem do dia, a fim de que essas instituições possam lidar com as situações complexas que a sociedade contemporânea, ainda moderna, é capaz de produzir. Para atuar num ambiente de constante mudança, e cujas situações de atuação são tão complexas, exigindo que a inovação - da teoria e da prática - seja estimulada, as instituições policiais devem ser pensadas a partir de outra forma de organização.

Assim, com base nas configurações organizacionais acima, entende-se que as instituições policiais devem ser repensadas, e não mais como organização máquina, mas como organização profissional e a partir das escolas de pensamento estratégico descritivas. Os modelos das escolas de pensamento estratégico descritivas possibilitam a emergência da estratégia, pois reconhecem que o ambiente não é estável e que não é possível prever todas as situações racionalmente.

Pensar a estrutura das instituições policiais a partir da forma de organizações profissionais conforme o modelo descrito por Mintzberg (1995), e tomando-as como horizonte de possibilidade, permite que se compreenda os policiais como especialistas, detentores de conhecimentos técnicos e competências específicas de policiamento, que estão a sua disposição para aplicar às situações diversas e complexas que surgirem em sua atuação no amplo campo de abordagem da segurança pública. Além disso, repensar a gestão pelas escolas descritivas diminui a necessidade de racionalidade e estabilidade no cenário, sendo assim mais condizente com a realidade da segurança pública atual, em que o emergente se faz presente.

Em cada circunstância, a partir de sua experiência de atuação, o policial decide quais conhecimentos técnicos e competências são mais apropriadas para lidar com o problema de segurança pública a ser resolvido. Buscar estabelecer um processo rígido, definido antecipadamente, almejando alcançar os mesmos resultados em todas as ocasiões possíveis mostra-se não realizável devido às nuances possíveis em cada situação em que o policial deve atuar. Estimular e dar espaço para a reflexão crítica do próprio agir é um caminho não só para o aperfeiçoamento da organização policial, mas para a criação de um ambiente propício à inovação.

Nesse caso, a padronização numa instituição policial ficaria adstrita às habilidades do núcleo administrativo, enquanto atividade-meio de suporte à atividade-fim exercida pelos policiais. Essa é exatamente uma das características das organizações profissionais (ETZIONI, 1976).

3 Conclusão

Ao analisar o modelo organizacional adotado pelas polícias brasileiras, identificou-se que, de acordo com as escolas de

pensamento estratégico e as formas organizacionais, essas instituições seguem os modelos difundidos pelas escolas prescritivas, em detrimento das descritivas, bem como se assemelham a configuração das organizações máquinas. Entretanto, essas características não mais são condizentes com as instituições policiais, uma vez que limitam o papel dos policiais ao cumprimento de comandos. Assim, visando uma maior autonomia desses especialistas, entende-se que a configuração da organização profissional é a forma mais adequada para se pensar e se organizar as instituições policiais em um ambiente complexo como a sociedade moderna.

Soma-se a isso o fato de se fazer necessário um ambiente mais propício para que o policial possa desenvolver a atividade-fim da polícia, com possibilidade de inovar a prática e até mesmo a teoria, visando também ao fortalecimento da instituição. E em um ambiente que permita a necessária inovação nas instituições policiais, com base no aporte teórico acima trabalhado, entende-se ser possível a partir de uma abordagem dessas instituições sob a luz das escolas de estratégia descritivas, e pensando-se a estrutura de tais instituições sob o enfoque de uma organização profissional.

As dúvidas e aprendizado trazidos pelas novas circunstâncias vividas pelo policial podem ser temas de sistemáticas rodadas de estudo de caso, a fim de se buscar o aperfeiçoamento técnico. Tal aprendizado pode ainda fomentar alterações legislativas e de normativos internos que possam guiar as ações perante situações que se mostrem repetidas e relevantes. No entanto, o conhecimento que desse aprendizado organizacional emerge não pode ser tomado como perfeito e acabado a ponto de guiar a atuação dos policiais em suas minúcias.

Referências

- BENGOCHEA, J.L.P.; GUIMARÃES, L.B.; GOMES, M.L. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. *São Paulo em Perspectiva*, v.18, n.1, p.119-131, 2004.
- BRETAS, M.L. Observações sobre a falência dos modelos policiais. *Tempo Social, Rev. Soc. USP*, v.9, n.1, p.79-94, 1997.
- CANO, I. Uma polícia para o século XXI: comentário sobre o artigo de Minayo e Adorno. *Ciênc. Saúde Coletiva*, v.18, n.3, p.596, 2013.
- ETZIONI, A. *Organizações modernas*. São Paulo: Pioneira, 1976.
- JOHNSON, G.; SCHOLLES, K.; WHITTINGTON, R. Apresentando a estratégia. In: JOHNSON, G.; SCHOLLES, K.; WHITTINGTON, R. *Explorando a estratégia corporativa: textos e casos*. Porto Alegre: Bookman, 2007, p.41-55.
- MCDANIEL, R.R. Management strategies for complex adaptive systems: sensemaking, learning, and improvisation. *Performance Improvement Quarterly*, v.20, n.2, 2007, p.21-41.
- MINAYO, M.C.S.; ADORNO, S. Risco e (in)segurança na missão policial. *Ciênc. Saúde Coletiva*, v.18, n.3, p.585-593, 2013.
- MINTZBERG, H. *Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações*. São Paulo, Atlas, 1995.
- MINTZBERG, H.; LAMPEL, J. Reflecting on the strategy process. *Sloan Manag. Rev.*, v.40, n.3, p.21-30, 1999.

MINTZBERG, H. *Ascensão e queda do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2004.

MINTZBERG, H. *et al. O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados*. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. *Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2010.

MINTZBERG, H. *Résumé*. Disponível em: <<http://www.mintzberg.org/resume>>. Acesso em: 10 set. 2014.

MORGAN, G. *Imagens da organização: edição executiva*. São Paulo: Atlas, 2002.

SALES, L.M.M.; ALENCAR, E.C.O.; FEITOSA, G.R. Mediação de conflitos sociais, polícia comunitária e segurança pública. *Rev. Sequência*, n.58, p.281-296, 2009.

WILKINSON, D.; ROSENBAUM, D.P. The effects of organizational structure on community policing. In: ROSENBAUM, D.P. (Org.) *The challenge of community policing: testing the promises*, sage publications. Thousand Oaks: University of Illinois at Chicago, 1994, p.110-126.