

BRUNO AMARAL MACHADO

JUSTIÇA CRIMINAL:
DIFERENCIAÇÃO FUNCIONAL,
INTERAÇÕES ORGANIZACIONAIS
E DECISÕES

Marcial Pons

MADRI | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

SUMÁRIO

PRÓLOGO.....	13
INTRODUÇÃO	15

CAPÍTULO 1

DIFERENCIAÇÃO FUNCIONAL, ORGANIZAÇÃO E CULTURA ORGANIZACIONAL.....	25
1. A organização como resposta e a organização como construção.....	25
2. Teoria organizacional e o modelo principal-agente	27
3. Organização e institucionalização	29
4. Organização, profissão e profissionalismo	30
5. Identidade e cultura organizacional.....	33
6. Teoria organizacional sistêmica: comunicação, diferenciação funcional e organizações	36
6.1 As organizações como sistemas sociais distintos.....	37
6.2 Processos decisórios, mitos, cultura e identidade organizacional ..	39
6.3 Sociedade, interações sociais e interações organizacionais	43
6.4 Organização, profissionalização e autopeiose do sistema jurídico	44

CAPÍTULO 2

A DIFERENCIAÇÃO INTERNA DO SUBSISTEMA JURÍDICO-PENAL: DIFERENCIAÇÃO FUNCIONAL, ORGANIZAÇÕES E TRAJETÓRIAS	49
1. Direito e política: Estado, organização e poder.....	51
2. Sistema jurídico, diferenciação interna e tribunais	54

3. Sociedade, Estado e organizações do subsistema jurídico-penal	56
4. A diferenciação do subsistema jurídico-penal e a persecução penal pública como forma.....	62
5. A diferenciação interna do subsistema jurídico-penal no Brasil: organização e profissionalização da Polícia Civil e do Ministério Público..	71
5.1 A organização policial: profissionalização e premissas decisórias	71
5.2 O Ministério Público: organização, profissionalização e premissas decisórias	85

CAPÍTULO 3

ORGANIZAÇÕES, SISTEMAS DE INTERAÇÃO E A DIVISÃO DO TRABALHO JURÍDICO-PENAL: DISCURSOS SOBRE O INQUÉRITO POLICIAL	105
1. Organizações do subsistema jurídico-penal: as relações em torno do inquérito policial.....	107
1.1 O transcorrer da pesquisa empírica	107
1.2 O fluxo do inquérito policial no Distrito Federal: regularidades, divergências e construção jurídica.....	109
2. Os Grupos Focais (GF) como sistemas de interação: discursos sobre o inquérito policial.....	110
2.1 O poder de papel e os papéis do poder: imagens sobre o relatório final	111
2.2 Polícia e Ministério Público: redefinindo os papéis do delegado de Polícia e do promotor de justiça	113
2.3 Presidir a investigação	116
2.4 Que crimes queremos investigar?.....	116
2.5 Quem sabe investigar? Saber policial, saber jurídico e cultura organizacional.....	118
2.6 O juiz e o inquérito policial	119
2.7 Entre o sistema policial e o subsistema jurídico-penal: cultura organizacional e comunicação.....	119
2.8 Do inquérito ao arquivamento: o bastão com o promotor de justiça	122

2.9 Cultura organizacional, mitos e interações organizacionais: magistrados, promotores e delegados de Polícia.....	122
2.10 Cultura e organização policial: interações organizacionais entre o delegado e o agente	125
2.11 «Advogadização» da profissão do delegado de Polícia e os acoplamentos entre as organizações policiais e jurídicas.....	127
3. Profissionalização, jogos da justiça e subsistema jurídico-penal.....	129
3.1 Profissionalismo e autopoiese.....	129
3.2 Organizações, comunicação jurídica e comunicação policial	132

CAPÍTULO 4

MINISTÉRIO PÚBLICO E O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL EM BRASÍLIA: INTERAÇÕES ORGANIZACIONAIS, CULTURA E DECISÕES	135
1. Representações sociais sobre a atuação do MP na área criminal e o controle externo da atividade policial: notas parciais de uma pesquisa exploratória.....	137
1.1 Investigação criminal pelo Ministério Público	139
1.2 Ministério Público e Polícia	144
2. Redefinindo o controle externo da atividade policial: o caso do Núcleo de Controle Externo da Atividade Policial (NCAP) do MPDFT	151
2.1 Metodologia do estudo de caso	151
2.2 A decisão que cria e regulamenta o NCAP: comunicação organizacional, organograma e novas premissas decisórias.....	153
2.3 A idealização de um novo formato organizacional: entre a atuação estratégica e a independência funcional	155
2.4 Representações sociais sobre o desempenho do controle externo: autocríticas.....	158
2.5 Representações sociais sobre as interações organizacionais entre a Polícia Civil e o Ministério Público	166
2.5.1 Experiências comparadas: interações organizacionais e representações sociais	166

2.5.2 Controle externo da Polícia no Distrito Federal: representações sociais sobre as interações com a Polícia....	172
CONCLUSÕES	183
BIBLIOGRAFIA	193

PRÓLOGO

«Empiece por romper los espejos de su casa, deje caer los brazos, mire vagamente la pared, olvídense. Cante una sola nota, escuche por dentro.

Si oye (pero esto ocurrirá mucho después) algo como un paisaje sumido en el miedo, con hogueras entre las piedras, con siluetas semi-desnudas en cucullas, creo que estará bien encaminado, y lo mismo si oye un río por donde bajan barcas pintadas de amarillo y negro, si oye un sabor de pan, un tacto de dedos, una sombra de caballo.

Después compre solfeos y un frac, y por favor no cante por la nariz y deje en paz a Schumann.» (CORTÁZAR, 2008: 17).

O livro que apresento ao leitor é resultado de pesquisa pós-doutoral pelo Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, entre 2011 e 2013. O período de investigação nas universidades de Fordham e John Jay foi determinante no produto final.

Agradeço especialmente a Maria Stela Grossi, interlocutora no departamento de Sociologia, pela receptividade e possibilidade de expor e compartilhar o tema de minha pesquisa. Nesse período, tive oportunidade de participar da avaliação de dissertações e teses sobre o sistema de justiça, o que foi decisivo na discussão de temas de interesse comum. O departamento conta com acervo de pesquisas importantes e reconhecidas nacionalmente na área. Compartilhar desse processo de produção intelectual ajudou nas conclusões que apresento.

A Toni Fine e a Yue Ma agradeço o espaço disponibilizado para apresentação do projeto de pesquisa e a discussão de alguns dos temas aqui abordados na fase de investigação em Nova Iorque, nas Universidades de Fordham e John Jay. O período designado para atuação como membro auxiliar do CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público), entre 2010 e 2011, também foi muito importante como experiência profissional e para a reflexão acadêmica. As duas primeiras revistas editadas pelo CNMP, organizadas em parceria com o Conselheiro Luiz Moreira, ajudaram a definir os caminhos a serem trilhados.

As primeiras impressões sobre o tema foram apresentadas em reuniões do grupo de pesquisa em Política Criminal, liderado por mim e por Cristina Zackseski (Uniceub/UnB). Agradeço especialmente a Cris, parceira de pesquisas e amiga, e aos demais pesquisadores e estudantes que leram e debateram as propostas e soluções sugeridas. Os tradicionais encontros mensais com a discussão de obras clássicas, a realização de pesquisas empíricas e o debate de textos produzidos pelo grupo são um estímulo intelectual e uma experiência acadêmica extremamente enriquecedora.

A Rogerio Schietti e Antonio Suxberger, interlocutores e amigos, agradeço os longos, variados e infundáveis colóquios e discussões... sempre inspiradores.

A Ana Luisa Rivera, companheira, sempre ao meu lado.

O lugar comum ainda não pode ser dispensado: os equívocos são unicamente meus!

Bruno Amaral Machado

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos houve crescente interesse, não apenas acadêmico mas também político e social, pelas organizações do sistema de justiça, e particularmente por aquelas que integram o subsistema jurídico-penal.¹ As acusações de desorganização e pouca efetividade ocupam espaço nos meios de comunicação. Multiplicam-se as narrativas de ineficiência, descontrole e conflitos entre os atores que integram organizações como a Polícia, o Ministério Público e o Judiciário.² As críticas às políticas de segurança pública não se resumem às dinâmicas organizacionais. A ausência e a deficiência de instrumentos de avaliação e enfrentamento da violência urbana são alvo de críticas das pesquisas recentes na área (SAPORI, 2007).

Argumenta-se que o descompasso ou ausência de sintonia entre a Polícia, o Ministério Público (MP) e o Judiciário explicaria parte da ineficiência sistêmica. Por outro lado, reconhece-se a necessidade de aprofundar os estudos sobre as inter-relações entre tais organizações (BEATO, 1999). O distanciamento sugerido por parte da literatura é retratado sob diferentes interpretações. Sugere-se que as organizações não compartilham da mesma pauta de atuação, possuem dinâmicas e objetivos próprios e interpretam diretrizes de segurança pública segundo lógicas muitas vezes contraditórias, pouco inspiradas em princípios de cooperação (SOUZA, 2003: 295).

Uma corrente importante dos estudos fundamenta-se na cultura jurídica nacional. Aponta-se que as diferentes lógicas de produção da verdade na tradição jurídica brasileira seriam determinantes da falta de coordenação

¹ Utilizo aqui o conceito no sentido *luhmanniano*, conforme análise no Capítulo 2 (LUHMANN, 1990, 1997, 2005, 2007 e 2010).

² Pesquisas evidenciam também que a investigação e a persecução penal dos delitos exercem efeito discutível sobre a taxa de criminalidade (COSTA, 2004: 47-49).

entre as organizações, e explicaria também a inferioridade da polícia na lógica processual (LIMA, 2003: 241-256). Os estudos organizacionais, ainda em pequeno número, comparado ao enfoque cultural, não são irrelevantes. Para o formulador de políticas de segurança pública, conhecer as relações entre as distintas organizações que integram o sistema de justiça criminal é fundamental para a compreensão das dinâmicas internas no fluxo do sistema de justiça criminal (BEATO, 1999). De fato as organizações do subsistema jurídico-penal atuam a partir de lógicas distintas? Se assim ocorre, que pautas orientam as suas dinâmicas internas?

Entre as organizações do subsistema jurídico-penal, a Polícia e o MP são responsáveis pela movimentação do Judiciário. Aquela, normalmente a primeira a tomar conhecimento do fato, responsabiliza-se pela formalização do procedimento de investigação que será encaminhado à Justiça. O MP, que no Brasil detém o monopólio da ação penal, possui atribuições para iniciar a persecução penal. Constituem-se em dois filtros do subsistema jurídico-penal. A Polícia é responsável pelo levantamento inicial dos indícios probatórios e pela investigação prévia que permite a ação do MP. O investimento policial na elaboração deste procedimento preliminar inspira-se em determinada concepção sobre a verdade. Nesse sentido, fala-se na verdade policial. A tradição jurídica revela que esta verdade é recebida com reservas pelo mundo do direito, o que leva a conflitos entre a esfera policial e a judicial, pois a primeira valoriza a rápida formação da culpa para o envio à justiça, ao passo que a segunda valoriza as garantias processuais e a presunção de inocência, devendo controlar a atividade policial (SOUZA, 2003: 295).

Os estudos sobre a reforma da polícia na América Latina apontam que a redemocratização não significou uma mudança significativa das práticas institucionalizadas, o que levou a déficits de eficácia e profissionalização (CHOUKR e AMBOS, 2004; DAMMERT, 2005: 53-64).³ Uma das propostas sobre

³ A violência da polícia na América Latina é tema recorrente nas análises contemporâneas das organizações do Estado. A superação dos regimes ditatoriais, longe de significar uma ruptura definitiva com o contexto anterior, convive com violações a direitos fundamentais, mostrando práticas institucionalizadas de excesso e abuso dos instrumentos de coerção estatal. Na Argentina, pesquisa recente mostra as relações dos meios de comunicação, polícia e justiça diante das mortes violentas em enfrentamentos com a polícia. Critica-se a atuação dos juízes de instrução, que tenderiam a convalidar as versões relatadas pela polícia. O Ministério Público também não dedicaria especial atenção ao tema, legitimando-se o uso da violência letal (DAROQUI, CALZADO e MAGGIO, 2007: 480). Na Venezuela, as diversas violações dos direitos fundamentais por parte da polícia não são satisfatoriamente investigadas e julgadas pelo sistema de justiça penal venezuelano. Sugere-se, inclusive, que haveria certa cumplicidade ou solidariedade institucional, o que, em grande medida, agravaria a impunidade em razão do controle do Executivo sobre a Polícia, ou seja, sobre o primeiro filtro do sistema de justiça criminal (NUÑEZ, 2007: 530-531). Investigação etnográfica realizada na cidade do México revela que distintas práticas policiais abusivas são moldadas por cultura de abusos no interior do corpo

a redefinição do campo de estudos da Polícia⁴ sugere três dimensões de análise: institucional, organizacional e profissional (MONJARDET, 2003). A institucional refere-se tanto aos processos de socialização e internalização de práticas quanto a um certo organismo social que busca satisfazer interesses e valores coletivos. Nesta última acepção, a polícia corresponde exatamente a esta instituição detentora do monopólio do uso da força nas relações sociais no interior do Estado a fim de garantir o poder estabelecido (MONJARDET, 2003: 27). Assim, vincula-se à funcionalidade que a Polícia desempenha para a comunicação política, o que se traduz na responsabilidade final da direção da força pública confiada à autoridade política. Em contrapartida, as dimensões organizacionais e profissionais flexibilizam a subordinação idealizada pela cadeia hierárquica e conexões com o poder político, pois o domínio de saberes pela organização policial não raramente coloca em xeque as conjunturais orientações políticas. Não são raras as alianças entre políticos e policiais em determinadas ações no campo da segurança pública (MONJARDET, 2003: 38-40).⁵

Pesquisas também apontam a grande discricionariedade da Polícia na sua atuação diária.⁶ Este primeiro filtro da divisão interna do trabalho jurídico-penal afeta grande parte do funcionamento sistêmico. A discricionariedade

policial, o que leva à internalização de códigos morais próprios e à reprodução de lógicas e práticas abusivas contra a sociedade civil. O uso da violência é interpretado como parte do trabalho policial, marcado por uma divisão maniqueísta, entre amigos e inimigos (AZAOLA GARRIDO e RUIZ TORRES, 2009: 323-345).

⁴ Bayley sustenta que o único aspecto peculiar da polícia é o fato de que ela tem o poder de fazer uso da coerção a fim de intervir nas relações sociais. Apesar de leis e regulamentos semelhantes, as atividades desempenhadas pela polícia variam bastante. Para compreendê-las é necessário, assim, examinar o comportamento, não se limitando às regras jurídicas (BAYLEY, 2006: 117).

⁵ Uma das metáforas recorrentes da polícia compara a sua existência e funcionalidade ao martelo. Assim, é útil tanto aos regimes ditatoriais para opressão da sociedade civil quanto aos regimes democráticos, na medida em que pode ser utilizada para a proteção das liberdades públicas. A visão instrumental da polícia encontra-se em duas teorizações distintas. A primeira, inspirada pelo marxismo, associa as forças policiais aos aparatos repressivos das classes dominantes (Althusser). A segunda, associa a polícia a um instrumento dirigido ao *law enforcement* para a repressão dos desvios à ordem jurídica. Contudo, a polícia, como organização complexa, integrada por atores com interesses específicos e marcada pela diversidade de grupos profissionais, leva ao distanciamento da visão instrumental e inerte, sugerida acima (MONJARDET, 2003: 21-23). Os policiais também atuam segundo interesses próprios da profissão no campo jurídico-penal. Tais interesses referem-se não apenas aos de natureza material e corporativo, consistentes nas condições de trabalho, remuneração e às modalidades de exercício do trabalho. Por outro lado, há que se considerar também que os interesses policiais referem-se à própria situação de trabalho e ao sistema de sanções e prêmios dentro da estrutura profissional (MONJARDET, 2003: 151-162).

⁶ Pesquisas evidenciam que historicamente a polícia brasileira sempre contou com amplo poder discricionário. Nos limites ou à margem da legislação, a polícia desenvolveu estratégias próprias de contenção das populações (SOUZA, 2010: 271; SOUZA, 2003: 295).

pode ser identificada na autonomia dos atores da organização policial, investidos em habilidades específicas do campo policial (saberes-poderes) para atuar em casos concretos, e orientar pessoalmente as estratégias de trabalho. A discricionariedade refere-se, também, à potestade seletiva de atuar conforme orientações deste específico campo de saber, mediadas pela estrutura hierárquica que regula as relações internas. Assim, a Polícia, como organização hierarquizada, atua segundo atividades prescritas por escala normativa e de autoridades internas e externas. Há que se considerar tanto o organograma interno de cada organização policial até comandos de autoridades políticas ou de outras instituições como o Judiciário e o Ministério Público. As estratégias internas permitem aprofundar a dimensão discricionária da atividade policial. A possível manipulação das ocorrências é exemplo disso. A escolha pode orientar-se pelo menor grau de controle da atuação, e a maximização da autonomia em casos concretos (MONJARDET, 2003: 55).

Não menos importante é o filtro realizado pelo MP, na medida em que muitos fatos investigados não são denunciados. De fato, nos últimos anos proliferaram os estudos sobre a Polícia e o MP. O processo de reconstrução institucional iniciado pela Constituição de 1988 acentuou o interesse acadêmico pelas organizações do sistema de justiça no Brasil. Os estudos sobre a polícia, iniciados na década de 1970 e dirigidos à atividade repressora dos movimentos políticos ganhou novos enfoques, inclusive no campo das ciências sociais: organizacional, profissional, seletividade, relação com a formação dos Estados nacionais, violência policial, representações sociais sobre a violência urbana e relacionamento da Polícia com a sociedade (BAYLEY, 2006; BEATO, 1999; COSTA, 2004; MONET, 2006, MONJARDET, 2003; PORTO, 2004, 2006 e 2009; SKOLNICK, 1966; SOUZA, 2003).⁷ As pesquisas sobre o MP, ainda mais recentes que os estudos sobre a Polícia no Brasil, datam da década de 1990.⁸ A conquista de novos papéis, o leque de funções conquistadas e as novas formas de atuação atraíram a atenção de especialistas em diversas áreas das ciências sociais. Os enfoques também variaram bastante: organizacionais, profissionais, relacionamento com a sociedade e com a política, a atuação na defesa de interesses difusos (BONELLI, 1998, 1999 e 2002; SADEK, 1997 e 2000; SADEK e CASTILHO, 1998; CAVALCANTI, 1999; DEBERT, 2000; SANCHEZ FILHO, 2000; SILVA, 2001; ARANTES, 2002; MACHADO, 2007a e 2007b).

⁷ Especialistas também apontam a deficiência dos estudos que desconsideram a tripla dimensão da polícia e da atividade policial: instituição, organização e profissão (MONJARDET, 2003: 16).

⁸ Em pesquisa anterior tivemos oportunidade de mapear a literatura sobre o MP nas décadas anteriores. Conforme constatamos, basicamente, além de análises processuais (campo processual penal), os estudos sobre o MP eram elaborados pelos próprios membros, e difundidos em suas revistas de associações profissionais (MACHADO, 2007a e 2007b).

O papel das organizações policiais e do Ministério Público na engenharia institucional do Estado de Direito também gera debate na comunidade jurídica. Inspirado pela experiência da reforma europeia do processo penal no final do século XX, questiona-se a posição ocupada pela polícia incumbida da investigação criminal em relação aos demais atores do processo penal (ARMENTA DEU, 1995; GÓMEZ COLOMER, 1997; MACHADO, 2007b; MORENO CATENA, 1997 e 2002). Discute-se se há competência autônoma, competência por delegação ou por coadjuvação. Na primeira hipótese, uma organização exerce atividade por sua própria conta e risco. E esta diz respeito apenas a ela. Na segunda situação, uma organização recebe de outra a competência de órgão inicialmente competente. Na última hipótese, uma determinada organização tem competência para o desempenho da função, a qual não é autônoma, mas um meio para o exercício de outra competência por outra organização (CUNHA, 1993). O debate sobre a posição da Polícia Civil em relação às demais organizações, especialmente o Ministério Público, ajusta-se à posição que as organizações ocupam na divisão do trabalho jurídico-penal. O encadeamento das decisões de distintas organizações remete à metáfora da corrida de bastão e sugere a existência de mecanismos de articulação interna na forma como as organizações comunicam. Sustenta-se que a atividade de investigação criminal desempenhada pela polícia não pode ser autônoma, pois a razão de sua existência relaciona-se ao exercício da persecução penal. Por outro lado, as decisões das organizações judiciárias supõem a comunicação de outras organizações. Assim, a persecução penal também não pode ser vista como atividade autônoma, pois não é um fim em si mesma.

Nos últimos anos houve um crescimento do interesse pelas relações entre a Polícia e o MP na Europa e nos Estados Unidos. Os estudos já realizados apontam relações de cooperação e conflitos em distintos países. Diversos fatores parecem ser relevantes: as tradições jurídicas, as trajetórias organizacionais (cultura organizacional) e profissionais (*ethos* do profissionalismo); o grau de insulamento da política convencional; a divisão de atribuições (filtros) historicamente conferidas a cada organização (CARTUYVELS, 2004; MACHADO e MOREIRA, 2011b; MOUHANNA, 2004; JACKSON, 2011; VERHAGE e PONSAERS, 2011; VOGLIOTTI, 2004). No Brasil, as pesquisas já realizadas sugerem uma relação conflituosa entre as organizações (SANCHES FILHO, 2000; SADEK, 2003; MACHADO, 2007a; MACHADO, 2007b; MACHADO, 2011; HAGEN, 2005; MISSE, 2010).

Os estudos realizados no Brasil indicam que as interações entre as distintas organizações estão marcadas por tensões e disputas no campo jurídico penal (HAGEN, 2005; MACHADO, 2007a, 2007b e 2011; SADEK, 2003). A conflituosidade apontada pelos estudos não é suficiente para compreender as dinâmicas organizacionais. As organizações originam-se de processos históricos específicos e pela diferenciação funcional; especialmente as organiza-

ções que participam da divisão do trabalho jurídico-penal, pela diferenciação entre a política e o direito (LUHMANN, 2005).⁹ Por outro lado, a diferenciação funcional não é linear e pode conviver em determinados contextos com a corrupção de códigos (NEVES, 1999: 121-145). A diferença exclusão-inclusão pode explicar as razões da não utilização da codificação jurídica (LUHMANN, 2005: 663). A complexidade dos processos de diferenciação e *desdiferenciação* funcionais não são irrelevantes para a análise organizacional.

Não se ignoram as numerosas pesquisas sobre a atuação da Polícia, do Ministério Público e do Judiciário sob o enfoque da Criminologia Crítica. O ponto comum dos estudos inspirados por esta perspectiva teórica é o caráter fragmentário do direito penal e a seletividade das organizações. Parte dos estudos, sob forte inspiração marxista, indica os interesses capitalistas subjacentes às rotinas e às dinâmicas organizacionais. Sob o manto da igualdade formal, as referidas organizações assumiriam, de forma manifesta ou latente, os interesses dos grupos sociais dominantes. Enquanto determinados sujeitos seriam selecionados, outros seriam excluídos das malhas do direito penal (ANDRADE, 2002; CASTILHO, 1998; BERGALLI, 1996, 1999 e 2003).¹⁰ O enfoque não é irrelevante e nem merece ser descartado. As premissas decisórias também podem ser corrompidas pela destruição dos códigos que deveriam orientar a tomada de decisão. A visão instrumental, contudo, acaba deixando em segundo plano a autonomia das operações organizacionais na sua atuação diária e corriqueira. Sob o enfoque sistêmico, a seletividade deve ser repensada; e não descartada. A seletividade relaciona-se à forma como comunicam as organizações. As balizas dos processos decisórios vão além da concepção de meros aparatos de poder. Mas as organizações não são indiferentes aos ruídos do entorno. Os sistemas sociais constituem parte do entorno das organizações (e estas também são sistemas sociais). Identificar a ressonância que as comunicações jurídicas, econômicas e políticas produzem no interior das organizações é uma questão empírica. As decisões de organizações do subsistema jurídico-penal que aparentam (observação de segunda ordem) dissonância da comunicação jurídica (programação condicional) nem sempre supõem a corrupção de códigos.

⁹ No Brasil, a diferenciação funcional entre a atividade policial e a jurisdição permitiu a construção de novos espaços para o exercício do poder e novas dinâmicas organizacionais (SOUZA, 2010). Se a militarização pode ser encontrada em diversas forças policiais dirigidas à polícia ostensiva, a «advogadização» da polícia civil é um dos processos importantes para compreender as dinâmicas da carreira policial no Brasil e sua interação com o mundo do direito (BEATO, 1999). Análises históricas sugerem que o inquérito policial sempre esteve marcado por procedimentos inquisitoriais que acabam enfatizando a ilegalidade e a informalidade, o que conformaria a racionalidade policial (SOUZA, 2003: 295).

¹⁰ No Brasil, vale registrar as diversas e relevantes pesquisas realizadas na Universidade de Santa Catarina, sob a orientação da professora Vera Andrade (ANDRADE, 2002).

A divisão estanque entre enfoques culturais e organizacionais não parece adequada. Nas complexas sociedades contemporâneas, as organizações tornam-se indispensáveis no processo de diferenciação funcional. Sob a perspectiva sistêmica, as organizações configuram sistemas sociais distintos, e comunicam por meio de decisões. E não se trata de mera transposição da codificação sistêmica, pois os programas condicionais, na forma do direito positivado, constituem-se apenas parte das premissas decisórias (LUHMANN, 2010). O conhecimento da forma como decidem as organizações pressupõe um extenso rol de temas de pesquisa. As premissas decisórias surgem como objeto privilegiado a ser investigado.

O campo de estudos organizacionais há bastante tempo tem direcionado o interesse para a identidade e cultura organizacionais. As diversas abordagens, reflexões teóricas e pesquisas empíricas sugerem que a cultura organizacional é fundamental para compreender as dinâmicas organizacionais, a modificação estrutural e a evolução das formas existentes (BOS, 2004: 7-24; CHAN e CLEGG, 2002: 259-273; JONES e MUNRO, 2005: 1-15; HSU, 2005: 474-490; HOLZINGER e DHALLA, 2007: 43-50, HUISMAN, 2001: 69-90; KOLARSKA, 1983: 144-163; KORNBERGER, 2003: 75-91). A abordagem sistêmica retoma a importância da cultura organizacional como premissa das decisões (comunicação) (LUHMANN, 2010: 291; NASSEHI, 2005: 187). De outro ângulo, as interações organizacionais são igualmente relevantes, pois muitas decisões são tomadas por meio de interações sociais (SEIDL, 2005: 145-170).

Para a construção do objeto de pesquisa, selecionei o inquérito policial e o controle externo da atividade policial para a fase qualitativa do trabalho de campo. Na divisão do trabalho jurídico-penal, o inquérito policial, fase de investigação conduzida pela Polícia, tornou-se alvo de críticas. O procedimento é descrito como ineficiente e burocrático. Por outro lado, conforma imagens e significados distintos para as organizações que integram o subsistema jurídico-penal (COSTA, 2010; MISSE, 2010; RATTON, 2010; VARGAS, 2010). O controle externo da atividade policial, função constitucional do Ministério Público, revela-se, da mesma forma, como um dos âmbitos mais adequados para avaliar as dinâmicas organizacionais, pois sugere distintas representações sobre a sua implementação, eficiência, etc. Além disso, nos últimos anos foi definido como prioridade institucional do Conselho Nacional do Ministério Público, o que acabou acirrando disputas, críticas e autocríticas entre os atores envolvidos (MACHADO, 2011). Sob o enfoque proposto as perguntas iniciais devem ser reformuladas. As organizações do subsistema jurídico-penal comunicam segundo diferentes premissas? Que premissas orientam os processos decisórios?

Como ferramenta metodológica, utilizo as representações sociais obtidas a partir de diferentes técnicas de pesquisa, conforme explico e busco justi-

ficar nos capítulos 3 e 4. Pretendo, sob um enfoque organizacional-sistêmico, analisar as representações sociais de membros de distintas organizações do subsistema jurídico-penal em relação ao inquérito policial e ao controle externo da atividade policial. Assim, considero a existência de diferentes procedimentos interpretativos na construção social da realidade (BERGER e LUCKMANN, 1999: 51-52; BRUNER, 1990: 96; SCHÜTZ, 1993: 112-115). As representações podem ser definidas como imagens e símbolos construídos socialmente a partir das interações entre os atores que integram as referidas organizações do sistema de justiça, condicionadas pelas experiências compartilhadas e expectativas em relação ao desempenho das atividades, pela cultura profissional e pautas organizacionais.¹¹

Não se ignoram as críticas quanto à limitação da teoria sistêmica *luhmanniana* para a pesquisa empírica, as quais já foram suficientemente respondidas pelas evidências de sua utilidade como ferramenta teórica (TEUBNER e PATERSON, 1998: 451-486). A teoria organizacional consolida-se como o campo mais promissor e aberto à pesquisa empírica (NASSEHI, 2005: 190). As técnicas de pesquisa qualitativas, como o estudo de caso e a análise do discurso mostram-se úteis à abordagem autopoietica (TEUBNER e PATERSON, 2008: 454). O enfoque tem também um sentido relevante para as pesquisas no campo da sociologia jurídico-penal pois, ao discutir os significantes jurídicos, atualiza o debate entre o direito nos livros e o direito em ação (NELKEN, 1996: 107-127).¹²

Algumas considerações teóricas são imprescindíveis para evitar equívocos. O caminho óbvio seria construir o objeto de pesquisa a partir das comunicações e não das representações sociais dos membros sobre a organização. A proposta sistêmica, ao privilegiar a comunicação, sinaliza nesta direção pois a identidade organizacional relaciona-se aos processos de autodescrição e auto-observação organizacionais (SEIDL, 2003: 146). A observação do campo recomenda, contudo, cuidado na limitação das ferramentas, metodologias e técnicas de pesquisa.

Os sistemas psíquicos não são parte, mas entorno dos sistemas sociais, nestes incluídas as organizações. Porém, não há dúvida de que o ambiente é tão relevante para a comunicação sistêmica quanto o próprio sistema (LUHMANN,

¹¹ Certamente, é vasta a literatura sobre o tema. Uma definição mais ampla das representações: imagens, símbolos e expressões decorrentes das interações que ocorrem entre o indivíduo e a sociedade, com capacidade criadora de uma dada realidade, dirigindo práticas sociais para uma correspondente realidade (JOVCHELOVITCH, 2004; MOSCOVICI, 1994: 4). A categoria deriva das representações coletivas, idealizada por Durkheim, foi retomada pela psicologia social (MOSCOVICI) e encontrou terreno fértil, revelando-se útil e pertinente, em pesquisas no campo de estudos da violência e da segurança pública (PORTO, 2004, 2006 e 2009; PORTO e COSTA, 2009).

¹² Conferir reflexões sobre as possibilidades empíricas do modelo (COTTERRELL, 2001: 80-103). Confrontar com análises críticas da proposta sistêmica (LEMPERT, 1988; OST, 1988).

1990). Uma das utilidades do modelo é exatamente distinguir entre processos psíquicos e sociais, e identificar influências recíprocas (SEIDL, 2003: 127). Dada a relevância das interações organizacionais – interpenetração¹³ entre os sistemas de interação e os sistemas organizacionais – na forma de comunicação das organizações modernas (SEIDL, 2005), razoável considerar que as seleções realizadas pelos membros justificam a pesquisa direcionada para as representações sociais no interior das organizações, conforme sugere Luhmann (MINGERS, 2002: 117). Além disso, se a linguagem acopla os sistemas sociais aos sistemas psíquicos (LUHMANN, 2007), os discursos dos membros também são relevantes para a compreensão das premissas decisórias, ao relacionar-se à cultura organizacional.

Uma última questão teórica e epistemológica é fundamental para a compreensão do itinerário da pesquisa: as representações sociais (discursos) apenas podem ser compreendidas como observações de segunda ordem. Apenas os sistemas definem o que é parte do sistema (MACHADO, 2012: 77-78). As representações sociais identificadas nos discursos selecionados para análise não deixam, igualmente, de configurar observações de segunda ordem. Os membros das organizações observam as comunicações organizacionais (decisões) e podem orientar-se a partir de expectativas compartilhadas sobre as comunicações de outros sistemas sociais.

No primeiro capítulo descrevo e analiso as categorias úteis para esta pesquisa. O campo de estudos organizacionais é um dos mais prolíficos na área das ciências sociais. O esforço de síntese supõe a seleção de determinadas abordagens e omissões importantes. Opto pela abordagem sistêmica, o que não implica total incompatibilidade com outros referenciais teóricos.

No segundo capítulo investigo, sob enfoque sistêmico e perspectiva histórica, a diferenciação interna do subsistema jurídico-penal. Busco mapear, especialmente a partir dos casos francês e inglês, a diferenciação entre direito e política e posterior diferenciação do sistema jurídico. Na diferenciação interna do subsistema jurídico-penal, os casos analisados sugerem diferentes trajetórias na divisão do trabalho jurídico-penal. Analiso, também, a diferenciação entre administração pública e sistema de justiça e a distinção entre organizações incumbidas da persecução penal e as diferentes atribuições assumidas. Apresento breve abordagem da diferenciação interna do subsistema jurídico-penal no Brasil, focalizando especialmente a Polícia Civil e o Ministério Público.

¹³ A interpenetração entre sistemas autopoieticos ocorre quando os sistemas reciprocamente se valem das complexidades recíprocas em suas operações. Os sistemas sociais são estimulados pelos sistemas psíquicos ao considerar as percepções sociais e possibilitam novas comunicações; os sistemas psíquicos também se valem da complexidade dos sistemas sociais sem que haja uma compreensão sobre o funcionamento dos sistemas sociais (SEIDL, 2005: 156).

No terceiro capítulo, sob o enfoque organizacional-sistêmico e com base nas representações sociais de membros de distintas organizações do subsistema jurídico-penal em relação ao inquérito policial, abordo os significados do inquérito policial para os atores que integram diferentes organizações do subsistema jurídico-penal. Para a análise e discussão utilizo o material empírico produzido a partir dos grupos focais (GF) realizados no Distrito Federal com magistrados, promotores de justiça, delegados de Polícia e agentes de Polícia em pesquisa sobre o inquérito policial no Brasil.

No quarto capítulo, também sob o enfoque organizacional-sistêmico e com base nas representações sociais obtidas por meio de pesquisa exploratória com atores de diferentes organizações do subsistema jurídico-penal e no estudo de caso sobre a atuação do Núcleo de Controle Externo da Atividade Policial (NCAP), analiso as imagens e significados do controle externo para os atores envolvidos. Descrevo, ainda, a trajetória do NCAP, a partir da análise documental e entrevistas em profundidade.

CAPÍTULO 1

DIFERENCIAÇÃO FUNCIONAL, ORGANIZAÇÃO E CULTURA ORGANIZACIONAL

1. A ORGANIZAÇÃO COMO RESPOSTA E A ORGANIZAÇÃO COMO CONSTRUÇÃO

Uma das características das sociedades contemporâneas com elevado nível de complexidade é a sua estruturação em organizações, fenómeno que afeta diretamente as relações sociais. As organizações surgem como resposta a determinadas necessidades individuais e sociais, gerando duas realidades. Por um lado, é a maneira por meio da qual se concretizam as ações coletivas; por outro lado, as ações organizadas constituem-se na forma como as ações individuais se conformam como coletivas.¹

As organizações que integram o sistema de justiça (Judiciário, Ministério Público, Polícia etc.) constituem-se como «resposta» a necessidades específicas, na medida em que agregam pessoas cujos comportamentos decorrem de regras por meio das quais se pretende orientar a ação individual a um objetivo comum. Existe também outra realidade: as organizações são construções sociais. Os indivíduos que exercem suas atividades no interior das

¹ O surgimento das primeiras organizações na sociedade industrial foi objeto de análise de autores clássicos como Marx, Weber e Durkheim. A obra de Frederick Winslow Taylor, influente sobretudo durante a chamada segunda revolução industrial (1910/1920), tornou-se um marco da teoria organizacional (BERNOUX, 1985: 37-68). A sociologia das organizações consolida-se a partir de raízes weberianas (WEBER, 1993: 701-706) e é responsável pelo impulso dado à sociologia do direito após o final da década de 50. As categorias dessa disciplina foram posteriormente incorporadas para análise dos tribunais (SANTOS, 2000: 164).

organizações interpretam determinadas regras e «criam» outras para regular suas ações.

As organizações são construções engendradas por interações entre os atores que a integram, os quais conjugam objetivos organizacionais e particulares, gerando dinâmicas resultantes da tensão entre dois tipos de objetivos. Esse espaço não regulamentado gera zonas de incerteza que produzem esquemas organizativos não oficiais, configurando-se uma organização real (CROIZIER e FRIEDBERG, 1992: 41-42). As duas formas de organização ensejam ações coletivas a partir de uma dada estrutura social, definida genericamente como forma em que um grupo regula as relações entre seus membros. Para implementar a regulação são definidas posições sociais (*status*) com base nas quais se estabelecem pautas de interação social, ensejando-se certa previsibilidade quanto às ações de outros indivíduos. Às diferentes posições ocupadas em dada estrutura social correspondem papéis determinados, compreendidos como comportamentos esperados em razão das respectivas posições. Instituições e papéis são razoavelmente independentes de especificidades individuais e exercem influência relevante sobre os comportamentos (BERGER e LUCKMANN, 1999: 97; FRIEDBERG, 1993: 16).

Opera-se um jogo de interdependências entre diferentes estratégias e atores que se relacionam entre si (CROIZIER e FRIEDBERG, 1992: 55). A ação dos diversos atores está condicionada pelos interesses e pelas estratégias de outros integrantes da organização. Estabelece-se um jogo em que as estratégias estruturam as relações de poder entre os atores. A organização-construção ou SAC (Sistema de Ação Concreto) pode ser definida como as formas estabelecidas pelos atores para colocar a organização em movimento, configurando-se maneira peculiar de interpretar normas e objetivos oficiais da organização. Além disso, corresponde a uma rede de indivíduos que atuam como aliados e que buscam orientar suas ações por pautas específicas de interpretação das regras a serem aplicadas (BERGER & LUCKMANN, 1999: 51-52; BERNOUX, 1985: 137-149; BRUNER, 1990: 96; CROIZIER e FRIEDBERG, 1992: 278-302; SCHÜTZ, 1993: 112). No processo de interação, tanto as instituições quanto as posições sofrem alterações e são reformuladas. Muitas das novas formulações são institucionalizadas, produzindo-se, assim, mudança social e cultural. Tal processo de institucionalização possibilita variações no modelo oficial. Em outras palavras, a ação social dos atores envolvidos modifica o modelo legal, instaurando-se os SACs a partir de práticas efetivas e alianças consolidadas (CROIZIER e FRIEDBERG, 1992: 292).

Os indivíduos, na busca da satisfação de interesses, devem atuar de forma estratégica, relacionando-se com as pessoas com as quais podem conseguir determinada cooperação, seja pela coincidência de interesses, seja pela interpretação semelhante das normas reguladoras da situação organiza-

cional que os vincula. Em sistemas humanos denominados SACs a regulação das relações não é fruto da imposição de um órgão regulador. Também não decorre de «mecanismos automáticos de ajustes mútuos» (CROIZIER e FRIEDBERG, 1992: 284). Atuam de forma determinante mecanismos pelos quais os cálculos racionais dos atores estão integrados em um modelo estruturado. Em outras palavras, um SAC constitui-se em um conjunto de jogos estruturados e pode ser definido como um conjunto humano estruturado que coordena as ações dos participantes por meio de mecanismos de jogo relativamente estáveis (CROIZIER e FRIEDBERG, 1992: 286).

Ao longo dos anos, grande parte desse campo de estudo concentrou-se nas patologias das organizações. A organização formal é constantemente confrontada pela organização informal. A descrição oficial de metas contrasta com os comportamentos e atitudes. Os enfoques que se sucederam ao longo dos anos permitiram ampliar as possibilidades de pesquisa. Mas o ponto de partida parece não ter sido substituído (LUHMANN, 1997: 5-6; LUHMANN, 2010: 41-42). As pesquisas e análises sugerem que o conceito de organização informal e o conceito de grupo devem ser repensados pela teoria dos sistemas de interação. A proposta reformula questão fundamental. Nos sistemas organizacionais formam-se sistemas de outros tipos, os quais tendem a influir na tomada de decisões (LUHMANN, 2010: 45).²

2. TEORIA ORGANIZACIONAL E O MODELO PRINCIPAL-AGENTE

Inspirado pela necessidade de discutir a influência dos poderes democráticos constituídos sobre as modernas burocracias, o modelo principal-agente permite redirecionar a análise para as relações de poder entre distintas organizações. O foco volta-se para as influências sobre as burocracias. Se a discricionariedade é característica comum a diversas organizações, permitindo-se um amplo leque de ações, o objetivo é estabelecer vínculos a fim de que o *agente* atenda às expectativas do *principal*.

Neste esquema, uma determinada pessoa ou grupo, denominada principal, estabelece acordos com outra parte, denominada agente, com a expectativa de que este deve atuar de forma a atingir os resultados desejados pelo primeiro. Para uma melhor compreensão do modelo, cumpre distinguir a abdicação da delegação. Naquela, o *agente* (nesse caso, o burocrata) tem total discricção sobre as escolhas políticas e o *principal* (nesse caso, o político) não exerce qualquer controle. A abdicação total apenas ocorre quando, na relação entre

² Sob forte influência do modelo sociológico clássico, observa Mary Douglas: «No cabe afirmar que un grupo se “comporte”, ni mucho menos que piense o sienta, por el mero hecho de que halle legalmente constituido» (DOUGLAS, 1996: 27). Obviamente, nada mais distante da proposta sistêmica. Os sistemas sociais, incluídas as organizações, observam e distinguem.

políticos e burocratas, não houver qualquer possibilidade de se modificarem as medidas adotadas pelos funcionários que integram as burocracias (MOE, 1984: 756).³

O modelo pode ser útil para análise das organizações do sistema de justiça, pois focaliza a autonomia das organizações e os possíveis canais de influência política no direcionamento das ações organizacionais. As pesquisas realizadas apontam enorme discricionariedade na atuação dessas organizações. Se as organizações foram criadas historicamente para atender a fins políticos, os contextos locais, as trajetórias de cada uma das organizações, permeadas pelo profissionalismo e pela cultura policial e jurídica, levaram a dinâmicas específicas e razoável distanciamento das imposições diretas do mundo da política (BONNELI, 2003; MACHADO, 2007a; MACHADO, 2007b).

O uso do modelo para análise da polícia no Brasil pode levar à compreensão que tradicionalmente as forças policiais estiveram vinculadas aos governos (federal e estadual). O direcionamento da atuação policial estaria, assim, em razão da hierarquia, a cargo das lideranças políticas e chefias das respectivas organizações. Porém, a discricionariedade de fato da Polícia coloca em xeque a interpretação simplista que pode apontar controles facilmente implementáveis sobre a Polícia.

Em exercício de aplicação dessas ferramentas para análise do modelo de MP no Brasil, Kerche sustenta que, na hipótese de controle orçamentário ou político em relação à burocracia, não é possível falar em abdicação (KERCHE, 2002: 62). Assim, no modelo de MP adotado pela CF/1988, houve uma *quase-abdicação*. Em outras palavras, foram criados mecanismos que dificultam a intervenção do governo nas ações organizacionais. Nesse sentido: «(...) entre a abdicação e a delegação, surge um fenômeno intermediário: alto grau de autonomia, embora com alguns poucos instrumentos de controle e *accountability*» (KERCHE, 2002: 64). Em sua pesquisa, Kerche procura identificar os instrumentos institucionais que poderiam, em tese, influenciar sobre a

³ Uma interpretação sistêmica do modelo permite outra análise (LUHMANN, 2005; LUHMANN, 2010). A organização e a profissionalização permitiriam às organizações que integram o subsistema jurídico-penal isolar-se das pressões (irritações) do ambiente, na medida em que as operações ocorreriam de acordo com os códigos do sistema jurídico. Porém, tais organizações, criadas pelo sistema político teriam funções análogas aos mecanismos de acoplamento estrutural entre a política e o direito. Nesse sentido, promoveriam a abertura cognitiva ao entorno, e especialmente ao sistema político (entorno). Esta interpretação parece não divergir da análise que fazem alguns estudiosos do MP na Espanha. Nesta leitura, o MP teria autonomia funcional, mas não independência, pois o Estado Social de Direito implicaria uma nova interpretação das instituições do Estado. O MP, como organização de promoção da política penal, não poderia estar totalmente desvinculado do sistema político (FLORES PRADA, 2011). Mas esta interpretação não levaria à dependência do governo, pois os critérios de operação do MP (forma de subsistema) seriam por meio dos códigos do sistema jurídico. Mas as condições do fechamento operacional estariam exatamente na abertura cognitiva.

forma de atuação dos membros do MP (KERCHE, 2002). Comenta o autor que a existência de múltiplos *agentes* responsáveis pelo desempenho da mesma atividade permitiria aos políticos punir a organização que estivesse atuando de forma incorreta e premiar outras.

No modelo organizacional do Ministério Público brasileiro esta seria uma ferramenta de difícil implementação, não apenas pela limitação estabelecida para cortes orçamentários, mas especialmente em razão dos instrumentos de atuação de que dispõe com exclusividade o MP em relação a outros órgãos, como o inquérito civil público. Outro mecanismo seria a previsão de outras agências que poderiam bloquear as ações de determinados órgãos, garantindo uma fiscalização institucional. O Judiciário seria uma dessas instituições, já que a decisão final (julgamento) compete aos juízes.⁴ O poder para nomear e destituir os procuradores-gerais é outro instrumento mencionado por Kerche. O receio de que possa vir a perder o cargo seria um mecanismo importante para incentivar o *agente* a atender o que deseja o *principal* (CALVERT, McCUBBINS & WEINGAST, 1989: 604-605).

3. ORGANIZAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO

Outra interpretação sobre as relações organizacionais privilegia o ambiente em que elas estão inseridas: o ambiente técnico e o institucional. No primeiro, prevalece ou tende a prevalecer a racionalidade da eficiência no desempenho das tarefas divididas segundo o organograma interno. No segundo, a legitimidade é conferida pela conformidade das práticas e ações ao ideário hegemônico no interior da organização.

As organizações podem estar inseridas ou ter suas pautas de atuação dirigidas por um ambiente predominantemente técnico ou institucional. As organizações com forte institucionalização tendem a incorporar determinadas categorias do que deve ser a estrutura organizacional. Os produtos, serviços e programas disponibilizados pelas organizações com predomínio institucional incorporam lógicas ritualísticas e cerimoniais, isolando ou procurando isolar a racionalidade estritamente técnica (ROWAN e MEYER, 1977: 340-363).

O principal instrumento de isolamento é o mito institucional, o qual se refere a determinadas representações sociais relacionadas à estrutura e às funções da organização, com elevado grau de impessoalidade, atuando como mecanismo que atribui natureza técnica às práticas, meios e fins da organização. Os mitos organizacionais estão relacionados a três processos: o conjunto de relações sociais compartilhadas entre organizações em um mesmo ambiente, cuja socialização consolida estruturas e práticas; o processo de normalização

⁴ Contudo, várias questões são resolvidas pelo MP sem utilização do Judiciário (SADEK, 2000: 28).

das práticas por meio do direito positivo, que define de forma clara o exercício de uma determinada ocupação; finalmente, o papel das lideranças organizacionais na construção social dos mitos e na atribuição de novos significados aos já existentes.⁵

Ao analisar o ambiente institucional, estudos no campo da teoria organizacional associam-no a uma forma de campo institucional. Este seria marcado por processos de isomorfismo entre as organizações que compartilham determinadas pautas de atuação, fonte de legitimidade e mitos institucionais. Aponta-se a tendência de homogeneização de instituições entre as organizações que ocupam um mesmo campo. Segundo Powell e DiMaggio (1983: 63-82), este processo manifesta-se na tendência de aproximação das unidades ao restante do grupo.

O processo de isomorfismo atuaria segundo diferentes forças. A incerteza quanto às estruturas organizacionais induziria às soluções encontradas por organizações similares do campo. Este processo é definido como mimetismo. A homogeneização pode também operar a partir de processos normativos, impulsionados pela profissionalização. O aprimoramento de técnicas, práticas e valores nas organizações, assim como a pressão do movimento associacionista. Finalmente, a homogeneização pode manifestar-se por meio de processos coercitivos. Assim, determinadas organizações influenciariam outras, conformando-se hierarquia organizacional (POWELL e DIMAGGIO, 1983).

Exemplos concretos destes processos podem ser identificados em relação à Polícia e ao MP. No caso da Polícia, há suficientes evidências de que haveria mimetismo entre as polícias militares e as forças armadas (COSTA, 2004). Em relação ao MP, as trajetórias nos mais diversos contextos revelam a aproximação da estrutura organizacional do MP à do Judiciário (MACHADO, 2007a; MACHADO, 2007b).

4. ORGANIZAÇÃO, PROFISSÃO E PROFISSIONALISMO

As profissões e o profissionalismo são relevantes para a compreensão das organizações modernas. Tanto as dinâmicas intraorganizacionais quanto as interações interorganizacionais são mediadas pelo conhecimento especializado das tarefas designadas e pelo controle do exercício das atividades.⁶

⁵ As organizações do sistema de justiça estão fortemente influenciadas pelo ambiente institucional. Pesquisas sobre a Polícia também sugerem que a legitimidade conferida às práticas policiais é inspirada pelo ideário hegemônico e seus mitos institucionais (MEDEIROS, 2004).

⁶ A sociologia das profissões recebeu contribuições importantes de sociólogos norte-americanos, especialmente de Everett Hughes e Talcott Parsons. O legado de Hughes foi deixado especialmente por seus alunos, destacando-se Howard Becker, Friedson e Erving