

REFLEXÕES ACERCA DAS NECESSIDADES DE INTEGRAÇÃO ORGANIZACIONAL PARA AS POLÍCIAS ESTADUAIS

Aldo Antônio dos Santos Junior³
Quirino Hawerth Filho⁴
Daniel Bernardo da Silva Filho⁵
Oscar Pedro de Souza Filho⁶
Daniela Lain Piccoli⁷

RESUMO

A questão da administração policial constitui o foco deste artigo, notadamente no aspecto sobre a integração organizacional entre as polícias estaduais – civil e militar. Com contornos de uma perspectiva sistêmica, foram enfocadas as querelas que permeiam o sistema de segurança pública. Os resultados obtidos consagram os diferentes vieses de como as polícias estaduais atuam de modo estanque e compartimentado, sem o aproveitamento das interfaces que evidenciariam a geração de sinergias positivas.

Palavras-chave: Integração Organizacional. Polícia Militar. Polícia Civil. Sinergia.

REFLECTIONS ABOUT THE NEEDS OF ORGANIZATIONAL INTEGRATION TO THE STATE POLICE DEPARTMENTS

ABSTRACT

The question of police administration is the focus of this article, especially in the aspect about the organizational integration among the state police departments – civil and military. Having some points of a systemic perspective, which were focused on the basis that permeates the public security system. The results obtained consecrate the different biases of the way how state police departments act in an airtight and inseparable way, don't using the interfaces which would outstand the generation of positive synergies.

Key words: Organizational Integration. Military Police. Civil Police. Synergy.

INTRODUÇÃO

³ Ten Cel PMSC - Instituto de Pesquisas em Segurança Pública/SSP, Mestre em Relações Econômicas e Sociais Internacionais – UMINHO, Portugal – e-mail a2067@ibest.com.br

⁴ Maj PMSC Especialista em Administração da Segurança Pública – hawerth@gmail.com

⁵ Ten Cel PMSC - Graduado em Segurança Pública - Especialista em Gestão da Segurança Pública - capitaodaniel@yahoo.com

⁶ Policial Militar do Estado de Santa Catarina – Setor de Engenharia DALF/PMSC – e-mail oscarfilhos@bol.com.br.

⁷ Graduada em Educação Física Lic. – Faculdade da Serra Gaúcha – e-mail: danielapiccoli@yahoo.com.br

Com a debilidade do Estado, em razão da perda dos meios de coerção e da menor predisposição dos cidadãos em se submeter às leis vigentes, emerge uma nova dinâmica social (HOBSBAWN, 2000; COLAK e PEARCE, 2009).

Nos países em desenvolvimento, como os integrantes da América Latina, predomina a existência de uma rarefeita ênfase por parte dos governos locais para a promoção de políticas orientadas à satisfação das demandas sociais, pela característica de estar matizada por um tímido nível de cidadania, até porque a ênfase é dada para o mercado, e não para o amadurecimento de um processo racional subjetivo voltado a uma perspectiva crítico-social.

O modelo de polícia brasileira possui um projeto baseado na diferenciação, sendo que o sistema voltado à segurança pública está compartimentado em dois subsistemas: um voltado às questões de polícia administrativa, no caso, a Polícia Militar, e o outro, ligado à polícia judiciária, representada pela Polícia Civil. As atividades, entretanto, requerem uma interação biunívoca e constante para a eficácia do sistema.

Kunsch (2003) afirma que as organizações enfocadas de modo sistêmico interagem com o entorno e desenvolvem seu papel na sociedade por intermédio de uma ação concatenada entre seus subsistemas.

De acordo com palestra proferida por Giuliani (2009, s. p., grifo nosso), ex-prefeito de Nova Iorque, acenando para um modelo sistêmico para gerar eficácia para a segurança pública em Santa Catarina, assevera:

[...] a troca constante de informações entre as polícias, *trabalho e ações conjuntas, além do intercâmbio entre os estados brasileiros* e mesmo com o sistema norte-americano para que haja uma evolução constante no combate à criminalidade.

Como todo e qualquer evento que estrangule e produza desarmonia, ocasionando conflitos, poderá ocorrer um declínio para o sistema de segurança pública por falta de cooperação de modo endêmico, com seqüelas para a sociedade em termos de qualidade de vida.

O presente trabalho está estruturado em dois blocos: (1) a segurança pública como um sistema político, e (2) caracterização dos aspectos do declínio organizacional pela falta de integração sistêmica. Para finalizar, o estudo possui uma natureza bibliográfica com dupla técnica, a descritiva e a prescritiva, de ação reflexiva, sem, portanto, possuir um direcionamento para propiciar receitas antecipadas às soluções enlatadas ou miraculosamente

polítiques para o sistema de segurança pública, até porque a questão pode ser invocada por intermédio de diversos enfoques, por exemplo, segurança pública como resultante do agravamento das diferenças sociais, ou seja, assumindo delineamentos acerca da pobreza e da desigualdade social. Outro contorno pode ser curado por meio da reforma agrária, programas sociais imediatistas – como bolsas-escola, fome zero, renda mínima –, e assim por diante.

Um dimensionamento contemporâneo é o do enfoque de que o tráfico de drogas alimenta o processo da macro e microcriminalidade, e, finalmente, o do realinhamento com a reestruturação do sistema de segurança pública tratado no Conselho Segurança Pública CONSEG em agosto de 2009, a qual se baseou em angariar e fortalecer a participação social na reconfiguração da política nacional de segurança pública, neste ponto assevera-se que a variável educação e a cultura orientadas pela perspectiva capitalista constituem vetores que aprofundam as diferenças sociais, induzindo o aparato policial a medidas imediatistas, eminentemente reativas, para contenção do problema que possui raízes mais profundas.

1. SEGURANÇA PÚBLICA COMO UM SISTEMA POLÍTICO

Compreende-se um sistema pela composição de um conjunto de órgãos interagentes, partes estas também denominadas subsistemas, que operam de modo relativamente coordenado a fim de suprir as demandas de sobrevivência do sistema total, que coexiste com outros subsistemas, gerando pressões que afetam de forma intraorganizacional e interorganizacional.

Robbins (2000) assevera que o enfoque dos sistemas abertos considera a interação dinâmica do sistema com seu entorno.

Campos (1996, p. 79) define sistema aberto: “Sistema abierto en el que realizan un conjunto de transacciones o se elevan a cabo una série de procesos, o como un grupo social con sus correspondientes interacciones o relaciones a partir de los diferentes modelos de conducta respecto a sus preferencias u objetivos [...]”.

Morgan (1996, p. 89) apresenta as seguintes características para os sistemas abertos: hemóstase, entropia e sintropia, estrutura, função, diferenciação e integração, variedade de requisitos, equifinalidade e evolução do sistema.

Santos Junior e Henrique (2004, p. 99), sobre a influência do ambiente externo nas organizações, propugnam o seguinte: “As organizações de sucesso são aquelas que estão

conectadas com o ambiente externo e proporcionam o movimento mimético e metamorfofísico para adequar sua estrutura interna e responder mais efetivamente as demandas”.

A percepção do entorno é fundamental para a eficiência, eficácia e efetividade organizacional, portanto, os levantamentos e análises externos, qualidade dos serviços percepção social da polícia, devem ser permanentes pois são vitais para a compreensão, e a partir daí redimensionar o ambiente interno para as respostas-chave à sobrevivência do sistema.

Santos Junior; Dutra e Silva Filho (2007, p. 102), acerca do mérito de diagnosticar o ambiente externo para possibilitar ferramentas para redimensionamento da organização, explanam o seguinte: “[...] em diversos países, tanto da Europa como da América do Norte, anualmente, são avaliados, por intermédio de levantamentos, o medo do crime, a vitimização e a percepção acerca da polícia”.

Santos Junior e Henrique (2005, p. 135) asseguram que a constituição de um modelo sistêmico propiciará a redução do crime e do medo do crime.

O impacto contemporâneo da violência abala toda a sociedade, independentemente de classe social, gênero, raça, estado civil ou religião. Essa se dá por inúmeras razões [...]. Uma dessas razões é a ausência, por inoperância do estado, mormente na promoção do social, engendrando outro estado, o estado transversal.

Santos Junior (1999, p. 37) caracteriza o sistema de segurança pública do seguinte modo: “O sistema de segurança pública é um conjunto de partes e com atividades espalhadas em todo o estado de Santa Catarina, que compõe um todo devidamente ajustado. Quando isso não acontece, fraciona-se, com efeitos deletérios para sua eficácia”.

Cassiano (2003) assegura que integrar sistemas de gestão consiste na geração de uma estrutura funcional e uma cultura onde os gerentes são responsáveis pelo emprego de práticas de gerenciamento que remontam os sistemas de gerenciamentos no âmbito de cada uma das especialidades sendo crucial que esse processo ocorra de modo sistêmico e integrado para a economicidade e sobrevivência organizacional.

A divisão e desintegração do sistema de segurança pública influenciam sobremaneira a qualidade do serviço de promoção da percepção de segurança do cidadão, gerando perdas, debilidade do Estado e deficiência na promoção da qualidade de vida.

Fernandes (1994) assegura que David Easton foi o primeiro a empregar com coerência a abordagem sistêmica nos estudos dos eventos políticos, ou seja, no campo da ciência política, e que este definiu o sistema político como um conjunto de interações por meio das quais uma sociedade opera a atribuição autoritária de valores.

O tema segurança pública deve, também, ser estudado com fulcro na ciência política, pois a polícia faz parte do sistema político, sendo um dos principais responsáveis pela segurança pública e defesa do cidadão.

Souza (2003, p. 309), com referência ao papel da polícia e sua ligação com o Estado, assevera que: “A polícia não deve ser entendida como um estado dentro do estado, nem um simples braço do estado. Ela não é uma instituição isolada do contexto social, nem uma instituição que é instrumental para uma pequena elite profissional”.

A propositura *ut supra* ratifica que a segurança pública pode ser compreendida como um sistema político. Fernandes (1994) afirma que o sistema político está envolto num meio ambiente que o sujeita a desafios aos quais deve responder, tal ambiência pode ser dividida em ambiente interno e externo.

Sapori e Andrade (2008) acentuam que a Secretaria Nacional de Segurança Pública expende esforços, por intermédio de repasses financeiros do Fundo Nacional de Segurança Pública para o engendramento de estratégias de integração das ações operacionais das policiais.

Convém destacar que neste trabalho foi permeada com maior profundidade a característica da integração dos subsistemas, e que os contornos abordados não esgotam o tema em razão da complexidade, resumindo-se, não obstante, em apresentar uma oportunidade para fomentar um momento de reflexão sustentada na emancipação conceitual, nos esquemas de representação societária e nas estruturas internas do paradigma positivista que se faz incrustado nos organismos públicos em geral.

Finalizando, restou estampado que um sistema sobrevive somente se seus subsistemas estiverem operando de modo integrado, gerando sinergias e possibilidade para o desenvolvimento organizacional.

2. CARACTERIZAÇÃO DOS ASPECTOS DO DECLÍNIO ORGANIZACIONAL PELA FALTA DE INTEGRAÇÃO SISTÊMICA

A integração é um dos aspectos vitais para a efetividade do sistema de segurança pública. Não é por menos que consta no Plano do Governo do Estado de Santa Catarina, na Diretriz 13, que trata da segurança pública e assinala a preocupação na procura de medidas integradoras entre os órgãos policiais, *ipsis literis*: “Integrar as ações das Polícias Civil e

Militar nos municípios e regiões, promovendo o compartilhamento de ambientes de trabalho, veículos, meios de comunicação, recursos de informática e bancos de dados”.

A preocupação do atual governo não se dá por acaso, pois, certamente, essa falta de integração não aflora somente na segurança pública do Estado de Santa Catarina, mas também nos demais setores estatais.

A falta de integração que ocorre entre os subsistemas de segurança pública também irrompe nos setores da educação, saúde, e assim por diante. Tal disfunção gera inúmeros desperdícios para o erário público não se percebendo nenhuma orientação positiva dos governantes para solução desse viés e aumento da eficácia dos serviços públicos.

Bengochea (et al., 2004, s.p.) assegura que:

A questão da insegurança cresce diante da compreensão de que a justiça e a polícia têm problema e, a partir daí, todo o sistema é demandado a achar uma solução para a questão do funcionamento da justiça e da polícia. São desconsiderados neste debate os demais setores públicos e sociais que são agentes intervenientes neste sistema.

Maximiano (2002) assinala que as polícias estaduais – militar e civil – são organizações concorrentes, sem qualquer forma de interação.

Este fato pode ser transparente para muitos estudiosos e cidadãos, mas parece que não é o caso do Estado de São Paulo, pois o governador José Serra, sem apresentar qualquer forma de diálogo com manifestantes da polícia civil, numa propositura reivindicatória por melhoria salarial, determinou que as tropas de choque da polícia militar contivessem o movimento defronte ao Palácio dos Bandeirantes.

O mesmo ocorreu no Rio de Janeiro, quando o governador autorizou o emprego da força policial para dissuadir uma greve de professores no mês de setembro de 2008, quando se comemorava a semana da pátria. Neste caso, a mesma polícia que reprimiu com violência é a que estava nas salas de aulas desenvolvendo programas como os de resistência às drogas e à violência.

Este último evento contribuiu para o crescimento do hiato integrativo entre a segurança pública e o setor de educação. Simetricamente, pode-se arguir o seguinte: quais as consequências dessas ações para a consolidação da idéia de uma polícia cidadã?

No dizer de Bengochea (et al., 2004), no âmago da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a polícia se transmuta visando a assegurar não mais a ordem pública, mas sim, os direitos sociais, exigindo, portanto, uma atuação estatal harmonizadora dos conflitos e interesses difusos e, muitas vezes, desordenados.

Postula Souza (2003, p. 301) acerca da necessidade de integração nos subsistemas do sistema penal:

Na abordagem normativa, a polícia é tida como parte integrante do sistema de justiça criminal. As polícias, o ministério público, os juizes, os tribunais e as prisões fazem parte do complexo penal, e, assim, devem funcionar de forma integrada e buscar atingir os mesmos objetivos.

Silva (1990) assevera que se resguarda ao Poder Judiciário federal e estadual implantar uma postura proativa que seja orientada para a integração do sistema criminal, a fim de salvaguardar uma justiça mais equânime no Brasil.

O atual Plano Estratégico da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina (PMSC) contempla uma diretriz que se destina ao melhoramento das relações institucionais com a polícia civil, apresentando os seguintes pontos a serem colimados: Diretriz 03 – Melhorar o relacionamento institucional da PMSC com outros órgãos públicos na atividade operacional, onde no Projeto 3.6 se refere às relações entre a Polícia Militar e a Polícia Civil, conforme se denota a seguir: (1) Firmar parcerias com a polícia civil para a criação de um protocolo para atuação conjunta. (2) Firmar parceria com a polícia civil para a adoção de um sistema integrado de registro de ocorrências. (3) Firmar parceria com a polícia civil para o uso integrado de instalações físicas. (4) Firmar parceria com a polícia civil para estabelecer um intercâmbio de treinamentos. (5) Firmar parceria com a polícia civil para o fornecimento de munições recarregadas para o treinamento dos policiais civis.

Cabe ressaltar que, lamentavelmente, as intenções planejadas não foram colocadas em prática em razão da permuta de comandos nas polícias, o que muitas vezes não propicia a solução de continuidade em razão do personalismo que predomina nas organizações.

A questão da integração também é fundamental aos demais integrantes do sistema penal, essencialmente, à sociedade, pois normalmente tem-se a idéia de uma polícia isolada, como um braço do Estado.

Neste condão, estabelecem Cerqueira e Lobão (2004) que existe um desvelo no que tange à instituição de um modelo policial voltado para a investigação técnica, integrado com a comunidade e que atue nos parâmetros legais.

Azevedo e Marteleto (2008) asseguram que, para reduzir os desvios e disfunções da atividade policial, são primordiais medidas como, por exemplo, uma nova inteligência policial, capaz de articular as atividades preventivas e repressivas, vigilância e investigação num trabalho que tenha orientação para a atuação conjunta dos policiais militares e civis, e a participação efetiva da comunidade.

O autor *op. cit.* assinala, ainda, que a orientação firma para uma forma de atuação integrada, além de estampar a necessidade de se repensar o atual projeto de atuação das polícias estaduais.

Contando com um sistema penal moroso e com seriíssimas dificuldades de integração organizacional, o crime, o medo do crime e a impunidade eclodem.

Bengochea (et. al., 2004, s. p.) acena a reconstrução da polícia, do mesmo modo como o Ministério Público e o Poder Judiciário, para atuação de forma mais intensa e extensiva, sendo essencial o compartilhamento e articulação de ações integradas em razão da complementaridade de suas funções.

CONCLUSÃO

A égide de uma visão sistêmica é fundamental para o sistema de segurança pública, bem como para o sistema penal, no atendimento das demandas sociais.

Para a questão do sistema de segurança pública fica claramente delineada a necessidade de o Poder Executivo das Unidades da Federação contemplar esse cenário, procurando envidar políticas públicas para reduzir os hiatos que existem entre os policiais estaduais, a fim de proporcionar maior segurança e defesa do cidadão.

A violência e a progressiva escalada da criminalidade encontram como fator de propulsão a falta de integração dos órgãos públicos em geral, notadamente entre os órgãos policiais estaduais.

A ausência de estratégias de integração organizacional na maioria dos Estados da República tem como cerne o fato de que geralmente os secretários de segurança pública por possuírem uma carreira essencialmente política e por ignorarem os fundamentos e conceitos para uma administração pública efetiva e eficaz, prejudicam a elaboração de estratégias e moldagem de projetos que contemplem o planejamento, organização, direção e a coordenação que confluam o sucesso das instituições.

A preponderância da racionalidade instrumental na polícia em razão da letargia do Poder Executivo, basicamente, tem orientado as polícias estaduais para um encapsulamento, ou seja, uma atuação fragmentada, não ocorrendo geração de sinergias positivas, diametralmente oposta, ocasionando atritos e conflitos sérios para os atores e engendrando, destarte, desperdícios incomensuráveis ao erário público.

Por último, o grande desafio para o caso brasileiro está no redimensionamento da aplicação e gestão das polícias estaduais, visando à mudança no frágil arranjo interorganizacional por fim um projeto com uma tessitura mais integrada, econômica e produtiva, para a redução do crime e do medo do crime, promovendo uma sociedade mais equânime e com melhor qualidade de vida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, M. A.; MARTELETO, R. M. Informação e segurança pública: a construção do conhecimento social em ambiente comunitário. *Revista Transinformação*. Campinas, v. 20, n. 3, set/dez 2008, p. 273-284.

BENGOCHEA, J. L. P. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. *Revista São Paulo em perspectiva*. São Paulo, v. 18, n. 1, jan/mar 2004.

CAMPOS, E. B. *Organización de empresas: estructura, procesos y modelos*. Pirámide: Madrid, 1996.

CASSIANO, Cristiane. Metodologia para avaliação da maturidade e integração de sistemas de gestão (SGQ, SGA, SGSSO E SGE). Tese de Mestrado em Engenharia Mecânica. Universidade Estadual de Campinas. Campinas: Brasil, 2003.

CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W. Criminalidade, ambiente socioeconômico e polícia: desafios para os governos. *RAP*. Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, mai/jun 2004, p. 371-399.

COLAK, A. A.; PEARCE, J. “Security from Below”: Humanizing Security in Contexts of Chronic Violence. *IDS Bulletin*, v. 40, n. 2, March 2009, *Transforming Security and Development in an Unequal World*. Disponível em: <[http://www.securitytransformation.org/images/publicaciones/4_Security_from_Below_Humanizing_Security\[JP_AAC\]13Nov08.doc](http://www.securitytransformation.org/images/publicaciones/4_Security_from_Below_Humanizing_Security[JP_AAC]13Nov08.doc)>. Acesso em: 23 nov., 2009.

FERNANDES, A. J. *Métodos e regras para elaboração de trabalhos acadêmicos e científicos*. Portugal: Porto, 1994.

GIULIANI, R. Ex-prefeito de Nova Iorque aponta desafios para melhorar Segurança Pública em SC. Disponível em: <<http://www.pm.sc.gov.br/website/redirantior.php?act=1&id=6612>>. Acesso em: 03 dez 2009.

HOBBSAWN, E. *O novo século: entrevista a Antonio Polito*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

KUNSCH, M. M. K. *Planejamento de relações públicas*. São Paulo: Summus, 2003.

MAXIMIANO, A. C. A. *Teoria geral da administração: da revolução urbana à revolução digital*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2002.

ROBBINS, S. P. *Administração: mudanças e perspectivas*. Tradução: Cid K. M. São Paulo: Saraiva, 2000.

Santa Catarina. Polícia Militar. *Plano Estratégico da Polícia Militar*. 2005-2020. Jun 2005.

SANTOS JUNIOR, A. A. *Dimensões de uma segurança mais efetiva: a gênese de uma polícia estadual única*. *Revista Alcance*. Ano VI, n. 2, p. 33–38, out 1999.

SANTOS JUNIOR, A. S.; HENRIQUE, J. M. O exórdio da integração policial no estado de Santa Catarina. *Revista Visão Global*. v. 8, n. 27. São Miguel do Oeste: UNOESC Ed., 2004. p. 97–113.

SANTOS JUNIOR, A. A.; HENRIQUE, J. M. Conjecturas acerca do arquétipo de atuação policial militar e perspectivas futuras. *Revista Visão Global*. v. 8, n. 30, 2005, p. 131-141.

SANTOS JÚNIOR, A. A.; DUTRA, L. H.; SILVA FILHO, D. B. Levantamento da percepção do medo e do crime em Santa Catarina. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. Ano 1, ed. 2, 2007.

SAPORI, L. F.; ANDRADE, S. C. P. Integração policial em Minas Gerais: Desafos da governança da política de segurança pública. *Revista Civitas*. v. 8, n. 3. Porto Alegre, set.-dez. 2008, p. 428-453. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/4868/3644>>. Acesso em: 17 dez. 2009.

SILVA, J. *Controle da criminalidade e segurança pública na nona ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

SOUZA, L. A. F. Polícia, direito e poder de polícia, a polícia brasileira entre a ordem pública e a lei. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. Ano 11, abr./jun. 2003.