

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS
DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO**

Nelson Gomes dos Santos Filho

INTEGRAÇÃO DAS POLÍCIAS ESTADUAIS NO BRASIL
Uma análise da política de integração das polícias estaduais brasileiras sob a ótica
do institucionalismo sociológico.

Salvador

2009

Nelson Gomes dos Santos Filho

INTEGRAÇÃO DAS POLÍCIAS ESTADUAIS NO BRASIL
Uma análise da política de integração das polícias estaduais brasileiras sob a ótica
do institucionalismo sociológico.

.

Trabalho apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração.

Orientador: Prof. Doutor José Antônio Gomes de Pinho.

Salvador

2009

Nelson Gomes dos Santos Filho

INTEGRAÇÃO DAS POLÍCIAS ESTADUAIS NO BRASIL
Uma análise da política de integração das polícias estaduais brasileiras sob a ótica
do institucionalismo sociológico.

Esta Tese foi julgada e aprovada para a obtenção do grau Doutor em Administração do Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

CONCEITO: _____

Em, _____.

BANCA EXAMINADORA:

Nome: Prof Dr José Antônio Gomes de Pinho (orientador)

Nome: Prof Dr Allan Claudius Queiroz Barbosa

Nome: Prof^ª Dr^ª. Élvia Mirian Cavalcanti Fadul

Nome: Prof^ª Dr^ª Ruthy Nadia Laniado

Nome: Prof Dr. Sandro Cabral

Dedico este trabalho a Deus, Senhor e Soberano, porque dEle,
por Ele e para Ele são todas as coisas.

AGRADECIMENTOS

São muitas as pessoas que colaboraram para que este trabalho se concretizasse. Fica aqui o registro do imenso carinho, respeito e gratidão que tenho por cada uma delas:

Aos meus pais, Nelson e Valdete, por todo o apoio que deram durante a minha caminhada.

Aos professores José Antônio Pinho, Sandro Cabral e Reginaldo Souza, pela atenção e suporte no desenvolvimento desta pesquisa.

À Denise Menna e Clara, pelo apoio e pelo sacrifício dos momentos em que não pude lhes dar o devido cuidado.

À Cida Silva, pelo incentivo nos momentos difíceis em que eu precisei de alguém para me levar adiante.

Ao meu amigo Mauro Araújo, pela ajuda na sistematização de uma parcela dos dados desta pesquisa.

A todas as autoridades da segurança pública dos Estados da Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro que colaboraram com suas idéias para a riqueza deste trabalho, e em especial à Dr^a Geórgia Rocha, da Secretaria de Defesa de Minas Gerais.

Aos Coronéis PM Mascarenhas e Jairo, Comandante e Subcomandante Geral da PMBA, pelo fundamental suporte em tempo e recursos para realização desta pesquisa.

A todos os colaboradores do NPGA, em especial a Dacy e Anaélia, pela ajuda no cumprimento dos processos acadêmicos.

A todos os meus colegas do Doutorado 2005, em especial Siélia e Vitor (*in memoriam*), pelos debates e momentos de crescimento.

RESUMO

O presente trabalho analisa as possibilidades de integração das forças policiais estaduais, notadamente a Polícia Militar e a Polícia Civil. Através de um estudo de caso múltiplo, que envolveu os Estados da Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro, pretendeu-se responder à questão: Como tem se desenvolvido a integração das polícias estaduais no Brasil e quais os principais fatores que explicam esse desenvolvimento? Constatou-se que a integração das polícias estaduais brasileiras apresenta resultados limitados, sendo esse resultado atribuível à institucionalização do modelo policial brasileiro e à resistência das organizações policiais à idéia de integração. Verificou-se também a pertinência da aplicação do Institucionalismo Sociológico como base teórica explicativa do fenômeno estudado, no caso, o processo de integração das polícias.

Palavras-chave: segurança pública; polícia; integração das policias; institucionalismo; respostas estratégicas.

ABSTRACT

This research analyzes the possibilities of integration in Brazilian state police forces, mainly the Military and the Civil Polices. Through a multiple case study, involving the States of the Bahia, Minas Gerais and Rio De Janeiro, it was intended to answer the question: How it has developed the integration of the state policies in Brazil and which the main factors that influence in this development? It was evidenced that the integration of the Brazilian state policies presents limited results, being this result due the process of institutionalization of the Brazilian police model as well as the strategic responses that these policies demonstrate in relation to integration. Moreover, the relevancy of the application of the Institutional Theory was also noticed in this case.

Keywords: public security; police; police's integration; institutional theory; strategic responses.

SUMÁRIO

1. Introdução.	8
2. O papel e a estrutura da polícia em regimes democráticos.	12
2.1 Estado, polícia e democracia.	12
2.2 Modelos policiais e suas origens.....	26
2.3 O modelo policial brasileiro.....	31
2.4 Mudanças no modelo policial brasileiro: caminhando para a integração.	35
3. Um arcabouço teórico-analítico para a mudança institucional do modelo policial.	43
3.1 A Teoria Institucional como vertente de análise da integração das organizações policiais.	43
3.2 Institucionalismo e organizações públicas.	53
3.3 Organizações policiais como organizações institucionalizadas.	57
3.4 A mudança institucional e o processo de institucionalização.	60
3.5 A mudança institucional e o processo de desinstitucionalização.....	67
3.6 A fuga ao isomorfismo: respostas estratégicas das organizações.	71
4. Definições metodológicas da pesquisa.	80
4.1 Quanto ao método empregado	80
4.2 Procedimento de pesquisa	81
4.3 Natureza da investigação, problema de pesquisa e hipóteses.	83
4.4 Procedimentos de pesquisa	84
4.5 Limitações da pesquisa.....	90
5. O quadro atual da integração das polícias estaduais: hipótese 1.	92
5.1 Generalidades.....	92
5.2 O SUSP e sua implementação no âmbito federal.	93
5.3 A integração das polícias nas políticas de segurança pública dos Estados estudados.	105
5.4 Ações desenvolvidas pelas polícias estaduais no tocante a integração.	114
5.5 Conclusões em relação à Hipótese 1.....	135
6. Explicando a integração das polícias a partir do institucionalismo sociológico: hipóteses 2 e 3.	138
6.1 Verificando a Hipótese 2: a institucionalização do modelo policial brasileiro.	138
6.2 Conclusões em relação à Hipótese 2	147
6.3 Verificando a Hipótese 3: Respostas estratégicas das organizações policiais estaduais.	152
6.4 Conclusões em relação à Hipótese 3.....	170
7. Considerações finais: institucionalização e possibilidades de solução no caminho de volta às origens.	171
Referências	177
APÊNDICE	184

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a questão da segurança pública tem sido um dos principais problemas enfrentados pela sociedade brasileira. As manchetes e pesquisas de opinião pública apresentadas quase cotidianamente pela imprensa explicitam a sensação de insegurança que paira sobre os cidadãos, principalmente os habitantes dos grandes centros urbanos do país.

Por conta disso, as autoridades públicas com alguma responsabilidade sobre essa área vêm à busca de soluções, mormente em seguida a fatos que abalam fortemente a opinião pública.

Como se trata de um problema complexo, essa solução não pode ser obtida através da atuação em apenas um vetor. Não se trata da adoção de soluções “simplistas” ou populares, mas de um conjunto de ações em áreas como educação, economia, saúde e outras que poderão gerar o tão esperado resultado de redução da criminalidade.

Nesse conjunto de ações, uma questão relativa à estrutura da segurança pública brasileira precisa de resposta: a divisão da atividade de polícia entre Polícia Civil e Polícia Militar, denominada pelos profissionais da área por **divisão do ciclo de polícia**.

A lógica do atual modelo policial brasileiro teve sua gênese a partir de 1808, com a chegada da família real portuguesa, quando, inspirado no modelo português, D. João criou, em maio de 1808, a Intendência Geral de Polícia da Corte e pouco mais de um ano depois, em 1809, criou a Divisão Militar da Guarda Real de

Polícia do Rio de Janeiro, que tinha por incumbência o patrulhamento ostensivo na Capitania do Rio de Janeiro.

Esse modelo policial foi, então, perpetuado por mais de dois séculos, no âmbito dos Estados, e mantido até os dias atuais, conforme se constata no Art. 144 da Constituição Federal em vigência, e tem trazido sérios problemas ao melhor desempenho da ação policial, com o que concordam diversos autores.

Silva Filho e Gall (2006), por exemplo, referindo-se à dualidade Polícia Civil *versus* Polícia Militar, afirmam que cada uma das forças policiais atua com regulamentos e procedimentos administrativos próprios, o que gera rivalidade entre elas e, conseqüentemente, dificuldade para identificação e prisão dos autores de delitos e redução dos índices de criminalidade. Faltam sistemas coordenados que permitam o diagnóstico dos problemas criminais, o planejamento conjunto, o controle operacional e a avaliação de desempenho das forças policiais responsáveis por um mesmo espaço territorial.

Barbosa e Souza (1997) referem-se ao problema de forma inusitada, criando a expressão “*complexo do Zorro*” para ilustrar o comportamento competitivo entre os órgãos policiais, em especial entre as Polícias Civil e Militar, cada uma querendo deixar sua marca nas ações e operações policiais realizadas. Os autores constatam que as ações e operações na polícia baiana não ocorrem de maneira simultânea e integrada, carregando ainda um espírito de competição e corporativismo dos órgãos policiais, na tentativa de aumentarem seu espaço de atuação e, como decorrência, sua legitimidade junto à sociedade e à cúpula do Estado.

Paz (1987) afirma que essa dualidade policial é extremamente onerosa, dificultando a execução de políticas efetivas de segurança pública e criando obstáculos de ordem prática à execução das ações policiais, o que torna a polícia estanque e praticamente imobilizada.

Por outro lado, Soares (2000) observa que a mudança desse quadro depende, em parte, de alteração constitucional, posto que esse modelo é instituído pela Carta Magna. Entretanto, há ações de curto prazo que podem ser realizadas dentro dos marcos legais atuais, no sentido de dar solução ao problema.

Atualmente, a principal ação sugerida para solução desse quadro é a **integração do ciclo do trabalho de polícia**. Soares (op. cit.) comenta que, nos Estados Unidos, há cerca de 20 mil departamentos de polícia, o que, entretanto, não causa dificuldades ao seu funcionamento, pois todos realizam o ciclo completo de polícia: prevenção, investigação e repressão. O modelo brasileiro atual, todavia, se apoia em polícias de ciclo incompleto, no qual uma patrulha e a outra investiga, o que acaba levando a uma ineficiência estrutural que gera baixos índices de apuração dos delitos cometidos.

Essa discussão é um dos marcos norteadores da agenda da Secretaria Nacional de Segurança Pública, que, através do projeto *Segurança Pública para o Brasil*, vem desenvolvendo ações junto aos Governadores Estaduais no sentido de **integrar** as polícias estaduais. Com a criação do Sistema Único de Segurança Pública, busca-se uma **integração progressiva**, como forma de **reestruturação gradualista** das polícias, para, em médio prazo, criarem-se instituições policiais que realizem todas as fases do processo policial (BRASIL, 2003).

A integração dos organismos policiais no âmbito estadual, porém, não se constitui tarefa fácil por diversas razões. A história das organizações policiais estaduais no país e, em particular, na Bahia, mostra que elas nasceram obedecendo a uma lógica de atuação de ciclo incompleto, o que criou, por conseguinte, uma cultura organizacional própria e profundamente enraizada, que assimila e exterioriza essa característica. Por outro lado, essas organizações construíram, ao longo dos anos, redes internas e externas de interesses e de poder, apoiadas em fontes específicas.

Diante de todas essas constatações, surge a dúvida: será mesmo possível levar adiante, de forma bem sucedida, essa política de integração das polícias estaduais? Será mesmo possível esperar que essas organizações policiais reduzam suas diferenças, passando a trabalhar em colaboração, umas com as outras? A resposta a essas perguntas está diretamente ligada à compreensão de fatores condicionantes que resultam da evolução histórica das polícias no Brasil.

Portanto, o problema de pesquisa aqui contemplado é: **Como tem se desenvolvido a integração das polícias estaduais proposta pela Senasp e**

como este desenvolvimento pode ser explicado pela ótica do institucionalismo sociológico?

Em relação ao desenvolvimento da política de integração das polícias estaduais, tomou-se por hipótese que este sofre de sérios problemas que dificultam o seu avanço. A partir do institucionalismo sociológico, tomaram-se ainda por hipóteses que os problemas que atingem o desenvolvimento da integração das polícias estaduais são, por um lado, decorrentes da institucionalização do modelo policial brasileiro e, por outro lado, decorrentes da resistência apresentada pelas organizações policiais estaduais à idéia de integração.

Com o propósito de obter as respostas pretendidas, o trabalho se estruturou em mais seis capítulos. O capítulo 2 apresenta uma discussão sobre o papel da polícia em regimes democráticos bem como expõe a estrutura atual do modelo policial brasileiro e seus problemas. Em seguida, o capítulo 3 aborda o referencial teórico utilizado como base para a pesquisa, fundamentado no Institucionalismo Sociológico, considerando o fato de serem as polícias estaduais *organizações institucionalizadas*. O capítulo 4 apresenta o percurso metodológico seguido na presente, sendo que os capítulos 5 e 6 discutem as hipóteses apresentadas. Por fim, o último capítulo apresenta as conclusões da pesquisa, além de sugestões os gestores da segurança pública no país.

2 O PAPEL E A ESTRUTURA DA POLÍCIA EM REGIMES DEMOCRÁTICOS

2.1 ESTADO, POLÍCIA E DEMOCRACIA.

Não há como se pensar em uma uniformização do papel da polícia nos diversos Estados nacionais. As funções e, por conseguinte, a estrutura de uma polícia dependerão muito do papel e da estrutura do próprio Estado, o que por sua vez emerge dos anseios daquela sociedade. Chevigny (2000, p. 65) afirma que “é difícil definir o papel da polícia em qualquer sociedade, particularmente porque a polícia é tão onipresente e seu papel tão amplo”. Concordando com essa direção, Goldstein (2003, p.37) afirma que “A função da polícia é incrivelmente complexa. O alcance total das responsabilidades é extraordinariamente amplo”.

Isso se dá em razão de que a complexidade das atividades da polícia aumenta proporcionalmente à complexidade de atividades do próprio Estado. Estado e polícia, esta como parte essencial daquele, estão intimamente ligados.

Sendo assim, ao se pensar em modificações na estrutura e funcionamento de uma polícia, é preciso antes de tudo refletir sobre qual o papel da polícia dentro do contexto do Estado em análise. Transportando isto para a realidade brasileira, será então necessário perguntar: Qual deve ser o papel da polícia no Estado brasileiro, considerado em sua Constituição Federal como democrático?

Para começar a responder essa pergunta, necessário se faz delinear os aspectos centrais do que pode ser considerado um “Estado democrático”, o que pode ser atingido pela recuperação dos pontos centrais dos principais autores que escreveram sobre essa temática.

Uma das primeiras formulações acerca do surgimento do Estado é feita por Hobbes (COSTA, 2004). Hobbes, o “grande teórico do Absolutismo” (PINHO, 2001), parte de uma hipótese sobre a condição humana nas sociedades primitivas, conhecida como *estado de natureza*. Nessa condição, o homem seria conduzido pelas suas paixões, pela busca egoísta do seu prazer. O estado de natureza, portanto, traduz uma visão caótica da sociedade em seus primeiros momentos, onde os homens estariam compelidos de um lado pelo desejo de poder, de ter mais, e de outro, pelo medo de perder, perder inclusive seu bem maior, a vida. Essa visão de estado de natureza é coerente com a realidade vivida por Hobbes, numa Inglaterra feudal do início do século XV, onde as disputas entre monarcas, senhores feudais, burguesia e camponeses pelo poder eram ainda freqüentes.

Na visão hobbesiana, a violência é imanente ao *estado de natureza* do homem, o qual se caracteriza pela ausência da autoridade política. Assim, a violência de uns contra outros levaria a uma condição impraticável para a vida em sociedade, o que seria remediado com o surgimento da figura do Estado, como um Leviatã, com poder coercitivo suficiente para subordinar os demais, evitando a “guerra de todos contra todos”. O Estado surge, então, como um pacto entre os homens (visão contratualista) no qual assumiam se submeter a um poder comum suficientemente forte para impedir o emprego da força particular. “O contrato era estabelecido unicamente entre membros do grupo que, entre si, concordavam em renunciar a seu direito em tudo para entregá-lo a um soberano encarregado de promover a paz” (COSTA, 2006, p. 101). Este soberano passava a ser, portanto, detentor de um poder absoluto, indivisível, não questionável. Cabia a ele, a garantia da segurança bem como a aplicação da justiça.

Apesar de outros igualmente ilustres autores que escrevem sobre esse momento inicial do Estado Moderno, o pensamento de Hobbes é bastante ilustrativo da concepção geral desse Estado: centralizado na figura de um soberano (um indivíduo ou uma assembléia) e intervencionista, com poder quase ilimitado sobre todos, de modo a impedir a emergência de uma sociedade caótica.

Esta visão de Estado é coerente com a estrutura dos primeiros corpos de polícia profissional que surgem na Europa nesse período, cuja principal referência é o modelo francês. Esse modelo era composto de duas organizações policiais: a *Maréchaussee* e a *Tenência de Polícia* (MONET, 2001, p. 49). A primeira, de características militares, embrião da atual *Gendarmerie*, é territorializada a partir do início do século XVI e tem responsabilidade sobre as áreas rurais. Tinha por competência a repressão à pilhagem, combate aos contrabandistas, amotinados e insurretos, controle das populações itinerantes, prisão de ladrões, desertores e outras.

Por outro lado, a Tenência, criada em 1667 para atuação em Paris, tinha uma relação direta com o monarca, e em seu nome exercia diversas tarefas que se agrupavam basicamente em administração geral da cidade, coleta de informações para o rei, além na manutenção da segurança. Assim, da mesma forma que o Tenente-geral de Polícia reprime a criminalidade e preocupa-se com os mercados e com o abastecimento da cidade, cabia-lhe também tarefas como o controle sobre a distribuição de panfletos e libelos nas ruas, o acompanhamento de inimigos políticos ou a produção do “boletim político”, com informações sobre as práticas libertinas, destemperança ou paixão pelo jogo de membros da aristocracia, do clero e da burguesia. (MONET, op. cit., p. 50).

A visão hobbesiana de Estado absoluto é confrontada pela idéia de Estado liberal e democrático, do qual temos desenvolvimentos em Locke, Rousseau, Montesquieu e Stuart Mill.

De forma idêntica a Hobbes, Locke rejeita a concepção aristotélica de que a família precede a sociedade política (FERREIRA *et al.*, 2009). Para ambos, antes da criação da sociedade e da sociedade civil, os homens viviam em um estado não político, o já citado *estado de natureza*. Entretanto, encerram-se aí as semelhanças. O estado de natureza de Locke era completamente oposto ao de Hobbes, pois enquanto que para este último os homens viviam a *guerra de todos contra todos*, para o primeiro os homens era regidos por uma lei de natureza que a todos obrigava, que ensinava que todos que eram iguais e independentes, que não deviam prejudicar a outrem na vida, saúde, liberdade ou nas posses (COSTA, op. cit.). Assim, o estado de natureza de Locke era um estado *de liberdade e de igualdade*,

estas garantidas pela submissão racional dos homens à lei, seja a lei da natureza, que para Locke também tinha caráter divino, seja à lei civil.

A relação entre lei e liberdade é clara em Locke. Para ele, a lei não é um limitador da liberdade, mas, ao contrário, o seu suporte. O objetivo da lei não é o de abolir ou restringir a liberdade, mas o de preservá-la e ampliá-la; a liberdade não é aqui entendida como a possibilidade de agir livremente conforme a sua plena vontade, mas de dispor suas ações e posses dentro dos limites da lei, não ficando assim sujeito à vontade de outros. (LOCKE, apud COSTA, op. cit.).

Seguindo a corrente contratualista, Locke vê o surgimento do Estado como resultante de um pacto entre os homens, no qual todos renunciam aos poderes que tinham no estado de natureza e o transferem para a maioria da comunidade, submetendo-se às decisões desta. Isso teria acontecido como forma de garantir a existência de um ente comum capaz de garantir a liberdade segundo a lei.

No *Segundo tratado sobre o governo*, Locke explicita que “o objetivo grande e principal, portanto, da união dos homens em comunidade, colocando-se eles sob governo, é a preservação da propriedade” (LOCKE, apud COSTA, op. cit., p. 105). Atingir essa garantia seria impossível no estado de natureza, porque lhe faltariam três condições essenciais: uma lei conhecida e aceita mediante consentimento comum, um juiz conhecido e imparcial capaz de resolver as disputas de acordo com a lei estabelecida e, por fim, uma força capaz de executar a sentença proferida pelo juiz.

Rousseau, de forma idêntica a Locke, apresenta o surgimento do estado civil como um grande pacto entre os homens, o *contrato social*, no qual todos se tornaram um só corpo, do qual emana uma *vontade geral* que, longe de ser uma simples soma das vontades individuais, representa o interesse geral, o bem comum dos integrantes do corpo. Com o contrato social, o homem perde a sua liberdade natural, ameaçada pela degeneração do estado de natureza, mas ganha a liberdade civil e o direito de propriedade (FERREIRA *et al.*, op. cit.).

A expressão da vontade geral era a lei. Portanto, assim como em Locke, a liberdade seria alcançada através da submissão à lei, posto que isso representaria a submissão à própria vontade geral, que tem sua origem no próprio indivíduo

enquanto membro do corpo social. Subjugar o indivíduo à lei seria, desta forma, submetê-lo à sua própria vontade. Rousseau, entretanto, se diferencia parcialmente de Locke, de certa forma ampliando a importância da lei, à medida que a percebe não apenas como garantidora de certos direitos individuais, mas como um “guia” para a vida em sociedade. Se a lei é a expressão da vontade do corpo, esta não poderia prejudicar parte de corpo e, deste modo, submeter-se à lei é despojar-se dos interesses individuais para abraçar interesses maiores, interesses da sociedade. A liberdade natural, que deveria ser protegida em Locke, é substituída em Rousseau pela liberdade civil, representada pela obediência à vontade geral (COSTA, op. cit.).

Deste modo, o governo é visto como um ente que surge como decorrência do contrato social, não como titular de parte dos direitos cedidos pelos cidadãos, mas como um depositário da confiança destes, sendo responsável por se fazer cumprir a vontade geral, que em última instância é a aplicação da lei. Para Rousseau, esse governo poderia ser monárquico, aristocrático ou democrático. Embora apresentasse preferência pelo modelo aristocrático, Rousseau via as três formas como legítimas, desde que dirigidas pela vontade geral.

A esse respeito, Montesquieu aponta também três formas de governo, com certo acréscimo em relação a Rousseau: republicano, monárquico e despótico. Para Montesquieu, no governo republicano o povo é quem detém o poder. Se esse poder pertence à totalidade do povo, tem-se a república democrática; se, por outro lado, pertence a apenas parte desse povo, tem-se a república aristocrática. Na monarquia, apenas uma pessoa é a fonte de todo o poder, mas seu governo deve se dar através de leis fixas e estáveis, o que pressupõe a existência de outros poderes intermediários. Por fim, no despotismo apenas um governa, entretanto sem subordinar-se à lei, mas apenas à sua própria vontade.

Montesquieu estabelece ainda outro princípio importante: o de repartição dos poderes. Segundo ele, se o poder legislativo estiver unido ao executivo, corre-se o risco de o soberano estabelecer leis tirânicas, que seriam executadas tiranicamente. De igual modo, se o poder judiciário não estiver separado do legislativo e do executivo, o juiz seria o ele mesmo legislador, tornando arbitrário o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos, ou então seria ele mesmo o executor, podendo tornar-se também um opressor. Em todas essas situações, a liberdade dos cidadãos estaria ameaçada. Assim, a separação entre os poderes

asseguraria o equilíbrio entre eles, tendo como resultado a garantia dos direitos e da liberdade dos cidadãos.

Por fim, Stuart Mill defende a democracia como a melhor forma de governo, mas especificamente a *democracia representativa* (ABRANCHES, 2009). Isso fica claro em uma de suas principais obras, *Da Liberdade*, a qual apresenta como principais preocupações a limitação da interferência ilegítima da sociedade sobre a liberdade individual e o desenvolvimento das capacidades individuais dos cidadãos.

A democracia, para Mill, seria o tipo de governo em que o cidadão poderia exercer de forma mais plena sua liberdade, entendida por ele como a capacidade de o indivíduo agir conforme sua vontade, desde que seus atos não causem prejuízos a terceiros. O exercício dessa liberdade levaria os indivíduos a desenvolverem suas capacidades, o que se reverteria em benefícios para si próprio e para sociedade como um todo, que poderia dispor de cidadãos mais capazes para tomar decisões coletivas. Ao contrário, a limitação dessa liberdade acarretaria perdas individuais e coletivas.

Mill aponta duas principais situações em que essa liberdade estaria ameaçada: o crescimento do poder do Estado e a “tirania da maioria”. O crescimento do poder do Estado está associado ao que Mill denominou de *aristocracias de funcionários públicos*, ou em outras palavras a burocracia estatal. Mill aponta que o crescimento dessa burocracia torna governantes e governados escravos, na medida em que ela retém o conhecimento sobre a condução do Estado e toma ela própria decisões que deveriam caber àqueles. Mill coloca que embora os indivíduos não realizem adequadamente as tarefas das quais se incumbem os funcionários do governo, em razão de não serem tecnicamente preparados para isso, seria preferível que eles o fizessem, pois isso lhes permitiria o crescimento pessoal. Assim, quanto mais a burocracia cresce em poder, mais a sociedade decresce em seu desenvolvimento individual e coletivo, tornando-se cada vez mais passiva.

A outra ameaça à liberdade individual estaria na tirania da maioria. Esta, conforme Mill (apud ABRANCHES, 2009), ocorreria em razão da tendência da sociedade impor as próprias idéias e práticas como regras de conduta sobre as minorias que delas discordam. Mill parecia temer que, em uma democracia direta, o

poder fosse exercido pelas grandes massas, as quais ele via como não preparadas para dirigir o Estado pela “deficiência de cultura mental”. Esse quadro, segundo Mill, levaria à supressão da voz de minorias formadas por indivíduos mais preparados intelectualmente, o que por sua vez recairia na perda de liberdade e prejuízos ao desenvolvimento. Como solução para isso, Mill propõe um modelo representativo, no qual todas as classes de cidadãos estivessem representadas igualmente.

Além dos pontos observados pelos autores clássicos, novas questões são apontadas pelos autores contemporâneos da teoria da democracia. Santos e Avritzer (2002) argumentam que a atual teoria hegemônica da democracia relaciona-se com as respostas dadas a três questões centrais: relação entre procedimento e forma na democracia, o papel da burocracia na vida democrática e a inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala. (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.44)

Quanto ao primeiro ponto, destaca-se o pensamento de Schumpeter (1961), o qual, constatando a impossibilidade do exercício da democracia através da participação de todos na tomada de decisão, vê a democracia contemporânea como um “um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa)” e, mais ainda, “no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (p.291; 321) . Assim, pode-se concluir que um Estado tornar-se-ia democrático pela apenas pela adoção sistemática de tal arranjo institucional.

Quanto ao segundo ponto, Schumpeter também conclui, de forma interessante, que um “governo democrático na moderna sociedade industrial deve ser capaz de contar [...] com os serviços de uma bem treinada burocracia que goze de boa posição e tradição e seja dotada ainda de um forte sentido de dever e um não menos forte *sprit de corps*”. O autor avança ainda mais acrescentando que:

Não basta que a burocracia seja eficiente na administração dos assuntos correntes e tenha competência para dar conselhos. Deve ser suficientemente forte para guiar e, se necessário, instruir os políticos que dirigem os ministérios. Para isto, deve ser capaz de criar princípios próprios e ser suficientemente independente para cumpri-los. Deve, em suma, ser um poder por direito próprio. (Schumpeter, op. cit. 349)

Apesar dessa idéia, Santos e Avritzer (op. cit.), com base em outros autores, colocam a necessidade de inserir, nessa estrutura burocrática, arranjos

participativos capazes criar interação com os atores sociais e de tratar o conhecimento que possuem acerca das áreas nas quais as burocracias centralizadas são incapazes de atuar eficientemente sozinhas, em razão da complexidade na formulação das políticas.

Por fim, a questão da representação. Conforme Santos e Avritzer (op. cit.), a teoria hegemônica da democracia contemporânea percebe a representatividade como única forma possível nas democracias de grande escala para a autorização necessária à tomada de decisão. O problema que se coloca é que, se por um lado a representação facilita o exercício democrático a medida que alguns são escolhidos para representar uma grande parcela de pessoas que não teria condições de se ocupar do processo político decisório, por outro ela dificulta a prestação de contas em razão de afastar os representados do processo decisório, bem como não garante que identidades minoritárias consigam expressar sua voz.

Essas questões podem ser trabalhadas pela combinação entre *representação* e *participação*, entendida esta última como a atuação direta do cidadão no processo decisório, sem necessidade de intermediações. Essa combinação, segundo Santos e Avritzer (op. cit.), pode variar entre a coexistência (p. ex., com a democracia representativa no nível nacional e a participativa no nível local) e a complementaridade (p. ex., com os orçamentos participativos ou os conselhos comunitários ou sociais em certas áreas de atuação do Estado).

Dahl (2001), analisando os diversos modelos democráticos contemporâneos, sugere a existência de ao menos cinco critérios que necessitariam estar presentes para que um dado governo seja considerado democrático. São eles a *participação efetiva*, onde todos devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões, a *igualdade de voto*, marcada pela oportunidade igual e efetiva de voto para todos, bem como a contagem igual destes votos, sem privilégios, *inclusão dos adultos*, aspecto implícito no primeiro critério para que haja participação de todos, *entendimento esclarecido*, segundo o qual todos devem ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as alternativas de políticas e programas possíveis e suas conseqüências, e, por fim, *controle do programa de planejamento*, através do qual todos devem ter a oportunidade de decidir como e quais as questões que devem ser incluídas prioritárias nas políticas de governo.

A partir do trabalho desses autores, pode-se destacar ao menos três pontos comuns e centrais que caracterizariam um Estado Democrático, quais sejam:

- Igualdade e liberdade de atuação política para todos os cidadãos, dentro de limites legalmente definidos.
- Garantia de direitos aos cidadãos, preservando a sua liberdade.
- Participação e controle do cidadão nas decisões do governo, de forma direta ou representada.

Mas, considerando esses pontos, qual a participação da polícia em um contexto democrático?

Antes de mais nada, é preciso evidenciar que a polícia, bem como as forças armadas, são instrumentos através dos quais o Estado exerce o seu monopólio sobre a força. Weber e Elias apresentam formulações mais específicas a respeito desta questão.

Weber (1999b) coloca que o Estado moderno só pode ser definido sociologicamente através do instrumento que lhe é específico, embora não único, a coação física. Para ele, se existissem grupos sociais que desconhecêssem a coação como instrumento, o conceito de Estado teria sido substituído pelo de anarquia. Deste modo, Weber (op. cit.) vê o Estado como “aquela comunidade humana que, dentro de um determinado território, reclama para si (com êxito), o monopólio da coação física legítima” (WEBER, op. cit., p. 525), posto que outras associações ou indivíduos só podem exercer essa coação legitimamente com permissão do Estado.

Por sua vez, Norbert Elias (1993), escrevendo sobre o processo civilizatório em uma de suas mais célebres obras, avança nesse ponto e argumenta que, além do monopólio da força, a tributação da propriedade ou da renda é também um monopólio reservado à autoridade central. Ele vê ambos como faces de uma mesma moeda, pois assim como o monopólio da força dá ao Estado garantias sobre a capacidade de tributação, o monopólio sobre a tributação garante a sustentação da força. Por isso, Elias (op. cit.) os trata como “monopólios decisivos”, pois se entram em decadência, com eles se vai também o Estado. Em relação ao monopólio da violência, ele entende que este foi importante para o processo de pacificação e

desenvolvimento das sociedades, pois através dele estariam garantidas tanto a liberdade dos indivíduos de poderem viver sem a ameaça de violência de outros, quanto a livre competição por meios econômicos, não-violentos, base do capitalismo.

Dahl (op. cit.), por sua vez, acrescenta que o controle sobre os militares e sobre a polícia é uma das condições que favorecem a democracia, pois se a intervenção estrangeira é uma ameaça da qual um Estado democrático deve se proteger, mais ainda o deve fazer em relação aos atores internos que têm acesso aos grandes meios de coerção física, nesse caso a polícia e forças armadas. Se não ocorre esse controle, corre-se o risco da *democracia tutelada* (ZAVERUCHA, 2000), na qual os líderes das organizações que detêm o poder de coerção física colocam-se como tutores capazes de assumir o controle em detrimento das instituições democráticas caso seus interesses sejam contrariados.

Assim, de tudo que se disse até aqui, parecem despontar dois elementos essenciais para uma polícia no contexto de um Estado democrático:

- Atuação de modo a garantir a liberdade do cidadão, dentro de limites legais.
- Submissão ao controle de sua atuação pelo cidadão, diretamente ou representado.

Deste modo, considerando que não há uma uniformidade na estruturação ou atuação da polícia nos diversos Estados nacionais, a sociedade em cada Estado que se considere democrático deve responder claramente a duas questões sobre o papel da sua polícia: a) Como deve atuar a polícia para garantir liberdades? e b) Quais os mecanismos de controle da ação policial?

Quanto à primeira pergunta, como deve atuar a polícia, as primeiras indicações de resposta surgem em setembro de 1829, quando Robert Peel, então Ministro do Interior, cria a Metropolitan Police.

A Inglaterra relutara anteriormente em criar um corpo de polícia profissional, em razão do temor dos londrinos de que fosse criada uma polícia aos moldes da que já existia na França. Segundo Monet (2001), o *Daily Universal Register*, em uma matéria editada nas últimas décadas do século XVIII, escreve: “*Nossa Constituição não pode admitir nada que se pareça com a polícia francesa; e*

muitos estrangeiros nos declararam que preferiam deixar seu dinheiro nas mãos de um ladrão inglês a sua liberdade nas de um tenente de polícia.”(MONET, op. cit., p. 48)

Mas, ao lançar os seus policiais pela primeira vez nas ruas de Londres ele lhes diz:

O *constable* (policia) deve ser civil e cortês com as pessoas de qualquer classe ou condição [...] ele deve ser particularmente atento para não intervir desastrosamente ou sem necessidade, de modo a não arruinar sua autoridade [...] ele deve lembrar que não existe nenhuma qualidade tão indispensável ao policia como uma aptidão perfeita para conservar seu sangue-frio. (MONET, op. cit., p. 52)

Na verdade, Peel foi paradigmático no sentido de criar uma polícia voltada para o povo, com integrantes oriundos dele, controlada por ele e preocupada em atendê-lo.

Contemporaneamente, a resposta a essa pergunta relaciona-se com a fértil discussão acerca do conteúdo das atividades da polícia. Normalmente essa resposta é dada sob a visão de que a polícia é uma extensão do sistema de justiça criminal, cabendo-lhe, portanto, garantir o cumprimento das leis como forma de manutenção da ordem na sociedade. Goldstein (op. cit.) aponta que a prática policial é altamente dependente do sistema de justiça criminal, estando inseparavelmente ligada as suas operações. Sem dúvida isso é verdadeiro, mais ainda no Brasil, onde, conforme será mostrado adiante, o processo criminal se origina da ação policial através do inquérito, o qual é posteriormente enviado ao Judiciário e Ministério Público.

Entretanto, o próprio Goldstein chama a atenção para os resultados do estudo realizado pela *American Bar Foundation*, na segunda metade da década de 1950, sobre a administração da justiça criminal nos Estados Unidos. Esse estudo mostrou conclusões importantes, dentre as quais citam-se:

- a) O volume de assuntos com que a polícia lidava era muitíssimo superior à quantidade administrada pelo resto do sistema de justiça criminal.
- b) Uma grande variedade de métodos informais alheios ao sistema de justiça criminal foi adotada pela polícia para cumprir suas

responsabilidades formais e para pôr em ordem a infinidade de situações que a população esperava que ela resolvesse.

- c) Agentes da polícia foram encontrados rotineiramente decidindo por conta própria a melhor forma de lidar com a imensa quantidade de circunstâncias com as quais lidavam. Especificamente, os policiais decidiam por conta própria quando deviam, e se deviam ou não, prender e levar aos tribunais pessoas envolvidas em situações em que havia clara evidência de que a lei tinha sido violada.

Esses resultados mostram claramente que, embora essa seja uma resposta bastante plausível admitir a polícia como um dos elos do sistema de justiça criminal, atribuindo-lhe assim o papel de fazer cumprir a lei, isso é insuficiente para dar conta de uma série de atividades realizadas pela polícia, normalmente classificadas como “assistenciais” ou “não relacionadas ao crime” e que, em alguns locais, chega mesmo a superar as ocorrências ditas “policiais”. Como exemplos disso, temos a prestação de socorro emergencial a enfermos e gestantes, mediação de conflitos entre vizinhos, prestação de informações e outras tantas atividades cotidianamente realizadas por policiais, principalmente nas regiões mais carentes das metrópoles.

Apesar de as próprias organizações policiais rejeitarem essas atividades, às vezes transferindo-as para outros órgãos ou, no mínimo, atendendo-as como “extras” ou “assistenciais”, as estratégias contemporâneas de emprego da polícia, principalmente da polícia ostensiva, têm privilegiado essas atividades, como ocorre no “policimento comunitário” ou na “polícia de proximidade”. Essas estratégias buscam recuperar a imagem do policial do bairro, perdida em um passado no qual polícia e sociedade tinham suficiente envolvimento para garantir a ordem e a paz. Seria coerente, então, retirar da polícia essas atribuições, acreditando que segurança pública envolve apenas o cometimento de ação criminosa?

Goldstein (op. cit.) apresenta um exemplo interessante para demonstrar o quanto essa definição, aparentemente simples, é na verdade complexa. Ele coloca a situação de um estupro e diz: *“Na verdade, a função da polícia relacionada a problemas como estupro é muito mais ampla do que fazer cumprir a lei – é lidar com um problema no qual a própria lei é instada a atuar.”* (GOLDSTEIN, op. cit., p. 55)

De fato, se se considera o policial, de forma estrita, como agente da lei, seu papel diante de um caso de estupro é aplicar a lei: identificar o autor e levá-lo aos tribunais. Mas, e o apoio à vítima? E a compreensão das causas do fato? E a análise de outros fatos correlatos, de modo a compreendê-los como um todo e, quem sabe, evitá-los?

Deste modo, a resposta para a primeira pergunta parece apontar para um conteúdo mais amplo do que o normalmente esperado. A garantia da liberdade e dos direitos dos cidadãos, necessárias a um Estado democrático, parece exigir das organizações policiais, mas não *apenas delas*, uma atuação mais ampla que o natural cumprimento da lei.

Quanto à segunda pergunta, mecanismos de controle da ação policial, esta remete a outra importante discussão, acerca de quais os reais limites da ação policial, em um Estado democrático. O que uma sociedade que se percebe como democrática aceitaria e o que não aceitaria de sua polícia?

Chevigny (op. cit.), falando sobre as estruturas policiais na América Latina, questiona o modelo semi-militar empregado na maioria delas, reforçando a lógica de que o papel da polícia é *combater o inimigo crime*, incorporado na figura do criminoso. Essa lógica militar é perigosa porque possibilita transferir a aplicação de práticas aceitáveis em uma condição de guerra, portanto um regime de exceção, para uma condição de paz, regime legal, onde tais práticas não são cabíveis.

Se é desta forma, por que tais estruturas policiais são ainda toleradas na América Latina hoje democrática, pergunta Chevigny? Ele responde preliminarmente essa pergunta apontando o fato de que as políticas que encorajam a violência policial são populares. Elas dão a impressão de que essa violência não é dirigida ao todo da população, mas sim a apenas uma pequena parte dela, que deve ser tratada com o maior rigor possível. Isso faz com que líderes políticos e policiais se utilizem dessa prática como forma de demonstrar eficiência do aparato policial.

Chevigny cita como exemplo emblemático o caso do comandante policial argentino Luís Patti, tido como “policial durão”, que foi preso por tortura em 1990. O fato gerou tanta comoção que a população saiu em seu apoio e o próprio Presidente da República (à época, Carlos Menem), manifestou-se dizendo que ele tinha *combatido* o crime, e que “fez tudo bem feito”.

Chevigny (op. cit.) apresenta dois fortes argumentos pelos quais essa lógica é incompatível com um Estado democrático. O primeiro é que isso fere o princípio da igualdade democrática. Uma sociedade não pode ser democrática se trata os seus cidadãos de maneira diferenciada. Diz ele:

“...uma sociedade não pode ser ‘democrática’ em um sentido moderno, a não ser que trate todos os seus cidadãos de maneira igual, que não pode haver distinções arbitrárias contra os pobres e, ao mesmo tempo, pretender que os pobres participem integralmente da democracia.” (CHEVIGNY, op. cit., p. 76)

O segundo argumento é o de que, se a sociedade e/ou o Estado alimentam o culto à violência policial, abrem-se as portas para outras formas de desvio de comportamento policial, como a corrupção e o envolvimento em crimes diversos.

Enfim, pode-se concluir que a definição do papel e dos limites de uma polícia democrática são elaborações sociais resultantes da própria construção da democracia por aquela sociedade. Como bem finaliza Chevigny:

“...a polícia não pode ser vista como um problema isolado. Se ela opera em uma sociedade repleta de corrupção, ela será corrupta, e, de fato, provavelmente dará parte de seus ganhos para os políticos. Se ela é corrupta, ela geralmente será também violenta e será quase impossível quebrar a barreira da impunidade. A eliminação da corrupção tem de ser parte de um programa de limpeza do sistema político geral”. (CHEVIGNY, op. cit., p. 84)

No caso do Brasil, a retomada do regime democrático se dá a partir de 1974, quando o então presidente da república Ernesto Geisel adota diversas medidas liberalizantes, tais como a revogação do Ato Institucional nº 5, o fim da censura e a anistia a políticos exilados (CARVALHO, 2002). Esse processo de mudança, que Lamounier (2005) denominou de *glasnost* brasileira, acaba por resultar, dez anos mais tarde, no intenso movimento popular pelo fim das eleições indiretas para presidente da república e na eleição de Tancredo Neves como primeiro presidente civil desde 1964. Pode-se dizer que essa primeira fase do processo de retomada democrática no país, que se iniciou com Geisel, se completa em 1988, com a convocação (no ano anterior) da Assembléia Constituinte e promulgação de uma nova Constituição Federal.

É claro que, desde então, a utilização do “monopólio da força” pelo Estado brasileiro vai se redirecionando e, com isso, também o papel das

organizações que instrumentalizam essa força, as forças armadas e a polícia, modifica-se. No caso particular das polícias, estas deixam de ser instrumentos de repressão da sociedade em suas manifestações contra o Estado instituído, e passam a perseguir o ideal de serem instrumentos de proteção dessa mesma sociedade, garantindo-lhe o exercício da liberdade prevista constitucionalmente.

Entretanto, as respostas acerca do papel da polícia e do controle de sua atuação precisam ainda de melhores esclarecimentos. Em relação ao papel da polícia, apesar da definição constante da atual Constituição Federal, ainda há confusão, particularmente no nível dos estados federados, entre as atividades das polícias civis e militares, conforme será mostrado adiante.

Em relação ao controle da atuação, apesar da sabida existência das ouvidorias e corregedorias de polícia, bem como, no caso das polícias militares, de uma estrutura de justiça militar, a segurança pública ainda é uma área sobre a qual os governantes parecem ter pouco controle, o que torna as organizações policiais autônomas para decidirem sobre o que e em que medida deve ser feito para conter a criminalidade.

Para o escopo desta pesquisa, é importante não se pode perder de vista a relação entre estrutura e funcionamento das organizações policiais e democracia. Dentro de um Estado democrático, a construção de uma polícia eficaz só pode ocorrer com o objetivo máximo de ser uma polícia democrática, além do que o próprio processo de construção é, no limite, parte do processo de construção democrática da sociedade. Se o modelo policial existente não garante as liberdades individuais ou há incerteza sobre a submissão das organizações policiais à vontade e ao controle da sociedade, tal modelo requer urgente e profunda reformulação, pois não se adéqua às bases democráticas.

2.2 MODELOS POLICIAIS E SUAS ORIGENS.

O surgimento das modernas polícias acompanha o crescimento da figura do Estado e a complexificação da sociedade. Conforme Monet (2001), os séculos XIX e XX são caracterizados pelo crescimento do controle dos poderes políticos

centrais sobre a polícia, com a redução das autonomias locais. Em alguns casos, essa centralização evoluiu para a criação de polícias militarizadas. Em outros, há uma variação que vai desde o aumento do controle sobre as polícias locais até a sua integração em um corpo policial único.

Um exemplo do primeiro caso é o que ocorreu na Irlanda, onde as polícias locais, que se estabeleceram desde o século XVIII, dedicadas a garantir a dominação anglo-protestante, foram substituídas por um corpo de polícia profissional e submetidas ao controle do representante de Westminster. Foi criada a *Royal Irish Constabulary*, uma força centralizada, remunerada com fundos públicos, que se aproxima mais de uma força de ocupação que de uma polícia. Na situação anterior, os policiais eram obrigados a viver nos quartéis, o que os afastava da sociedade e reforçava o controle hierárquico.

Em 1814, o reino de Piemonte (atualmente incorporado ao território italiano) criou o seu corpo de carabineiros, com a missão de zelar pela segurança pública e garantir a manutenção da ordem e a execução das leis. Quase 40 anos depois, foi criada outra força militar, a Guarda da Segurança Pública, destinada ao policiamento das cidades. Na unificação italiana, essas polícias se expandiram por toda a Itália. De modo idêntico, a Espanha criou sua polícia militarizada, a Guarda Civil, em 1844.

Todas essas forças policiais, na verdade, prestam-se principalmente a um papel político, que é a demonstração simbólica da unidade do Estado. Uma força militar fardada e armada, capaz de cobrir todo o território, é uma consistente demonstração de que o Estado pode observar tudo e agir, se necessário, para garantir a força do poder central e a possibilidade de sufocar insubordinações locais.

Em relação ao segundo caso, países como Finlândia e Dinamarca caminharam para a unificação das polícias municipais, que passaram a ser controladas por um poder central. Na Inglaterra, o governo do Lorde Palmerston, em 1856, criou uma lei que uniformiza a estrutura da polícia no país, adotando o modelo londrino e absorvendo as polícias locais, nem sempre consideradas eficazes.

Monet (pp. cit.) afirma que o processo de profissionalização é o grande divisor de águas entre as formas antigas e as modernas de polícia. A profissionalização equivale à gradual transição entre um momento em que a

atividade policial era exercida como um cargo, para outro em que a função policial passa a ser uma profissão, com recrutamento por concurso, transmissão de saber técnico através de formação específica, remuneração compatível e uma identidade profissional expressa por uma cultura própria.

As primeiras formas de polícia profissional aparecem na França, com a Maréchaussée, durante o século XVIII. Ainda no século XVIII, surge também na Inglaterra os Fielding's Bow Street Runners, agentes encarregados de tarefas policiais, recrutados através de critérios previamente definidos e remunerados regularmente. Ao final do século XIX, surgem as primeiras escolas de formação policial, a exemplo da França (1884), Itália (1902), Espanha (1908), Dinamarca (1909) e Suécia (1919).

Brotat (2002) afirma que existem dois modelos policiais mais reconhecidos: o modelo francês e modelo anglo-saxão. O modelo francês surge com a *Gendarmerie* que, em linhas gerais, caracteriza-se por uma estrutura militar centralizada, com alcance sobre todo o território e com inclinação para *servir ao Estado*. Desse modo,

a polícia estatal predomina sobre as demais polícias locais. Tem foco sobre a repressão do delito, tornando-se, portanto, reativa. Esse modelo policial é adotado em países como França, Espanha e Bélgica, bem como e nos países por eles colonizados.

Por outro lado, o modelo anglo-saxão surge sob inspiração da Polícia Metropolitana de Londres e dos princípios de Sir Robert Peel, formulados em 1829. Essa é uma polícia de caráter civil, de amplitude local e com inclinação para *servir a sociedade*. Tem foco sobre a investigação criminal, sendo, portanto, proativa. Esse modelo é adotado na Inglaterra, Austrália, na Nova Zelândia, nos Estados Unidos e em outros países.

Monet (2001), numa tentativa de estabelecer um quadro mínimo de análise dos modelos policiais existentes na Europa, elege como variáveis a quantidade de polícias existente no país e o grau de centralização.

Quanto à quantidade de polícias, existem modelos monistas e pluralistas. Os sistemas monistas são aqueles em que apenas uma polícia cobre a totalidade do território, como os encontrados, por exemplo, em Cingapura, em Israel e no Japão.

Na Europa, eles são encontrados na Polônia, na Hungria, na Dinamarca, na Suécia e em outros. Monet (op. cit.) acrescenta que um modelo de polícia única é, muitas vezes, consequência de um efeito do tamanho do território do país. Em um território pequeno, de população pouco numerosa ou com níveis baixos de criminalidade, a segurança pública pode ser conduzida por apenas uma polícia, embora haja exceções. Uma polícia única também pode ser resultado da unificação de diversos corpos policiais municipais.

Por outro lado, os modelos pluralistas são os que possuem duas polícias ou mais. Esse pluralismo pode variar desde um pluralismo moderado, com poucas organizações policiais, ao máximo de algumas dezenas, até um pluralismo forte, com a coexistência de centenas ou milhares de polícias, como é o caso dos Estados Unidos. Em alguns países europeus, encontram-se modelos pluralistas moderados, com apenas duas polícias, uma com características militares e outra com características civis. Isso ocorre, por exemplo, na França, onde há a Polícia Nacional (civil) e a Gendarmerie (militar), ou ainda na Espanha, com o Corpo Nacional de Polícia (civil), e a Guarda Civil (militar) e em Portugal, com a Polícia de Segurança Pública (civil) e a Guarda Nacional Republicana (militar).

Monet (op. cit.) lembra ainda que o pluralismo, algumas vezes, pode ser resultado da estrutura político-administrativa do país. Em um Estado federal, onde existe uma divisão de poder entre o Estado nacional e as esferas de poder infraestatais, normalmente existirá também uma divisão de atribuições no que tange à polícia e à justiça, o que leva à existência de diversos corpos policiais ligados a cada uma das esferas de poder. A Áustria apresenta um caso limite, pois, apesar de lá existirem os níveis federal, provincial e municipal, não há polícias provinciais, e as polícias municipais só podem ser criadas nos lugares onde a polícia federal não estiver instalada. No outro extremo, temos o exemplo dos Estados Unidos, onde cada nível de poder tem a sua polícia, desde as polícias federais, como o famoso FBI (Federal Bureau of Investigation) e o DEA (Drug Enforcement Administration), até milhares de polícias municipais.

Quanto ao grau de centralização, ele está relacionado à unidade de comando do Estado sobre as polícias. Em alguns países, existe apenas uma autoridade sobre as polícias, enquanto, em outros, essa autoridade é compartilhada

entre o Ministério do Interior e o da Justiça. Como principal elemento distintivo, Monet sugere que:

... quando as linhas de comando e de direção descem em cascata, sem ruptura, do gabinete do ministro ao policial da esquina da rua, pode-se falar em estruturas centralizadas. Quando todas as linhas de direção ou parte delas saem e remontam até um nível de poder político infraestatal, trata-se de estruturas descentralizadas. (MONET, 2001, p.90)

Dessa forma, entende-se que o conceito de centralização aqui envolve a concentração de poder sobre a atividade policial. Se há apenas um centro de poder, então há centralização; do contrário, há descentralização. Em sistemas fortemente centralizados, o poder político central tem a capacidade de intervir diretamente na gestão e na operação policial.

Monet (op. cit.) salienta ainda que, nos casos de descentralização, vários corpos policiais coexistem no mesmo território, o que gera problemas de coordenação. A descentralização pode ocorrer em diferentes níveis de organização político-administrativa, e a natureza dos controles difere muito de um país a outro.

Bayley (2006) criou uma categorização semelhante à de Monet, usando como variáveis de análise a *centralização* e o *número de comandos*. Segundo ele, um país tem estrutura policial centralizada quando a direção operacional é dada rotineiramente às subunidades a partir de um único centro de controle. Ao contrário, a estrutura será descentralizada se houver independência de comando nas subunidades. Por exemplo, na França, um mesmo órgão, o Ministério do Interior, exerce o controle sobre a *Police Nationale*, que cobre as cidades com mais de dez mil habitantes, e sobre a *Gendarmerie*, que atua na área rural e nas pequenas cidades, sendo, por isso, um caso de estrutura centralizada. Por outro lado, na Itália, a *Guardia de Pubblica Sicurezza*, que é organizada em noventa e três unidades provinciais, pode receber ordens via prefeito ou via chefe da Polícia Nacional, o que constitui um exemplo de estrutura descentralizada.

Quanto ao número de comandos, também de forma idêntica à classificação de Monet, há estruturas singulares ou múltiplas, conforme haja uma ou diversas polícias, respectivamente. No caso de países com estruturas policiais múltiplas, elas podem ser *multiplamente coordenadas*, quando apenas uma força tem jurisdição sobre determinada área, ou ainda *multiplamente descoordenadas*, quando mais de uma força tem responsabilidade sobre a mesma área.

2.3 O MODELO POLICIAL BRASILEIRO

A estrutura da segurança pública brasileira está definida na atual Constituição Federal, no Art. 144 e seus parágrafos. O *caput* do artigo determina:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I – polícia federal;
- II – polícia rodoviária federal;
- III – polícia ferroviária federal;
- IV – polícias civis;
- V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

O Art 144 é desmembrado em nove parágrafos, onde são apresentados mais detalhes acerca do funcionamento da estrutura do sistema policial.

O parágrafo primeiro e seus incisos especificam as competências da Polícia Federal, *in verbis*:

§ 1º - A Polícia Federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

- I – apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;
- II – prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;
- III – exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;
- IV – exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

Os parágrafos de 4 a 6 caracterizam as polícias estaduais:

§ 4º - Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º - Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º - As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Algumas considerações são importantes aqui. Inicialmente, o Artigo 144 estabelece que a competência para a provisão da segurança pública é do Estado, embora compartilhe essa responsabilidade com todos os cidadãos. Isso parece representar um avanço, pois se pode admitir que os constituintes tiveram a intenção de abrir um espaço para que a sociedade também pudesse participar da discussão e até mesmo da solução dos problemas de segurança pública. Entretanto, em seu desenvolvimento, o artigo não faz outra alusão à participação da sociedade ou a formas através das quais essa participação possa ocorrer.

Em seguida, ainda nesse artigo, também é definida a *finalidade* da segurança pública, que deve ser exercida *para a preservação da ordem pública*. Note-se que, dessa forma, o papel da segurança pública, e das polícias, por consequência, fica definido: o controle da ordem pública. Mas, qual o conceito de ordem pública utilizado?

Sulocki (2006), citando diversos autores do Direito Administrativo – dentre os quais se destacam Lazzarini e Cretella Júnior –, argumenta que o conceito de ordem pública é “esgueiriço”, embora considere a manutenção de certos princípios norteadores do comportamento dos indivíduos, objetivando a criação de um clima de paz para realização dos objetivos do Estado (SULOCKI, 2006, p. 46). Nesse sentido, pode-se compreender ordem pública, de forma ampla, como uma condição de paz social.

Entretanto, não parece ter sido essa a perspectiva utilizada no Art. 144. Observe-se que o *caput* do artigo determina que a segurança pública seja exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Mais adiante, o parágrafo assevera que “**Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública**”, atribuição que não é colocada para as demais organizações componentes do sistema policial. Curiosamente, esse texto é similar ao da Constituição anterior, a de 1967, a qual no seu Art. 13, § 4º, determinava que: “**As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem pública nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares [...]**”.

Ao que parece, o conceito de ordem pública aqui estabelecido é bem mais restrito que a visão dos doutrinadores do Direito Administrativo, pois é baseada

na ideia de uma polícia, em especial a polícia militar, que atua como braço forte do Estado para o controle social, o que é incompatível com as atuais necessidades da segurança pública no Brasil e, mais ainda, com um Estado Democrático. Assim, ao mesmo tempo em que há certo avanço democrático, no sentido de se abrir a possibilidade de participação da sociedade no fechado campo da segurança pública, há também retrocesso, uma vez que a tradição autoritária é mantida, talvez pela forte influência dos militares à época.

O artigo também define a descentralização da responsabilidade do Estado pela segurança pública, com polícias de âmbito federal e estadual. No âmbito federal, tem-se a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal. A Polícia Federal recebe maior destaque no texto constitucional, com um amplo leque de atribuições que vão desde a apuração de crimes contra a ordem política e social (polícia política) à atuação contra o narcotráfico e o contrabando, além de exercer as funções de polícia marítima, aérea, de fronteiras, e de polícia judiciária da União. Tem-se, portanto, uma polícia de *ciclo completo* – conforme será detalhado logo adiante –, com atribuições tanto de polícia preventiva e administrativa, como ocorre, por exemplo, na sua atuação nos aeroportos, quanto de polícia judiciária, como nas inúmeras investigações e operações policiais realizadas nos últimos anos, amplamente divulgadas pela imprensa.

No âmbito dos Estados, subordinadas aos Governadores, têm-se a Polícia Civil, a quem cabe o papel de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, e a Polícia Militar, a quem cabe a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública. Ressalte-se que, embora essa estrutura bipartida exista no Brasil há mais de duzentos anos, a Constituição de 1988 é a primeira a estabelecer isso claramente.

Aqui se constata outra contradição. Enquanto, no âmbito federal, existe uma polícia com ampla responsabilidade, como já foi discutido, há duas polícias nos Estados, uma com função administrativa e preventiva (Polícia Militar) e outra com a função judiciária (Polícia Civil).

Cabe inserir aqui o detalhamento de um conceito importante, o de ciclo de polícia. Segundo Lazzarini (apud MARCINEIRO, 2001), os ciclos de polícia e de persecução criminal estão organizados de forma integrada e sistêmica, sendo

inconveniente separá-los. Entretanto, para fins didáticos, pode-se dividi-los em: **ciclo de polícia**, composto pelas fases de *situação normal de ordem pública*, *momento de quebra da ordem pública e sua restauração* e *fase investigatória*; e **ciclo de persecução criminal**, composto de *momento de quebra ordem pública*, *fase investigatória*, *fase processual* e *fase das penas*.

As fases de *situação normal de ordem pública* e *momento da quebra da ordem pública e sua restauração* já se explicam pelas suas próprias denominações. A *fase investigatória* consiste na investigação do crime e na reunião das provas que serão posteriormente encaminhadas à justiça. Na fase processual, o inquérito dá origem a um processo que, comprovada a culpa do acusado, se encerra com aplicação de uma pena que poderá ser cumprida dentro do sistema prisional.

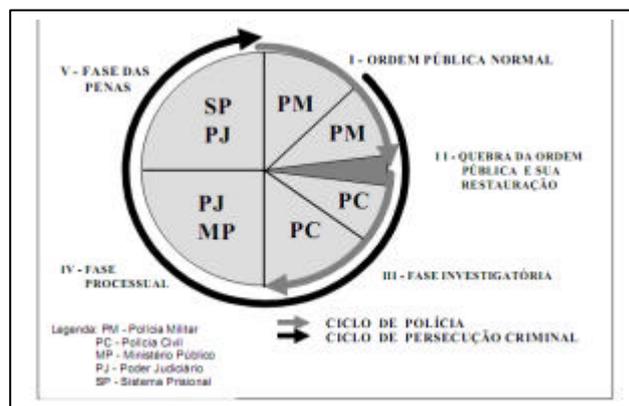


Figura 1 – Ciclo de persecução criminal (MARCINEIRO, 2001)

Note-se certa impropriedade no uso da expressão “ciclo de polícia”, pois, na verdade, não há um ciclo, e sim uma sequência de fases. Um ciclo presume o retorno ao início, após a última fase, o que não acontece nesse caso, ou, se acontece, ocorre apenas entre as fases I e II. Só há sentido no uso do termo “ciclo” ao se considerar a continuidade dos dois conjuntos: polícia e persecução criminal.

Retornando à discussão sobre a estrutura estadual de polícia, verifica-se que o chamado *ciclo de polícia* fica dividido entre as duas polícias, cabendo à Polícia Militar as fases I e II e à Polícia Civil as fases II e III. Em síntese, trata-se de *polícias de ciclo incompleto*. Essa estrutura é extremamente incomum, tornando o Brasil provavelmente o único país no qual isso ocorre. Essa dicotomia tem sido apontada

como um dos sérios entraves à melhoria do serviço prestado pelas organizações policiais estaduais, conforme se verá adiante.

Em síntese, pode-se afirmar que o Brasil possui uma estrutura policial moderadamente pluralista e descentralizada, segundo a classificação de Monet (op. cit), ou descentralizada e multiplamente descoordenada, conforme a classificação de Bayley (op. cit.), com polícias nos três níveis federativos. Porém, no nível estadual é que se encontra sua principal característica, a existência de polícias de ciclo incompleto.

2.4 MUDANÇAS NO MODELO POLICIAL BRASILEIRO: CAMINHANDO PARA A INTEGRAÇÃO.

A criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp – representou um passo importante do Governo Federal na tentativa de resolver os graves problemas de segurança pública do país. Criada no ano de 1997, dentro da estrutura do Ministério da Justiça, a Senasp se tornou um ator importante na definição e implementação de políticas de segurança pública de âmbito federal.

O Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), lançado em junho de 2000 – curiosamente cerca de uma semana após o impactante caso do Ônibus 174, no Rio de Janeiro –, foi o documento central para o estabelecimento de uma política nacional de segurança pública. Em sua primeira versão, o PNSP tinha como objetivo:

Aperfeiçoar o sistema de Segurança de Pública brasileiro, por meio de propostas que integrem a política de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a prevenir e reprimir o crime, reduzir a impunidade, aumentar a segurança, a tranquilidade do cidadão brasileiro e resgatar a confiança no Poder Público. (BRASIL, 2000, p.4)

O PNSP era composto por 15 “compromissos” (intenções que se pretendia alcançar com a execução do plano) e 124 ações. Pode-se perceber, da leitura de seu conteúdo, que a integração é um ponto central. Essa integração envolvia várias vertentes, como a integração das polícias no âmbito federal (polícia federal e polícia rodoviária federal), no âmbito estadual (polícias militar e civil),

integração do sistema de informações, do sistema de controle de armas de fogo, do sistema de inteligência e integração também dos municípios para a realização de ações no campo da segurança pública.

Dentre as 124 ações, as que estavam mais especificamente direcionadas para a integração das polícias estaduais eram as ações 8 (Integração Operacional da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal e entre as Polícias Militar e Civil), 51 (Intensificação do Policiamento Integrado), 54 (Missões Especiais de Patrulhamento Integrado) e 93 (Criação do Fundo Nacional de Segurança Pública).

A efetivação da ação 93, com a publicação da lei federal nº 10.201/01, acentua ainda mais o direcionamento para a integração das polícias estaduais. Essa lei destina recursos financeiros para apoio a projetos estaduais e municipais na área da segurança pública, priorizando o atendimento aos entes federados que se comprometerem com alguns resultados, dentre eles o *desenvolvimento de ações integradas das polícias civil e militar*.

O parágrafo segundo do artigo quarto da citada lei diz textualmente:

§ 2º Na avaliação dos projetos, o Conselho Gestor priorizará o ente federado que se comprometer com os seguintes resultados:

I - realização de diagnóstico dos problemas de segurança pública e apresentação das respectivas soluções;

II - desenvolvimento de ações integradas dos diversos órgãos de segurança pública;

Com a assunção do governo Lula, em 2003, um novo Plano Nacional de Segurança é lançado, realçando ainda mais a necessidade de integração das polícias estaduais. Elaborado pelo Instituto Cidadania, o *Projeto Segurança Pública para o Brasil* começou a ser gestado como proposta do então candidato à presidência Luiz Inácio “Lula” da Silva para a área da segurança pública. Foi elaborado sob a coordenação de nomes célebres na área, como o de Luiz Eduardo Soares, e foi aberto inclusive à contribuição da sociedade. O *Segurança Pública para o Brasil* pretendeu ser um projeto revolucionário para a área. Conforme Soares (2007, p. 11), o projeto procurou colocar-se numa posição não-partidária, assumindo o pressuposto de que a segurança pública é uma questão de Estado, e não de Governo. Pretendeu, portanto, assumir o efetivo papel de política nacional de

segurança pública, estabelecendo diretrizes que deveriam ser seguidas pela União, por Estados e Municípios.

Assim como o seu antecessor, o plano *Segurança Pública para o Brasil* tem como um dos seus pontos centrais a integração das polícias estaduais. Conforme aponta o documento, um dos maiores problemas estruturais das polícias estaduais é a dificuldade de trabalharem integradamente (BRASIL, 2003). A divisão bicentenária das polícias estaduais provocou-lhes um distanciamento que se reflete cotidianamente através dos conflitos de competência e duplicidade de gerenciamento, de equipamentos e de ações de policiamento (BRASIL, op. cit.). O projeto considera que, ainda que essa divisão não possa ser alterada de imediato em razão da definição constitucional, ações podem ser realizadas de modo a permitir que as polícias atuem de forma integrada, compartilhando rotinas, procedimentos e estruturas, racionalizando a administração de pessoal e de recursos, e otimizando a eficácia do aparato policial. A intenção do *Segurança Pública para o Brasil* é fortalecer o Sistema Único de Segurança Pública a partir das polícias estaduais, as quais irão estabelecer relações com a Polícia Federal e com as guardas municipais.

Em relação ao que se entende por integração, nesse caso, o *Segurança Pública para o Brasil* assevera que :

A integração progressiva constitui uma modalidade de reestruturação gradualista das organizações policiais estaduais, que viabiliza a mudança institucional reduzindo traumas e evitando interromper a continuidade operacional, que seria muito grave na área da segurança pública. Parte-se da integração entre ambas as polícias, de suas estruturas, rotinas e procedimentos para, de uma forma paulatina e em médio prazo, criar-se uma ou mais instituições de ciclo completo. (BRASIL, 2003, p. 30)

Assim sendo, pode-se depreender que *integração*, nesse contexto, significa uma intercomunicação de estruturas e processos das organizações policiais que visa a aumentar a sua eficiência, no curto prazo, e criar, de forma gradativa, organizações de ciclo completo, no médio ou longo prazo.

O argumento de que a não-integração é um dos maiores problemas estruturais das polícias estaduais é apoiado por diversos outros autores. Aqui serão mencionados dois estudos bastante elucidativos sobre a questão.

Barbosa e Souza (1997), estudando a competição entre as organizações policiais baianas nas ações e operações policiais, criaram a curiosa denominação “complexo de Zorro”, para fazer alusão ao fato de que, assim como o famoso herói fictício, as polícias baianas buscam deixar as suas marcas quando da apresentação dos resultados de uma operação policial, como forma de identificar, para a sociedade, qual delas é a responsável por aquela ação, muitas vezes realizada em conjunto.

Esses autores apontam ainda que algumas atitudes operacionais da Polícia Civil e da Militar na Bahia prejudicam a realização de um trabalho integrado, a exemplo do corporativismo, entendido aqui como a defesa dos interesses das corporações policiais em detrimento do interesse maior da segurança pública. Além disso, a hierarquia e a disciplina diferenciadas, a não-coincidência das áreas de responsabilidade territorial, a inexistência de intercâmbio de informações policiais e a existência de diferentes números de chamada telefônica para atender a denúncias da comunidade também contribuem para o distanciamento entre as polícias. Como resultado disso, tem-se o aumento dos custos operacionais, uma vez que há, em grande medida, duplicidade de estruturas para se atingir o mesmo objetivo e ineficácia das ações policiais, as quais poderiam ter melhores resultados com um trabalho integrado.

Silva Filho e Gall (2002), estudando as polícias em São Paulo, analisam os mesmos problemas de forma bastante esclarecedora:

- Cada força policial opera com suas próprias leis, código disciplinar, regulamentos operacionais e administrativos e métodos de treinamento. A divisão artificial do trabalho entre forças policiais em rivalidade cria a separação burocrática da investigação pela Polícia Civil a partir do acesso imediato às cenas de crime pela Polícia Militar. Os investigadores de todos os países sabem que se os infratores não forem identificados por pessoas no local da ocorrência é improvável que os policiais os localizem por conta própria.
- O treinamento da Polícia Militar reproduz valores militares de disciplina rigorosa, centralização das decisões, estruturas administrativas extravagantes similares às do exército, atividade agressiva da polícia contra o “inimigo” nas ruas, ênfase em grandes unidades especiais e operações táticas e desrespeito pelas unidades territoriais que executam as tarefas rotineiras do trabalho policial.
- A sinergia entre essas duas forças que deveriam complementar-se mutuamente tornou-se impossível devido às rivalidades endêmicas no decurso dos serviços e à falta de sistemas coordenados para diagnóstico, planejamento, controle operacional e avaliação de desempenho das forças

policiais na mesma área. As duas polícias regularmente invadem as funções uma da outra. A Polícia Militar tem um grande serviço de investigações, enquanto a Polícia Civil realiza patrulhamento ostensivo, raramente utilizando veículos sem marcas de identificação. Conflitos sobre jurisdições, recursos, prestígio e poder – cada distrito tem dois chefes de polícia – reforçam velhas rivalidades que prejudicam ambas as forças e atrapalham os esforços para a redução do crime. (SILVA FILHO; GALL, op. cit., p. 209-10)

Há ainda outro aspecto a ser acrescido a esses comentários, talvez hoje uma das principais demonstrações da competição entre as polícias civis e militares no país: o Termo Circunstanciado. Tal termo é um instrumento criado pela Lei Federal nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, que permite à autoridade policial que tomar conhecimento de uma infração penal de menor poder ofensivo – contravenções e crimes puníveis com penas privativas de liberdade de até dois anos – registrar os fatos e encaminhar diretamente ao Juizado o autor e a vítima. A discussão se estabeleceu justamente a partir do conceito de autoridade policial: para as polícias civis, a autoridade policial é o Delegado de Polícia e, por conseguinte, a lavratura de Termos Circunstanciados é competência exclusiva da Polícia Civil. Para as polícias militares, autoridade policial é qualquer integrante das polícias civil ou militar, e, portanto, qualquer policial que tomar conhecimento do fato pode lavrar o Termo Circunstanciado. Essa tem sido uma disputa tão grande, que já chegou até mesmo ao Supremo Tribunal Federal (Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2862 e 2618).

Os aspectos percebidos pelos autores desses dois estudos, que retratam a realidade da Bahia e de São Paulo, sem dúvida podem ser extrapolados para as demais polícias estaduais do país. De um modo geral, a inexistência de integração entre as organizações policiais – evidenciada nas distintas lógicas de formação policial, nos diferentes procedimentos operacionais, no não compartilhamento de informações, na ausência de coincidência das áreas operacionais, dentre outras – reflete-se sob a forma de rivalidades entre as organizações e de redução da eficácia de suas ações no controle da criminalidade. Justifica-se, assim, a preocupação da Senasp – e também deste pesquisador – com o tema.

Para a solução desse sério problema, são propostas no *Segurança Pública para o Brasil*, ações que, para fins de melhor compreensão, podem ser divididas em dois níveis. Num primeiro nível, estão ações que atingem o *funcionamento* do sistema policial e que podem ser realizadas sem a necessidade

de alterações na Constituição Federal. Entre elas, estão a criação do Conselho Consultivo de Segurança Pública, a unificação das Academias policiais, a integração territorial, a criação de órgão integrado de Inteligência e a unificação das Corregedorias de Polícia.

O Conselho Consultivo de Segurança Pública, formado por representantes da sociedade civil e do sistema policial, tem como objetivo o acompanhamento de uma política unificada de segurança pública. Tal Conselho estaria diretamente vinculado ao Secretário de Segurança, sendo ele próprio o seu Presidente. Essa proposta parece ter evoluído para a formação do Gabinete de Gestão Integrada, órgão com as mesmas atribuições, proposto pela Senasp como fator condicionante para que os Estados pudessem receber recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública.

A unificação das Academias policiais e escolas de formação visa não só à integração curricular, que ocorreria com base em um currículo mínimo estabelecido pela própria Senasp, mas também à integração física – os policiais, em todos os níveis, seriam formados em uma única academia ou escola descentralizada.

A integração territorial ocorreria através da criação, nos Estados, das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs), com circunscrições territoriais sob responsabilidade de um comandante local da Polícia Militar e do delegado titular da Polícia Civil. A existência de áreas integradas permitiria uma melhor avaliação da criminalidade local, bem como o planejamento conjunto entre as polícias e a avaliação de resultados das ações empreendidas. Em cada AISP deveria ser criada uma Comissão Civil Comunitária de Segurança, como canal de participação da comunidade local nas questões de segurança pública.

A criação de órgão integrado de inteligência policial tem o objetivo de compartilhar as informações entre as organizações policiais, devendo priorizar o combate ao crime organizado, a prevenção de práticas delituosas cometidas por agentes policiais, e, principalmente, subsidiar o planejamento estratégico da ação policial.

A criação de uma corregedoria única para as polícias civil e militar, por fim, possibilitaria uma melhor administração dos procedimentos disciplinares das polícias. Essa corregedoria seria vinculada ao gabinete do Secretário de Segurança

Pública, como forma de preservar sua autonomia e independência, evitando-se ingerências das direções e comandos.

Em um segundo nível de propostas, dessa vez com foco na *estrutura* do sistema policial estadual, o *Segurança Pública para o Brasil* prevê mudanças constitucionais, com a reformulação dos artigos da Constituição Federal que tratam da matéria segurança pública. A principal mudança proposta é a da *desconstitucionalização* da estrutura de segurança pública, alterando-se o Art. 144 da Constituição Federal, o que daria aos Estados condições legais para criarem a estrutura policial mais adequada à sua realidade.

Apesar de suas boas intenções, o *Segurança Pública para o Brasil* não consegue avançar em suas propostas mais ousadas. Conforme Soares (op. cit.), o próprio Presidente da República reavaliou a sua adesão ao projeto, pois havia o temor de que reformas institucionais muito profundas na segurança pública do país pudessem provocar insucesso e agravamento da situação, deslocando para o Governo Federal toda a culpa pelos problemas de segurança pública do país, ônus impossível de ser carregado por um governo que, à época, estava em formação e com pretensões de continuidade.

Nas palavras do próprio Soares (op. cit.):

Dada a contradição, no Brasil, entre o ciclo eleitoral (bienal, posto que os detentores de cargos executivos engajam-se, necessariamente, nas disputas para as outras esferas federativas) e o tempo de maturação de políticas públicas de maior porte e vulto (aquelas mais ambiciosas, que exigem reformas e ferem interesses, provocando, em um primeiro momento, reações negativas e efeitos desestabilizadores), torna-se oneroso, politicamente, arcar com o risco das mudanças, e, portanto, do ponto de vista do cálculo utilitário do ator individual, torna-se irracional fazê-lo. (SOARES, 2007, p. 12)

Diante da dificuldade de avançar em suas pretensões, o *Segurança Pública para o Brasil* prosseguiu apenas nas ações que não envolviam mudanças significativas, incentivando a integração das polícias estaduais através da injeção de recursos financeiros do Fundo Nacional de Segurança Pública, mas sem assumir maiores responsabilidades com a modificação das estruturas policiais. No âmbito federal, as operações da Polícia Federal passaram a ganhar destaque, como demonstração simbólica de que o Ministério de Justiça e a Senasp estavam atuantes na solução dos problemas de segurança pública do país.

Já em 2007, foi lançado o *Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania* (Pronasci), também conhecido como o “PAC da segurança pública” (uma alusão ao Programa de Aceleração do Crescimento, conjunto de medidas de caráter econômico e infraestrutural lançado pelo Governo Federal no início do mesmo ano), que assume o papel de Plano Nacional para a área de segurança pública. Um dos avanços trazidos pelo Pronasci é a inserção de uma nova lógica no setor, a de que a segurança pública é um problema complexo, não cabível apenas às organizações policiais, mas sim a um conjunto de agências governamentais nos três níveis federativos. Portanto, uma intervenção nos problemas de segurança pública passa por uma ação coordenada entre essas agências, o que pode se chamar de *integração ampliada*. Entretanto, esse novo plano deixa de lado questões como a integração das organizações policiais, ou mesmo reformas mais substanciais na estrutura de segurança pública do país.

Enfim, há até aqui fortes indícios de que a política de integração das polícias estaduais pretendida pela Senasp sofre de problemas que limitam os seus resultados. De fato, praticamente todos os autores que discutem a questão das políticas de segurança pública no Brasil, dentre os quais se destacam-se Lemgruber (2002), Soares (2004) e Beato Filho (2005), são unânimes em apontar as suas fragilidades.

Conforme Lemgruber et al. (op. cit.), em geral o que se costuma chamar de política de segurança não corresponde a estratégias planejadas ou metas definidas a partir de diagnósticos precisos dos problemas a enfrentar, restringindo-se a intervenções reativas guiadas pelos problemas imediatos e pelas pressões opinião pública.

Ora, se as diferenças entre as polícias são grandes, se elas apresentam ainda conflitos entre si, se o *Segurança Pública para o Brasil* não obtem plena sustentação, pode-se tomar por hipótese que **a política de integração das organizações policiais estaduais desenvolve-se de forma lenta, com resultados limitados, não alcançando completamente essas organizações.**

3 UM ARCABOUÇO TEÓRICO-ANALÍTICO PARA A MUDANÇA INSTITUCIONAL DO MODELO POLICIAL

3.1 A TEORIA INSTITUCIONAL COMO VERTENTE DE ANÁLISE DA INTEGRAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS.

Na área de estudos organizacionais, a abordagem institucional, em especial a sua vertente sociológica, vem ganhando destaque (DIMAGGO, POWELL, 1999; VIEIRA, CARVALHO, 2003; CARVALHO, GOULART, VIEIRA, 2004). Desde o final da década de 50, com os trabalhos dos primeiros institucionalistas contemporâneos, essa vertente de análise tem se mostrado importante para explicar a relação ambiente-organização para além da perspectiva da teoria contingencial, que privilegiava a dimensão técnica do ambiente, deixando em segundo plano variáveis como a cultura, a história ou as relações de poder existentes nesse ambiente.

Conforme Rosa e Coser (2004), no caso específico do Brasil, os estudos baseados nessa vertente de análise mostram um cenário ainda tímido no tocante à produção de artigos, porém com tendência de crescimento. O foco da produção brasileira, observada principalmente nas revistas acadêmicas tais como a Revista de Administração de Empresas, Organizações e Sociedade, Revista de Administração da USP e outras, bem como nos anais do Encontro Nacional dos Cursos de Pós-Graduação em Administração – ENANPAD, recai sobre a exploração do fenômeno do isomorfismo, estratégias de legitimação utilizadas pelas organizações de vários setores, e ainda os processos de institucionalização de campos organizacionais.

Entretanto, o Institucionalismo está ainda longe de ser um corpo teórico coeso. Boa parte dos autores que escrevem nessa perspectiva, baseados principalmente nas constatações de DiMaggio e Powell (1991), reconhecem ao menos três grandes vertentes no institucionalismo: a vertente econômica, a política e a sociológica.

Ainda assim, mesmo considerando cada vertente *per se*, a heterogeneidade de ideias permanece. As posições dos diversos autores possuem convergências, mas também muitos pontos discordantes, sem falar na ruptura temporal que se denominou de “novo” institucionalismo, em oposição às ideias do “velho” institucionalismo.

No institucionalismo sociológico, mais absorvido nos estudos organizacionais, os institucionalistas se diferenciam em relação à ênfase que dão às características micro e macro, em suas ponderações sobre o aspecto cognitivo e o normativo das instituições e sobre a importância que atribuem aos interesses e redes de relações na criação e difusão das instituições (DIMAGGIO, POWELL, 1999).

Os fundamentos do Institucionalismo Sociológico podem ser encontrados nos trabalhos de Durkheim e Weber, em seus estudos sobre as bases da ordem social e do mercado, sendo esses fundamentos encontrados mais claramente em Durkheim. Para ele, “as instituições organizam as relações sociais e as atividades econômicas, não somente porque regulamentam os conflitos de interesse, mas sobretudo porque permitem a definição mesma dos interesses individuais” (TRIGILIA, 2002, apud RAUD-MATTEDI, 2005, p. 130). Sob essa ótica, o conceito de instituição, explícito na obra de Durkheim, subjacente na obra de Weber, é concordante com os conceitos utilizados pelos autores institucionalistas, embora para Durkheim as instituições tenham um caráter determinante sobre o comportamento individual.

Durkheim entende que os *atos sociais*, os quais devem ser o objeto da Sociologia, são constituídos por crenças, tendências e práticas de um determinado grupo, tomadas coletivamente. Em suas próprias palavras, fato social é:

“toda maneira de agir fixa ou não, suscetível de exercer sobre o indivíduo uma coerção exterior; ou então ainda, que é geral na extensão de uma

sociedade dada, apresentando uma existência própria, independente das manifestações individuais que possa ter”. (Durkheim, 2002, p. 11)

Considera, portanto, como um aspecto característico do fato social o seu *poder de coerção*, sendo portanto capaz de moldar os comportamentos individuais.

Weber (2004), por sua vez, acrescenta, além de outros, o conceito de *convenção*, da seguinte forma:

Uma ordem é denominada: a) *convenção*: quando a sua vigência está garantida externamente pela probabilidade de que, dentro de um determinado círculo de pessoas, um comportamento discordante tropeçará com a reprovação (relativamente) geral e praticamente sensível. b) *direito*: quando está garantida externamente pela possibilidade da coação (física ou psíquica) que é exercida por determinado quadro de pessoas cuja função específica consiste em forçar a observação dessa ordem ou castigar a sua violação. (WEBER, 2001, p. 21).

Apesar das distinções entre eles, Durkheim e Weber são concordantes no sentido de perceber a existência de regularidades no comportamento individual, que são provocadas por condicionamentos externos, às vezes explícitos, mas muitas vezes implícitos, sendo os desvios em relação ao comportamento esperado puníveis em alguma medida. Essas ideias permeiam os trabalhos dos diversos autores institucionalistas, tanto no “velho” quanto no “novo” institucionalismo.

O chamado “velho” institucionalismo sociológico é inaugurado com os trabalhos de Philip Selznick, autor considerado pioneiro da abordagem institucional na análise organizacional, em trabalhos como *TVA and the grass roots* (1949), *The organizational weapon* (1952) e sua obra seminal *Leadership in administration* (1957), que reúne as ideias lançadas nos dois trabalhos anteriores e sintetiza seus principais conceitos (FACHIN;MENDONÇA,2003).

Selznick procurou distinguir *instituição* de *organização*. Para ele, a *organização* é um instrumento técnico que mobiliza energia humana visando a uma finalidade pré-estabelecida, avaliada segundo premissas técnicas, e que, por conta disso, tem a sua sobrevivência vinculada à capacidade de atingir tecnicamente os resultados pretendidos. São transitórias e “consumíveis”.

Por outro lado, as *instituições*, apesar de concebidas como grupos ou práticas parcialmente desenhadas segundo premissas técnicas, possuem também uma dimensão “natural”. São produtos da interação e adaptação ao ambiente, receptáculos do idealismo do grupo, e mais perenes.

Pode-se perceber claramente que Selznick vê organizações como organismos nos quais predomina a dimensão técnica, enquanto que, nas instituições, predomina a dimensão simbólica. As instituições são capazes de interagir com o ambiente, levando em conta seus símbolos e valores, garantindo sua sobrevivência através da absorção de tais símbolos e valores.

O próprio Selznick (1996) afirma que esses conceitos de organização e instituição, apresentados mais explicitamente em *Leadership in Administration*, foram formulados a partir de suas observações nos trabalhos anteriores, destacadamente *TVA and the Grass roots*. Nesse trabalho, ele mostra como a Tennessee Valley Authority, uma agência de governo americana, criada durante o New Deal, reagiu a ameaças externas absorvendo, em seu órgão formulador de políticas, representantes locais influentes, o que afetou incisivamente a sua capacidade de manter altos padrões de proteção ambiental e, nos primeiros anos, sua disposição para atender aos negros pobres e arrendatários rurais.

Selznick, então, considera a TVA um exemplo de organização que se transformou, ao longo do tempo, em uma instituição. Para ele, isso ocorre através da *infusão de valor*.

Organizações transformam-se em instituições ao serem infundidas de valor, isto é, avaliadas não como simples instrumentos, mas como fontes de gratificação pessoal direta e veículos de integridade de um grupo. Esta infusão produz uma identidade distinta para a organização. (SELZNICK, 1971, p. 34)

Selznick (1996) explicitamente destaca a “infusão de valor” como um dos mais importantes aspectos da institucionalização. Através da absorção dos valores compartilhados no ambiente, uma organização pode obter legitimidade e, assim, garantir a sua sobrevivência. Também serão esses valores os substitutos dos elementos técnicos orientadores das tarefas e resultados organizacionais. A instituição existe não necessariamente para gerar resultados objetivos, mas resultados simbólicos coerentes com os valores estabelecidos. Desse modo, Selznick vê a *institucionalização* como o processo de transformação de uma organização em instituição. Em suas próprias palavras:

Institucionalização é um processo. É algo que acontece a uma organização com o passar do tempo, refletindo sua história particular, o pessoal que nela trabalha, os grupos que engloba com os diversos interesses que criaram, a maneira como se adaptou ao seu ambiente. (SELZNICK, op. cit., p. 14)

Posto dessa forma, é adequado deduzir que, para o estudo de instituições, é necessário atentar para a sua construção histórica e as influências do meio social, pois só assim seria possível verificar situações em que organizações se tornaram instituições, ou seja, assumiram caráter especial e competências singulares. Como a institucionalização é um processo, a variável tempo assume papel fundamental, pois é ela que vai permitir o encadeamento lógico dos fatos que contribuíram para a institucionalização, bem como a compreensão de como esses fatos foram modificando a organização.

Completando seus fundamentos para o institucionalismo sociológico, Selznick destaca o papel da liderança. Para ele, os líderes organizacionais têm um papel fundamental no processo de institucionalização, monitorando-o e adotando ações necessárias ao seu desenvolvimento. Ele destaca três responsabilidades da liderança em instituições:

A definição da missão e do papel da instituição: a fixação de metas é um encargo criativo. Envolve uma profunda reflexão para descobrir os verdadeiros compromissos da organização, e como eles foram fixados em decorrência de exigências internas e externas.

[...]

A encarnação institucional da finalidade: também é um encargo criativo. Significa moldar o caráter da organização, guiando-a para formas de pensar e reagir de maneira que uma crescente confiança na execução e elaboração de políticas seja conquistada de acordo com seu espírito e suas leis.

[...]

A defesa da integridade institucional: a liderança falha quando se concentra na mera sobrevivência institucional. A integridade organizacional é vulnerável quando os valores são tênues e inseguros. Esta é uma das mais importantes e das mais incompreendidas funções da liderança. (SELZNICK, op. cit., p. 53-54)

Assim, Selznick aporta significativa importância ao líder no processo de institucionalização, cabendo-lhe um papel que vai além da busca do desempenho técnico das tarefas organizacionais, dando sentido às ações organizacionais, “infundindo-lhes valor”, como forma de manter a harmonia entre os ambientes interno e externo, garantindo, assim, a sobrevivência organizacional.

A corrente denominada de “novo” institucionalismo sociológico surge a partir de 1977, ano em que John Meyer publica os artigos *The effects of education as an institution* e *Institutionalized organizations: formal structure as myth and*

ceremony. O novo institucionalismo recebe forte influência do chamado *construtivismo social*, dentro do qual o trabalho de Berger e Luckman acerca do processo de construção social da realidade tem posição de destaque.

Nesse trabalho, Berger e Luckman (2004) argumentam que a existência humana prescinde de um ambiente de ordem, direção e estabilidade. Considerando que o organismo humano não possui os meios biológicos para dar estabilidade à conduta humana, e, mais ainda, que esse organismo não pode ser adequadamente compreendido fora do contexto social em que se desenvolveu, eles lançam a grande questão: qual a origem da ordem humana empiricamente existente? A resposta genérica para essa pergunta é a de que a ordem social é uma progressiva construção humana, produzida pelo homem no curso de sua contínua exteriorização. Para entender as causas que conduzem o surgimento, a manutenção e a transmissão de certa ordem social, eles desenvolvem uma nova compreensão sobre os conceitos de *instituição* e *institucionalização*.

Berger e Luckman (op. cit.) argumentam que a institucionalização é precedida e também fundamentada no surgimento do *hábito*. Segundo os autores, qualquer ação humana está sujeita ao hábito na medida em que é frequentemente repetida, transformando-se em um padrão que pode ser novamente utilizado com economia de esforço. O hábito gera também ganho psicológico, pois limita as opções disponíveis para a realização de determinada atividade, evitando que ela tenha de ser reinterpretada a cada momento de realização. Note-se, aqui, a semelhança entre os conceitos de hábito de Berger e Luckman e Weber.

Berger e Luckman (op. cit.) entendem que uma instituição é uma tipificação recíproca de ações habituais por tipos de atores, ou seja, quando um determinado grupo social compartilha a ideia de que tal ação deve ser realizada de tal forma e por tal tipo de ator ou atores. A institucionalização, por conseguinte, é o processo através do qual ocorre essa tipificação. Em suas próprias palavras:

A institucionalização ocorre sempre que há uma tipificação recíproca de ações habituais por tipos de atores. [...] As tipificações das ações habituais que constituem as instituições são sempre partilhadas. São acessíveis a todos os membros do grupo social particular em questão, e a própria instituição tipifica os atores individuais assim como as ações individuais. A instituição pressupõe que ações do tipo X serão executadas por atores do tipo X. (BERGER; LUCKMAN, 2004, p. 79)

Os autores acrescentam que as instituições implicam historicidade e controle. As tipificações recíprocas, núcleo de uma instituição, se originam no contexto de uma história compartilhada. Não é possível, portanto, entender uma instituição sem a clara compreensão do processo histórico em que foi forjada.

De igual modo, as instituições estabelecem um controle sobre a conduta dos integrantes do grupo social no qual elas existem, estabelecendo certo conjunto de cursos possíveis de ação para uma dada situação, ao passo que elimina de antemão uma série de outras alternativas. Tais cursos constituem-se o que os autores denominam de mecanismo de *controle social primário*, ou seja, as instituições controlam a conduta simplesmente por serem consideradas pelo grupo como instituições.

A ideia de instituição como uma produção do grupo social, compartilhada entre os integrantes desse grupo, e que, ao mesmo tempo, orienta e constrange a conduta individual desses integrantes, é absorvida com algumas modificações pelo “novo” institucionalismo sociológico.

Meyer e Rowan (1999, p.79) argumentam que as estruturas formais de muitas organizações na sociedade pós-industrial refletem mais fortemente os mitos de seus ambientes institucionais que as demandas de suas atividades de trabalho.

Aqui se compreende estrutura formal como a estrutura montada para permitir o desenvolvimento das atividades organizacionais, o que inclui departamentos, seções, cargos e programas. Esses elementos se vinculam através de políticas explícitas que dão conformidade ao todo, criando uma lógica racional e um propósito aos quais as atividades deverão se ajustar. A essência de uma organização burocrática moderna reside, portanto, no caráter racionalizado e impessoal dos elementos estruturais da organização e das metas que os vinculam (MEYER; ROWAN, op. cit., p. 80)

A questão levantada pelos autores é que as teorias organizacionais prevalentes admitem que a coordenação e o controle são as dimensões críticas para o sucesso das organizações formais no mundo moderno. Essa ideia se fundamenta na opinião de que as organizações funcionam segundo seus planos formais. Entretanto, apontam eles, diversos pesquisadores já verificaram que existe, muitas vezes, grande distância entre a organização formal e a informal:

frequentemente regras são violadas, decisões não são executadas ou, se o são, têm consequências incertas, pois as tecnologias adotadas são de resultados incertos.

Desse modo, Meyer e Rowan lembram que existe uma fonte alternativa para a estrutura formal postulada por Weber, que não a coordenação e o controle: a legitimidade das estruturas formais racionalizadas. Nas sociedades modernas, as estruturas formais estão fortemente relacionadas, e também refletem os entendimentos difundidos na realidade social. Argumentam que muitos dos programas, políticas e procedimentos das organizações modernas absorvem as opiniões de cidadãos destacados, o conhecimento legitimado pelo sistema, o prestígio social, as definições de prudência e negligência que utilizam os tribunais. Essas regras institucionais funcionam como mitos fortemente racionalizados, que se tornam obrigatórios para determinadas organizações.

Meyer e Rowan (op. cit.) conceituam *mitos* como prescrições racionalizadas e impessoais, que identificam como sendo técnicos vários propósitos que, na verdade, são sociais, definindo ainda os meios adequados para se buscarem esses propósitos. Asseguram ainda que tais mitos se encontram fortemente institucionalizados e, à forma de dogmas, se colocam fora do julgamento individual ou organizacional.

Assim, pode-se concluir que, para Meyer e Rowan, os mitos estabelecem uma relação entre as dimensões simbólica e técnica, colocando valores e crenças compartilhados entre os integrantes de um dado campo de atividade de forma que possam ser percebidos por esses próprios integrantes e outros como prescrições técnicas, formas adequadas para o agir organizacional, e que devem ser, portanto, seguidas.

Acerca disso, Meyer e Rowan apresentam duas proposições:

- a) À medida que surgem regras institucionais racionalizadas em determinados campos de atividade, organizações formais se integram ou se expandem através da absorção dessas regras como elementos estruturais.

b) Quanto mais modernizada for a sociedade, mais extensa será a estrutura formal racionalizada em certos campos e maior será o número de campos que contêm instituições racionalizadas.

Deduzem, portanto, os autores que os diversos campos de atividade produtiva desenvolvem mitos próprios, cuja assimilação agirá como uma espécie de filtro para que organizações já estabelecidas cresçam nesse campo e que novas organizações passem a fazer parte dele. E isso será tão mais intenso, quanto mais modernizada for a sociedade, em razão do aumento da quantidade e da complexidade das redes de relações que se estabelecem em função dessa modernização.

Assim, para Meyer e Rowan, existem organizações cuja produção é difícil de avaliar, em razão da utilização de tecnologias variáveis ou ambíguas, ou ainda que, mesmo com tecnologias claramente definidas, não são capazes de se adaptar à turbulência ambiental. A incerteza gerada por contingências técnicas imprevisíveis ou a dificuldade de adaptação ambiental não podem ser resolvidas através de demonstrações claras de eficiência. Essas organizações, entretanto, poderão obter legitimidade através da absorção de mitos institucionalizados.

Desse modo, é possível estabelecer um *continuum* no qual, em um extremo, teríamos organizações que se caracterizam pelo controle extremamente técnico de sua produção e, no outro, *organizações institucionalizadas*, caracterizadas pela confiança e estabilidade alcançadas mediante o isomorfismo com as regras institucionais. O posicionamento de uma organização ao longo dessa linha variará, portanto, em função de seu grau de absorção dos mitos ou valores institucionais.

É importante salientar que as organizações institucionalizadas assim o fazem em busca da garantia de sua sobrevivência, pois conforme postulam Meyer e Rowan, “*as organizações que incorporam elementos socialmente legitimados e racionalizados em suas estruturas formais maximizam sua legitimidade e aumentam seus recursos e sua capacidade de sobrevivência.*” (MEYER; ROWAN, op. cit., p. 93).

Entretanto, os autores indicam que esse ajustamento entre estrutura formal e mitos institucionalizados não necessariamente ocorre de forma harmônica.

Em diversas situações, as atividades técnicas e as demandas por eficiência, em uma organização, criam inconsistências com seus esforços para se adaptar às regras cerimoniais de produção. Por outro lado, como os mitos podem surgir de diferentes partes do ambiente, gerados por diferentes componentes, por vezes eles também são conflitantes, dificultando a plena absorção pelas organizações.

Organizações construídas com base na eficiência buscam o alinhamento entre as suas estruturas e as atividades que desempenham. Esse alinhamento é obtido através da realização de inspeções, supervisão contínua da qualidade de produção, avaliação da eficiência das unidades e outros meios.

Entretanto, organizações institucionalizadas não perseguem esse alinhamento, uma vez que isso apenas ressaltaria suas ineficiências técnicas. Uma possibilidade de solução completa para essa questão, conforme Meyer e Rowan, é a *separação* entre as atividades técnicas e a estrutura formal da organização, de modo a neutralizar a interferência mútua. Desse modo, enquanto atividades técnicas são realizadas, a estrutura formal fica protegida, evitando a necessidade de ajustamentos e tornando-se capaz de absorver com liberdade os mitos institucionalizados.

Isso pode acontecer de diversas formas. Por exemplo, através da definição de metas ambíguas, nas quais objetivos simbólicos são disfarçados em objetivos técnicos: hospitais que desprezam as taxas de resolutividade e se prendem à quantidade de atendimentos realizados ou de leitos disponíveis; escolas que desprezam o nível de conhecimento obtido pelos estudantes, mas quantificam o número de egressos, de vagas disponíveis ou de professores existentes; polícias que mantêm as mesmas estruturas departamentais, não importando que impacto tenham sobre os índices de criminalidade. Isso pode ocorrer também pela valorização das relações pessoais na gestão dos processos, em razão da incapacidade de a organização coordenar formalmente suas atividades, posto que as regras formais, se aplicadas, gerariam inconsistências.

A separação entre atividades técnicas e estrutura formal, contudo, não transforma as organizações institucionalizadas em organizações sem controle. Apesar de sua falta de validação técnica, essas organizações obtêm sustentação e

legitimidade para garantir sua sobrevivência através da confiança e da boa fé dos seus participantes internos e componentes externos.

Essa confiança de todos nos bons resultados da organização – que pode ser obtida através de manutenção do prestígio dos gestores, demonstrações públicas de alta moral e satisfação, ocultação de resultados insatisfatórios e reconhecimento de que todos desempenham suas funções adequadamente – faz com que as incertezas sejam eliminadas, mantendo-se o *status* organizacional e reforçando a necessidade de absorção dos mitos institucionais.

Sintetizando as proposições de Meyer e Rowan, pode-se afirmar que as organizações institucionalizadas possuem as seguintes características:

- Apresentam, em razão de suas características de produção ou da instabilidade do ambiente em que se encontram, predomínio da dimensão simbólica sobre a dimensão técnica, o que as leva a garantir a sobrevivência pela absorção de mitos institucionalizados.
- Apresentam uma separação entre as atividades técnicas desenvolvidas em sua produção e a estrutura formal da organização (*decoupling*).
- Sustentam a confiança e a boa fé dos seus participantes internos e componentes externos nos seus resultados, obtendo, assim, a legitimidade para as suas ações e a consequente garantia de sobrevivência.

3.2 INSTITUCIONALISMO E ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS.

No campo da Administração Pública, é sempre fértil a discussão sobre a propriedade da utilização, no estudo de organizações públicas, de teorias com origem em estudos sobre organizações de mercado. Apesar da aproximação crescente entre Administração Pública e de Empresas, tanto em práticas quanto em abordagens teóricas, ainda resiste a argumentação de que o Estado é um ente específico, com características especiais, o que requer, para seu estudo, a utilização

de abordagens teóricas que permitam a adequada apreensão desses aspectos particulares.

Crank (2003, p. 186) argumenta que agências governamentais não são como empresas, pois empresas atuam sob uma abordagem econômica, desenvolvendo eficiência em seus produtos principais para serem competitivas no mercado. O autor aponta que agências governamentais são *organizações institucionalizadas*, que operam em um ambiente complexo e sobrevivem pela identificação dos atores influentes nesse ambiente e dos valores que tais atores representam. Desse modo, ele defende a utilização da abordagem institucional para o estudo de organizações públicas, em especial as organizações policiais.

Frumkin e Galaskiewicz (2004), em um trabalho seminal sobre institucionalismo no setor público, argumentam que o institucionalismo sociológico é plenamente aplicável ao estudo organizações públicas, tanto vistas como fontes de pressão institucional, como também como organizações que estão sujeitas a pressões e se reorganizam em função delas.

As organizações do setor público – e o Estado, por extensão – geralmente são facilmente percebidas como fontes de pressão institucional. Por exemplo, Meyer e Rowan (op. cit.), ao falar sobre fontes de mitos institucionais racionais, apontam que, apesar de muitos mitos basearem sua legitimidade na suposição de que são racionalmente efetivos, outros obtêm sua legitimidade a partir de mandatos legais, referindo-se ao fato de que, em sociedades organizadas, parcelas de poder coletivo são conferidas a determinados entes, que passam a ter autoridade para legitimar estruturas estabelecidas. Autoridades do Executivo ou Legislativo, agências do Estado e Governos têm poder para estabelecer regras, práticas e procedimentos que passam a ser seguidos por todos e que, com o tempo, podem se tornar mitos institucionalizados.

Entretanto, Frumkin e Galaskiewicz (op. cit.) aprofundam essa abordagem e mostram que as organizações públicas também estão sujeitas à pressão do ambiente institucional. Baseados em trabalhos anteriores, que buscaram entender as diferenças entre as organizações públicas, as empresas e as organizações do terceiro setor, eles assumem que essas diferenças estão fundadas em duas bases:

diferenças na habilidade em medir o desempenho e resultado organizacional e diferenças no controle sobre o fluxo de recursos para a organização.

No tocante à dificuldade em medir o desempenho, eles apontam que, nas organizações empresariais, o desempenho é medido em termos de lucros, parcela de mercado, preços e outros indicadores que permitem aos proprietários ou investidores avaliarem o quanto a gestão oferece de retorno aos seus interesses. Para as organizações públicas e do terceiro setor, a realidade é diferente. Elas não repartem lucros e, no mais das vezes, trabalham com bens indivisíveis. Não há, portanto, pessoas ou grupos fortemente interessados em medir os resultados dessas organizações, além de essa medição ser, muitas vezes, difícil ou subjetiva.

Desse modo, conforme os autores, organizações públicas e do terceiro setor estão mais propensas a abraçar elementos externos que deem legitimidade aos seus resultados. São, assim, mais suscetíveis às pressões institucionais e mais vulneráveis aos elementos ambientais capazes de prover-lhes maior legitimidade.

Com base nesse raciocínio, Frumkin e Galaskiewicz (op. cit.) postulam em seu trabalho que:

- Os efeitos do ambiente institucional são mais fracos sobre empresas que sobre organizações públicas ou do terceiro setor.
- Os efeitos do ambiente institucional sobre estruturas e práticas organizacionais são maiores em organizações públicas que em empresas ou organizações do terceiro setor.

Os resultados da pesquisa por eles conduzida mostra claramente que a primeira hipótese é correta, e ainda que a segunda hipótese é parcialmente correta, na comparação entre organizações públicas e empresas, não sendo notadas diferenças significativas na comparação com as organizações do terceiro setor.

Seguindo na mesma linha, Ashworth *et al.* (2007) realizam trabalho no sentido de verificar o quanto a mudança organizacional no setor público é consistente com a perspectiva institucional. Com base nos pressupostos do institucionalismo sociológico, os autores buscaram verificar as seguintes hipóteses:

- Mudanças nas características de organizações públicas são sujeitas à pressão isomórfica.

- Organizações públicas não apenas se movimentam na direção prescrita como também passam a se assemelhar umas com as outras.
- O impacto da pressão isomórfica é mais forte sobre estruturas e processos que sobre estratégia e cultura.

Os achados da pesquisa são interessantes. Inicialmente, eles fazem uma análise particularizada do conceito de *conformidade*, relacionando-o ao isomorfismo. Essa conformidade pode ser interpretada como *sujeição*, ou seja, as organizações do campo organizacional se submetem à pressão institucional, ou também como *convergência*, ou seja, as organizações do campo organizacional se tornam similares. Tanto conformidade como sujeição referem-se à direção adotada pelas organizações do campo organizacional, enquanto convergência refere-se à semelhança de umas com as outras.

Os resultados da pesquisa mostraram que, se conformidade for entendida como *sujeição*, haverá sustentação para afirmar que as mudanças nas características de organizações públicas são sujeitas à pressão isomórfica, pois, em 20 das 33 características investigadas, percebeu-se submissão ao novo modelo que estava sendo implantado. Entretanto, se conformidade for entendida como *convergência*, isso só ocorre em 15 das 33 características investigadas, tornando a confirmação da hipótese muito tênue. Mais ainda: se conformidade for entendida como *sujeição e convergência*, a quantidade de observações cai ainda mais para 11 das 33 características investigadas.

Com relação à variação do impacto da pressão institucional sobre as diferentes características organizacionais, ao contrário do esperado, os resultados mostraram modificações maiores na cultura e na estratégia que nos processos e estruturas. Os autores explicam esse resultado com uma análise qualitativa, mostrando que, no caso em análise, houve uma pressão adicional sobre cultura e estratégia, o que não se verificou nas outras duas.

Assim, considerando-se esses resultados como um grande conjunto, pode-se acolher com segurança que *as organizações públicas estão sujeitas à pressão do ambiente institucional, comportando-se como organizações institucionalizadas*, o que confirma as conclusões de Frumkin e Galaskiewicz.

3.3 ORGANIZAÇÕES POLICIAIS COMO ORGANIZAÇÕES INSTITUCIONALIZADAS

Diversos trabalhos mostram que as polícias comportam-se como organizações institucionalizadas, podendo ser analisadas como tal. Por exemplo, Crank e Langworthy (1992), estudando as polícias municipais americanas, argumentam que a organização e as práticas policiais ocorrem em um ambiente carregado de valores institucionais e, por isso mesmo, não podem ser entendidas em termos de sua eficiência e eficácia técnicas.

Desse ambiente participam importantes atores, os quais têm capacidade de afetar profundamente a estabilidade das organizações policiais, conferindo-lhes um elemento importante: legitimidade. Quando a organização policial se adéqua às expectativas institucionais sobre o que deve ser uma polícia, em termos de estrutura e práticas, ela obtém legitimidade. Assim, para garantir a continuidade de recursos e, por conseguinte, sua sobrevivência, as organizações policiais devem conformar-se ao desenho institucional amplamente aceito. Os autores afirmam que, por conta disso, as organizações policiais devem atentar muito mais para os valores institucionais do seu ambiente que para as suas formas de produção ou potencialidades técnicas.

Para os autores, diversos aspectos policiais revelam o quanto essas organizações são influenciadas pelo ambiente institucional, como, por exemplo, a aparência da polícia. Para serem reconhecidas como polícias pela comunidade, as organizações policiais devem possuir elementos tais como títulos, uniformes, emblemas, insígnias e outros, que promovam o entendimento dessa comunidade sobre a aparência adequada a uma polícia.

De igual modo, a criação de unidades especializadas de polícia (grupos especiais de repressão, forças-tarefa, unidades táticas e outras) ocorre muito mais para criar uma ideia de adequação ao que o ambiente institucional entende como sendo uma organização de combate ao crime, que para atender a propósitos técnicos.

Práticas inicialmente introduzidas a título de obter efetividade também podem se institucionalizar nas organizações policiais. É o caso, segundo Crank e Langworthy (op. cit.), das patrulhas aleatórias motorizadas. A patrulha aleatória motorizada surgiu nos Estados Unidos, na década de 20, como uma estratégia de prevenção e combate ao crime. Porém sua disseminação entre as organizações policiais ocorreu muito mais por difusão institucional que pela sua eficácia. Atualmente, essa estratégia ainda é amplamente usada, apesar das evidências que demonstram sua pouca efetividade (KELLING *et al.*, 1974)

Os argumentos de Crank e Langwohrty (op. cit.) são utilizados por Cruz e Barbosa (2004) para uma análise institucional da segurança pública no Brasil. Eles afirmam que a institucionalização das organizações policiais brasileiras segue, em grande medida, os padrões estabelecidos pelas suas equivalentes americanas, absorvendo, assim, alguns daqueles aspectos apontados por Crank e Langworthy.

Tem-se como exemplo disso a criação de unidades especializadas nas polícias brasileiras, que, tal como ocorre nas polícias americanas, atendem à demanda de atores influentes do ambiente institucional ou à necessidade de acomodar interesses internos mais que à critérios técnicos (CRUZ; BARBOSA, op. cit.). Outro exemplo citado refere-se à aparência das polícias civis que, apesar de incumbidas essencialmente da investigação de delitos, utilizam-se, inúmeras vezes de coletes e carros caracterizados para mostrarem-se ao público e, com isso, legitimarem o seu papel enquanto polícias.

Mastrofski (2002), analisando as mudanças nas organizações policiais americanas para implementação do policiamento comunitário, argumenta sobre a necessidade de se adicionar ao modelo técnico racional normalmente utilizado para analisar as mudanças organizacionais nas polícias, o modelo de análise institucional. Segundo ele, o modelo institucional reconhece que as organizações policiais devem obedecer a aspectos técnicos, porque isso associa a organização a aspirações sustentadas pela sociedade, mas considera também que a dificuldade de demonstração de seus resultados técnicos pode ser suplantada com a adoção de estruturas reconhecidas como marcas que atestam a qualidade de suas realizações.

Enfim, é possível afirmar que as organizações policiais brasileiras estão imersas em um ambiente carregado de mitos institucionalizados acerca do papel da

polícia e de como deve ser sua atuação. Ao mesmo tempo, a avaliação dos seus resultados de forma objetiva é difícil, pois, apesar de lidarem com a manutenção da ordem e a redução dos índices criminais, a essência de seu trabalho está na oferta de uma sensação de segurança, elemento de caráter subjetivo e que não necessariamente está atrelado aos baixos índices criminais.

De igual modo, tais organizações apresentam nítida separação entre as atividades técnicas e as estruturas formais. Por exemplo, é comum se observar nelas, principalmente nas polícias militares, um discurso de aproximação da comunidade, compatível com a filosofia do policiamento comunitário, embora a prática cotidiana dessas polícias mostre o contrário, permanência das estratégias convencionais e de operações repressivas (SANTOS FILHO, 2002; SILVA JUNIOR, 2007).

Essas organizações também evitam a produção de estatísticas e a realização de avaliações formais de desempenho, principalmente se realizadas por órgãos externos, sustentando, na confiança e boa fé dos seus participantes internos e componentes externos, a ideia de que tudo vai bem, e que o possível está sendo feito para que os resultados esperados sejam obtidos.

Enfim, é possível afirmar que as organizações policiais brasileiras são *organizações institucionalizadas*, o que permite a utilização do institucionalismo sociológico como viés de análise pertinente para o objeto de estudo do presente trabalho: a integração das organizações policiais estaduais.

Nesse sentido, Cruz e Barbosa (op. cit.) apontam algumas dificuldades da estrutura de segurança pública institucionalizada no país, dando certo destaque para a questão da divisão entre Polícia Civil e Polícia Militar. Para os autores, concordando com Lemgruber *et al* (2003, apud Cruz e Barbosa, 2004), essa divisão impossibilita um planejamento global das atividades de segurança pública, gerando duplicação de esforços, atividades e recursos. Além disso, as diferenças entre as culturas organizacionais dessas polícias reforçam a concorrência existente, que se manifesta na disputa por espaço, na exibição de resultados e até na hostilidade.

Se as organizações policiais, incluindo-se as brasileiras, são organizações institucionalizadas, os seus processos de mudança poderão ser mais bem estudados através da análise institucional, posto que esta vertente de análise

tem maior ênfase sobre o ambiente e os constrangimentos impostos por ele às organizações.

Assim, torna-se essencial aqui compreender como o institucionalismo sociológico concebe a mudança institucional.

3.4 A MUDANÇA INSTITUCIONAL E O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO.

Um desenvolvimento do institucionalismo sociológico importante para os propósitos da presente pesquisa é a compreensão das formas por meio das quais um determinado arranjo institucional se pereniza ou se transforma. As perguntas-chave aqui são: *Como ocorre a institucionalização? Que razões conduzem à institucionalização?*

Conforme Scott (2008), respostas a essas perguntas podem ser obtidas da análise dos mecanismos envolvidos na criação e manutenção de instituições. Usando-se essa premissa, podem-se apresentar ao menos duas distintas possibilidades de compreensão desses mecanismos: objetificação crescente e envolvimento crescente.

A institucionalização com base na *objetificação crescente* tem apoio no trabalho de Tolbert e Zucker (1999) acerca do processo de institucionalização. Esses autores, baseando-se no trabalho de Berger e Luckmann, descrevem a institucionalização como resultado de um processo em três etapas: habitualização, objetificação e sedimentação (Figura 2).

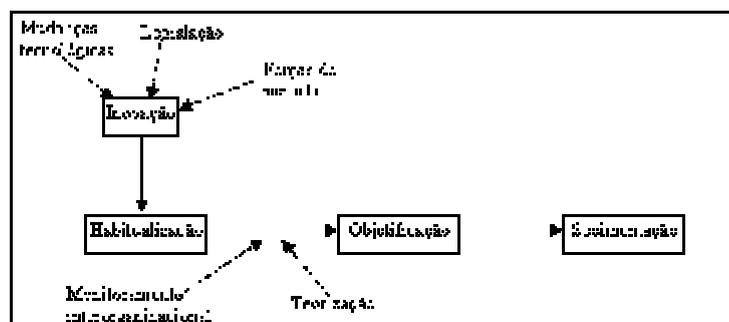


Figura 2: Processo de institucionalização conforme Tolbert e Zucker (Tolbert,P.; Zucker,L. 1999).

A *habitualização* relaciona-se à geração de novos arranjos estruturais em resposta a problemas ou conjuntos de problemas organizacionais específicos. O resultado dessa etapa corresponde a um estágio de pré-institucionalização. Nessa etapa, há liberdade para que os decisores possam adotar estruturas inovadoras, que, mormente, ocorrem em associação com a adoção do mesmo processo em outras organizações semelhantes, possivelmente interconectadas. A *objetificação* envolve o desenvolvimento de certo um consenso social entre os decisores organizacionais acerca da validade da nova estrutura, com conseqüente crescimento de sua adoção pelas demais organizações com base nesse consenso. Esse consenso pode surgir, de um lado, pela observação que uma organização faz em relação às suas congêneres (monitoramento organizacional) e aos resultados de modificações implementadas, e, de outro, pela ação de líderes organizacionais (*champions*). Essa segunda etapa equivale ao estágio de semi-institucionalização.

Por fim, a institucionalização ocorrerá em definitivo através da *sedimentação*, que envolve a propagação da estrutura para todos os atores teorizados como adotantes adequados, e a sua perpetuação por um considerável período de tempo. Segundo os autores, a chave para a devida compreensão do processo de sedimentação está na identificação dos fatores que afetam a abrangência e a perpetuação de uma determinada estrutura. Um desses fatores é a existência de um conjunto de atores que, afetados negativamente pelas novas estruturas, são capazes de se mobilizar contra elas.

Segundo Scott (op. cit.), a institucionalização com base no *envolvimento crescente* tem apoio nos trabalhos Selznick, que via a institucionalização como a emergência de padrões sociais estáveis, baseados em uma realidade compartilhada e sustentada em envolvimento ou compromisso social.

Selznick (apud SCOTT, op. cit.) argumenta que organizações são transformadas em instituições através de dois passos. O primeiro é a criação de uma estrutura formal que ofereça uma solução institucional para problemas de economia e coordenação. Em seguida, ocorre a institucionalização “densa” (*thick institutionalization*), processo que se dá com o passar do tempo e se expressa de várias formas. Uma delas é a “santificação” ou fortalecimento de regras e procedimentos organizacionais, pelo estabelecimento de forte diferenciação entre unidades organizacionais, as quais passam a desenvolver interesses e tornam-se

centros de poder, através da criação administrativa de rituais, símbolos e ideologias, além do compromisso com a unificação de objetivos ou ainda pela incorporação da organização em certo ambiente social.

Enfim, o que Selznick parece ressaltar é o fato de que, à medida que integrantes de certo campo organizacional criam envolvimento, ou uma organização se integra com a sociedade do entorno, há compartilhamento de crenças e valores e criação de padrões de comportamento e interpretação dos fatos caracterizadores do processo de institucionalização.

Além das possibilidades apresentadas por Scott, é importante acrescentar a perspectiva de DiMaggio e Powell (1999) que, para manter a mesma lógica daquele autor, pode ser denominada de *institucionalização com base em relações crescentes*.

Expandindo o argumento weberiano do aprisionamento da humanidade na “jaula de ferro” da ordem racionalista introduzida com o capitalismo, levando-a a uma crescente burocratização, DiMaggio e Powell (op. cit.) postulam que, atualmente, já são outras as causas que conduzem essa situação. Para eles, a burocratização das grandes empresas e do Estado foi concluída. A burocracia tornou-se um modelo hegemônico, e as demais organizações absorvem esse modelo não necessariamente para se tornarem mais eficientes, mas como resultado de processos que as tornam cada vez mais similares. Concluem, então, que os *campos organizacionais* altamente estruturados proporcionam um contexto no qual os esforços individuais na busca de lidar racionalmente com a incerteza conduzem a uma homogeneidade de estruturas, cultura e produção. Os autores buscam, dessa forma, compreender e explicar a homogeneização entre as estruturas e práticas das organizações.

Aqui é importante compreender melhor o conceito de *campo organizacional*. Para Scott (op. cit.), conceitos como *população* e *campo* têm sido úteis para tornar mais visível e palpável o que normalmente se denomina de *ambiente* da organização. Por *campo organizacional* entende-se o conjunto de organizações que representam uma área conhecida da vida institucional: principais fornecedores, consumidores de recursos e produtos, agências reguladoras e outras organizações que oferecem produtos ou serviços semelhantes. Em outras palavras,

o campo organizacional é um conjunto de atores organizacionais que, através de suas inter-relações, são capazes de criar padrões de comportamento aceitos como legítimos e, portanto, absorvidos por todos que integram o conjunto (ou passam a integrá-lo). Esses padrões de comportamento são considerados importantes por todos, para a garantia da sobrevivência das organizações integrantes do campo.

Assim, conforme Scott (op. cit., p. 182), um campo organizacional compreende:

- Um dado arranjo de organizações que trabalham em certa arena ou domínio.
- Atenção não apenas às organizações produtoras, mas também a seus parceiros, clientes, concorrentes, atores intermediários, reguladores – o *organization set*.
- O reconhecimento de que organizações são particularmente atentas outras que exibem os mesmos resultados gerais e que competem pelos mesmos recursos e são por elas influenciadas – a *organization population*.

DiMaggio e Powell (op. cit.) postulam que os campos organizacionais se formam a partir de quatro etapas:

- Aumento do grau de interação entre as organizações do campo.
- Surgimento de estruturas interorganizacionais de dominação e padrões de coalizão claramente definidos.
- Um incremento da carga de informações com as quais as organizações que participam de um campo devem lidar.
- O desenvolvimento da consciência, entre os participantes, de que todos estão em um mesmo negócio.

De acordo com essas etapas, com o aumento significativo de informações importantes, as organizações teriam dificuldades de lidar individualmente com as incertezas do ambiente. Desse modo, se a interação entre as organizações de determinado campo for grande, haverá busca e definição conjunta de soluções consideradas viáveis e adequadas, logo disseminadas e sustentadas pelos

integrantes do campo, e absorvidas também por todas as demais organizações que dele pretendam fazer parte.

Assim, dois elementos se tornam centrais nesse processo: a existência de um sistema relacional, formado pela rede interorganizacional que se estabelece a partir das conexões necessárias à sustentação das operações das organizações pertencentes a um dado campo, e um sistema cultural-cognitivo, que pode ser compreendido como uma estrutura interpretativa da realidade própria dos integrantes de um determinado campo, que cria e reforça a identidade entre eles.

Quanto às possibilidades de mudança organizacional, DiMaggio e Powell apontam que, no início, as organizações têm liberdade para mudar de forma mais constante. Entretanto, após certo ponto de estruturação de um campo organizacional, as possibilidades de mudança são cada vez menores, por força da redução do grau de diversidade dentro do campo e, por conseguinte, pela homogeneidade produzida. Surge, assim, o conceito de *isomorfismo*.

Segundo Hawley (apud. DiMaggio e Powell, op. cit.), o isomorfismo é um processo limitador, que obriga uma unidade em uma população a parecer-se com as outras que enfrentam as mesmas condições ambientais. Nessa linha, a mudança organizacional vai ocorrer no sentido de aumentar a compatibilidade das características da organização com as características ambientais.

A mudança institucional isomórfica pode ocorrer de três formas diferentes. O isomorfismo *coercitivo* ocorre como resultado de pressões formais ou informais que as organizações sofrem, como fontes de recursos, assim como das expectativas culturais da sociedade sobre as organizações integrantes de um dado campo organizacional. Exemplos dessas pressões são as regulamentações baixadas por determinado Governo sobre o funcionamento de determinado setor econômico, ou os movimentos sociais para mudança do posicionamento de empresas ou do próprio Estado em relação a determinadas questões.

Já o isomorfismo *mimético* ocorre quando uma organização, diante das incertezas criadas pelo ambiente, ou frente a metas ambíguas ou tecnologias organizacionais que pouco compreende, busca, em outras organizações consideradas modelo, uma solução viável. Assim, novos modelos organizacionais são adotados, não necessariamente pelo aumento de eficiência que possam

produzir, mas pela legitimidade que carregam por terem sido provenientes de organizações bem sucedidas. Esses modelos também podem se difundir de forma indireta ou involuntária, pela transferência de empregados entre empresas ou através de consultorias organizacionais.

Por fim, o isomorfismo *normativo*, segundo DiMaggio e Powell, ocorre principalmente através da profissionalização, entendida como o esforço coletivo dos membros de uma determinada ocupação para definir as condições e os métodos para o seu trabalho, para “controlar a produção dos produtores” e para estabelecer uma base cognitiva e legítima para sua autonomia profissional. Para eles, dois aspectos da profissionalização são fontes importantes de isomorfismo: a educação formal, com a base cognitiva dada pelos especialistas das universidades, e o crescimento e complexificação das redes de profissionais. As universidades e escolas de ensino técnico-profissional são importantes centros para o desenvolvimento de normas organizacionais entre profissionais de determinada área. De forma idêntica, as associações profissionais são importantes para a definição de regras de conduta organizacional e profissional. Desse modo, as práticas organizacionais conduzidas por esses profissionais tornam-se idênticas, garantindo a homogeneidade.

Assim, para esses autores, a institucionalização se confunde com o próprio processo de isomorfismo. A institucionalização é o resultado do processo isomórfico através do qual as unidades de um determinado campo se homogeneízam em termos de suas normas, estruturas e condutas, em razão de estarem submetidas às mesmas pressões do ambiente institucional.

Analisando-se os modelos de institucionalização de Tolbert-Zucker e DiMaggio-Powell, pode-se notar eles que podem ser agregados, aumentando o poder explicativo de ambas, pois enquanto Tolbert-Zucker falam do processo de institucionalização a partir de uma ótica macro, DiMaggio-Powell descem a um nível mais particular quando acrescentam o conceito de campo organizacional e buscam explicar a institucionalização a partir dessa unidade de análise.

Deste modo, conjugando os dois modelos, a etapa de *habitualização* descrita por Tolbert-Zucker equivale a um primeiro momento onde o campo organizacional ainda está em formação e as relações entre os integrantes do campo

começam a ser criadas. Na segunda etapa, de *objetificação*, as relações entre os integrantes do campo organizacional começam a se intensificar, os padrões de coalizão se tornam mais claros e o *isomorfismo* começa a atuar, prosseguindo para a etapa de *sedimentação*, onde o campo organizacional já se torna cristalizado, a ação do isomorfismo torna as organizações cada vez mais semelhantes em suas estruturas e padrões de atuação, criando mitos institucionalizados que serão absorvidos e mantidos pelas organizações integrantes do e pelas novas que adentrarem.

A esse modelo “conjugado”, pode-se ainda acrescentar as observações de Machado-da-Silva *et alli* (2003) acerca do isomorfismo na realidade brasileira. Segundo os autores, na sociedade brasileira, a *regra* assume importante papel como instrumento para a institucionalização de comportamentos e atividades na sociedade. Com isso, ressaltam que o *isomorfismo coercitivo* tem predominância em relação aos outros dois tipos possíveis, no caso brasileiro.

Por fim, outro importante acréscimo a ser feito é de que a institucionalização é, por excelência, o mecanismo gerador de mitos institucionais. Meyer e Rowan (op. cit.) citam três processos específicos que levam ao surgimento dos mitos institucionais, todos eles ligados ao processo de institucionalização. O primeiro deles é o surgimento de redes de relacionamento complexas. À medida que essas redes de relacionamento sociais se tornam mais densas e interconectadas, surgem, cada vez mais, mitos racionalizados, necessários para que a conduta de indivíduos e organizações obedeça a padrões considerados regulares.

Outro processo gerador de mitos é o grau de organização coletiva do ambiente, que por vezes ocorre através da normatização que regula o funcionamento de certo conjunto de organizações, fazendo com que imposições legais, com o passar do tempo, se transformem em requisitos institucionais.

Por fim, as próprias ações empreendidas pelas organizações também podem moldar seu ambiente e dar origem a mitos. Organizações com maior poder de barganha podem forçar suas redes de relacionamento a se adaptarem a suas estruturas e demandas, ou ainda, forçar o governo ou a sociedade a compreenderem seus objetivos, metas ou procedimentos como regras institucionais.

3.5 A MUDANÇA INSTITUCIONAL E O PROCESSO DE DESINSTITUCIONALIZAÇÃO.

Conforme Scott (op. cit.), a “persistência de crenças e práticas institucionais não pode ser presumida” (SCOTT, op. cit., p. 196). Apesar da aparente imutabilidade dos arranjos institucionais apontada nas visões dos autores aqui discutidos, as instituições podem desaparecer ou se transformar. A *desinstitucionalização* refere-se exatamente ao processo através do qual as instituições podem enfraquecer e desaparecer (SCOTT, op. cit). Oliver (1992) é uma das principais autoras a estudar esse processo.

Oliver (op. cit.) apresenta um modelo baseado na ação de cinco forças que, atuando juntas, determinam a probabilidade de dissipação ou rejeição de certo arranjo institucional. A Figura 3 esquematiza o jogo das forças apontadas por Oliver.

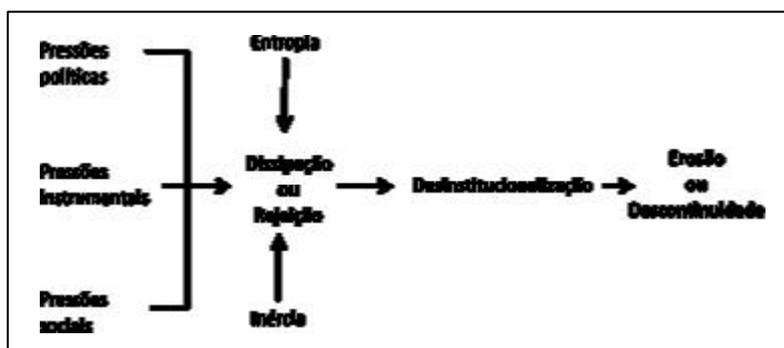


Figura 3: Pressões para desinstitucionalização. (OLIVER, 1992, p. 567)

Nesse sentido, a referida autora apresenta as pressões políticas, instrumentais e sociais como ferramentas institucionais para explicar as razões que desencadeiam o processo de desinstitucionalização, bem como as pressões para inércia e entropia, sendo que a primeira dificulta o processo, e a segunda o acelera. A entropia organizacional enfatiza a tendência natural à erosão do fenômeno institucional, e a inércia supõe que os valores e atividades institucionalizadas exibirão uma resistência inevitável à erosão e à mudança.

As pressões políticas, de acordo com Oliver (op. cit.), ocorrem quando há sérios questionamentos acerca da utilidade ou legitimidade das estruturas institucionalizadas. Podem ser resultantes de crescentes crises de desempenho organizacional, crescimento da representação de integrantes com crenças ou interesses contrários aos do quadro atual, aumento da pressão para adoção de novas práticas ou da redução da dependência em relação a atores do ambiente institucional que apoiam as práticas correntes. Enfim, situações que impliquem erosão do acordo político existente sobre o valor e a validade de uma prática organizacional institucionalizada, ou questionamentos sobre a necessidade ou propriedade da manutenção de práticas tradicionais em resposta a mudanças ambientais específicas. A desinstitucionalização de uma atividade ou prática organizacional é, desse modo, uma resposta política a mudanças na distribuição de poder, dissenso político, sucessões de liderança ou mudança nos padrões de dependência organizacional.

Crescentes problemas ou crises de desempenho organizacional, por exemplo, solapam a crença dos integrantes organizacionais acerca da efetividade de suas práticas, podendo gerar um conflito político interno. Se esses problemas de desempenho envolvem ainda um conflito interorganizacional, o quadro pode também ser mais crítico, pois o consenso existente no campo organizacional acerca daquela estrutura ou prática pode ser ameaçado, abrindo espaço para o questionamento e a mudança. O consenso ou “tipificação recíproca” entre os atores sobre os significados, valores ou validade de uma forma organizacional ou atividade é condição fundamental para a continuidade das práticas institucionais, e o desenvolvimento do dissenso político ou do conflito de interesses quebra a unanimidade entre os membros organizacionais sobre o valor de uma prática particular, sendo antecedente crítico para a desinstitucionalização (OLIVER, op. cit.).

De modo idêntico, conforme Oliver (op. cit.), muitas práticas institucionalizadas originam-se de padrões de dependência em relação a integrantes específicos do campo organizacional, podendo vir a ser questionadas se essa dependência é reduzida ou desaparece. Esse é o argumento sustentado por Pfeffer e Salancik (2003), os quais postulam que as organizações, em sua busca pela sobrevivência, obtêm eficácia através do gerenciamento de demandas, principalmente aquelas oriundas de grupos de interesses dos quais a organização

depende em termos de recursos e suporte. Desse modo, a sobrevivência da organização depende diretamente de sua habilidade para adquirir e manter recursos. Considerando que nenhuma organização consegue prover por si própria todos os recursos de que necessita, estabelece-se uma dependência em relação ao ambiente, na verdade, em relação a outras organizações que compõem esse ambiente e que são fontes de recursos.

Entretanto, a adaptação passiva não é a única possibilidade de resposta no gerenciamento dessas demandas. Na verdade, as organizações podem utilizar estratégias para reduzir a dependência, que podem variar entre a interação direta com o ambiente (fuga), o emprego de alianças (de simples acordos a fusões), ou a manipulação normativa (leis, normas sociais). Essas estratégias podem, é claro, ser mais agressivas se a dependência for reduzida ou eliminada.

As pressões funcionais, por sua vez, estão relacionadas com as considerações técnicas ou funcionais que tendem a comprometer ou levantar dúvidas sobre o valor instrumental de uma prática institucionalizada. Oliver (op. cit.) afirma que o valor percebido de uma prática institucional não é invulnerável à reavaliação técnica, podendo a desinstitucionalização ser provocada pela mudança da utilidade percebida ou da instrumentalidade técnica dessas práticas.

Uma atividade institucionalizada pode ser descontinuada se a sua perpetuação deixar de ser recompensada. Se, por exemplo, um agente institucional, doador de recursos, não oferecer tratamento diferenciado para organizações que submetem propostas mais detalhadas, essa prática provavelmente será descartada pelas organizações. De igual modo, práticas organizacionais podem ser abandonadas quando há conflito entre os critérios econômicos de eficiência e efetividade e as definições institucionais de sucesso, o que também leva à desinstitucionalização. Isso poderá ocorrer quando a organização tem liberdade para abandonar a prática, ou quando as especificações técnicas sobre a atividade são aumentadas, ou quando a intensificação da concorrência entre organizações torna a eficiência e a efetividade mais críticas para o sucesso organizacional.

Já na desinstitucionalização resultante de pressões políticas e funcionais, os integrantes da organização reconhecem a necessidade de descartar práticas institucionalizadas e atuam nesse sentido, e as pressões sociais podem explicar

muitas das condições sob as quais as organizações não são nem agentes proativos da institucionalização, nem pretendem centralmente abandonar ou rejeitar tradições institucionais particulares (OLIVER, op. cit.).

Essas condições incluem a fragmentação normativa de uma organização, resultante de mudanças organizacionais, rupturas na continuidade histórica, mudanças nas leis ou expectativas sociais que proíbem ou desencorajam a perpetuação de uma prática institucional, ou ainda a ocorrência de mudanças estruturais na organização ou no seu ambiente que desagregam as normas e valores coletivos.

Por exemplo, conforme Oliver (op. cit.), pressões sociais e do Estado no ambiente organizacional são poderosos agentes da mudança institucional. Pressões do Estado sobre as organizações para que se ajustem às demandas e expectativas públicas podem desinstitucionalizar práticas antes consideradas apropriadas.

A desinstitucionalização também pode resultar de mudanças na estrutura ou nos padrões de interação entre organizações de um determinado campo organizacional. Definições compartilhadas da realidade ou significados de certos comportamentos dependem da proximidade dos constituintes institucionais e podem, assim, ser afetados quando esses constituintes tornam-se geograficamente dispersos, autônomos ou isolados.

Completando o modelo de Oliver, a inércia e a entropia atuam sobre a velocidade da desinstitucionalização, acelerando-a ou retardando-a. Autores como Zucker (apud OLIVER, op. cit.) afirmam que a entropia é uma característica dos sistemas sociais, e, portanto, as organizações tendem a uma gradual desorganização e a uma erosão de suas características. Por outro lado, o conceito de inércia sugere que valores e práticas institucionalizados exibem natural resistência à mudança e tendência à manutenção do *status quo*, geralmente devido a investimentos em metas fixadas, necessidades de coordenação interna, desejo de previsibilidade, redução da incerteza ou percepção dos custos da desinstitucionalização.

Conforme o arcabouço teórico mostrado até aqui, pode-se concluir que os processos de mudança em organizações institucionalizadas estão relacionadas a processos de institucionalização/desinstitucionalização. Se determinada estrutura

está institucionalizada e sedimentada, conforme apontam Tolbert e Zucker, a tendência é de que a mudança nas organizações integrantes do campo seja mais difícil, mantendo-se a tendência ao isomorfismo, conforme citado por DiMaggio e Powell. Por outro lado, se há sinalizações de desinstitucionalização, como postula Oliver, a tendência é de que a estrutura atual entre em colapso, abrindo espaço para que possam ocorrer mudanças mais significativas nas organizações do campo e um novo arcabouço institucional tome forma.

Aplicando-se estas considerações acerca da institucionalização e desinstitucionalização ao objeto de estudo da presente pesquisa, o processo de integração das organizações policiais estaduais, e tendo em conta o que foi discutido no capítulo anterior acerca do modelo policial brasileiro, é coerente deduzir que, se as organizações policiais são organizações institucionalizadas, elas estão inseridas em um campo organizacional.

Logo, a mudança nessas organizações será mais difícil quanto mais sedimentado estiver o campo organizacional. Da mesma forma, se as mudanças pretendidas confrontam os mitos institucionalizados, e se não há sinais de desinstitucionalização, mais difícil ainda se torna a mudança.

Assim, a hipótese que se apresenta aqui é que **o modelo policial brasileiro encontra-se institucionalizado, absorvendo como mito a divisão do ciclo policial no âmbito dos Estados, o que dificulta os esforços de integração das organizações policiais estaduais.**

3.6 A FUGA AO ISOMORFISMO: RESPOSTAS ESTRATÉGICAS DAS ORGANIZAÇÕES.

Oliver (1991), em seu trabalho seminal *Strategic responses to institutional processes*, argumenta que, apesar do que escrevem os autores institucionalistas acerca do processo de institucionalização e do isomorfismo, as organizações podem responder de formas diferenciadas a pressões do ambiente, respostas essas que podem variar da conformação à resistência. Desse modo, ela propõe uma tipologia com cinco categorias – aquiescência, compromisso, evasão, desafio e manipulação

–, as quais representam as possibilidades de respostas estratégicas das organizações submetidas ao ambiente institucional. Essas categorias, na ordem em que foram dispostas, obedecem a uma gradação que vai da aceitação à máxima resistência.

A *aquiescência*, como a própria denominação já indica, representa a aceitação pacífica pela organização das demandas apresentadas pelo ambiente institucional. Pode se expressar de três formas:

- Hábito – Refere-se à adesão inconsciente das regras ou valores. Particularmente, quando normas institucionais atingem o status de um fato social persistente, uma organização pode passar despercebida das influências institucionais e, dessa forma, deixar de responder estrategicamente a elas. Nessas condições, as organizações reproduzem ações e práticas do ambiente institucional que se tornaram historicamente repetidas, costumeiras ou convencionais. Organizações, por exemplo, reproduzem amplamente papéis institucionalizados, tais como o de estudantes e professores, de gerentes de linha e assessores, funções profissionais e religiosas, na base de definições convencionais dessas atividades.
- Imitação – É um comportamento consistente com o conceito de isomorfismo mimético. Refere-se a uma imitação consciente ou inconsciente de modelos institucionalizados, o que inclui, por exemplo, a imitação de organizações bem sucedidas e a aceitação de conselhos de firmas de consultoria ou associações profissionais.
- Conformidade – Obediência consciente a normas ou demandas institucionais, ou incorporação delas. A elaboração de uma estrutura organizacional ou administrativa mais complexa, em razão da complexidade do ambiente organizacional, é um exemplo de conformidade estrutural. A conformidade é considerada mais ativa que o hábito ou imitação, uma vez que deriva de um comportamento consciente e estratégico, no sentido de se conformar à pressão institucional.

O *compromisso* representa o grupo de ações de resistência mais leve de uma organização às pressões do ambiente. Pode se expressar de três formas:

- Equilíbrio – Refere-se à acomodação de demandas em resposta a pressões e expectativas institucionais. É uma tentativa organizacional de atingir equilíbrio entre múltiplos elementos do ambiente externo e os interesses internos.
- Pacificação – Conformidade parcial às expectativas do ambiente. A organização emprega maior tempo e energia para satisfazer ou aplacar as fontes institucionais de demandas às quais resistiu.
- Barganha – Envolve esforços da organização para exigir algumas concessões no atendimento a demandas ou expectativas de um agente externo. Envolve troca de interesses entre o agente externo, que quer sua demanda atendida, e a organização, que quer benefícios para realizar esse atendimento.

A *evasão* é a tentativa de a organização impedir ou evitar a necessidade de conformidade. Pode ocorrer através das seguintes formas:

- Dissimulação – Consiste em disfarçar as não-conformidades por trás de uma fachada de consentimento. Uma organização pode criar planos racionais e elaborados em resposta às demandas do ambiente para disfarçar a não-intenção de implementá-los.
- Proteção – Refere-se à tentativa de a organização reduzir a extensão de sua avaliação ou inspeção por elementos externos, protegendo ou preservando suas atividades técnicas de um contato externo. Meyer e Rowan citam como exemplo o caso de escolas da rede de ensino americana que se protegem de um exame mais detalhado de suas atividades de ensino.
- Escape – Consiste no esforço organizacional para sair dos domínios sobre os quais a pressão institucional é exercida, ou ainda alterar suas metas ou atividades para evitar a necessidade de conformidade.

O *desafio* é uma das formas mais ativas de resistência a pressões institucionais, pois consiste no embate direto com as fontes de pressão do ambiente institucional. Pode se expressar através de:

- Desvalorização – É o desprezo ou ignorância da organização quanto às normas e valores institucionais. É uma opção estratégica mais comumente exercida quando o potencial para coerção externa das normas institucionais é percebido como baixo, ou quando os objetivos internos divergem muito fortemente dos valores e demandas institucionais.
- Contestação – Nesse caso, a organização parte para uma ação ofensiva, desafiando diretamente a fonte das pressões institucionais, podendo transformar sua insubordinação em uma virtude, algo que seria bom para todos.
- Ataque – Ação idêntica à contestação, porém realizada de maneira ainda mais ofensiva, agressiva.

A *manipulação* consiste em tentativas de exercício de poder sobre a fonte da pressão institucional. Pode se expressar de três formas:

- Cooptação – Absorção de elementos constituintes das fontes de pressão institucional pela organização, trazendo-os para o seu lado, como pode acontecer, por exemplo, quando uma empresa convida integrantes ou ex-integrantes de órgãos governamentais para fazerem parte do seu conselho de administração ou da diretoria.
- Influência – Geralmente dirigida aos valores e crenças institucionalizados ou definições e critérios considerados para constituição de práticas e desempenhos aceitáveis, na tentativa de modificá-los.
- Controle – Tentativa de exercer poder e dominação sobre os elementos do ambiente institucional que aplicam pressões sobre a organização.

Oliver (op. cit.) argumenta ainda que essas reações não acontecem aleatoriamente. Pelo contrário, elas dependerão da existência de certas condições relacionadas às pressões institucionais: como e porque são exercidas, quem as exerce, de que são constituídas, de que forma são exercidas e onde ocorrem. Desse modo, ele propõe a existência de certos *elementos antecedentes*: causa, constituintes, conteúdo, controle e contexto. Esses elementos estão resumidos no quadro a seguir.

Fator institucional	Questão central	Dimensões preditivas
Causa	Por que a organização está sendo pressionada?	Legitimidade ou ajuste social Eficiência ou ajuste econômico
Constituintes	Quem está exercendo pressão institucional?	Multiplicidade de constituintes Dependência dos constituintes
Conteúdo	Que normas ou requisitos a organização está sendo pressionada a modificar?	Consistência com as metas organizacionais. Perda de liberdade imposta à organização.
Controle	Como ou de que forma a pressão institucional está sendo exercida?	Coerção legal. Difusão voluntária de normas.
Contexto	Qual o contexto ambiental no qual a pressão institucional está sendo exercida?	Ambiente incerto. Ambiente interconectado.

Quadro 1: Antecedentes das respostas estratégicas (Oliver, 1991, p. 160).

O fator antecedente **causa** está relacionado à razão, expectativas e objetivos pretendidos pela organização a partir de sua submissão às pressões exercidas pelo ambiente institucional. Conforme Oliver (op. cit.), quando uma organização antecipa que, através da sua sujeição, irá obter o ajuste social ou econômico desejado, a probabilidade dessa sujeição é maior. De outro modo, pode-se dizer então que quanto mais baixo for o grau percebido de legitimidade social ou ganho econômico decorrentes da conformidade às pressões institucionais, maiores as chances de resistência por parte da organização.

Em relação ao fator os **constituintes**, Oliver (op. cit.), baseada em trabalhos de outros autores, argumenta que as demandas sobre as organizações de um determinado campo nem sempre são uniformes ou coerentes. No caso de múltiplos constituintes, ou seja, quando o ambiente institucional é composto por grande número de atores, tais como o Estado, grupos profissionais, grupos de interesse e outros, poderão haver demandas destes que são conflitantes entre si, de modo que o atendimento a algumas delas inevitavelmente provocará o confronto

com as demais. Assim, quando a multiplicidade de constituintes é alta, a probabilidade de respostas resistentes por parte das organizações é maior.

Por outro lado, a dependência das organizações integrantes do campo em relação a esses constituintes é também um fator a ser considerado. É bastante razoável se esperar que haja maior sujeição às pressões institucionais se as organizações submetidas às demandas dependerem, de alguma forma, de recursos providos pelos constituintes.

Em relação ao fator **conteúdo**, Oliver (op.cit.) argumenta que organizações estarão mais inclinadas a aceitar pressões externas quando elas forem compatíveis com as metas organizacionais. Assim, quanto menor for a relação entre as demandas institucionais e as ações da organização, maior a probabilidade de resistência. Respostas do tipo “desafio” e “manipulação” são previsíveis se essa compatibilidade for baixa. Ao contrário, respostas do tipo “compromisso” ou “evasão” são previsíveis quando essa compatibilidade for moderada.

A perda de liberdade organizacional é outra variável associada ao conteúdo. Oliver sugere que a resistência das organizações às pressões institucionais varia também em função do grau de perda de liberdade decorrente da sujeição. As organizações estarão mais inclinadas a aquiescer se a sujeição não implica perda do seu poder decisório sobre questões organizacionais substantivas, tais como alocação de recursos, contratações, promoções e outras.

Em relação ao fator antecedente **controle**, Oliver aponta que a coerção legal e difusão voluntária são duas formas através das quais as pressões podem ser impostas. Quando a força da lei ou determinação governamental se apoia em expectativas culturais, as organizações ficam mais atentas ao interesse público e estarão menos inclinadas a responder de forma desafiadora, pois as consequências do não-atendimento às demandas são mais tangíveis e, frequentemente, mais severas.

Por outro lado, pressões institucionais também podem ocorrer através da difusão voluntária no campo organizacional considerado. Quando as regras ou normas institucionais estão amplamente difundidas e apoiadas, a tendência de reação das organizações é baixa, pois a validade social de tais regras é reconhecida, e elas assumem um nível diferenciado no pensamento e ação sociais.

Do contrário, se a difusão dessas normas é baixa, as organizações estarão menos inclinadas sujeitarem-se a elas.

A última das variáveis analisada por Oliver é o **contexto**, ou seja, o contexto ambiental no qual as pressões institucionais são exercidas sobre as organizações. Aqui Oliver argumenta que quando o contexto ambiental da influência institucional for altamente incerto e imprevisível, as organizações irão exercer grande esforço para restabelecer a ilusão (ou realidade) de controle e estabilidade sobre o futuro organizacional. Assim, é possível que “aquiescência”, “compromisso” ou “evasão” ocorram com maior probabilidade em ambientes altamente incertos. A conformidade ou a imitação podem proteger as organizações diante de um ambiente turbulento.

Quanto à interconectividade, as organizações são mais propensas a aceder aos valores ou demandas do ambiente institucional quando o ambiente é altamente interligado, pois ambientes assim abrem canais relacionais através dos quais as normas institucionais podem ser difundidas, tendendo a criar maior consenso sobre elas. Pelo contrário, ambientes altamente fragmentados ou puramente competitivos impedem a ampliação do consenso e da conformidade institucionais. As estratégias de “desafio” ou “manipulação” são mais prováveis de ocorrer em ambientes com baixo grau de interconexão organizacional.

Aplicando-se as proposições de Oliver ao objeto de estudo desta pesquisa, o processo de integração das organizações policiais estaduais, pode-se concluir que essas organizações, compreendidas como institucionalizadas, possuem certa liberdade de ação dentro do campo organizacional, não sendo meros agentes passivos nesse processo. Assim, sua atuação pode acelerar ou retardar a integração, dependendo da tendência à sujeição ou à rejeição.

A tipologia de respostas apresentada por Oliver pode ser organizada, em relação ao nível de resistência da organização às pressões institucionais, em ao menos três categorias, aceitação, resistência moderada e resistência alta, conforme mostrado no quadro a seguir:

NÍVEL DE	RESPOSTA	CARACTERÍSTICAS PREDITIVAS
----------	----------	----------------------------

RESISTÊNCIA	ESTRATÉGICA	
Aceitação	Aquiescência	Ganhos em legitimidade ou resultados econômicos através da sujeição. Poucos constituintes ou grande dependência destes. Alta relação entre demandas institucionais e ações organizacionais ou baixa coerção sobre a liberdade de ação organizacional. Grande coerção legal sobre as organizações. Ambiente incerto e altamente inter-relacionado.
Resistência moderada	Compromisso	Ganhos limitados ou inexistentes em legitimidade ou resultados econômicos através da sujeição. Muitos constituintes ou grande dependência destes. Relação moderada entre demandas institucionais e ações organizacionais ou coerção moderada sobre a liberdade de ação organizacional. Moderada coerção legal sobre as organizações. Ambiente incerto e altamente inter-relacionado.
	Evasão	Ganhos limitados ou inexistentes em legitimidade ou resultados econômicos através da sujeição. Muitos constituintes ou dependência moderada destes. Relação moderada entre demandas institucionais e ações organizacionais ou forte coerção sobre a liberdade de ação organizacional. Moderada coerção legal sobre as organizações. Ambiente incerto e moderadamente inter-relacionado.
Resistência forte	Desafio	Ganhos limitados ou inexistentes em legitimidade ou resultados econômicos através da sujeição. Muitos constituintes ou baixa dependência destes. Baixa relação entre demandas institucionais e ações organizacionais ou forte coerção sobre a liberdade de ação organizacional. Baixa coerção legal sobre as organizações. Ambiente estável e pouco inter-relacionado.
	Manipulação	Ganhos limitados ou inexistentes em legitimidade ou resultados econômicos através da sujeição. Muitos constituintes ou baixa dependência destes. Baixa relação entre demandas institucionais e ações organizacionais ou forte coerção sobre a liberdade de ação organizacional. Baixa coerção legal sobre as organizações. Ambiente estável e pouco inter-relacionado.

Quadro 2: Categorização das respostas estratégicas propostas por Oliver. (Fonte: elaboração própria)

Considerando essa categorização, e tendo em conta as constatações feitas pelos autores citados no capítulo anterior acerca dos conflitos entre as organizações policiais estaduais, a hipótese que se apresenta é que **as**

organizações policiais estaduais têm certa liberdade para atuarem dentro do seu campo organizacional, resistindo à integração, de forma moderada ou forte, o que dificulta o avanço do processo de integração.

4 DEFINIÇÕES METODOLÓGICAS DA PESQUISA

4.1 QUANTO AO MÉTODO EMPREGADO

O método utilizado pela presente pesquisa é o hipotético-dedutivo, proposto por Karl Popper (1999). Conforme este método, para a confirmação de uma teoria, o pesquisador deverá estar preocupado em estabelecer previsões baseadas nela e passíveis de comprovação, o que Popper denomina de *falseabilidade*.

Uma teoria será falseável se for capaz de oferecer previsões que, submetidas a teste, possam determinar a sua veracidade. Atuando dessa forma, o resultado negativo no teste seria condição suficiente para questionar a teoria, sendo necessária uma quantidade de testes menor que no método indutivo, no qual, a rigor, ter-se-ia de testar todas as possibilidades para garantir integralmente a certeza.

Em síntese, podemos demarcar o método hipotético-dedutivo pelas seguintes etapas:

- a) Estabelecimento do problema, que consiste em uma dúvida geralmente originada de um conflito entre um fenômeno e a teoria existente.
- b) Hipóteses, que são soluções propostas ao problema. Dessas hipóteses, serão extraídas previsões passíveis de teste.
- c) Falseamento, que é a verificação das previsões, mormente realizada através de observação ou experimentação.

A presente pesquisa utiliza o método hipotético-dedutivo, tendo a teoria institucional como principal base para a dedução das hipóteses e suas decorrências, conforme se verá adiante.

4.2 PROCEDIMENTO DE PESQUISA

Quanto ao procedimento técnico utilizado na pesquisa, ou o que Lakatos (1991) denomina de *método de procedimento*, a presente pesquisa se caracteriza como um *estudo de caso*.

Conforme Yin (2005), o estudo de caso é uma forma de investigação científica que busca analisar um dado fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

Trata-se, portanto de uma descrição complexa e ampla de uma realidade que envolve um grande conjunto de dados, geralmente obtidos através de observação pessoal, com estilo de descrição informal, narrativo, prestando bem mais ao aumento da compreensão de um fenômeno do que a sua delimitação.

Yin (op. cit.) argumenta que a adoção do método do estudo de caso é mais adequada nas situações em que as questões de pesquisa são do tipo “como” e “por que”, e nas quais o pesquisador tenha baixo controle das variáveis, em função da inserção da situação em um contexto social não-passível de isolamento e em que a análise da evolução do fenômeno em função do tempo possa trazer respostas esclarecedoras.

Uma pesquisa baseada em estudo de caso deve ser desenvolvida em três etapas distintas:

- Escolha do referencial teórico sobre o qual se pretende trabalhar. Nessa fase ocorre a seleção da teoria de base que fundamentará os instrumentos e procedimentos de coleta que serão empregados e também a análise dos dados que serão obtidos.

- Desenvolvimento do estudo, com a coleta de dados. Consiste na fase de campo do estudo, quando são colhidas as evidências que serão posteriormente analisadas. É interessante aqui a utilização de várias fontes de evidências, de modo que a comparação entre elas possa trazer um retrato mais fiel do fenômeno estudado.
- Análise dos dados obtidos à luz da teoria selecionada. Consiste na categorização e análise dos dados obtidos a partir da teoria selecionada. Yin (op. cit.) propõe quatro formas para essa análise: *adequação ao padrão*, em que são comparados os padrões empíricos encontrados no estudo com os padrões prognósticos, derivados da teoria ou de outras evidências; *construção da explicação*, que é um tipo mais complexo de adequação ao padrão, pois se buscam efetivamente relações de causa e efeito entre os dados, o que exige a utilização de casos múltiplos; *análise de séries temporais*, na qual a comparação de padrões se dá a partir de uma variável ao longo de um espaço de tempo; *análise dos dados a partir de modelos previamente formulados*, que ocorre quando a análise envolve um encadeamento complexo de eventos ao longo do tempo.

Yin (op. cit.) ainda classifica os estudos de caso, em função da quantidade de casos estudados, em estudo de caso único ou múltiplo, sendo que a distinção entre eles está no envolvimento de um ou vários casos simultaneamente. O caso único se justifica nas situações em que ocorre um evento raro ou exclusivo, ou ainda no qual há situações que podem revelar muito. O caso múltiplo se presta mais a generalizações, sendo geralmente mais aceito.

Considerando esses preceitos, a presente pesquisa constitui um estudo de caso múltiplo, no qual se pretende compreender o processo de integração das polícias estaduais comparando a realidade de três estados da Federação, segundo variáveis de análise predefinidas, conforme se verá adiante.

Fica, assim, evidenciado que se trata de uma pesquisa **qualitativa**. As verificações de hipóteses não se dão pela aplicação de questionários a amostras estatisticamente representativas, mas sim através das evidências coletadas durante a fase de campo. Essa escolha se deu em razão do entendimento de que se tratava

de um tema bastante sensível e polêmico, por conta dos aspectos emocionais e corporativos a ele relacionados. Desse modo, a busca de evidências se deu através da análise dos documentos oficiais, legislação e ações concretizadas pelas polícias. Ainda assim, foram realizadas entrevistas com autoridades policiais nos Estados estudados, conforme se explicará adiante, a fim de apoiar as conclusões extraídas das evidências.

4.3 NATUREZA DA INVESTIGAÇÃO, PROBLEMA DE PESQUISA E HIPÓTESES.

O presente trabalho tem por objetivo geral descrever o desenvolvimento do processo de integração das polícias estaduais no país, buscando explicar essa trajetória pela identificação dos principais fatores que a condicionam. Assim, a pesquisa classifica-se como **descritiva e explicativa**, pois que tem foco, por um lado, na composição do quadro geral característico do fenômeno e, por outro lado, na identificação e compreensão dos elementos que o condicionam.

O objeto de estudo é o processo de integração das polícias estaduais no contexto do modelo policial brasileiro, compreendendo-se como integração o conjunto de ações desenvolvidas pelas organizações policiais estaduais, nos seus diversos níveis organizacionais, com o propósito de trabalharem juntas para a obtenção dos resultados específicos das tarefas e consecução dos seus objetivos organizacionais.

A pergunta central que se busca responder aqui é:

Como tem se desenvolvido a integração das polícias estaduais proposta pela Senasp e como este desenvolvimento pode ser explicado pela ótica do institucionalismo sociológico?

Em relação ao desenvolvimento da política de integração das polícias estaduais, considerando o que foi discutido no Capítulo 2, pode-se tomar por hipótese que este sofre de sérios problemas que dificultam o seu avanço de forma efetiva, consistente, alcançando de forma completa as organizações policiais (Hipótese 1).

Utilizando-se o institucionalismo sociológico como suporte, conforme demonstrado no Capítulo 3, pode-se tomar por hipótese que os problemas que atingem o desenvolvimento da integração das polícias estaduais são parcialmente decorrentes do fato de que o modelo policial brasileiro – o qual divide o ciclo policial no âmbito dos Estados, atribuindo-se missões distintas e complementares para as polícias Civil e Militar– tornou-se institucionalizado, conforme se pode depreender dos trabalhos de Dimaggio e Powell (op. cit.), Tolbert e Zucker (op. cit.) sobre institucionalização (Hipótese 2).

Ainda com apoio no institucionalismo sociológico, segundo o que se pode depreender de Oliver (op. cit.), pode-se tomar por hipótese também que as organizações policiais estaduais têm liberdade para responder estrategicamente à demanda por integração, aceitando-a ou não, no todo ou em partes, e que estas respostas, tendo em conta o que foi discutido no Capítulo 2, tendem mais para resistência (moderada ou forte) que para a aceitação (Hipótese 3).

4.4 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

A pesquisa foi estruturada de forma a atender coerentemente ao problema enunciado, verificando as hipóteses apresentadas.

Em relação à primeira parte do problema – como vem se desenvolvendo o processo de integração – buscou-se descrever e analisar as ações que tem sido realizadas tanto no âmbito federal quanto no estadual. No âmbito federal, o procedimento utilizado foi a pesquisa documental, baseada principalmente nos relatórios elaborados pela Senasp acerca da implantação do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP. Esse procedimento foi ainda complementado pela análise de outros documentos e publicações relativas ao tema.

No âmbito estadual, foi realizada pesquisa de campo, com visitas às estruturas de segurança pública de três estados brasileiros: Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

A visita aos Estados foi parte essencial da pesquisa, considerando que a integração aqui discutida ocorre justamente nas polícias estaduais. Entretanto, não havia, por parte do pesquisador, condições para visitar todos os Estados da Federação, o que seria a situação ideal. Assim, tornou-se importante definir quais Estados investigar.

Esta definição se deu a partir do próprio Relatório de Implantação do SUSP, publicado pela Senasp em 2007. Primeiro, os Estados selecionados tinham que ser contemplados pelo SUSP desde o início de implantação dessa política e tinham também que ter enviado informações sobre suas ações para a Senasp. Dessa análise preliminar, dois Estados ficam de fora (Amazonas e Paraíba).

Os vinte e cinco Estados restantes foram separados em três grupos distintos, utilizando-se para isso a classificação estabelecida pela Senasp em seu relatório – alta, média e baixa implementação – mas considerando-se não os trinta e três itens analisados no relatório mas apenas os seis que estão relacionados diretamente à integração das polícias, quais sejam:

- (1) situação da implantação de programa que visa a integrar os sistemas de informação das Polícias Civil e Militar;
- (2) situação do processo de integração das organizações policiais estaduais no planejamento tático e estratégico das ações de segurança pública;
- (3) situação do processo de implantação do Gabinete de Gestão Integrada;
- (4) situação do processo de implantação do projeto de integração das corregedorias de polícia;
- (5) situação do processo de implantação da Matriz Curricular Nacional nas Academias de Polícia e centros de formação; e
- (6) situação do processo de integração das instituições de ensino policial.

O resultado dessa classificação pode ser observado no quadro 3.

NIVEL DE IMPLEMENTAÇÃO (em relação aos itens implementados)	ESTADOS
--	---------

Alta implementação (5 ou 6 itens)	Ceará, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pernambuco, Paraná, Rondônia, Rio Grande do Sul.
Média implementação (4 itens)	Bahia, Goiás, Rio Grande do Norte, Sergipe.
Baixa implementação (0 a 3 itens)	Alagoas, Amapá, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Pará, Piauí, Rio de Janeiro, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Tocantins.

Quadro 3: Classificação dos Estados em função do nível de implantação do SUSP (Fonte: elaboração própria, com base no Relatório de Implantação do SUSP, SENASP, 2007)

Decidiu-se então selecionar três Estados, um de cada nível de implementação, de forma a permitir que a comparação entre eles evidenciasse mais claramente as similaridades e distinções existentes acerca do processo de integração das suas polícias.

Para permitir essa última seleção, foram utilizados critérios que permitissem a escolha de polícias que fossem mais próximas entre si, reduzindo possíveis vieses comparativos. Os critérios foram:

- **Existência de política estadual de segurança pública que contemple a integração**, em consonância com a política federal, como fator essencial de comparabilidade entre os Estados.
- **Tempo de existência da estrutura policial**, para evitar a comparação entre polícias antigas e polícias jovens.
- **Relação policial versus habitante de cada Estado**, como forma de selecionar polícias de tamanho proporcional (em termos de efetivo).

Considerando esses três critérios, obtiveram-se os seguintes resultados para os Estados selecionados:

	MINAS GERAIS	BAHIA	R. DE JANEIRO
Nível de implantação do SUSP	Alta implementação	Média implementação	Baixa implementação

(Considerando-se os itens 6, 8, 10, 11, 15 e 16 do Relatório)			
Existência de política estadual de integração das polícias.	SIM	SIM	SIM
Tempo de existência da estrutura policial	234 anos (Polícia Militar)	184 anos (Polícia Militar)	200 anos (Polícias civil e militar)
Relação PolicialxHab	1908,06 (PC) 476,79(PM)	2184,49(PC) 489,81(PM)	1434,62(PC) 422,44(PM)

Quadro 4 – Comparação das variáveis entre os Estados selecionados

Fonte: Relatório de Atividades – Implantação do SUSP 2003-2006.

Nos Estados selecionados, foram analisadas as políticas de segurança pública definidas nos programas de governo, com o objetivo de observar como a questão da integração das polícias é contemplada, bem como as ações em realização ou realizadas pelas organizações do sistema de segurança pública relacionadas à integração, em cinco áreas, quais sejam:

- Integração da cúpula estratégica da segurança pública estadual.
- Integração do planejamento tático e operacional das polícias.
- Integração dos sistemas de informação.
- Integração das Corregedorias das polícias.
- Integração das instituições de ensino policial.

Todos esses procedimentos foram realizados para garantir uma descrição detalhada do desenrolar do processo de integração, respondendo à primeira parte do problema de pesquisa, como foi dito anteriormente.

Em relação à segunda parte do problema – como o quadro atual de integração das polícias estaduais pode ser explicado pela ótica do institucionalismo sociológico – buscou-se verificar as Hipóteses 2 e 3.

A Hipótese 2 foi verificada através da análise da evolução histórica das polícias estaduais no Brasil, a fim de observar a existência ou não de institucionalização do modelo policial. Portanto, a variável em análise aqui é a existência de institucionalização. Para a obtenção de alguma conclusão quanto a

isto, a evolução histórica das polícias foi cotejada a fim de se observar o delineamento das fases propostas por Tolbert e Zucker (op. cit.), *habitualização*, *objetificação* e *sedimentação*, bem como a formação e sedimentação do campo organizacional conforme proposto por Dimaggio e Powell (op. cit.). O levantamento dessa evolução histórica se deu com apoio em pesquisa bibliográfica especificamente desenvolvida sobre esse aspecto.

Para a verificação da Hipótese 3, buscou-se analisar o quadro atual da integração das polícias estaduais de modo a identificar as respostas estratégicas das polícias estudadas, conforme a classificação proposta por Oliver (op. cit.). Assim, a variável em análise aqui é o tipo de resposta estratégica exibida. Para tanto, buscou-se caracterizar o comportamento exibido pelas organizações policiais estaduais a partir da análise dos dados levantados no delineamento do quadro atual da integração nos Estados estudados, complementados pelas entrevistas realizadas durante a pesquisa de campo com as principais autoridades estaduais envolvidas nesse processo.

O Quadro 5 sintetiza a relação entre variáveis, itens analisados e os instrumentos utilizados para a coleta de dados. O Quadro 6 discrimina as autoridades entrevistadas nos Estados estudados.

VARIÁVEL	ITENS ANALISADOS	INSTRUMENTOS DE PESQUISA
Quadro atual da integração das polícias estaduais.	Implementação do SUSP no tocante à integração das polícias.	Pesquisa documental: relatórios publicados pela Senasp acerca da implementação do SUSP. Plano Plurianual do Governo Federal. Pesquisa bibliográfica: literatura acerca do tema.

	Definição da política estadual de segurança pública.	Pesquisa documental: Plano Estratégico dos Estados estudados e Plano Plurianual.
	Ações realizadas visando à integração das polícias.	Pesquisa documental: documentos oficiais, publicados a partir de 2000, que demonstrem como a integração das polícias tem sido desenvolvida. Pesquisa bibliográfica: literatura existente acerca do processo de integração nos Estados analisados. Entrevista com os atores estratégicos do sistema de segurança pública estadual. Roteiro de entrevista (questões semiabertas)
Institucionalização do modelo policial.	Existência das fases propostas por Tolbert-Zucker (habitualização, objetificação, sedimentação), bem como por DiMaggio-Powell (campo organizacional)	Pesquisa documental sobre a formação histórica das polícias.
Resposta estratégica das organizações policiais estaduais.	Existência de elementos característicos da tipologia de Oliver.	Pesquisa documental: documentos oficiais, publicados a partir de 2000, que demonstrem como a integração das polícias tem sido desenvolvida. Pesquisa bibliográfica: literatura existente acerca do processo de integração nos Estados analisados. Entrevista com os atores estratégicos do sistema de segurança pública estadual. Roteiro de entrevista (questões semiabertas)

Quadro 5 – Variáveis, itens analisados e instrumentos de pesquisa utilizados

Fonte: elaboração própria

ESTADO	ENTREVISTADOS	TOTAL
MINAS GERAIS	Superintendente de Integração Policial da SDS. Comandante Geral da Polícia Militar Delegado Geral da Polícia Civil Diretor integrante da Superintendência de Qualidade da SDS Comandante de Unidade Operacional da PM em Belo Horizonte	7

	Delegado Titular de Delegacia Policial Civil em Belo Horizonte (2)	
BAHIA	Secretario de Segurança Comandante Geral da Polícia Militar Diretor integrante da Superintendência de Integração Diretor integrante da Superintendência de Gestão e Tecnologia Comandante de Unidade Operacional da PM em Salvador Delegado Titular de Delegacia Policial Civil em Salvador	6
RIO DE JANEIRO	Comandante Geral da PM Subsecretário de Planejamento e Integração Operacional Supervisor integrante da Corregedoria Geral Delegado Titular de Delegacia Policial Civil no Rio de Janeiro (2) Comandante de Unidade Operacional da PM no Rio de Janeiro (2)	7

Quadro 6 – Entrevistados, por Estado

Fonte: elaboração própria

4.5 LIMITAÇÕES DA PESQUISA.

A presente pesquisa apresenta, ao menos, duas grandes limitações. A primeira é intrínseca ao próprio tema. A integração das polícias é sempre um tema delicado para se discutir com integrantes das organizações policiais, pois parece existir a preocupação de exibir um clima favorável à integração, apesar de nem sempre isso se encontrar de acordo com as reais crenças e expectativas dos policiais.

Isso ficou muito claro durante as entrevistas realizadas nesta pesquisa. Algumas das autoridades entrevistadas mostravam o máximo cuidado com suas palavras, de modo a não serem contundentes ou “causarem incômodo”. Em uma dessas entrevistas, por exemplo, este pesquisador necessitou conversar por cerca de uma hora com o entrevistado, a fim de explicar-lhe os objetivos e motivações da pesquisa, para que, enfim, ele se sentisse seguro em emitir suas opiniões. Todas as entrevistas foram concedidas mediante Termo de Consentimento de Participação em Pesquisa (Apêndice A), no qual o entrevistado aceitava formalmente participar da pesquisa, e ainda um Termo de Compromisso de Divulgação e Publicação dos Resultados da Pesquisa (Apêndice B), no qual o pesquisador se comprometia em divulgar e publicar os resultados da pesquisa *resguardando a identidade do*

entrevistado, omitindo nomes, cargos, locais de trabalho, ou qualquer outro dado que permitisse sua identificação.

Em razão disso, as transcrições diretas dos comentários dos entrevistados, na análise das entrevistas, não apresentarão os nomes ou cargos dos entrevistados, mas apenas um código relativo à sua identidade e o Estado ao qual pertence, de modo a atender ao previsto nos Termos supracitados. Também, por conta da sensibilidade do tema e de possíveis restrições em falar claramente sobre ele, a presente pesquisa se valeu de dados obtidos a partir de documentos e de outras pesquisas recentes realizadas sobre o tema, os quais, cruzados com as respostas obtidas, puderam oferecer melhor aproximação da realidade.

A segunda limitação é intrínseca ao pesquisador. Em razão de ser integrante de uma organização policial, sua presença como entrevistador pode ter criado algum grau de inibição aos entrevistados, embora isso tenha sido minimizado pela sua apresentação, sempre desprovida de traços que pudessem fortalecer a imagem de policial. Por outro lado, esse fator também contribuiu para o sucesso da pesquisa, pelas condições de contato com autoridades às quais talvez tivesse o acesso dificultado se não fosse policial.

Por fim, essa condição de ser policial e de já ter trabalhado diretamente com a integração das polícias no Estado da Bahia pode ter gerado, para o pesquisador, limitações cognitivas, em razão do nível de envolvimento com o objeto. Assim, foi necessário um contínuo esforço e muita atenção para que o grau de isenção do pesquisador não fosse comprometido.

5 O QUADRO ATUAL DA INTEGRAÇÃO DAS POLÍCIAS ESTADUAIS: HIPÓTESE 1.

5.1 GENERALIDADES

Conforme explanação feita no capítulo anterior, a primeira hipótese desta pesquisa é de que a implementação da política de integração das polícias estaduais sofre de sérios problemas que dificultam o seu avanço de forma efetiva, consistente, que alcance de forma completa as organizações policiais.

Para verificação dessa hipótese, foram percorridos três caminhos:

- a) Análise da implementação do SUSP no âmbito do Governo Federal.
- b) Análise da política estadual de segurança pública da Bahia, de Minas Gerais e do Rio de Janeiro.
- c) Análise das ações realizadas pelas organizações policiais dos Estados da Bahia, de Minas Gerais e do Rio de Janeiro.

Os achados de pesquisa com suas respectivas análises são apresentados logo a seguir.

5.2 O SUSP E SUA IMPLEMENTAÇÃO NO ÂMBITO FEDERAL.

A integração das polícias estaduais aparece pela primeira vez, de forma explícita, como item da política nacional de segurança pública em 2000, com o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP).

A análise deste documento mostra que ele era composto por 15 compromissos, que, por sua vez, se desdobravam em 124 ações, numa estrutura lógica que se assemelha mais a uma carta de intenções que a um planejamento ou política pública.

De todo modo, foram estabelecidas neste Plano as diretrizes que deveriam ser perseguidas tanto Governo Federal quanto pelos estados federados, no tocante à segurança pública. O seu texto enfatiza o fato de que somente alcançando-se a integração, tanto das esferas de governo quanto das organizações que contribuem para a segurança pública, é que essa grave e complexa questão pode ter soluções efetivas.

No tocante à integração das polícias, as Ações 8, 51 e 54 indicadas no documento aparecem como as mais direcionadas a este fim:

8. Integração Operacional da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal e entre as Polícias Militar e Civil.

Propor ações de repressão conjunta entre as polícias Federal e Rodoviária Federal de modo a intensificar e incentivar sua integração operacional. **Estimular a melhor integração entre as polícias civil e militar mediante harmonização das respectivas bases territoriais, sistemas de comunicação e informação, treinamento básico e planejamento comum descentralizado.**

51. Intensificação do Policiamento Integrado

Apoiar, inclusive financeiramente, **estados que implantarem programas de policiamento integrados entre a Polícia Civil e Militar**, prioritariamente para a Grande São Paulo, Grande Rio de Janeiro, Salvador, Belém, Recife, Brasília e entorno, além de estimular a participação dos poderes públicos municipais nas atividades das polícias estaduais.

54. Missões Especiais de Patrulhamento Integrado

Concentrar a atuação policial em áreas que apresentam maior risco para pessoas serem assassinadas ou molestadas, **a partir da compatibilização das áreas geográficas de intervenção da Polícia Militar e da Polícia Civil**, com objetivo de dar à ação repressiva coordenação e unidade tática.

(BRASIL, 2000. Plano Nacional de Segurança Pública, grifos nossos)

Há ainda outra ação, de número 93, que é relevante para esse contexto da integração das polícias. Esta ação prevê a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP).

Através desse fundo, estariam garantidos os recursos para apoio à realização das demais ações. O aprofundamento da pesquisa documental mostra que o FNSP foi criado logo que em seguida à publicação do Plano Nacional, através da medida provisória 2.120-9, de 26 de janeiro 2001, que logo depois se transformou na Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, sofrendo alterações em alguns de seus artigos através da Lei nº 10.746, de 10 de outubro de 2003.

A análise da legislação específica acerca do FNSP mostra claramente a intenção de fortalecer a integração das polícias estaduais. Por exemplo, a versão original do parágrafo segundo do artigo quarto da Lei nº 10.201, que fala sobre os tipos e condições dos projetos a serem apoiados pelo FNSP, indica as prioridades para a aprovação de projetos pelo Conselho Gestor do Fundo:

§ 2º Na avaliação dos projetos, o Conselho Gestor priorizará, dentre outros aspectos, o ente federado ou Município que se comprometer com os seguintes resultados:

I - redução do índice de criminalidade;

II - aumento do índice de apuração de crimes sancionados com pena de reclusão;

III - desenvolvimento de ações integradas das polícias civil e militar; e

IV - aperfeiçoamento do contingente policial ou da guarda municipal, em prazo pré-estabelecido. (BRASIL. Lei 10.201/01, grifo nosso)

Posteriormente, essa redação foi alterada pela Lei nº 10.746:

§ 2º Na avaliação dos projetos, o Conselho Gestor priorizará o ente federado que se comprometer com os seguintes resultados:

[...]

II - desenvolvimento de ações integradas dos diversos órgãos de segurança pública;

[...]

(BRASIL. Lei 10.201/01, com redação dada pela Lei nº 10.746/03)

Percebe-se, portanto, que o foco inicial se dirigia exatamente para a integração das polícias civil e militar nos estados federados, o que foi posteriormente ampliado, possivelmente pela percepção de que, apesar de necessária, a integração

das polícias estaduais precisava ser complementada pela participação de outras organizações envolvidas com a questão da segurança pública.

Com a mudança do Governo Federal em 2003, um novo plano nacional de segurança é elaborado, denominado de *Segurança Pública para o Brasil*. A análise desse novo plano mostra um conteúdo mais robusto que seu antecessor, tanto em seu diagnóstico do quadro da segurança pública no Brasil quanto na proposta de ações.

O *Segurança Pública para o Brasil* apresenta em um de seus capítulos uma análise específica sobre a questão da integração das polícias, propondo uma série de ações para solução do problema (explicitadas no capítulo 2 da presente pesquisa) dentre as quais se destaca a criação do *Sistema Único de Segurança Pública* (SUSP).

Em 2004 o Sistema Único de Segurança Pública já aparece como programa de governo, inserido no Plano Plurianual 2004-2007 (PPA 2004-2007) do Governo Federal.

A leitura do PPA 2004-2007 – denominado *Plano Brasil de Todos* – revela que este reafirma o diagnóstico apresentado no *Segurança Pública para o Brasil* quanto à integração das polícias, asseverando que “o atual sistema dualizado de polícia, com instituições de ciclo incompleto, onde a Polícia Civil faz o trabalho judicial-investigativo e a Polícia Militar faz o trabalho ostensivo, está esgotado e é ineficiente para coibir e inibir a criminalidade” (BRASIL, 2003). O programa Sistema Único de Segurança Pública é apontado no texto do documento como caminho para a solução desse problema, prevendo-se, através dele, a implementação de ações com investimento de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, por aplicação direta ou repasse aos Estados e Municípios, com foco nos eixos temáticos de Reforma das Instituições de Segurança Pública e de Redução da Violência.

O programa SUSP aparece no PPA 2004-2007 com a codificação 1127, sob responsabilidade de execução do Ministério da Justiça (MJ), passando, deste modo, a consubstanciar a política do Governo Federal para a área da segurança pública. O objetivo previsto para esse programa, conforme o PPA 2004-2007, é “ampliar a eficiência do Sistema de Segurança Pública e Defesa Civil mediante a reestruturação e integração de suas organizações”. Da criação do FNPS até 2006,

foram transferidos para os estados, através do Fundo Nacional de Segurança Pública, cerca de R\$ 1,3 bilhão de reais, conforme se verifica no Quadro 6.

ESTADOS	2001*	2002*	2003**	2004**	2005**	2006**	TOTAL
Acre	7.483.785,83	1.380.000,00	3.955.649,81	3.613.916,43	3.251.759,40	0	19.685.111,47
Alagoas	7.254.661,00	2.450.000,00	3.869.954,00	2.796.569,31	1.358.769,39	1.092.246,72	18.822.200,42
Amapá			8.345.477,00	5.402.257,89	1.913.690,69	1.046.587,18	16.708.012,76
Amazonas	10.100.000,00	10.652.335,80	7.176.000,00	3.598.284,00	1.937.745,67	1.703.575,24	35.167.940,71
Bahia	20.900.000,00	11.506.733,00	10.523.286,08	7.493.929,41	3.505.482,45	3.217.151,61	57.146.582,55
Ceará	14.999.999,99	7.930.000,00	9.216.681,80	4.543.814,51	2.071.642,03	526.500,00	39.288.638,33
Distrito Federal	16.320.754,00	3.350.000,00	5.692.664,94	4.115.037,97	1.206.617,68	1.903.575,25	32.588.649,84
Espírito Santo	15.000.000,00	8.383.464,20	8.000.000,00	2.647.955,00	2.510.137,16	2.649.391,41	39.190.947,77
Goiás	19.000.000,00	10.483.000,00	8.314.783,10	8.790.210,40	2.694.648,09	1.280.537,44	50.563.179,03
Maranhão	9.000.000,00	3.100.000,00	5.051.500,00	3.537.309,60	828.732,36	2.100.258,30	23.617.800,26
Mato Grosso	14.593.000,00	3.300.000,00	8.338.192,49	3.889.999,64	1.446.103,93	1.298.459,10	32.865.755,16
Mato Grosso do Sul	13.000.000,00	3.635.000,00	9.000.000,00	3.114.849,33	1.467.660,95	1.957.310,18	32.174.820,46
Minas Gerais	25.243.407,35	17.010.000,00	30.023.529,76	11.668.890,26	4.041.823,07	2.926.472,00	90.914.122,44
Pará	13.999.400,00	9.823.486,00	11.474.200,00	5.969.193,03	3.376.667,50	2.460.050,00	47.102.996,53
Paraíba	9.000.000,00	2.480.000,00	5.500.000,00	2.525.825,05	1.502.487,17	1.539.544,00	22.547.856,22
Paraná	20.035.000,00	10.981.838,20	6.844.686,00	4.356.425,05	2.166.261,00	3.587.036,20	47.971.246,45
Pernambuco	19.863.000,00	12.195.000,00	15.114.646,25	6.946.872,08	3.014.355,53	3.253.025,14	60.386.899,00
Piauí	7.060.000,00	2.362.999,00	5.726.676,00	2.777.006,38	968.136,99	5.706.670,60	24.601.488,97
Rio de Janeiro	27.277.743,00	27.710.000,00	37.953.018,92	14.149.773,67	12.316.747,90	0	119.407.283,49
Rio Grande do Norte	7.000.000,00	1.900.000,00	8.000.000,00	11.659.877,82	8.000.000,00	0	36.559.877,82
Rio Grande do Sul	17.749.999,00	11.358.304,80	19.980.875,08	10.462.483,83	4.077.465,85	5.155.080,83	68.784.209,39
Rondônia	8.400.000,00	150.000,00	4.165.738,75	4.220.000,00	1.813.939,74	1.381.495,07	20.131.173,56
Roraima	6.199.999,00	400.000,00	3.670.499,50	5.632.640,89	2.435.409,74	1.069.465,86	19.408.014,99
Santa Catarina	14.750.000,00	6.295.000,00	7.251.672,00	3.028.535,05	1.646.605,60	1.877.805,40	34.849.618,05
São Paulo	44.778.613,50	83.769.294,00	30.000.000,00	32.824.750,50	19.340.000,00	26.367.242,96	237.079.900,96
Sergipe	5.999.998,00	700.000,00	3.840.485,00	1.659.372,54	1.362.565,45	1.097.385,30	14.659.806,29
Tocantins	6.000.000,00	2.496.879,00	2.361.609,00	3.164.154,07	1.687.330,43	1.274.106,15	16.984.078,65
TOTAL	366.270.913,84	251.973.334,00	279.391.825,48	174.589.933,71	91.942.785,77	76.470.971,94	1.259.208.211,57

Quadro 6: Recursos financeiros transferidos aos Estados, 2001-2006.

* Fonte: Relatório de avaliação de programa: Programa Sistema Único de Segurança Pública, TCU, 2005.

**Fonte: Relatório de atividades: implantação do SUSP, MJ, 2007.

Apesar da criação do Fundo Nacional de Segurança Pública em 2001, e do Sistema Único de Segurança Pública em 2004, apenas em dezembro de 2005 a Senasp cria o Sistema Nacional de Monitoramento da Implantação do SUSP, com o objetivo de acompanhar a implantação do SUSP nos Estados e, assim, garantir o seu êxito, identificando e corrigindo distorções, conforme consta no documento *Sistema Nacional de Monitoramento da Implantação do Sistema Único de Segurança Pública*, elaborado pelo Ministério da Justiça, em fevereiro de 2007.

Conforme este documento, o monitoramento da implantação é feito através da coleta anual de informações relativas a questões de caráter qualitativo, elaboradas a partir dos pressupostos estabelecidos no plano *Segurança Pública para o Brasil* e das ações desenvolvidas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública.

O instrumento de coleta é um questionário com 33 questões sobre a implementação do SUSP, em seis diferentes áreas: Gestão do Conhecimento, Reorganização Institucional, Valorização Profissional, Prevenção, Situação da Perícia e Controle Externo e Participação. Cada pergunta é respondida pelos Estados através da escolha entre duas opções, “a” e “b”, em que “a” representa um nível baixo de implantação e “b” representa um nível mediano ou total de implantação. Cada resposta precisa ser justificada através do envio de documentação comprobatória.

Das 33 questões do instrumento de coleta, seis estão diretamente ligadas à situação de integração das polícias estaduais:

- Questão 6: situação da implantação de programa visando a integrar os sistemas de informação das Polícias Civil e Militar.
- Questão 8: situação do processo de integração das organizações policiais estaduais no planejamento tático e estratégico das ações de segurança pública.
- Questão 10: situação do processo de implantação do Gabinete de Gestão Integrada.
- Questão 11: situação do processo de implantação do projeto de integração das corregedorias de polícia.

- Questão 15: situação do processo de implantação da Matriz Curricular Nacional nas Academias de Polícia e centros de formação.
- Questão 16: situação do processo de integração das instituições de ensino policial.

Analisando-se o Relatório de atividades de implantação do SUSP 2003-2006, o qual apresenta os resultados obtidos através do sistema de monitoramento até o ano de 2005, percebe-se que apenas o seu capítulo 6 é destinado exclusivamente à avaliação dos resultados do SUSP. Este capítulo apresenta as respostas obtidas dos Estados para as 33 questões do instrumento de coleta, divididas pelas seis áreas anteriormente citadas.

O Relatório apresenta também, na análise dessas respostas, uma classificação dos Estados em relação ao nível de implantação do SUSP. Embora essa classificação não tenha sido explicitada em parte alguma do documento, uma observação mais minuciosa permite identificar que ela atende ao critério da quantidade de respostas “b” obtidas pelo Estado, por área de análise, sendo considerada **baixa implementação** até 3 respostas “b”, **média implementação** 4 respostas “b”, e **alta implementação** acima de 5 respostas “b”.

Levando-se em conta as respostas obtidas para as 33 perguntas do instrumento de pesquisa, observa-se que, dos 25 Estados analisados, 10 (40% do total) apresentam nível **baixo** de implementação.

Se considerarmos apenas as seis questões estritamente relacionadas à integração das polícias, explicitadas anteriormente, observa-se que *12 dos 25 Estados analisados (48% do total) têm nível baixo de implementação*, aumentando para 17 (68%) se forem incluídos os com média implementação.

ESTADOS	6	8	10	11	15	16	Qtd de respostas "b"
Ceará	b	b	b	b	b	b	6
Mato Grosso	b	b	b	b	b	b	6
Minas Gerais	b	b	b	b	b	b	6
Pernambuco	b	b	b	b	b	b	6
Mato Grosso do Sul	b	b	b	a	b	b	5
Paraná	b	b	b	a	b	b	5
Rio Grande do Sul	b	b	b	a	b	b	5
Rondônia	b	b	b	a	b	b	5
Acre	b	a	b	a	b	b	4
Bahia	a	b	b	b	b	a	4
Goiás	b	a	b	b	b	a	4
Rio Grande do Norte	a	a	b	b	b	b	4
Sergipe	a	b	b	a	b	b	4
Alagoas	b	a	b	a	b	a	3
Distrito Federal	a	a	b	a	b	b	3
Espírito Santo	b	a	b	a	b	a	3
Maranhão	b	a	a	b	b	a	3
Santa Catarina	a	a	b	a	b	b	3
Amapá	a	a	b	a	b	a	2
Pará	a	a	b	a	b	a	2
Piauí	a	a	b	a	b	a	2
Rio de Janeiro	a	a	b	a	b	a	2
Roraima	a	a	b	a	b	a	2
São Paulo	a	a	a	a	b	b	2
Tocantins	b	a	b	a	a	a	2

Quadro 7 – Análise do Relatório de Atividades de Implantação do SUSP 2003-2006 quanto às questões relativas à integração das polícias estaduais. (Fonte: Elaboração própria)

PONTOS OBTIDOS	f	f ac	f ac %
0	0	0	0%
1	0	0	0%
2	7	7	28%
3	5	12	48%
4	5	17	68%
5	4	21	84%
6	4	25	100%

Quadro 8 – Frequência dos pontos obtidos pelos Estados nas questões relativas à integração das polícias, segundo Relatório de Atividades de Implantação do SUSP 2003-2006. (Fonte: Elaboração própria)

A análise da versão mais recente do relatório, editado em janeiro de 2008, com os dados do ano de 2006, revelou também aspectos interessantes.

Nesse novo relatório, o instrumento de coleta de dados foi modificado quanto às opções de resposta das questões, sendo acrescentada a alternativa “c”. A partir de então, a opção “a” representa ações que não estão sendo executadas ou não há documentação comprobatória suficiente para demonstrar a execução, a opção “b” representa ações que foram realizadas parcialmente, e a opção “c”, ações que estão sendo implementadas conforme o esperado. Em comparação com o instrumento de coleta anterior, equivale a um desmembramento da opção “b”, que antes representava a execução parcial ou total.

Conforme explicitado no documento, com base nessa nova metodologia estabelece-se o Índice de Implantação do SUSP, que é calculado a partir da soma dos pontos obtidos pelo Estado em cada resposta, atribuindo-se um ponto à resposta “b”, dois pontos à resposta “c” e nenhum ponto para a resposta “a”.

Assim como no relatório anterior, são apresentados, por área de avaliação, três níveis de implementação, baixa, médio e alto, e, de igual modo, não há esclarecimentos dos valores do Índice que definem essas categorias.

Em relação às seis questões que estavam sendo cotejadas aqui, ou seja, as diretamente ligadas à integração das polícias, duas delas foram retiradas no novo instrumento, a 10 (situação do processo de implantação do Gabinete de Gestão Integrada) e a 15 (situação do processo de implantação do projeto de integração das corregedorias de polícia), por terem sido consideradas como plenamente implementadas em todos os Estados, segundo avaliação da Senasp. Desse modo, caem de seis para quatro as questões que se referem diretamente à integração das polícias estaduais. O Quadro 9 mostra os resultados obtidos com essa nova metodologia para as quatro questões.

ESTADOS	6	8	11	16	Total de pontos (0 a 8)
Acre	b	c	a	b	4
Alagoas	b	a	a	b	2
Amazonas	c	b	c	b	6
Amapá	a	a	a	c	2
Bahia	b	b	b	b	4
Ceará	c	c	c	b	7
Distrito Federal	a	a	a	a	0
Espírito Santo	a	a	a	a	0
Goiás	c	c	c	b	7
Maranhão	a	a	c	b	3
Mato Grosso	c	b	b	b	5
Mato Grosso do Sul	c	b	a	a	3
Minas Gerais	b	b	c	b	5
Pará	b	b	a	c	4
Paraíba	a	a	a	a	0
Paraná	c	c	a	b	5
Pernambuco	c	c	c	c	8
Piauí	a	a	a	a	0
Rio de Janeiro	a	b	c	a	3
Rio Grande do Norte	a	a	c	a	2
Rio Grande do Sul	c	a	a	a	2
Rondônia	b	b	a	a	2
Roraima	a	c	a	c	4
Santa Catarina	a	a	c	b	3
São Paulo	b	c	a	b	4
Sergipe	a	b	a	a	1
Tocantins	b	a	b	c	4

Quadro 9 – Análise das questões relativas à integração das polícias estaduais, segundo Relatório de Atividades de Implantação do SUSP 2007. (Elaboração própria)

PONTOS OBTIDOS	f	f ac	f ac %
0	4	4	14,8
1	1	5	18,5
2	5	10	37,0
3	4	14	51,9
4	6	20	74,1
5	3	23	85,2
6	1	24	88,9
7	2	26	96,3
8	1	27	100,0

Quadro 10 – Frequência dos pontos obtidos pelos Estados nas questões relativas à integração das polícias, segundo Relatório de Atividades de Implantação do SUSP 2007. (Elaboração própria)

Considerando-se esses resultados e tendo em conta que de 0 a 2 pontos representa baixa implementação, 3 e 4 pontos representa a média implementação e 5 a 8 pontos representa alta implementação – valores obtidos a partir da análise do relatório – temos que 10 dos Estados analisados (37%) apresentam baixa implementação, aumentando para 74% se acrescentamos os de média implementação.

A comparação entre os resultados apresentados nos dois relatórios mostra pouco avanço no tocante à realização das ações de integração, pois se por um lado o percentual de Estados com baixa implementação cai de 48 para 37%, por outro lado o percentual de Estados com alta implementação também cai de 32 para 26% (Quadro 11). Note-se bem que em 2006 estão sendo consideradas apenas quatro questões (duas a menos que em 2005) e que o intervalo de pontos considerado para a categoria alta implementação também é maior que o do relatório anterior.

NÍVEL DE IMPLEMENTAÇÃO	2005	2006
Baixo	48%	37%
Médio	20%	37%
Alto	32%	26%

Quadro 11 – Comparação dos resultados obtidos pelos Estados nas questões relativas à integração das polícias, segundo os Relatórios de Atividades de Implantação do SUSP 2003-2006 e 2007. (Fonte: Elaboração própria)

Considerando-se o volume de recursos financeiros aplicados de R\$ 1,3 bilhão e o tempo decorrido de aplicação destes recursos – seis anos a contar da criação do Fundo Nacional e quatro anos a contar da efetivação do Sistema Único – pode-se concluir que esses resultados são ainda limitados.

Essa conclusão encontra apoio no Relatório de Auditoria Operacional (TC 022.180/2007-0) elaborado pelo Tribunal de Contas da União, no âmbito da Senasp, durante o segundo semestre de 2007. A auditoria teve por objetivo apenas verificar em que medida os mecanismos de gestão das informações criminais adotados pelas

organizações de segurança pública estaduais estão contribuindo para o planejamento e a atuação integrada das polícias, mas sua leitura minuciosa mostra aspectos importantes em relação à implantação do SUSP.

Por exemplo, em relação à existência de um sistema informatizado de registro único de ocorrências criminais (boletim de ocorrência unificado, utilizado pela Polícia Civil, Militar e Corpo de Bombeiros), item avaliado pela questão seis do instrumento de coleta de dados de implantação do SUSP, foi verificado que apenas Minas Gerais e Paraná possuem esse sistema, sendo que o Estado do Rio Grande do Sul adota um sistema parcialmente integrado de registro de ocorrências criminais. Ressalte-se que, conforme o relatório de auditoria, essa informatização se dá apenas na capital e na região metropolitana.

Em relação ao desempenho dos Gabinetes de Gestão Integrada, item que o sistema de monitoramento do SUSP não acompanha mais, por ser considerado plenamente realizado, a auditoria assinala que “o exame das atas de reunião dos GGIs, disponibilizadas pelos gestores de segurança dos estados visitados, trazem à tona a baixa eficácia dos gabinetes, no que diz respeito ao cumprimento das missões e atribuições de caráter estruturador e estratégico”.

Os achados da pesquisa realizada por Durante (2008), acerca do processo de gestão do SUSP no interior da Senasp, são também confirmadores da limitação dos resultados obtidos quanto à integração das polícias.

A primeira constatação de Durante (op. cit.) é de que:

... apesar de aparecer como meta estratégica para avaliação da implantação do SUSP há mais de três anos, **não existe nenhum gestor na Secretaria desempenhando ações no sentido de promover a integração das organizações policiais civis e militares no nível estratégico, que envolveria principalmente a constituição das áreas integradas de segurança pública (AISPs)**. Apesar de estar como critério que condiciona a liberação de recursos do FNSP para os estados, não existe material trabalhado pela equipe técnica da SENASP orientando a sua execução e não ocorreram reuniões com os gestores estaduais para tratar desse assunto específico. **Isso denota um descolamento entre, por um lado, as diretrizes estabelecidas formalmente para a SENASP e, por outro lado, as diretrizes seguidas pelos seus gestores** (DURANTE, 2008, p. 110, grifo nosso)

A partir dessa constatação, o trabalho segue analisando a gestão das ações na Senasp no tocante a sua concepção e planejamento, obtenção dos recursos financeiros para a execução, execução e, por fim, avaliação de resultados.

Quanto à concepção das ações, constatou-se que o processo é fortemente marcado pela autonomia dos gestores, os quais têm liberdade para escolher as demandas que devem ser atendidas e de que forma. Conforme Durante (op. cit.), nos casos em que o gestor é o demandante, por conta de suas ideias ou de demandas da sociedade, busca-se sustentar a ação nas diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública e do Planejamento Estratégico da Senasp. Porém, a maioria dos gestores entrevistados não conseguiu estabelecer claramente quais são essas diretrizes, evidenciando que, em verdade, os gestores buscam nessas diretrizes apenas o necessário para justificar sua ação, desvirtuando os conceitos originais do SUSP para englobar aquilo que atende a seus interesses.

No tocante ao planejamento das ações, verificou-se que ele “reflete menos as necessidades mensuradas a partir de métodos técnicos de coleta de informações e mais o atendimento das necessidades trazidas pelos representantes do público alvo da ação” (DURANTE, op. cit., p. 119-120), alternativa que, além de necessitar de menor esforço, é interessante à manutenção do equilíbrio político para a atuação da Senasp.

Quanto à obtenção de recursos financeiros para as ações, existem duas fases: (a) aprovação do projeto pelo Conselho Gestor do FNSP – órgão integrado por representantes de vários órgãos do Governo Federal (Ministério da Justiça, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Casa Civil da Presidência da República, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e Procuradoria-Geral da República), com a atribuição de examinar e aprovar os projetos que se candidatam à obtenção de recursos do FNSP – e (b) obtenção efetiva de recursos financeiros.

Durante (op. cit.), constatou que na fase (a) as avaliações do Conselho Gestor do FNSP priorizam a cobrança de aspectos técnicos dos projetos (planejamentos detalhados, cotações de preços bem realizadas, cronogramas de etapas de execução bem estruturados e outros), em detrimento de aspectos mais conceituais, como pertinência e aderência ao SUSP.

Na fase (b), a disponibilidade efetiva dos recursos financeiros dependerá dos gestores do Departamento de Administração de Recursos Financeiros (DEA) do Ministério da Justiça. Como esses gestores possuem o conhecimento técnico sobre

os procedimentos de repasse de recursos financeiros, e diante do constante quadro de restrição de recursos e ainda o caráter emergencial de certas demandas (que, apesar de não-planejadas, precisam ser atendidas), eles é que, na prática, controlam as ações que serão ou não realizadas, o que é feito conforme a sua compreensão sobre a importância dessas ações.

Quanto à execução das ações, conforme mostra Durante (op. cit.), inexistente acompanhamento por parte da Senasp em relação à execução das ações pelos Estados e Municípios que obtiveram recursos. A preocupação é, na verdade, com os aspectos formais – execução dos recursos dentro dos limites, dos prazos e das formalidades legais – e não com o conteúdo da ação. Ao final do projeto, o conveniente tem apenas de elaborar um relatório de prestação de contas, mostrando que os gastos ocorreram da forma prevista, não havendo demonstração dos resultados efetivos do projeto. Desse modo, os recursos do Fundo perdem o poder de pressionar os convenientes quanto à adoção das diretrizes do SUSP.

Por fim, em relação à avaliação de resultados, a pesquisa de Durante (op. cit.) revelou a inexistência de um consenso entre os gestores da Senasp sobre o conceito de resultado, sendo que, para a maioria deles, resultado é o produto ou serviço gerado com o fim do projeto (compra de equipamentos, realização de um curso entre outros). Assim, a avaliação de resultados tem foco maior sobre o monitoramento político do ambiente de execução que sobre a avaliação técnica das condições de execução ou o impacto da ação na situação da segurança pública. As cobranças, as quais geralmente têm origem em órgãos externos à Senasp (Gabinete do Ministro da Justiça, Ministério do Planejamento, Casa Civil), traduzem uma preocupação com o controle político sobre a execução do trabalho.

5.3 A INTEGRAÇÃO DAS POLÍCIAS NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA DOS ESTADOS ESTUDADOS.

Em Minas Gerais, a integração, não apenas das polícias, mas das estruturas do Estado como um todo, é elemento notoriamente inserido nas políticas públicas estaduais. A análise do plano estratégico daquele Estado, o denominado Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) evidencia essa constatação.

O PMDI estabelece uma estratégia de desenvolvimento para o Estado composta por um conjunto de seis estratégias setoriais, que atingem áreas prioritárias, quais sejam:

- Perspectiva integrada do Capital Humano
- Investimento e Negócios
- Integração Territorial Competitiva
- Sustentabilidade Ambiental
- Rede de Cidades
- Equidade e Bem-estar

Para que essas seis estratégias setoriais sejam efetivas, o PMDI prevê uma sétima estratégia, talvez a mais visível delas: o Estado para Resultados. Essa última estratégia consiste em um conjunto de medidas que buscam a eficiência do aparelho do Estado, com intensa mensuração dos resultados obtidos pelos diversos órgãos com a utilização dos recursos do Estado.

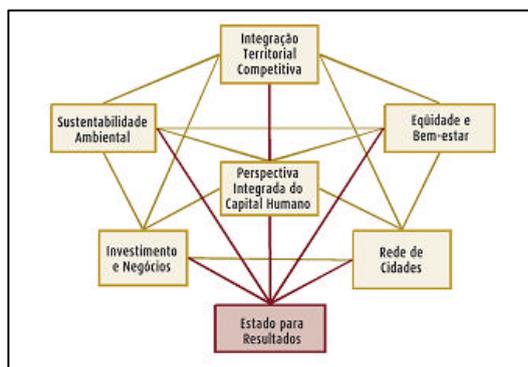


Figura 4 – “Diamante” da Estratégia proposto pelo PMDI (MINAS GERAIS, 2007, p 17).

As sete estratégias se articulam de forma interdependente, como um sistema, criando o que o PMDI denomina de “diamante da Estratégia de Desenvolvimento de Minas Gerais”.

Esse modelo de gestão estabelecido no PMDI, com aparente inspiração na *administração pública gerencial*, tem ainda como uma de suas bases um sistema de avaliação de desempenho organizacional e individual denominado de “Acordo de Resultados”.

O Acordo de Resultados, estabelecido pela Lei nº 17.600, de 1/07/2008 (em sua nova versão) e regulado pelo Decreto 44.873 de 14/08/2008, é, em essência, um *contrato de gestão*, instrumento inserido na administração pública brasileira com a Reforma do Aparelho do Estado de 1995, no qual há uma formalização do compromisso da autoridade contratante em fornecer os meios e a autonomia necessários e da autoridade contratada em atingir os resultados acordados. No caso em questão, a legislação estabelece que o contratante é o próprio Governador do Estado, tendo como intervenientes os Secretários da Fazenda e de Planejamento e Gestão, e o contratado é o dirigente do órgão que se disponibiliza a cumprir o acordo.

Conforme a legislação citada, a formalização do Acordo ocorre em duas etapas. Na primeira, é pactuada a estratégia do Governo (definida no PMDI), estabelecendo os grandes resultados a serem perseguidos por cada setor de governo. Na segunda, essa estratégia de Governo é desdobrada em um conjunto de ações e indicadores que possibilitem identificar e mensurar o papel de cada uma das equipes de trabalho que integram o órgão contratado. Os indicadores de desempenho do órgão são acompanhados por uma Comissão de Acompanhamento e Avaliação, integrada por servidores públicos pertencentes ao acordante e também ao acordado. Se as metas estabelecidas são atingidas, é pago um prêmio por produtividade, que chega ao nível do servidor, sendo que, para isso, o órgão contratado deve realizar também uma avaliação de desempenho individual.

Todo esse conjunto de ações de modernização do Estado tem reflexo direto nas organizações policiais, que também são levadas à busca de melhoria dos seus resultados, posto que a área de Defesa Social é também uma das chamadas “áreas de resultado” definidas no PMDI, conforme é mostrado na Figura 5.

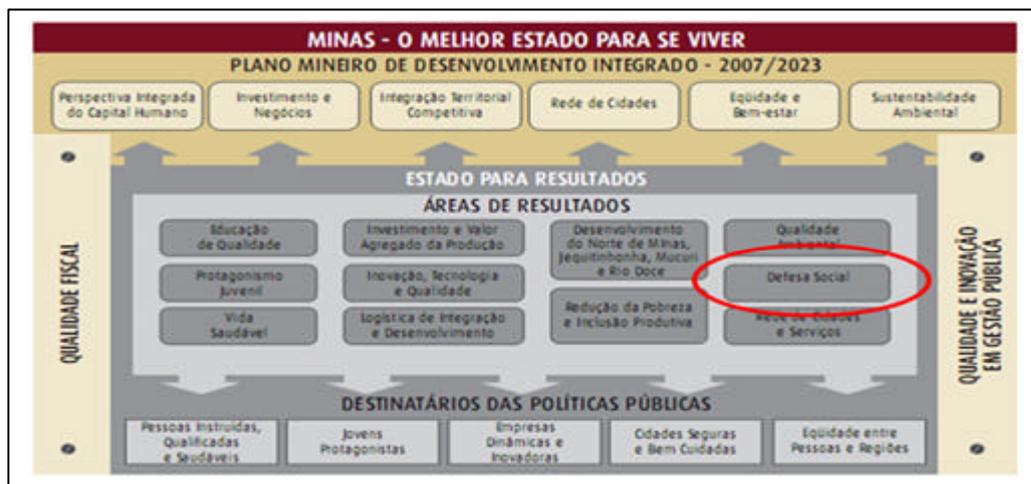


Figura 5 – Áreas de resultado do PMDI (MINAS GERAIS, 2007, p. 27).

As primeiras modificações são observadas com a Lei Delegada nº 49, de 02/01/2003, que altera a estrutura orgânica do Poder Executivo mineiro, com a extinção e criação de diversas Secretarias de Estado. Dentre essas modificações, as Secretarias de Segurança Pública e de Justiça e Direitos Humanos são fundidas em uma nova Secretaria, a de Defesa Social, cuja estrutura é inicialmente definida pela Lei Delegada nº 56, de 29/01/2003.

O inciso I do Art. 2º dessa última Lei coloca como competência da recém-criada Secretaria:

... elaborar, executar e coordenar, em conjunto com a Polícia Militar, a Polícia Civil, o Corpo de Bombeiros Militar, a Defensoria Pública e entidades da sociedade civil organizada, o Plano Estadual de Segurança Pública e o **sistema integrado de defesa social**; (grifo nosso)

Mais adiante, na mesma Lei, no Art. 3º, dois órgãos da nova estrutura criada se destacam: o Colegiado de Integração da Defesa Social e a Superintendência de Integração do Sistema de Defesa Social.

Conforme o decreto 43.295, de 29/04 de 2003, o Colegiado de Integração da Defesa Social é composto pelas autoridades da cúpula estratégica da segurança pública estadual, como o Secretário de Defesa Social, Secretário-Adjunto, Chefe da Polícia Civil, Comandante Geral da Polícia Militar e outros, e tem como principal finalidade a gestão articulada das organizações que compõem o sistema de defesa social.

Já a Superintendência de Integração foi criada especificamente para coordenar, supervisionar e avaliar as atividades relativas à integração entre os órgãos que compõem o Sistema de Defesa Social, cabendo-lhe a execução de políticas de ensino integrado, a coordenação da integração dos sistemas de informação, a execução de políticas públicas destinadas à integração do planejamento estratégico e operacional das organizações policiais, dentre outras competências.

Posteriormente, com a Lei Delegada nº 117, a estrutura da Secretaria de Defesa Social é novamente alterada, e a Diretoria de Avaliação de Atuação e Qualidade da Superintendência de Integração é transformada em Superintendência de Avaliação e Qualidade da Atuação do Sistema de Defesa Social, ficando responsável pela integração das Corregedorias e do Ensino, através de Diretorias específicas.

Desse modo, conclui-se que em Minas Gerais a questão da integração das polícias está não só contemplada como política pública como também com uma estrutura organizacional em nível de Secretaria de Estado que possibilita o desenvolvimento de ações nesse sentido.

No caso da Bahia, a integração das polícias não surge com destaque na política do Estado para a área.

A análise do Plano Plurianual 2008-2011 do Governo de Estado da Bahia mostra, como um dos seus pontos importantes, a mudança na forma de condução do Estado. A leitura das partes iniciais do Plano indica que há uma pretensão do governo que ora se instala de mudar a forma de relação entre Estado e sociedade, bem como a estratégia e o modelo de desenvolvimento do Estado. Isso se evidencia quando o texto cria um comparativo entre o momento atual e o que vinha sendo desenvolvido nos últimos anos, através dos governos anteriores.

Essa mudança está baseada no que foi denominado de *governança solidária*. Segundo Rudá Ricci (2008), a governança solidária é um modelo de gestão do Estado desenvolvido a partir da experiência de alguns governos de orientação mais social, como é o caso da Prefeitura de Porto Alegre.

Essa denominação é, na verdade, uma variação do que alguns cientistas políticos vêm chamando de governança social ou democrática. Governança é

definida como a capacidade de estruturar administrativamente o Estado para que ele possa responder adequadamente às demandas da sociedade. A adjetivação “social” ou “democrática” implica envolvimento amplo da sociedade, com descentralização do processo decisório, a fim de que as pessoas – que são, em última instância, as beneficiárias das ações do Estado – também passem a ter participação ativa na definição dos rumos desse próprio Estado. Conforme Ricci (op. cit.):

É uma via de mão dupla, porque empodera a sociedade civil, mas exige uma profunda mudança de cultura e atitude dos representantes sociais do município. Da capacidade de formular uma agenda a partir de interesses dispersos e de mobilizar a população para pressionar as autoridades públicas, as lideranças sociais passam a obrigatoriamente saber analisar dados e informações gerenciais, saber elaborar projetos e ações intersetoriais (por território), saber gerenciar e monitorar a execução das ações, saber articular politicamente e comunicar com sua base social.

Conforme a mensagem do PPA 2008-2011, a Governança Solidária que se pretende implantar no Estado tem como elementos centrais os seguintes princípios:

- a *Ética* no tratamento das questões públicas;
- a *Democracia* permeando a relação entre governo e sociedade;
- a *Transparência* e o *Controle Social* das ações de governo, especialmente através dos conselhos de políticas públicas e dos fóruns territoriais;
- a *Participação Cidadã* na formulação e implementação das políticas públicas;
- o compromisso com a *Efetividade* e a *Territorialização* das ações
- a *Transversalidade* e a *Descentralização* administrativa.

Outro ponto de destaque na apresentação do PPA 2008-2011 é a indicação das áreas consideradas relevantes para a atuação do Estado. Na leitura da mensagem, pode-se perceber que algumas áreas de atuação do Estado estão sendo priorizadas, de acordo com a forma como o governo percebe o conceito de desenvolvimento. Nesse sentido, o atual governo parece pretender fazer um contraponto aos modelos de desenvolvimento anteriormente adotados no Estado.

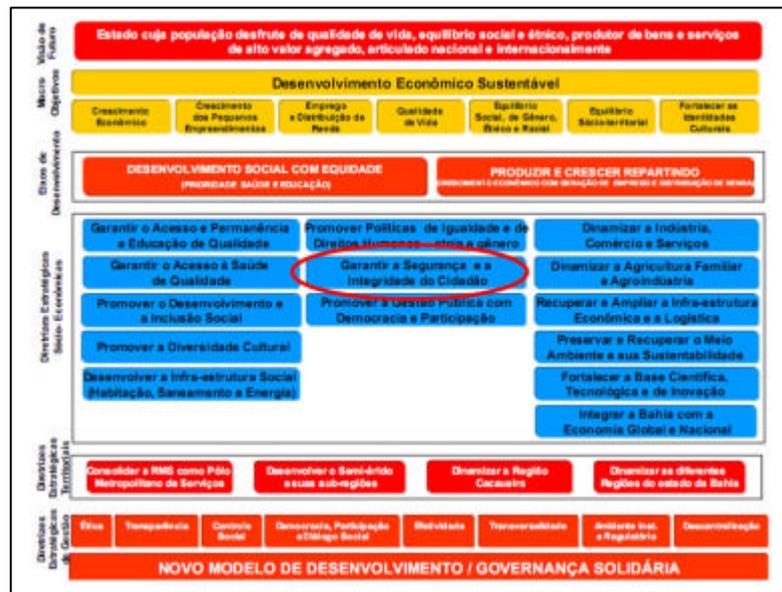


Figura 6 – Modelo de gestão do PPA 2008-2011, Governo do Estado da Bahia (BAHIA, 2007).

Dentro do modelo de gestão estabelecido no PPA 2008-2011 (Figura 6), nota-se que a área de segurança pública e defesa civil está contemplada na diretriz estratégica denominada *“Garantir a segurança e a integridade ao cidadão, centrando ações na informação, na inteligência, na prevenção e no respeito aos direitos humanos”*.

A análise dos programas de governo contidos nessa diretriz estratégica, apresentados no PPA 2008-2011, mostra que estes compreendem ações nas áreas de gestão e infraestrutura do sistema prisional, educação para o trânsito, melhoria do atendimento no sistema DETRAN, defesa civil e também na modernização da segurança pública.

Nota-se que apenas um programa está voltado para a integração das polícias: *“Polícia Integrada, Sociedade Protegida”*. Entretanto, verificando-se as ações desse programa (Figura 7), percebe-se que elas não se destinam propriamente à integração, mas sim à continuidade das ações das polícias Civil, Militar e Técnica.

Ação Orçamentária		
Localização/Descrição	Produto	Quantidade
Metropolitano de Salvador		
Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico na Área de Segurança Pública	Pesquisa realizada	8
Estado		
Implantação e Promoção da Polícia Comunitária	Policiamento comunitário implantado	96
Instauração de Inquéritos Policiais	Inquérito policial instaurado	148.000
Desenvolvimento de Atividade Continuada de Policiamento Preventivo – Polícia Civil	Atividade policial desenvolvida	1
Desenvolvimento de Atividade Continuada de Inteligência Policial Civil	Atividade desenvolvida	1
Realização de Operações Especiais da Polícia Civil	Operação realizada	40
Policiamento Judiciário em Eventos Populares	Evento policiado	320
Análises Criminais e em Medicina Legal	Perícia realizada	320.000
Desenvolvimento de Atividade Continuada de Inteligência Policial Militar	Atividade de inteligência desenvolvida	1
Expedição e Registro de Carteira de Identificação Civil	Carteira expedida	4.800.000
Realização de Missões Especiais e de Inteligência	Missão desenvolvida	4
Policiamento Preventivo em Eventos Populares	Evento policiado	320
Desenvolvimento de Atividade Continuada de Policiamento Preventivo – Polícia Militar	Atividade policial desenvolvida	1

Figura 7 – Ações do programa “Polícia Integrada, Sociedade Protegida” (BAHIA, 2007).

Por outro lado, a análise da Lei 9.006 de 04/02/2004, que define a estrutura organizacional da Secretaria da Segurança Pública da Bahia, mostra a existência de alguns órgãos que refletem a busca da integração das organizações policiais, como por exemplo a Superintendência de Gestão Integrada da Ação Policial, que tem como principal atribuição a promoção da integração das funções e atividades de segurança pública, através de planejamento, avaliação e análise das operações policiais, a Corregedoria Geral, cujo papel é assessorar o Secretário de Segurança no acompanhamento, controle e avaliação da regularidade do funcionamento e operação das organizações policiais, e o Gabinete de Gestão Integrada, do qual se falará mais adiante.

Tem-se então, no caso da Bahia, uma estrutura organizacional na Secretaria de Segurança Pública que possibilita a realização de ações destinadas à integração das polícias. Entretanto, a política de segurança pública do Estado não demonstra esse direcionamento.

No caso do Rio de Janeiro, de forma semelhante ao que acontece na Bahia, a análise do Plano Plurianual do governo do Estado para o período 2008-

2011 – PPA 2008-2011 – no que concerne a investimentos programados para a Secretaria de Estado de Segurança, constatou a previsão de apenas dois programas, um deles relacionado às polícias Militar, Civil e Técnica (*Programa de Prevenção e Combate ao Crime*) e o outro direcionado especificamente para a Polícia Civil (*Programa de Implementação das Unidades do Programa Delegacia Legal*).

No Programa de Prevenção e Combate ao Crime, constatou-se a existência de apenas dois projetos (dentre os vinte e três previstos) relacionados ao processo de integração entre as polícias. São eles o *Projeto de Centralização dos Órgãos da Estrutura da Secretaria de Estado de Segurança*, cujo objetivo é promover a centralização e integração dos Comandos da Secretaria de Estado de Segurança, das Polícias Civil e Militar do Estado do Rio de Janeiro, visando à dinamização das ações e decisões atinentes à área de segurança pública de forma sistematizada e abrangente e, *Projeto Polícia Integrada - Comando, Controle, Comunicação, Computação e Inteligência*, cuja finalidade é Integrar "on line" os 39 (trinta e nove) Batalhões Operacionais da Polícia Militar, as 06 (seis) Unidades Operacionais Especiais e uma Companhia Independente com as Delegacias Legais e Delegacias Especializadas, agilizando as tarefas operacionais executadas e melhorando o patrulhamento ostensivo e as investigações.

No aspecto estrutural, ocorre em 1995, a revogação do decreto estadual nº 689 de 1983, que separava as polícias em duas secretarias de estado – *Secretaria de Estado de Polícia Militar* e *Secretaria de Estado da Polícia Civil* –, fundindo-as em um comando unificado através da Secretaria de Estado de Segurança Pública.

Em 1999, a lei estadual nº 3.329 cria o Instituto de Segurança Pública, autarquia denominada RIOSEGURANÇA, com a atribuição de assegurar, executar, gerenciar e administrar, de forma uniprocedimental, por intermédio das Polícias Civil e Militar, a política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, promovendo, ainda, o aprimoramento profissional dos membros daquelas corporações.

Em 2000, a lei nº 3.403 cria a Corregedoria Geral Unificada (CGU) que, inserida diretamente na estrutura do Poder Executivo, visa a atuar independente das

corregedorias das polícias, com autonomia para desenvolver apurações disciplinares relativas a condutas imputadas como irregulares de servidores das duas instituições.

Por fim, no organograma da Secretaria de Estado de Segurança, foi ainda criada a Subsecretaria de Planejamento e Integração Operacional, com o intuito de promover empenho estratégico para o desenvolvimento de processos integrados de atuação das Polícias Civil e Militar.

Portanto, no caso do Rio de Janeiro, tem-se uma situação idêntica ao que ocorre na Bahia, com uma estrutura organizacional da segurança pública que possibilita o desenvolvimento de ações voltadas para a integração, embora a política pública definida no Plano Plurianual contemple de forma superficial essa questão.

Os resultados disso se evidenciam nas ações realizadas pelas organizações policiais de cada um desses Estados, conforme se analisa a seguir.

5.4 AÇÕES DESENVOLVIDAS PELAS POLÍCIAS ESTADUAIS NO TOCANTE A INTEGRAÇÃO.

5.4.1 Integração das organizações policiais no nível estratégico.

Um dos pontos cruciais da integração das polícias estaduais é a integração em nível estratégico, ou seja, a que ocorre entre os dirigentes máximos do sistema de segurança pública estadual. De fato, a integração desses dirigentes é fundamental, no mínimo por dois aspectos. Primeiramente, porque é no nível estratégico que acontecem as decisões de grande porte que afetam o funcionamento das organizações policiais. O nível estratégico representa o maior nível do processo decisório organizacional e, portanto, é para ele que convergem as decisões que os demais escalões gerenciais não conseguiram responder, ainda mais em se tratando de organizações hierarquizadas como são as organizações policiais.

Por outro lado, no campo subjetivo, a integração dos líderes máximos dessas organizações tem o poder de transmitir forte mensagem aos escalões inferiores, pois, conforme Bergamini (1994), ao exercer seu poder o líder consegue

influenciar a rede de significados que constitui a essência da cultura da organização

Para induzir a criação dessa integração estratégica, a Secretaria Nacional de Segurança Pública criou a figura do Gabinete de Gestão Integrada estadual (GGI), através de protocolo de intenções firmado entre os Governos Estaduais e Governo Federal, referente à adesão ao Sistema Único de Segurança Pública – Susp, entre julho e agosto de 2003.

O GGI é um fórum deliberativo e consultivo formado pelas principais autoridades estaduais do campo da segurança pública, que, atuando de forma consensual e respeitando a autonomia dos integrantes, deve estabelecer e implementar a política integrada de segurança pública. A criação e formalização do GGI é condição essencial para que um determinado Estado possa receber recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública.

A integração da cúpula estratégica assume, deste modo, uma condição importante dentro da política de integração do SUSP.

Em Minas Gerais, a integração de nível estratégico ocorre através do Colegiado de Integração do Sistema de Defesa Social, que foi instituído através da Lei Delegada nº 56, de 29/01/2003 (e posteriormente mantido com a Lei Delegada 117, de 25/01/2007, que altera e estrutura da Secretaria de Defesa Social) e regulado através do Decreto 43.295, de 29/04 de 2003. Pela definição legal, o Colegiado foi criado com a finalidade de permitir gestão articulada das organizações que compõem o sistema de defesa social, sendo o fórum máximo para discussão e deliberação acerca dos problemas críticos do sistema, cabendo-lhe as seguintes competências:

- Formular e aprovar diretrizes e estratégias visando à integração do sistema de defesa social do Estado de Minas Gerais.
- Definir e aprovar grupos de trabalho para o tratamento de assuntos específicos.
- Formular e aprovar planos, programas e metas integradas para o sistema de defesa social do Estado de Minas Gerais.
- Acompanhar a gestão operacional de integração dos diversos segmentos que compõem a defesa social.

- Avaliar o cumprimento dos planos e metas estabelecidas.

O Colegiado é presidido pelo próprio Secretário de Defesa Social, tendo ainda como participantes as seguintes autoridades:

- Secretário Adjunto de Defesa Social;
- Subsecretário de Administração Penitenciária;
- Comandante-Geral da Polícia Militar de Minas Gerais;
- Chefe da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais;
- Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais;
- Defensora Pública Geral do Estado de Minas Gerais.

De acordo com as informações obtidas nas entrevistas com os dirigentes da segurança pública em Minas Gerais, o funcionamento do Colegiado tem sido fundamental para o compartilhamento dos problemas organizacionais e tomada conjunta de decisões acerca desses problemas. Outro papel fundamental que o Colegiado tem exercido é o acompanhamento do desempenho das unidades policiais, visto que, periodicamente, os gestores policiais (Delegado e Comandante de Companhia) das Áreas Integradas apresentam ali os resultados dos seus indicadores de desempenho. As reuniões do Colegiado ocorrem semanalmente, sempre às segundas-feiras, a partir das 14h. Segundo Andrade (2006), essa rotina vem se mantendo desde abril de 2005, pois antes disso as reuniões eram mensais.

Conforme a opinião de um dos dirigentes entrevistados, um ponto fundamental que tem permitido o sucesso do funcionamento do Colegiado é a representatividade dos seus participantes. O Secretário é visto como legítimo representante das demandas da segurança pública junto ao Governador do Estado e recebe dele a consideração correspondente. De forma idêntica, os dirigentes das organizações ali representadas são vistos como seus legítimos representantes, conseguindo, dessa forma, fazer com que as posições e decisões adotadas no Colegiado realmente sejam confirmadas no interior das organizações.

Um elemento adicional, também apontado nas entrevistas, que reforça a ideia de integração estratégica é a “Resolução Conjunta”, instrumento normativo

através do qual diversas as decisões do Colegiado são formalizadas. Essas resoluções, que são assinadas conjuntamente pelo Secretário de Defesa Social, Chefe de Polícia Civil, Comandante Geral da PM e demais integrantes do Colegiado, dão às decisões do Colegiado força normativa, sendo posteriormente utilizadas pelas organizações do sistema de defesa social para orientar suas ações.

Na Bahia, a integração da cúpula estratégica ocorre no Gabinete de Gestão Integrada, criado através do Decreto Estadual nº 9.335, de 22/02/05, em atendimento ao Protocolo de Intenções MJ/Nº 017/2003, celebrado entre o Ministério da Justiça e o Estado da Bahia, e com base no Termo de Referência para formação de GGI, elaborado coletivamente no Seminário Formação de Lideranças Estratégicas para os GGI, evento promovido pela Senasp em 28/08/2003. Conforme descrito em seu Regimento Interno, trata-se de um fórum deliberativo e executivo, que opera por consenso, sem hierarquia, respeitando a autonomia das instituições que o compõem, objetivando a coordenação do Sistema Único de Segurança Pública no Estado.

Conforme esse dispositivo legal, o GGI da SSP-Bahia tem com membros natos as seguintes autoridades:

- Secretário da Segurança Pública (presidente)
- Secretário da Justiça e Direitos Humanos;
- Delegado-Chefe da Polícia Civil da Bahia;
- Comandante Geral da Polícia Militar;
- Diretor do Departamento de Polícia Técnica;
- Diretor Geral do Departamento Estadual de Trânsito;
- Representante da Secretaria Nacional de Segurança Pública;
- Superintendente Regional da Polícia Federal;
- Superintendente Regional da Polícia Rodoviária Federal.

O Decreto de criação acrescenta ainda a possibilidade de participação, como membros convidados, de representantes de outras organizações, tais como Poder Judiciário, Ministério Público Estadual e Federal, Forças Armadas, Agência

Brasileira de Inteligência, Ordem dos Advogados do Brasil e os Conselhos Comunitários de Segurança constituídos no Estado.

Posteriormente, com o Decreto Nº 10.484 de 05/10/2007, a composição do GGI foi alterada para atender à demanda estabelecida pela Senasp através do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), sendo acrescentados o Secretário de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza e o Secretário de Promoção da Igualdade.

A análise das atas de reunião do GGI-Bahia mostra que, desde a sua criação, a periodicidade de realização de reuniões está em torno dos sete meses. De acordo com as entrevistas realizadas, a principal deliberação adotada pelo GGI-Bahia foi a aprovação da configuração das Áreas Integradas (AISP).

As entrevistas realizadas indicaram que a cúpula estratégica da segurança pública da Bahia realiza outra modalidade de reunião denominada de “Reunião de Avaliação”, com o propósito de tratar de questões de caráter mais operacional. Sem uma composição regulada por norma, os participantes dessa reunião podem variar.

A análise das últimas atas destas reuniões mostra que, geralmente, estão presentes representantes da estrutura da Secretaria da Segurança e das organizações policiais, principalmente os que respondem pelo serviço operacional, tais como o Comandante de Policiamento da Capital e o Coordenador de Operações, da Polícia Militar, ou o Diretor do Departamento de Polícia Metropolitana e o de Crimes Contra a Vida, da Polícia Civil, além dos dirigentes maiores dessas organizações. A periodicidade média de realização dessas reuniões, evidenciada nas atas, é de aproximadamente três semanas.

No Rio de Janeiro, não ficou evidenciada a existência de colegiado ou outro órgão com papel de integração da cúpula estratégica. Exercendo esse papel, existe a Subsecretaria de Planejamento e Integração Institucional, cuja função primaz se refere ao desenvolvimento efetivo do processo de integração entre as polícias civil e militar. Nesse contexto, situam-se em paralelo às estruturas organizacionais das duas polícias, porém com a participação integrada de representantes de ambas, repartições relacionadas às áreas de planejamento operacional, incluindo o campo de informações, ensino e corregedoria.

Segundo apontam as entrevistas realizadas, ao se estabelecerem metas para a redução dos índices de criminalidade sob a responsabilidade comum das duas polícias, vem se favorecendo a definição e o reconhecimento da necessidade tanto de planejamentos operacionais integrados quanto, por demanda naturalmente consequente, de eventos educativos em níveis de capacitação e especialização, também conjuntos.

5.4.2 Integração do planejamento tático e operacional das polícias.

Um dos problemas apontados no plano *Segurança Pública para o Brasil* é o da não coincidência das áreas de responsabilidade territorial das unidades da Polícia Civil e Militar.

Conforme o diagnóstico nele apresentado, hoje em muitos Estados brasileiros, a área de atuação das delegacias distritais não coincide com as circunscrições dos batalhões da Polícia Militar, sendo que essa delimitação acaba recortando aleatoriamente lotes de ruas sem vinculação aos planos diretores de desenvolvimento urbano ou a variáveis demográficas, sociológicas, econômicas e outras.

Para corrigir esse problema, o plano sugere a integração operacional das polícias através da criação de Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs), dividindo o Estado em circunscrições territoriais, cada uma sob a responsabilidade conjunta de uma unidade da Polícia Civil e outra da Polícia Militar.

Em Minas Gerais, o planejamento tático e operacional da atuação das polícias está fundamentado em três pilares: a integração das áreas geográficas, a “metodologia IGESP” e a Diretriz Integrada de Ação Operacional (DIAO).

A integração das áreas geográficas de atuação das polícias Civil e Militar ocorreu através da criação das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP). Buscou-se, com as AISPs, fazer com que a área de atuação de uma Delegacia coincidissem com a área de uma Unidade da Polícia Militar, de modo a tornar o Delegado e o Comandante da Unidade PM responsáveis pelos índices de criminalidade de uma área delimitada.

Conforme Andrade (2006), antes da efetivação das AISP, a Polícia Civil estava dividida em 53 macrorregiões, subdividindo-se em Delegacias seccionais, Delegacias distritais e Delegacias de comarca. Por sua vez, a Polícia Militar se dividia, no nível macro, em 12 macrorregiões, subdivididas em Batalhões, Companhias, Pelotões e Destacamentos da Polícia Militar. Através de Resolução Conjunta, em julho de 2003, foi criada uma comissão mista para estudar o quadro e apresentar a proposta de integração territorial.

A solução apresentada pela comissão, considerando as estruturas organizacionais das polícias e também os indicadores criminais do Estado, propunha uma integração geográfica que se desdobra em três níveis: estratégico, com a Região Integrada de Segurança Pública – RISP; tático, Área de Coordenação Integrada de Segurança Pública – ACISP; e operacional, com a Área Integrada de Segurança Pública – AISP.

A RISP é integrada por uma Região de Polícia Militar e um Departamento de Polícia Civil. A ACISP é integrada por um Batalhão de Polícia Militar ou uma Companhia Independente e uma Delegacia Seccional ou uma Delegacia Regional da Polícia Civil. Por fim, a AISP é integrada por uma Companhia, Pelotão ou Destacamento, orgânicos da Polícia Militar, e uma Delegacia Distrital, de Comarca ou de Município, da Polícia Civil. A figura 8 resume essa estrutura.



Figura 8 – Estrutura de integração geográfica das polícias em Minas Gerais (SECRETARIA DE DEFESA SOCIAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS).

Atualmente, o Estado conta com 16 RISP, para as quais estão sendo construídas sedes próprias, conforme projeto arquitetônico aprovado pelo Colegiado de Integração do SDS.

Andrade (op. cit.) aponta que a integração territorial das polícias em Minas Gerais ocorreu de forma lenta. Houve um grande intervalo de tempo para publicação das primeiras resoluções de delimitação de áreas, sendo que a velocidade de produção dessas normas só aumentou efetivamente a partir de 2005. Houve grandes dificuldades também na obtenção de consenso entre as instituições policiais, com resistências de ambas as partes, principalmente da Polícia Civil, que teve de passar por maiores modificações estruturais. A autora cita ainda fato interessante a respeito da ocupação dos 2º e 3º andares do prédio sede da RISP 1. Cada polícia utiliza metade desses andares, até com alternância entre os lados ocupados, devido à impossibilidade de consenso sobre a instituição que se posicionaria no andar mais alto.

A estrutura de integração territorial da segurança pública mineira é gerenciada através de um modelo de gestão denominado IGESP - Integração e Gestão da Segurança Pública. Trata-se de uma metodologia que visa ao controle dos índices criminais de uma determinada área, através do monitoramento e avaliação contínuos desses índices e do planejamento integrado de ações das polícias Civil e Militar, no sentido de mantê-los dentro das metas definidas.

Esse modelo de gestão foi desenvolvido com apoio do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP), ligado à UFMG, e se baseia no COMPSTAT (Computer Statistics), o modelo americano que serviu de base para a implantação da política de “tolerância zero” em Nova York e outras cidades americanas.

Segundo as informações obtidas nas entrevistas com as autoridades da segurança pública mineira e também nos trabalhos de Andrade (op. cit.) e Cruz e Batitucci (2006), o IGESP consiste na utilização dos dados de ocorrências policiais reunidos em um sistema integrado e outras informações pertinentes para a elaboração, pelo Delegado e Comandante PM da AISP, do Diagnóstico Orientado para Gestão e Solução de Problemas (DOGESP). Esse diagnóstico envolve informações tais como índices criminais da área, padrões de atuação criminal, possíveis causas dos crimes, reuniões realizadas com o Conselho Comunitário local, planejamento de ações para o controle da criminalidade. Como o diagnóstico deve ser preenchido conjuntamente, ele acaba servindo como elemento indutor do

aumento de interações entre o Delegado e o Comandante PM responsáveis pela AISP.

Posteriormente, essa diagnose é apresentada pelos responsáveis pela AISP em reunião semanal, da qual participam os responsáveis pelas unidades integradas hierarquicamente superiores nos níveis de ACISP e RISP, representantes das unidades e estruturas especializadas das polícias Civil e Militar com ação sobre a AISP, promotores de justiça, juízes, autoridades municipais e outros convidados, além de um representante da Secretaria de Defesa Social. Para Andrade (op. cit.), a presença desse último componente é importante para “garantir certa neutralidade em relação às instituições policiais.” (Andrade, 2006, p. 124).

O funcionamento da integração territorial e do modelo de gestão IGESP é complementado pela Diretriz Integrada de Ações e Operações do Sistema de Defesa Social de Minas Gerais (DIAO), aprovada através da Resolução Conjunta n.º 055/08, 24/06/2008. Trata-se de um conjunto de protocolos de ação policial, com definição de conceitos e procedimentos comuns às instituições envolvidas, ocorrências típicas de polícia, categorias típicas de bombeiro militar e ações e operações decorrentes do Sistema de Defesa Social. Os protocolos delimitam o alcance da atuação de cada um dos órgãos integrantes do sistema, em função do tipo de ocorrência.

Na Bahia, também foram criadas Áreas Integradas de Segurança Pública – AISP –, conforme portaria do Secretário de Segurança nº 184, 21/03/2007, em um total de vinte e uma, todas situadas em Salvador. De forma idêntica ao que acontece em Minas Gerais, as AISP criadas estabelecem uma relação entre uma determinada área geográfica e unidades operacionais da Polícia Civil e Militar. Conforme o projeto, a relação é de uma Companhia Independente da Polícia Militar (CIPM) para uma Delegacia (Circunscrição Policial – CP), embora em seis das vinte e uma AISP ocorra a relação de uma Circunscrição Policial para duas Companhias Independentes.

Não houve, entretanto, como no caso mineiro, a criação de mecanismos padronizados para o planejamento operacional integrado e nem para a avaliação de índices criminais, o que leva os Delegados responsáveis pelas CP e os comandantes das CIPM a buscarem resultados isoladamente. As entrevistas

indicaram que, na maioria dos casos, a colaboração operacional entre esses Delegados e Comandantes ocorre em razão de aproximação pessoal criada por iniciativa própria.

As entrevistas também indicaram que, mesmo a integração geográfica prevista na portaria que cria as AISP em Salvador ainda não ocorre de todo, principalmente em razão de dificuldades administrativas para a criação de novas CP em quantidade necessária para a adequada correlação com as CIPM. Em razão disso, perduram situações que a citada norma pretendia solucionar no curto prazo, como a relação de uma CIPM com até quatro CP.

No caso do Rio de Janeiro, o Decreto. Est. nº 26.324 do ano de 2000, estabeleceu a estrutura administrativa básica, atribuições e disposições gerais do Instituto de Segurança Pública (RIOSEGURANÇA). No que tange às disposições sobre sua Diretoria Executiva, ela foi composta pelo Diretor de Polícia Ostensiva (Comandante Geral da Polícia Militar), pelo Diretor de Polícia Judiciária (Chefe da Polícia Civil) e ainda mais dois diretores desatrelados das Corporações, um jurídico e outro administrativo-financeiro. Foram definidas, no art. 6º, alíneas **b** e **c** do referido Decreto, respectivamente, as atribuições de *“unificar procedimentos em nível de gerentes de áreas”* bem como, *“zelar pelo fiel cumprimento da política de Segurança Pública e pelo que estiver estabelecido nesse Decreto”*.

No atual período, contudo, pode-se verificar que, embora já existam planejamentos e propostas para o funcionamento de Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP), esses procedimentos ainda não foram absorvidos e ocorrem, em algumas situações, por interações meramente pessoais entre comandantes e delegados, de forma idêntica ao que acontece na Bahia.

Existem áreas que deveriam atrelar Unidades da Polícia Militar, em nível de Batalhões e Circunscrições da Polícia Civil, em nível de Delegacias, onde estariam sendo discutidos indicadores e metas estabelecidos pela Secretaria de Segurança Pública, a partir de dados estatísticos das próprias Organizações policiais e estudos do RIOSEGURANÇA, para o combate à criminalidade específica em tais dimensões territoriais, o que deveria se processar através do planejamento de ações de forma integrada.

Dessa maneira, evidencia-se a realidade de que, no campo do planejamento tático e operacional, as ações têm se desenvolvido por duas motivações específicas, que são a de bom relacionamento pessoal entre comandantes e delegados, ou por determinação da Secretaria Estado de Segurança, através da sua Subsecretaria de Planejamento e Integração Institucional, não sendo possível registrar a situações em que ocorram por iniciativa das próprias organizações policiais. Ainda assim, mesmo nas condições em que ele tem ocorrido, as entrevistas mostram que este quadro tem sido considerado satisfatório para os representantes das duas Corporações.

5.4.3 Integração dos sistemas de informação das polícias.

A questão da integração de informações do sistema policial sempre foi um ponto sensível e de solução delicada. No diagnóstico documentado no projeto Segurança Pública para o Brasil, os autores afirmam que: *“Em outras palavras, sem um sistema organizado de informações automatizadas, o Brasil fica condenado a derrotas no combate ao crime, consolidando-se o quadro de impunidade que tem caracterizado nosso país.”* (BRASIL, 2003, p. 28). Mais adiante, no mesmo documento, os autores apontam como principais problemas das polícias brasileiras: *“1) coleta, registro, produção, distribuição e processamento precários das informações, gerando dados inconsistentes e pouco confiáveis, e inviabilizando diagnósticos, análises prospectivas e definição de orientações estratégicas”.* (BRASIL, 2003, p. 29)

De fato, é sabido que cada organização policial tem o seu sistema específico para registro de ocorrências e análise de dados, o que dificulta a produção de informações sobre segurança pública.

A solução dada por Minas Gerais para esse problema foi a criação do Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS), previsto no art. 3º da Lei nº 13.968, de 27/07/2001, e regulado pelo Decreto Estadual 43.778, de 12/04/2004.

O SIDS consiste de um sistema que permite o gerenciamento integrado dos dados relativos à área de defesa social, gerados a partir das ocorrências

policiais e de bombeiros, das investigações policiais, do processo judicial e da execução penal. Participam do SIDS os órgãos vinculados à Secretaria de Defesa Social (Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros Militar e Subsecretaria de Administração Penitenciária), ficando assegurada também a participação do Tribunal de Justiça do Ministério Público estadual.

Conforme os dispositivos legais que o regulam, o SIDS tem como principais objetivos: a integração e padronização das ações relativas ao atendimento das ocorrências e procedimentos policiais para despacho de viaturas; a criação e manutenção da base de dados única, formada pelo lançamento de registros de fatos policiais, de trânsito, de meio ambiente, de bombeiros e outros afins; o estabelecimento de metas conjuntas para a redução dos índices de criminalidade; o acompanhamento dos procedimentos policiais e de bombeiros, desde o registro do fato policial até a execução penal, dentre outras.

Para atender a esses propósitos, o sistema se articula sobre quatro estruturas básicas. A primeira delas, que corresponde à dimensão estratégica e decisória do sistema, é o Conselho Gestor do SIDS, composto de forma paritária por representantes indicados pelas organizações participantes, responsável pela gestão integrada das informações.

A segunda estrutura, que corresponde à dimensão tecnológica do sistema, é a integração dos sistemas de informação utilizados pelos órgãos vinculados à Secretaria de Defesa Social e outros de interesse. Fazem parte dessa estrutura, principalmente: o módulo de Controle de Atendimento e Despacho (CAD), que registra os atendimentos telefônicos de emergência e o envio de viaturas para o atendimento a essas ocorrências; o Sistema de Informações Policiais (SIP) e o PCNet, utilizados pela Polícia Civil para o acompanhamento de inquéritos e outras comunicações internas; o Sistema de Informações Prisionais (INFOPRI) e o Sistema de Informações Penitenciárias (INFOPEN), da Subsecretaria de Administração Penitenciária; além do Sistema Integrado de Comarcas (SISCOM), do Tribunal de Justiça.

Um elemento também essencial nessa integração de sistemas de informação é o módulo de Registro de Eventos de Defesa Social (REDS), que consiste numa espécie de boletim eletrônico de ocorrências único, utilizado para

registro das ocorrências que chegam ao conhecimento tanto da Polícia Civil quanto da Polícia Militar, evitando-se duplicidade de registro para um mesmo fato, além de permitir o acompanhamento do percurso de uma ocorrência policial desde a sua origem até a finalização, com a sequência de providências adotadas.

As duas estruturas restantes, que compõem a dimensão operacional do sistema, são o Centro Integrado de Atendimento e Despacho (CIAD) e o Centro Integrado de Informações de Defesa Social (CINDS).

O CIAD representa a reunião, em um mesmo espaço físico, dos centros de operações e comunicações das organizações do sistema de defesa social: o Centro Integrado de Comunicações Operacionais da Polícia Militar (CICOP), a Divisão de Operações de Telecomunicações da Polícia Civil (CEPOLC) e o Centro de Operações de Bombeiros Militar (COBOM). Tem como principais atividades o atendimento de chamadas telefônicas emergenciais, que é feito por operadores não-policiais, o envio de recursos operacionais (equipes de radiopatrulhamento, essencialmente) para o atendimento de ocorrências e o processamento dos registros dessas ocorrências.

O CINDS é o órgão responsável pela análise criminal do SIDS, a partir dos dados gerados pelo funcionamento do sistema. Compete-lhe, portanto, o planejamento, a organização, a coordenação e a execução de estudos, pesquisas e trabalhos de natureza estatística, com vistas a estabelecer um quadro da realidade criminal do Estado.

Para alcançar os seus objetivos, o CINDS se apoia nas bases de dados dos sistemas de informação existentes nos órgãos vinculados à Secretaria de Defesa Social, já citados anteriormente.

Segundo Andrade (op. Cit.), a integração dos sistemas de informação encontrou muitas resistências por parte das organizações policiais, sendo demorado o consenso a respeito das soluções tecnológicas que deveriam ser adotadas, o que levou a um atraso no desenvolvimento dos projetos. Segundo a autora, isso se deveu, ao menos em parte, ao fato de que as escolhas relativas ao sistema canadense *Mobilair*, usado como solução tecnológica básica, e a consultoria para adaptação dessa solução à realidade mineira, por exemplo, foram tomadas

isoladamente pela Polícia Militar, que já havia iniciado o desenvolvimento de um sistema para a análise e geoprocessamento dos registros de ocorrências criminais.

Na Bahia, existem dois sistemas destinados à integração de informações: o Sistema de Informações da CENTEL (Central Única de Telecomunicações) e o Sistema Integrado de Gestão de Informações Policiais (SIGIP).

O Sistema de Informações da CENTEL (SIC) destina-se ao registro das ocorrências policiais emergenciais, que são notificadas a partir das chamadas telefônicas realizadas pelos cidadãos. Em síntese, pode-se dizer que o SIC gerencia o registro, atendimento e acompanhamento das ocorrências emergenciais.

A Central Única de Telecomunicações é o espaço físico que reúne as centrais de comunicação das polícias Civil, Militar, Técnica e ainda do Corpo de Bombeiros. As chamadas telefônicas que para lá convergem são triadas inicialmente por um atendente, que seleciona o tipo de ocorrência e envia a informação para uma das mesas operadoras correspondentes das policias ou dos bombeiros, a partir das quais os recursos para solução da ocorrência são enviados e o atendimento é acompanhado até o final.

O SIC permite que a ocorrência seja registrada pelo atendimento telefônico, anotando-se os dados iniciais, acompanhada pela mesa operadora correspondente, que registra os dados relativos ao atendimento realizado pelos prepostos policiais enviados ao local, e ainda supervisionada pelos Coordenadores (Capitães da PM e Delegados da PC que monitoram as ocorrência durante um certo turno de serviço).

Por sua vez, o Sistema Integrado de Gestão de Informações Policiais (SIGIP) está sendo projetado como o macro sistema de gerenciamento de informações da estrutura da segurança pública na Bahia.

O SIGIP será constituído por cinco partes, ou “módulos”: o módulo de administração, responsável pela gestão de usuários, definição de perfis e níveis de acesso, auditoria e acompanhamento da utilização do sistema; o módulo de gestão, que permitirá o gerenciamento de pessoas e recursos para o planejamento de ações policiais; o módulo de operações, destinado ao apoio às operações cotidianas das organizações policiais, como registro e tratamento de ocorrências, gestão de custodiados, registros de laudos periciais e outros; o módulo de inteligência criminal,

responsável pelo tratamento e acompanhamento das investigações criminais; e o módulo de inteligência gerencial, que permitirá a utilização dos dados para otimização dos processos e da aplicação recursos gerenciais.

O SIGIP ainda está em fase de desenvolvimento. O primeiro módulo que deverá ser finalizado é o de operações, devido a sua importância no controle das ações operacionais das polícias. Diferentemente do que ocorre em Minas Gerais, o módulo de operações não prevê uma entrada de dados através de boletim único. Em outras palavras, cada polícia permanecerá com seu padrão de registro e codificação de ocorrências já existente, com algumas modificações. Entendeu-se que, em razão das diferenças entre os tipos de registro das polícias Civil e Militar, a entrada de dados também deveria ser diferente.

Entretanto, uma polícia poderá, se desejar, aproveitar dados já registrados anteriormente por outra. Por exemplo, uma ocorrência já registrada pela Polícia Militar pode ter seus dados aproveitados, no todo ou em parte, pela Polícia Civil, no caso de um cidadão necessitar registrar o fato também na Circunscrição Policial.

O sistema gerará, apesar disso, um banco de dados único, que, em tese, pode ser consultado por ambas as polícias, resultando que dados registrados pela Polícia Civil poderão ser consultados pela Polícia Militar e vice-versa, desde que o usuário tenha permissão para fazê-lo. Contudo, ainda não há definições quanto a isso.

As entrevistas apontaram que, durante as reuniões para desenvolvimento do sistema, houve tentativas, por parte das organizações policiais, de limitar o acesso aos seus dados. Curioso também é o fato de que a documentação do sistema trata de forma diferenciada os registros da Polícia Civil e da Polícia Militar, com as denominações de “ocorrências da Polícia Civil” e “atendimentos da Polícia Militar”.

Quanto à integração dos sistemas de informações das polícias civil e militar no Rio de Janeiro, como nos demais segmentos estratégicos da gestão de cada uma das organizações policiais, cabe observar que também eles se mantêm independentes. Não foi observada a existência de sistema de informações integrado.

Atualmente, em termos práticos, pode-se verificar que o Instituto de Segurança Pública (RIOSEGURANÇA) é que vem colaborando para o processamento sistemático e integrado de informações entre as polícias, a partir da coleta, concentração, análise e processamento de dados operacionais de cada uma das duas instituições, divulgando-os em seguida para ambas, de forma que possam auxiliar no planejamento operacional tanto das Delegacias quanto das Unidades Operacionais da Polícia Militar.

5.4.4 Integração das instituições de ensino policial.

O projeto *Segurança Pública para o Brasil* tem uma proposta audaciosa em relação à formação de policiais no país: a unificação da formação. A ideia aqui é de que os policiais civis e militares – pertençam eles à base operacional ou aos níveis gerenciais mais acima – sejam formados em uma única academia, “*descentralizada, fundada nos preceitos da legalidade democrática e do respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana*” (BRASIL, 2003, p. 27). Essa formação unificada de policiais é apontada como elemento essencial para que possa ocorrer uma integração das ações preventivas e investigativas que são realizadas pelas polícias.

Dessa forma, a proposta apresentada pela Senasp, através do citado projeto, envolve, dentre outras coisas:

- Criação de um Núcleo de Formação em Segurança Pública e Proteção Social, integrante da Senasp, com função de supervisionar a formação de policiais no país.
- Elaboração, por esse Núcleo, de documento que estabeleça os parâmetros mínimos para a formação e requalificação de policiais.
- Desenvolvimento de parcerias com Universidades e Centros de Pesquisa, para desenvolvimento do processo educacional.

Um dos primeiros passos dados nessa direção foi a elaboração, pela Senasp, da Matriz Curricular Nacional, construída com a colaboração de policiais e consultores, com objetivo de estabelecer os parâmetros e conteúdos para a

formação de policiais. A Matriz Curricular Nacional deveria, a partir de então, ser utilizada como base para reformulação dos currículos de cursos de formação de policiais em todo país, como caminho para Academias de Polícia únicas ou integradas.

Em Minas Gerais, observou-se que não há cursos de formação de policiais, tanto de nível operacional quanto de nível gerencial, que sejam realizados de forma integrada. Conforme as informações obtidas nas entrevistas, apesar de a Matriz Curricular Nacional ser utilizada como base para a elaboração dos currículos desses cursos, a formação ainda é feita de forma isolada por cada organização policial.

Ainda conforme as entrevistas, há cursos de capacitação para policiais que ocorrem de forma integrada, sendo promovidos, nesse caso, pela própria Secretaria de Defesa Social. O exemplo mais expressivo citado é o Treinamento Policial Integrado, um curso de capacitação com 40 horas-aula, que compreende disciplinas teóricas e práticas, pelo qual passam os policiais civis e militares que atuam nas AISP do Estado. O curso vem sendo realizado desde 2003 e discute conteúdos tais como técnica policial, planejamento integrado, atuação em local de crime e ainda outras questões que envolvem a atuação integrada de policiais. A Matriz Curricular Nacional também foi utilizada para apoiar a estrutura curricular desse curso.

Há ainda outros cursos de curta duração realizados de forma integrada, tais como o Treinamento para Multiplicadores com Armas de Fogo, o Curso de Mediação de Conflitos, o Curso de Promotor e de Multiplicador de Polícia Comunitária, o Curso Integrado de Promotor e de Instrutor de Direitos Humanos e outros.

Segundo Andrade (op. cit.), os relatórios de avaliação das turmas do Treinamento Policial Integrado apontam como problema o “boicote” das organizações policiais no envio dos policiais para realizar o curso. Houve turmas em que apenas metade das vagas disponíveis foi ocupada, em razão desse problema. Essa situação foi levada para discussão no Colegiado de Integração ao menos quatro vezes. Logo após essas discussões, o problema diminuía, voltando a ocorrer algum tempo depois.

Nessa mesma linha, as entrevistas mostraram que é preciso observar detalhes às vezes sutis na realização dos cursos integrados, como, por exemplo, o equilíbrio entre a quantidade de participantes de cada organização policial ou a oferta de material didático igual para todos, pois a não-observância dessas questões pode levar a “insinuações” de que esta ou aquela organização está sendo privilegiada. Ainda atendendo a essa lógica, os cursos são realizados alternadamente nos espaços de formação da Polícia Civil e Militar.

Na Bahia, o quadro é bastante semelhante ao de Minas Gerais. Os cursos de formação das organizações policiais são realizados de forma independente pelas respectivas unidades de ensino.

As entrevistas indicaram que desde 2004 vêm sendo realizadas discussões entre os integrantes da área de ensino das organizações policiais, coordenadas pela Superintendência de Gestão Integrada da Ação Policial da SSP (SIAP), com vistas à implantação da Matriz Curricular Nacional. O Curso de Formação de Oficiais da PM está iniciando, em 2009, a implantação de um novo currículo do curso, que absorve as diretrizes da MCN. Já a Academia da Polícia Civil não pode fazer o mesmo em relação à formação de Delegados, em razão de o Edital do concurso para ingresso na carreira, que é anterior a essas discussões, já definir a estrutura do curso, posto que ele é uma das etapas de seleção.

Praticamente não há cursos oferecidos de forma integrada, com participação conjunta de servidores das organizações policiais, exceto alguns patrocinados pela própria Senasp, como é o caso do curso de Promotores de Polícia Comunitária.

Um exemplo curso integrado citado nas entrevistas são os cursos de Especialização em Segurança Pública (CESP) e o de Especialização em Gestão Estratégica da Segurança Pública (CEGESP), que são promovidos pela Polícia Militar, através de sua Academia e que ocorrem com turmas mistas apenas para o nível de Oficiais, Delegados e Peritos. Entretanto, recentemente, um curso similar, promovido pela Academia da Polícia Civil em parceria com a Fundação Luiz Eduardo Magalhães, realizado no período entre setembro de 2007 e agosto de 2008, na Bahia, denominado Programa de Desenvolvimento Permanente para

Gestores, contou apenas com a participação de Delegados e Peritos, não sendo destinadas quaisquer das 120 vagas disponíveis a integrantes da Polícia Militar.

No caso do Rio de Janeiro, tanto a Polícia Militar quanto a Polícia Civil têm os seus órgãos de ensino, que seguem matrizes curriculares independentes, voltadas para a formação e capacitação específicas dos seus efetivos policiais. Há, contudo, um Centro Integrado de Ensino que funciona junto ao Instituto de Segurança Pública e em sintonia com os propósitos da Subsecretaria de Planejamento e Integração.

Não obstante continuem existindo órgãos de ensino específicos em cada uma das polícias, as entrevistas ressaltaram que vem se buscando a integração tanto a partir da transversalidade de conteúdos, por meio de matrizes curriculares de bases comuns, quanto por meio da convivência entre servidores de ambas as Corporações.

Em nível embrionário do processo integrador das Corporações a partir do segmento ensino, o Curso Superior de Polícia (CSP), voltado para a gestão estratégica de segurança pública, que, na Polícia Militar, constitui requisito obrigatório ao desenvolvimento do plano de carreira dos Oficiais Superiores, vem ocorrendo com o planejamento de turmas mistas, integradas por Oficiais e Delegados de Polícia, embora seja desenvolvido sob a regência da Fundação Getúlio Vargas. Alguns cursos em nível de capacitação de policiais também já foram realizados através da organização de turmas mistas, embora não estejam integrados nos planejamentos regulares das duas organizações.

5.4.5 Integração das Corregedorias das polícias.

De forma idêntica ao que ocorre na área de ensino, a área correcional não mostra muitos avanços nos Estados estudados.

Em Minas Gerais, os trabalhos nessa área se iniciaram com a criação do Colegiado de Corregedorias dos Órgãos da Defesa Social, através do Decreto Estadual nº. 43.695, de 11/12/2003. Esse Colegiado é integrado pelo Secretário-Adjunto de Defesa Social, que o preside, e também pelos Corregedores da Polícia

Civil e da Militar, o Corregedor do Corpo de Bombeiros Militar, o Diretor de Correições da Subsecretaria de Administração Penitenciária, o Ouvidor da Polícia, e um integrante da Defensoria Pública do Estado, contando ainda com a participação de representantes do Ministério Público Estadual, da Comissão de Direitos Humanos, da Assembleia Legislativa do Estado e um membro da OAB-Minas Gerais. Conforme o citado decreto, o Colegiado de Corregedorias tem por finalidade planejar, organizar, coordenar, gerenciar e avaliar as ações operacionais das atividades de correição das polícias e do Corpo de Bombeiros.

Conforme as entrevistas realizadas, foi ainda criado, em 2006, o Sistema Integrado de Corregedorias de Defesa Social (SICODS), que consiste na reunião das sedes das Corregedorias das polícias e de bombeiros em uma única instalação física, fora de instalações da Polícia Civil ou Militar. As entrevistas apontaram ainda que a construção desse prédio único foi emblemática para a integração nessa área, mas, apesar de ocuparem um mesmo espaço físico, cada organização ainda realiza suas atividades independentemente da outra, mesmo nos casos em que há policiais civis e militares envolvidos na mesma situação.

Outro projeto que está em implantação no campo correccional, segundo as informações obtidas, é a Equipe de Prevenção e Qualidade do SICODS, que se trata da circulação de policiais pelas ruas da Capital, utilizando um veículo padronizado da Secretaria de Defesa Social, com vistas a observar, coibir e mesmo atuar corretivamente nos casos de desvios de policiais no desempenho de suas atividades. Mesmo nesse caso, não serão utilizadas equipes mistas.

Na Bahia, a integração correccional se iniciou com a criação da Corregedoria Geral da Secretaria de Segurança Pública, através da Lei nº 8.538 de 20/12/2002. Esta lei define como atribuição principal desse órgão o assessoramento do Secretário no acompanhamento, controle e avaliação da regularidade do funcionamento e operação dos órgãos policiais vinculados à Secretaria, no tocante à apuração de feitos investigatórios. Em síntese, a Corregedoria Geral parece funcionar como uma espécie de interlocutora entre as Corregedorias das organizações policiais, e o Secretário de Segurança, como um órgão coordenador do que se pode chamar de “sistema de corregedorias” da segurança pública baiana.

Segundo a sua lei definidora, a Corregedoria Geral da SSP-Bahia tem como atribuições, dentre outras:

- Desenvolver programas voltados para o desenvolvimento e aperfeiçoamento dos servidores das Polícias Civil, Militar e Técnica, que atuam no segmento correccional.
- Elaborar relatórios gerenciais periódicos sobre as ações de desenvolvimento correccional dos recursos humanos do Sistema Estadual de Segurança Pública.
- Manter atualizado o cadastro dos servidores do Sistema Estadual de Segurança Pública envolvidos em irregularidade e o controle dos respectivos procedimentos apurativos.
- Elaborar relatórios das suas atividades para fins de análise, informando, periodicamente, a critério do Corregedor Geral, eventuais irregularidades e excessos de prazo.

O grande projeto que está em andamento nessa área, segundo relatado em entrevista, é a construção de uma edificação para abrigar as sedes da corregedoria Geral e da Corregedoria das Polícias, de forma idêntica ao que aconteceu em Minas Gerais. Atualmente, cada uma dessas corregedorias ocupa um prédio próprio, no qual funcionam isoladamente. A ideia é que a integração física possa favorecer a integração em outras dimensões. Apesar disso, as apurações ainda são realizadas, em sua maioria, pelas próprias organizações policiais, salvo em alguns casos em que isso é feito pela Corregedoria Geral. A justificativa apresentada para isso nas entrevistas é que a legislação atual das organizações policiais impossibilita que apurações sobre policiais civis possam ser feitas por policiais militares e vice-versa.

De forma idêntica às anteriores, as polícias, no Rio de Janeiro, continuam mantendo, cada uma, a sua corregedoria, que funciona diretamente sob a gestão respectiva de suas autoridades orgânicas; assim, em geral, exercem atividades convencionais, independentes da Secretaria de Estado de Segurança.

Foi criada, porém, a partir da Lei nº 3.403 de 15 de maio de 2000, a Corregedoria Geral Unificada (CGU), órgão ligado à estrutura do Poder Executivo e atrelado à Secretaria de Segurança Pública, cujas atribuições são as seguintes:

- receber sugestões sobre o aprimoramento de seus serviços, reclamações e notícias de irregularidades e abuso de poder, relacionadas a policiais civis e militares.
- instaurar procedimentos, inclusive processos administrativos, para apurar infrações disciplinares de natureza grave e penais imputadas a policiais.
- desenvolver atividades correcionais nas unidades policiais civis e militares, sem prejuízo das correições internas realizadas pelas corporações.
- decidir sobre os recursos de atos punitivos interpostos de policiais civis ou militares estaduais, no âmbito das respectivas corporações.

5.5 CONCLUSÕES EM RELAÇÃO À HIPÓTESE 1.

Os dados apresentados mostram que, no âmbito federal, os resultados apresentados pela política de integração das polícias representada pelo SUSP são ainda limitados, considerando-se o volume de recursos financeiros aplicados e o tempo decorrido.

Diversos problemas foram identificados na gestão do SUSP no tocante à integração das polícias, sendo talvez o principal deles a inexistência de gestor na Senasp cuidando dessa área. Além disso, as diretrizes do Plano Nacional de Segurança nem sempre são observadas no desenho das ações a serem implementadas pelos gestores da Senasp, o que leva a um distanciamento entre as intenções para a integração das polícias expressas no SUSP e a realidade.

Na esfera estadual, também não se observa um destaque para a integração das polícias, exceto no caso de Minas Gerais, onde a integração é uma tônica nas políticas do governo como um todo, e não apenas no campo da

segurança pública. Nos demais casos, os Planos Plurianuais apresentam ações de manutenção das práticas rotineiras das polícias.

Mais ainda, no âmbito das organizações policiais dos Estados estudados, os resultados da integração não se mostram avançados, mesmo no Estado considerado como “alta implantação” (Minas Gerais). O quadro a seguir apresenta um resumo dos achados nas polícias estaduais, de acordo com as dimensões analisadas.

DIMENSÕES DE ANÁLISE	MINAS GERAIS	BAHIA	RIO DE JANEIRO
Política de integração	Integração claramente definida na política de segurança pública estadual.	Integração definida de forma difusa na política de segurança pública estadual.	Integração definida de forma difusa na política de segurança pública estadual.
Integração estratégica	Reuniões constantes da cúpula estratégica. Decisões conjuntas também são frequentes.	Reuniões esparsas da cúpula estratégica. Decisões independentes são mais frequentes.	Reuniões esparsas da cúpula estratégica. Decisões independentes são mais frequentes.
Integração operacional	Integração geográfica bem definida e implantada na Capital e parte do Interior. Modelo de gestão da integração bem definido, através do IGESP.	Integração geográfica definida, mas não-implantada na Capital, e não-definida e não-implantada no Interior. Inexistência de modelo de gestão da integração nesse nível.	Integração geográfica definida, mas não-implantada, na Capital, e não-definida e não-implantada no Interior. Modelo de gestão da integração nesse nível.
Integração dos sistemas de informação.	Existência de sistema integrado de informações, implantado, com compartilhamento de dados e registro único de ocorrências.	Existência de sistema de informações não-integrado plenamente, não-implantado, sem compartilhamento de dados e sem registro único de ocorrências.	Inexistência de sistema de informações integrado, ocorrendo consolidação posterior dos dados.
Integração correccional.	Corregedorias independentes, ocupando um mesmo espaço físico.	Corregedorias independentes, ocupando espaços físicos diferentes.	Corregedorias independentes, ocupando espaços físicos diferentes.
Integração do ensino.	Academias independentes, com cursos de formação independentes. Dificuldade de realização de cursos integrados.	Academias independentes, com cursos de formação independentes. Dificuldade de realização de cursos integrados.	Academias independentes, com cursos de formação independentes. Dificuldade de realização de cursos integrados.

Quadro 12: Resumo dos achados da pesquisa de campo (Fonte: elaboração própria).

Poder-se-ia argumentar que esses resultados são devidos apenas à forma de implementação da política pública, no caso o SUSP.

Como já foi dito no capítulo 2, é notório que as políticas de segurança pública no país sofrem de diversos problemas, que começam na sua formulação e prosseguem por todo o *policy cycle*.

Entretanto, isso não explica totalmente o fato de as políticas estaduais não absorverem a integração das polícias como elemento importante, apesar da injeção de recursos financeiros feita pela Senasp. Também não explica o fato de, mesmo no Estado em que se verificou um alinhamento entre as políticas federal e estadual, as organizações policiais ainda não se mostrarem plenamente integradas. Do mesmo modo, também não explicam o comportamento observado nas organizações policiais estudadas no que tange à integração.

Assim, o meu argumento neste trabalho é de que há outras causas adicionais, as quais podem se tornam aparentes sob a ótica do institucionalismo sociológico, e que estão relacionadas com as hipóteses 2 e 3, as quais serão analisadas, no capítulo seguinte.

6 EXPLICANDO A INTEGRAÇÃO DAS POLÍCIAS A PARTIR DO INSTITUCIONALISMO SOCIOLOGICO: HIPÓTESES 2 E 3.

6.1 VERIFICANDO A HIPÓTESE 2: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MODELO POLICIAL BRASILEIRO.

A segunda hipótese desta pesquisa é a de que o modelo policial brasileiro encontra-se institucionalizado, absorvendo como mito a divisão do ciclo policial no âmbito dos Estados, o que dificulta os esforços de integração das organizações policiais estaduais.

Conforme mostrado no capítulo 3, deduz-se essa hipótese a partir da conjugação dos modelos de Tolbert-Zucker e Dimaggio-Powell sobre o processo de institucionalização, das considerações de Oliver acerca da desinstitucionalização e das considerações de Meyer e Rowan acerca da formação de mitos institucionais.

Essa hipótese assume que a mudança em organizações institucionalizadas será mais difícil quanto mais sedimentado estiver o campo organizacional. Da mesma forma, se as mudanças pretendidas confrontam os mitos institucionalizados, e se não há sinais de desinstitucionalização, mais difícil ainda se torna a mudança.

Para a análise dessa hipótese, estudou-se o processo de evolução do modelo policial brasileiro buscando compreender a sua formação, se está ou não institucionalizado e se há sinais de desinstitucionalização.

6.1.1 O período inicial: de 1808 a República Velha.

Torres (1977) afirma que, nos primeiros séculos da colonização do país, a ação policial e judicial era exercida arbitrariamente pelos Governadores Gerais, com apoio dos donatários das Capitanias Hereditárias. O corpo policial, até então, era composto por *Quadrilheiros*, a exemplo do que existira em Portugal com a função de conter o surto de assaltos nas estradas lusas. Conforme Salem (2007), os Quadrilheiros foram criados em 1603, em Lisboa, e suas atribuições definidas nas Ordenações Filipinas. Constituíam um polícia não profissionalizada, com múltiplos encargos (investigação, patrulhamento e repressão), em relação direta com a estrutura do judiciário, integrada por Juízes.

Conforme Salem (op. cit.), a vinda da Família Real portuguesa para o Rio de Janeiro, em 1808, aumentou a atratividade dessa Capital em relação às populações circunvizinhas. Em 1769, a população da Capital era constituída de 70% de homens livres, caindo, em 1821, para 55%. Essa alteração deveu-se, principalmente, ao tráfico negreiro, ligado ao desenvolvimento econômico da cidade. Desse fato decorre um natural aumento da violência gestada nas relações sociais entre os brancos proprietários de terras e os negros, escravos ou libertos sem ocupação. Outro ponto notável é o aumento do número de lojas, principalmente as pertencentes a comerciantes estrangeiros, as quais normalmente não empregavam caixeiros brasileiros, o que dificultava ainda mais a vida do brasileiro livre e não-proprietário, e aumentava as tensões entre portugueses e brasileiros.

Nesse contexto, fez-se necessário o surgimento de uma organização policial, o que ocorreu em 05 de abril de 1808, com a criação da Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil, nos moldes da que já havia sido criada décadas antes em Lisboa.

Esse organismo agrupava funções legislativas, policiais e judiciais, sendo encarregado de definir os comportamentos que seriam considerados criminosos, julgar e punir os autores de crimes, além de fiscalizar o cumprimento da sentença. Note-se, porém, que tais ações eram principalmente voltadas para uma determinada camada da sociedade, conforme aponta o próprio Alvará do Príncipe Regente:

... toda e qualquer pessoas particular, que for inspirada pelo zelo do bem comum, que resulta na extirpação dos vagabundos e homens ociosos sem legitimação [...]

Tendo mostrado a experiência os perniciosos abusos que fizeram os vadios e os facinorosos [...]

... porque os pobres mendigos, quando pela sua idade e força corporais não podem servir ao Reino, são a causa de muitas desordens, e o escândalo de todas as pessoas prudentes... (Salem, 2007, p. 16)

Em junho de 1808, D. João VI dividiu a cidade do Rio de Janeiro em dois distritos judiciais, ficando cada um sob responsabilidade de um “juiz do crime”, subordinados ao Intendente Geral, exercendo atribuições de natureza policial e judicial. Isto evidencia o fato de que, nesse primeiro momento, as estruturas de polícia e justiça eram indistintas.

Entretanto, em 13 de maio de 1809 é criada a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia do Rio de Janeiro, por Decreto Real, do qual se transcreve o fragmento abaixo (Souza, 1986, p. 7):

Sendo de absoluta necessidade prover a segurança e tranquilidade pública desta cidade, cuja população e tráfego têm crescido consideravelmente, e se aumentará todos os dias pela afluência de negócios inseparáveis das grandes Capitais; e havendo mostrado a experiência que o estabelecimento de uma Guarda Militar de Polícia é o mais próprio não só para o sossego público, mas ainda para obstar as danosas especulações de contrabando, que nenhuma outra providência, nem a mais rigorosa das leis proibitivas têm podido coibir; sou servido criar uma Divisão Militar da Guarda Real de Polícia desta Corte, com a possível semelhança daquela que tão reconhecidas vantagens estabeleci em Lisboa.

Essa Divisão tinha por incumbência o patrulhamento ostensivo na Capitania do Rio de Janeiro, constituindo-se, conforme Salem (op. cit.), no primeiro núcleo profissional de uma polícia de vigilância ostensiva.

Curioso é que a unidade tinha uma dupla subordinação: ao Intendente Geral de Polícia e ao Governador das Armas da Corte (comandante do Exército), conforme se pode também observar no seu Decreto de criação, no fragmento transcrito a seguir:

O Comandante desta Guarda será sujeito ao Governador das Armas da Coroa, de quem receberá o santo todos os dias, e ao Intendente Geral da Polícia para execução de suas requisições e ordens que irá em pessoa receber todas as manhãs; sendo obrigado a dar a um e a outro parte de todos os sucessos e novidades que tiverem acontecido no dia e noite precedente, além daquela que deve dirigir ao Ministro de Estado dos Negócios da Guerra, e dos Negócios do Brazil, que o é também da Fazenda. (SOUZA, op. cit., p. 7)

Note-se que, apesar de o Decreto de criação da Divisão Militar de Polícia citar a necessidade de prover segurança aos cidadãos, evidencia-se no texto a necessidade de proteção da Corte e dos interesses econômicos do Estado que se estabelecia, mister que certamente seria melhor alcançado através de uma força passível de ser identificada ostensivamente e com uma estruturação militar, o que lhe garantiria uma ordenação rígida, com respeito aos princípios hierárquicos e disciplinares.

A segurança provida por essas organizações criadas direcionava-se à repressão de grupos sociais específicos. Essa conclusão se fortalece a partir dos relatos históricos das “façanhas” do Major Miguel Nunes Vidigal, subcomandante da força policial recém-criada. A fama do Major Vidigal criou-se a partir da brutalidade com que tratava os participantes de batuques, vadios, ociosos, quilombolas e capoeiras, agredindo e prendendo indiscriminadamente sem qualquer formalidade legal. Nessa época, a preocupação das autoridades era reprimir a população escrava, que se constituía em quase metade dos moradores da cidade do Rio de Janeiro (SALEM, 2007, p. 23).

Com o Código Criminal, de 1830, e o Código de Processo Criminal, de novembro de 1832, estabeleceu-se uma nova estrutura policial e judicial. Conforme Salem (op. cit.), as Províncias foram divididas em Comarcas, Termos e Distritos de Paz. Cada Distrito contava com um Juiz de Paz, um escrivão, um inspetor de quartelão e oficiais de justiça.

O cargo de Intendente Geral foi extinto e, em seu lugar, criou-se o de Chefe de Polícia. Este novo cargo passou a contar com maior poder e importância, posto que era privativo de juizes de direito (SALEM, op. cit)

Em 1831, é extinta a Guarda Real de Polícia, por seu envolvimento em um motim (Muniz, 2001). Em outubro desse mesmo ano, foi assinada uma Lei autorizava a Corte e as Províncias do Império a criar, quando desejassem, Corpo de Guardas Municipais ou Guardas Municipais Permanentes, submetidas ao controle direto dos governos provinciais (SOUZA, op. cit.).

Ainda em 1831, foi aprovada lei criando a Guarda Nacional, tendo como função o policiamento da cidade do Rio de Janeiro, sendo também – e talvez principalmente – o braço armado da classe dos proprietários (SALEM, op. cit.).

A partir de 1889, com a proclamação da República, a estrutura de segurança pública passa para a responsabilidade dos Estados, sendo criadas polícias civis, mormente vinculadas a secretarias de governo com essa incumbência, e mantidas as polícias militares.

Por exemplo, conforme Lopes (apud ANDRADE, 2006), a primeira organização policial civil em Minas Gerais foi criada em 1892 pela Lei n.º 30, de 16/07/1892, como uma milícia cívica. Tratava-se de uma força uniformizada e organizada, com vistas ao policiamento das cidades. O policiamento era dirigido em todo o estado por um Chefe de Polícia, nos municípios, pelos Delegados, e nos distritos pelos Subdelegados, havendo ainda os Inspectores de Quarteirão.

Na Bahia, a Lei nº 115, de 19/08/1895, organiza a administração pública estadual em secretarias de estado, criando a Secretaria de Polícia e Segurança Pública, à qual pertenciam a Polícia Administrativa e Judiciária, a Força Policial do Estado e o Regime Penitenciário, Correccional e Detentivo.

O ano de 1912 marca o surgimento, na Bahia e em Minas Gerais, de uma nova organização policial estadual, a *Guarda Civil*, que executava as atividades de proteção à vida e aos bens, de preservação da ordem e da moralidade públicas em todo o estado, sendo uma força de ciclo completo de polícia (ANDRADE, 2006; ARAS; OLIVEIRA, 2003).

Tem-se, portanto, nesse primeiro momento, a criação e extinção de diversas organizações com a incumbência de realizar a atividade policial. Entretanto, pode-se notar como traço característico a dicotomia entre organizações de caráter civil e militar destinadas a este fim.

6.1.2 Da Revolução de 1930 à Revolução de 1964.

Um segundo momento marcante na trajetória das polícias estaduais brasileiras foi no início da década de 30, com a Revolução e posterior assunção de Getúlio Vargas ao poder.

Conforme Bicudo (2000), com a República e a adoção do modelo federativo, as antigas províncias, que se constituíram em Estados autônomos, organizaram-se para preservar o modelo e a independência conquistada. As Forças Armadas, representadas pelo Exército e pela Marinha, eram corporações nacionais a serviço da União e, portanto, era preciso criar forças capazes de dificultar ou mesmo impedir que o poder central se tornasse incontestável, anulando a autonomia das unidades federadas.

A Revolução de 1930 e, posteriormente, a Revolução Constitucionalista de 1932 descortinou a força que as polícias, em especial as polícias militares, tinham em termos de efetivo, armamento e treinamento, razão pela qual o Governo Central instituído criou uma série de controles sobre essas organizações (SOUZA, 1986).

O primeiro desses mecanismos de controle surge já em 1931, quando o Decreto 20.348 estabelece limitações sobre o orçamento dos Estados com despesas com as polícias militares, veda a existência de artilharia e aviação, limita a quantidade de armas automáticas e munições. Posteriormente, o artigo 167 da Constituição de 1934 subordina as polícias militares ao Exército, como “forças reservas”, apesar de continuarem subordinadas aos Governadores dos Estados.

Deste modo, de acordo com Bicudo (op. cit.), as polícias militares foram decrescendo em efetivo, que não passava de uma fração no conjunto das Forças Armadas, agora mais poderosas e contando com uma força aérea. Perdendo algumas funções, essas polícias começaram a buscar outras que agora eram exercidas pela guarda civil e a polícia civil.

Esse momento de transição foi solucionado posteriormente em 1964, com uma “grande virada” em favor das polícias militares. Perceba-se que até aqui o quadro institucional não estava plenamente definido, mas a manutenção da dicotomia polícia civil – polícia militar permanece.

6.1.3 De 1964 a Constituição de 1988.

Com o movimento militar de 1964, o sistema policial do país caminha no sentido da militarização, gerando um claro predomínio das polícias militares em relação às demais. A Constituição de 1967, em seu artigo 13, § 4º, mantém as polícias militares sob o controle do Exército Brasileiro, quando diz que “As Polícias Militares, instituídas para a manutenção da ordem pública nos Estados [...] são considerados forças auxiliares, reserva do Exército.”

Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 667, de 2 de julho de 1969, reorganiza as polícias militares, ratificando a hegemonia do Exército, conforme podemos notar no seu texto:

Art. 1º[...]

Parágrafo único – O Ministério do Exército exerce o controle e a coordenação das polícias militares, sucessivamente através dos seguintes órgãos, conforme se dispuser em regulamento:

- a) Estado Maior do Exército, em todo o território nacional;
- b) Exércitos e Comandos Militares de Área, nas respectivas jurisdições;
- c) Regiões Militares, nos territórios regionais.

Esse mesmo Decreto, além de outras coisas, ainda coloca posições rígidas de controle, caracteristicamente intervencionistas, quais sejam:

- a) Consolida a *Inspetoria Geral das Polícias Militares (IGPM)*, tornando-a órgão da estrutura do Estado Maior do Exército, competente para o controle direto das polícias militares (Art. 2º).
- b) Estabelece que o comando das polícias militares será exercido por *Oficial do serviço ativo do Exército, do posto de Tenente Coronel ou Coronel*, indicado pelos Governadores dos Estados e nomeados pelo Ministro do Exército (Art. 6º).

Por fim, a letra “a” do Art. 3º, do Decreto-Lei 667 (com redação dada pelo Decreto-Lei 1.072 de 30 de dezembro de 1969) estabelece a extinção das Guardas Cívicas estaduais, quando define como competência das polícias militares:

- a) executar **com exclusividade**, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas e os casos estabelecidos em legislação específica, o policiamento ostensivo fardado, planejado pelas autoridades policiais

competentes, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituído (grifo nosso).

A partir disso, os Estados que possuíam Guarda Civil aprovam leis determinando o fim dessas forças policiais, com a absorção do seu pessoal pelas Polícias Militares, como é o caso da Bahia (Lei nº 3.002, de 15 de dezembro de 1971).

Deste modo, pode-se dizer que a partir de 1964 inicia-se um período de cristalização do modelo em vigor até os dias de hoje, com polícias civil e militar ocupando a hegemonia da segurança pública no âmbito estadual.

6.1.4 De 1988 aos dias atuais.

Iniciada a transição democrática, com a transferência do poder para as mãos da sociedade civil, uma nova oportunidade para mudança do modelo policial brasileiro surge em 1988, com a promulgação de uma nova Constituição.

Conforme Zaverucha (2005), a Constituição de 1988 criou importantes benefícios e proteções sociais, sendo, por isso, denominada de *constituição cidadã*. Entretanto, no tocante aos artigos relacionados à segurança pública e às polícias, permaneceu praticamente idêntica à sua antecessora, criada durante o regime militar. O autor argumenta que isso se deveu à influência que o Exército ainda mantinha sobre o governo civil que se instalava, firmando-se aí um “acordo de conveniências”. Alguns fatos citados pelo autor demonstram isso.

Por exemplo, na Constituinte de 88, os capítulos ligados às Forças Armadas e à segurança pública ficaram a cargo da Comissão de Organização Eleitoral Partidária e Garantia das Instituições, a qual era presidida pelo senador Jarbas Passarinho, coronel da reserva do Exército, que havia servido como ministro nos governos de Costa e Silva, Médici e Figueiredo, além de ter sido um dos signatários do Ato Institucional nº 5. Dentro dessa Comissão, havia uma subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, a qual tinha como porta-voz o deputado Roberto Fiúza, que trabalhou tenazmente para atender às demandas dos militares. Dentre essas demandas, incluía-se a rejeição à criação

do Ministério da Defesa, sugerida por alguns congressistas, e também à extinção do controle do Exército sobre as polícias militares estaduais. Fiúza preferiu favorecer o controle do Exército “alegando que o governo necessitaria de todas as suas forças para controlar os contestadores da ordem social.” (ZAVERUCHA, 2005, p. 61).

Outra atuação decisiva, segundo Zaverucha (op. cit.), foi a do general Leônidas Pires Gonçalves. Quando o coronel Sebastião Ferreira Chaves, ex-secretário de segurança pública de São Paulo, consciente de que o modelo policial brasileiro estava superado, tentou influenciar o então presidente do Congresso Nacional, Ulysses Guimarães, a mudar o sistema policial na Constituição de 88, sugerindo inclusive a extinção das polícias militares, ouviu de Ulysses que “já não podia mudar nada porque tinha um compromisso com o general Leônidas.” (CONTREIRAS, apud ZAVERUCHA, 2005).

Como resultado, o modelo policial definido pela Constituição de 1988, apesar de mais detalhado em relação ao da sua antecessora, manteve praticamente o mesmo desenho anterior, com polícias estaduais de ciclo incompleto e militarização da questão da segurança pública. Senão vejamos:

- a) O inciso XXI do Art. 22 estabelece como competência *privativa da União* legislar sobre normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares.
- b) O Art. 144 estabelece a estrutura da segurança pública no país, nos níveis federal, estadual e municipal. Diferentemente da Constituição anterior, a polícia civil é aqui citada como componente dessa estrutura. Entretanto, o parágrafo 6º desse artigo estabelece que as polícias militares são *forças auxiliares e reservas do Exército*, subordinando-se, juntamente com a polícia civil, aos governadores dos Estados, Territórios e Distrito Federal.

Note-se que, como o controle das polícias pelo Exército continua, apesar da subordinação ao governo estadual, a IGPM, criada em 1969, continua exercendo o seu papel fiscalizador. Isso só irá se reduzir dez anos mais tarde, quando a IGPM é substituída pelo Comando de Operações Terrestres do Exército (COTER). Do

mesmo modo, as polícias militares permanecem (como já acontecia na Constituição anterior) como forças auxiliares e reservas do Exército, mantendo uma lógica de funcionamento semelhante à do Exército e adquirem, no nível estadual, um status diferenciado em relação às demais polícias. Na prática, isso conduziu a um tratamento das polícias militares pelos governadores num nível igual ao de secretaria de Estado, enquanto as polícias civis permaneciam subordinadas às Secretarias de Segurança Pública.

6.2 CONCLUSÕES EM RELAÇÃO À HIPÓTESE 2

Diante das constatações feitas aqui a partir do histórico do modelo policial brasileiro, pode-se concluir que houve um claro processo de institucionalização.

No modelo de institucionalização de Tolbert e Zucker (1999), discutido anteriormente, três etapas são fundamentais: habitualização, objetificação e sedimentação. Esse modelo, combinado ao de DiMaggio e Powell, permite compreender que, à medida que caminha para a sedimentação, um campo organizacional tende a exibir comportamento isomórfico, aumentando o grau de semelhança estrutural entre as organizações componentes do campo e tornando mais difícil a mudança. Considerando as observações de Machado-da-Silva *et alli*, salienta-se a importância do isomorfismo coercitivo na análise da realidade brasileira.

Conforme o que foi observado no caso em questão, logo nos primeiros anos da chegada da Família Real Portuguesa, o modelo policial português é implantado aqui como solução para a questão da segurança pública, que então se resumia muito mais à proteção da própria Família Real e da Corte recém-estabelecida. Esse momento marca uma ruptura clara com o modelo anterior, baseado na existência dos Quadrilheiros.

Pode-se dizer que aí se inicia o processo de habitualização, marcado pela introdução da inovação, ou como nas palavras de Tolbert e Zucker (op. cit.), “geração de novos arranjos estruturais em resposta a problemas ou conjuntos de

problemas organizacionais específicos” (TOLBERT, ZUCKER, op. cit., p. 206). Note-se que tal inovação é introduzida pela via coercitiva (“por decreto”), sem adaptações ou aproveitamento do modelo anterior.

Esse modelo inicial vai sofrendo, ao longo do tempo, diversas modificações, conforme se pôde observar. Por exemplo, as duas organizações policiais criadas no início da implantação do modelo, a Intendência Geral de Polícia e a Guarda Real de Polícia, são extintas ainda antes da instauração do modelo republicano. Também a função judicial ora está sob responsabilidade das organizações policiais, ora sob encargo de uma estrutura judicial destacada das polícias. Novos atores surgem e desaparecem, como o Comissário de Polícia, o Juiz de Paz e o Chefe de Polícia.

Em 1889, com a proclamação da República, os Estados federados passam a se responsabilizar pela segurança pública, criando estruturas próprias. Aí se pode falar no início da etapa de objetificação, quando há o “desenvolvimento de certo grau de consenso social entre os decisores da organização a respeito do valor da estrutura, e a crescente adoção pelas organizações com base nesse consenso” (TOLBERT; ZUCKER, op. cit., p. 207).

Note-se que, mesmo tendo liberdade para criarem estruturas próprias, os Governadores dos Estados mantiveram a mesma lógica do modelo inicial, com uma polícia de caráter civil e investigativo e outra de caráter militar e de patrulhamento. Como foi mostrado, esta última tornou-se importante como braço armado do Estado federado tanto para proteger-se contra insurgências populares, mantendo o regime ora instalado, quanto para proteger-se e até rebelar-se contra o poder do Governo central, como ocorreu no início da década de 30 do século passado.

A adoção dessa estrutura no âmbito estadual indica a existência de forte consenso sobre a sua validade, ao menos para aquele momento histórico.

Pode-se perceber também, nesta fase, o início do processo de formação do campo organizacional da segurança pública, conforme o que postulam DiMaggio e Powell (1999). Para eles, a formação de campos organizacionais se inicia com aumento do grau de interação entre as organizações do campo, seguido do surgimento de estruturas interorganizacionais de dominação e padrões de coalizão claramente definidos.

No período histórico entre 1889 e 1964, o campo organizacional da segurança pública no Brasil ganha contornos mais precisos, com a criação de Secretarias de Segurança e organizações policiais no âmbito dos Estados, e a formalização do controle sobre as polícias militares, no âmbito federal. A estrutura do judiciário também já se apresenta definida e destacada da estrutura policial. Não são mais notadas, nesse período, as constantes criações e extinções de organizações desse campo, tal como aconteceu no período anterior.

A partir de 1964, nota-se o início da etapa de sedimentação, caracterizada pela “propagação, virtualmente completa, de suas estruturas por todo o grupo de atores teorizados como adotantes adequados, com pela perpetuação de estruturas por um período consideravelmente longo de tempo” (TOLBERT; ZUCKER, op. cit., p.209).

Neste período, quando o governo militar recém-instalado extingue as Guardas Civis, chama para si as polícias militares, mantendo-as forças auxiliares do Exército, e mantém as polícias civis com suas atribuições de polícia judiciária, define-se, através do mecanismo coercitivo, a estrutura do campo organizacional da segurança pública.

A resistência observada às tentativas de modificação ocorridas durante os trabalhos para a Constituição promulgada em 1988 é um sinal claro de que, naquele momento, cerca de vinte anos após o início dessa etapa de sedimentação, o campo organizacional já se encontrava cristalizado.

As tentativas frustradas de modificação do modelo também demonstram que a lógica de separação das polícias no nível estadual tornou-se ainda um mito institucionalizado. Os primeiros sinais dessa mitificação aparecem lá em 1889, conforme já apontado, quando os Governos estaduais assumem a responsabilidade sobre a criação de suas estruturas policiais. Note-se que o comportamento idêntico dos Governadores criando estruturas policiais bipartidas, sem a existência de qualquer fonte coercitiva nesse sentido, revela que eles seguiam um entendimento comum compartilhado acerca do que deveria ser uma polícia. A manutenção desse entendimento ao longo dos anos, mesmo sem evidências de sua eficiência técnica, transforma-o em mito institucionalizado, o qual é absorvido e mantido até os dias atuais.

Se o processo de institucionalização do modelo policial brasileiro foi completado, conforme o que se pode constatar dessa análise histórica, considerando-se os postulados do Institucionalismo Sociológico, pode-se seguramente chegar a duas afirmações. A primeira é de que a mudança do modelo se torna bastante difícil em razão de os integrantes do campo organizacional compreenderem-no como o padrão coerente de atuação, absorvendo-o portanto em suas estruturas organizacionais.

Isso explica, ao menos parcialmente, a dificuldade de implementação de um processo de integração das polícias estaduais, posto que isso confronta o modelo institucionalizado e, mais ainda, o próprio mito que o fundamenta, o qual se consubstancia em uma separação mais clara entre polícias civis e militares. Ao longo dos anos, essas polícias foram se estruturando com fundamento na separação entre elas, tendo áreas de atuação, padrões de planejamento, lógicas de formação de pessoal e legislações totalmente distintas. A integração pretendida vai de encontro a tudo isso, o que dificulta sua assimilação plena. Ressalte-se ainda que, conforme mostra a análise histórica, as polícias civis estiveram mais próximas da estrutura do judiciário, enquanto que as polícias militares estiveram mais próximas das Forças Armadas, o que acentua ainda mais o grau de distanciamento entre elas.

Sendo assim, e aqui coloca-se a segunda afirmação, a mudança institucional só será possível diante de um processo no sentido inverso, a desinstitucionalização, conforme prevê Oliver (op. cit.). Conforme discutido em capítulo anterior, Oliver postula que pressões políticas, instrumentais e sociais podem desencadear o processo de desinstitucionalização.

As pressões políticas decorrem de situações que impliquem erosão do acordo político existente sobre o valor e a validade de uma prática organizacional institucionalizada. Analisando a trajetória histórica aqui apresentada, pode-se perceber que há, a partir de 1988, pressões desse tipo no sentido de alterar o modelo policial brasileiro. Os fatos apresentados mostram o jogo de forças ocorrido para que modificações mais profundas ocorressem, o que não foi adiante pela interferência decisiva do Exército brasileiro.

Outra demonstração da existência de pressões desse tipo foi a tentativa de alteração do Art. 144 da Constituição Federal, proposta no plano *Segurança*

Pública para o Brasil, discutida no capítulo 2 desta pesquisa. Conforme Soares (2007), tal tentativa não foi adiante por falta de consenso político que desse ao Presidente da República segurança para aderir à proposta.

Pressões instrumentais, conforme Oliver, referem-se a questionamentos técnicos ou funcionais que tendem a levantar dúvidas sobre o valor instrumental de uma prática institucionalizada. A análise da trajetória histórica do modelo policial brasileiro não aponta a existência de pressões nesse sentido, que, no caso, seriam oriundas das próprias organizações policiais. O que se nota é que as tentativas de mudança do modelo – unificação, integração – ocorreram de fora para dentro das organizações, e não o contrário.

Essa constatação é reforçada quando voltamos para a análise da integração das polícias apresentada no capítulo anterior. Se houvesse pressões instrumentais acerca do modelo existente, certamente a análise mostraria um nível de implementação da integração muito mais avançado, pois, como organizações institucionalizadas, as polícias tenderiam a absorver estruturas e tecnologias legitimadas no ambiente institucional diante da constatação de que as suas próprias não garantem os resultados ou a sobrevivência organizacional, segundo o que se pode depreender dos postulados de Meyer e Rowan (1999).

Por fim, as pressões sociais, conforme Oliver, referem-se às condições nas quais as pressões pela desinstitucionalização residem em outros aspectos não enquadrados nos dois primeiros tipos, tais como rupturas na continuidade histórica, mudanças na legislação ou nas expectativas sociais ou a fragmentação normativa de uma organização. Oliver destaca que as pressões sociais e do Estado são poderosos agentes de mudança institucional.

No caso em análise, também não são percebidas pressões nesse sentido, embora note-se uma tendência forte do Governo Federal em promover a integração das polícias, conforme os dados apresentados no capítulo anterior. Ainda assim, essa tendência não tem se transformado em uma política consistente no sentido de forçar as organizações policiais estaduais à integração, conforme também já foi apresentado no capítulo anterior.

Enfim, o que se tem aqui é que o modelo policial brasileiro, bipartido no nível dos Estados, está institucionalizado e sedimentado, não havendo preditores

que sinalizem a sua desinstitucionalização. Deste modo, os resultados observados no capítulo anterior se explicam parcialmente à medida que a integração se mostra como um confronto ao modelo.

6.3 VERIFICANDO A HIPÓTESE 3: RESPOSTAS ESTRATÉGICAS DAS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS ESTADUAIS.

A terceira e última hipótese apresentada nesta pesquisa é de que as organizações policiais estaduais não estão inseridas de forma passiva no campo organizacional, tendo liberdade para agir estrategicamente em sentido diferente do requerido pelas pressões do ambiente institucional. Desse modo, as respostas apresentadas por essas organizações são de resistência à ideia de integração, por preferirem manter os seus *status quo*, preservando as suas culturas e estruturas. Isso explica, complementarmente à hipótese anterior, a insuficiente implementação das ações de integração das polícias estaduais.

Para verificação dessa hipótese, inicialmente estruturou-se um quadro de referência baseado na tipologia de respostas estratégicas estabelecida por Oliver (op. cit.), a qual foi discutida no capítulo 3. Tal quadro de referência teve por objetivo caracterizar cada possibilidade de resposta estratégica de modo a obter uma base de comparação com o comportamento observado nas organizações policiais estaduais.

Em seguida, procedeu-se a uma análise dos fatos observados ao longo do processo de integração das organizações policiais nos Estados estudados, que foi complementado por informações obtidas nas entrevistas realizadas.

A comparação entre o comportamento observado nas organizações policiais e o quadro de referência da tipologia de Oliver permitiu obter-se conclusões claras acerca da hipótese em análise.

6.3.1 A tipologia de Oliver e as organizações policiais.

Retomando os argumentos de Oliver, as respostas estratégicas das organizações integrantes de um campo organizacional ao seu ambiente institucional pode ocorrer de cinco formas diferentes, descritas resumidamente a seguir:

- **Aquiescência:** aceitação pacífica das demandas apresentadas pelo ambiente institucional, que pode se apresentar através do Hábito (adesão inconsciente das regras ou valores institucionais), Imitação (imitação consciente ou inconsciente de modelos institucionalizados) ou Conformidade (obediência consciente a normas ou demandas institucionais, ou incorporação delas).
- **Compromisso:** resistência mais leve às pressões do ambiente, que pode se expressar através do Equilíbrio (busca do equilíbrio entre múltiplos elementos do ambiente externo e os interesses internos), Pacificação (conformidade parcial às expectativas do ambiente) ou Barganha (troca de interesses entre o agente externo, que quer sua demanda atendida, e a organização).
- **Evasão:** tentativa de a organização impedir ou evitar a necessidade de conformidade, que pode ocorrer através da Dissimulação (disfarce das não-conformidades por trás de uma fachada de consentimento), Proteção (redução da extensão de sua avaliação ou inspeção, protegendo suas atividades técnicas) ou Escape (saída dos domínios sobre os quais a pressão institucional é exercida).
- **Desafio:** embate direto da organização com as fontes de pressão do ambiente institucional, que pode se expressar através da Desvalorização (desprezo ou ignorância da organização quanto às normas e valores institucionais), Contestação (desafio direto à fonte das pressões institucionais) ou Ataque (ação idêntica à contestação, porém ainda mais agressiva).
- **Manipulação:** consiste em tentativas de exercício de poder sobre a fonte da pressão institucional, e pode ocorrer através da Cooptação

(absorção de elementos constituintes das fontes de pressão institucional pela organização), Influência (tentativa de modificação dos valores, crenças ou definições institucionalizados) ou Controle (exercício de poder e dominação sobre os elementos do ambiente institucional que aplicam pressões sobre a organização).

Aplicando essa tipologia ao comportamento das organizações policiais estaduais no tocante à integração, e considerando ainda os elementos antecedentes (causa, constituintes, conteúdo, controle e contexto) também propostos por Oliver, é possível estabelecer um comportamento típico para cada resposta estratégica, conforme disposto no quadro a seguir:

NÍVEL DE RESISTÊNCIA	RESPOSTA ESTRATÉGICA	COMPORTAMENTO TÍPICO
Aceitação	Aquiescência	<p>A organização policial aceita e implanta a integração nas áreas previstas pela Senasp. Tal comportamento pode ser explicado pela presença de fatores tais como:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Percepção de aumento da legitimidade com a integração. ▪ Grande dependência dos atores ambiente que demandam integração. ▪ Baixa coerção sobre a liberdade de ação das polícias. ▪ Grande coerção legal sobre as polícias no sentido da integração.
Resistência moderada	Compromisso	<p>A organização policial implanta apenas parcialmente a integração nas áreas previstas pela Senasp, conciliando seus interesses com as demandas do ambiente institucional. Tal comportamento pode ser explicado pela presença de fatores tais como:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumento limitado de legitimidade com a integração. ▪ Grande dependência dos atores ambiente que demandam integração. ▪ Moderada coerção sobre a liberdade de ação das polícias. ▪ Moderada coerção legal sobre as polícias no sentido da integração.
	Evasão	<p>A organização policial não implanta a integração nas áreas previstas pela Senasp, disfarçando a não integração ou evitando sua avaliação. Tal comportamento pode ser explicado pela presença de fatores tais como:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Inexistência de ganhos de legitimidade com a integração. ▪ Moderada dependência dos atores ambiente que

		<p>demandam integração.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Forte coerção sobre a liberdade de ação das polícias. ▪ Moderada coerção legal sobre as polícias no sentido da integração.
Resistência forte	Desafio	<p>A organização policial não implanta a integração nas áreas previstas pela Senasp, confrontando as fontes de pressão nesse sentido.</p> <p>Tal comportamento pode ser explicado pela presença de fatores tais como:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Inexistência de ganhos de legitimidade com a integração. ▪ Baixa dependência dos atores ambiente que demandam integração. ▪ Forte coerção sobre a liberdade de ação das polícias. ▪ Baixa coerção legal sobre as polícias no sentido da integração.
	Manipulação	<p>A organização policial não implanta a integração nas áreas previstas pela Senasp, tentando manipular as fontes de pressão nesse sentido.</p> <p>Tal comportamento pode ser explicado pela presença de fatores tais como:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Inexistência de ganhos de legitimidade com a integração. ▪ Baixa dependência dos atores ambiente que demandam integração. ▪ Forte coerção sobre a liberdade de ação das polícias. ▪ Baixa coerção legal sobre as polícias no sentido da integração.

Quadro 13: Possibilidades de respostas estratégicas das organizações policiais (Fonte: elaboração própria).

A partir desse quadro, será possível entender melhor o comportamento das organizações policiais quanto às suas respostas estratégicas à integração.

6.3.2 Respostas estratégicas das organizações policiais em Minas Gerais.

Em Minas Gerais, um primeiro ponto notável é a convergência entre a política federal e a estadual de segurança pública no tocante à integração. Em ambas, a integração é tratada com destaque, com ações daramente definidas nos respectivos Planos Plurianuais. Essa convergência cria, sem dúvida, forte constrangimento sobre as organizações policiais, demandando-se delas integração.

No mesmo sentido, percebe-se também a existência de toda uma estrutura normativa voltada para a integração, que vai desde as Resoluções Conjuntas do Colegiado de Integração até a “metodologia IGESP”, o que ainda aumenta a magnitude da pressão do ambiente pela integração.

Pode-se ainda acrescentar a esses vetores de pressão institucional a existência do “Acordo de Resultados”, que incentiva as organizações policiais a atingirem metas conjuntas através do pagamento de prêmios por produtividade. Tudo isso vem contribuindo para que a idéia de integração entre as organizações policiais mineiras se mostre muito clara. É o que se percebe nas entrevistas às autoridades do campo da segurança pública daquele Estado.

Quando perguntados sobre sua opinião acerca da contribuição da integração das polícias civil e militar para a melhoria do serviço prestado por essas organizações, todos acreditam que a integração contribui muito.

RESPOSTAS	Freq.
Contribui em muito	7
Contribui um pouco	0
Não traz contribuições	0
Reduz a qualidade do serviço	0
Não respondeu	0
TOTAL	7



Fonte: pesquisa de campo

Quando perguntados se acreditam na possibilidade de uma efetiva integração entre as polícias civil e militar, todos respondem que sim, sendo que 57% acreditam que essa integração já existe e 43% que se está caminhando para essa integração.

RESPOSTAS	Freq.
Sim, já estamos integrados	4
Sim, estamos caminhando	3
Não, baixa possibilidade	0
É impossível	0
Não respondeu	0
TOTAL	7

Fonte: pesquisa de campo



Os comentários feitos pelos entrevistados mostram que há claro reconhecimento de que a integração é uma forma de se melhorar o nível do serviço prestado, embora demonstrem também que há dificuldades a enfrentar.

Entrevistado A, Minas Gerais: “A qualidade do serviço é muito incrementada, pois está intimamente relacionada à integração [...] A sociedade não pode mais ser sacrificada com a divisão do trabalho das polícias[...] Já estamos integrados em vários aspectos; o desafio, porém, é ser concreto e permanente.”

Entrevistado B, Minas Gerais: “Existem muitas dificuldades, principalmente nas ‘verdades culturais’. Mas é um conceito promissor.”

Quanto aos fatores considerados como obstáculos à integração, as citações dos entrevistados se concentram nas diferenças entre as duas polícias (28%), dificuldades legais e de recursos financeiros e materiais (22%) e as disputas de poder entre as polícias (22%). Note-se que, por se tratar de uma pergunta com possibilidades múltiplas de resposta e ainda que foram sete os entrevistados nesse Estado, as repostas em destaque foram apontadas por, respectivamente, 71%, 57% e 57% dos entrevistados.



<i>RESPOSTAS</i>	<i>Freq.</i>
A estrutura da segurança pública	2
Dificuldades legais e de recursos	4
Diferenças entre as polícias	5
Disputas de poder entre as polícias	4
Resistência dos policiais	3
Não respondeu	0

Fonte: pesquisa de campo

As falas dos entrevistados são bem ilustrativas quanto a esses aspectos:

Entrevistado A, Minas Gerais: “A cultura organizacional das organizações é muito diferente. Por outro lado, a estrutura da Polícia Civil é mais tímida, em efetivo, capacidade operacional, processos administrativos...”

Entrevistado D, Minas Gerais: “Há necessidade de mais recursos, por exemplo, falta de recursos humanos...”

Note-se que os obstáculos citados estão intrinsecamente ligados ao modelo de polícia institucionalizado no país, discutido na hipótese anterior. Apesar disso, pode-se notar o interesse dos entrevistados, atores importantes no processo de mudança, no avanço do processo de integração das polícias.

Esse interesse fica ainda mais claro na análise das perguntas seguintes.

Quando perguntados se sua polícia seguiria bem no caso hipotético de extinção da outra polícia, tendo portanto que absorver-lhe as atribuições, 80% dos entrevistados acredita que ou seria impossível prosseguir ou sua polícia teria sérias dificuldades em fazê-lo, o que destaca a importância que dão para a existência da outra polícia e para o papel que ela desempenha. Note-se que dois entrevistados não responderam a essa pergunta, em razão de não fazerem parte dos quadros de efetivo das polícias em análise.

<i>RESPOSTAS</i>	<i>Freq.</i>
Sim, prosseguiríamos bem	0

Continuidade caso a outra polícia seja extinta



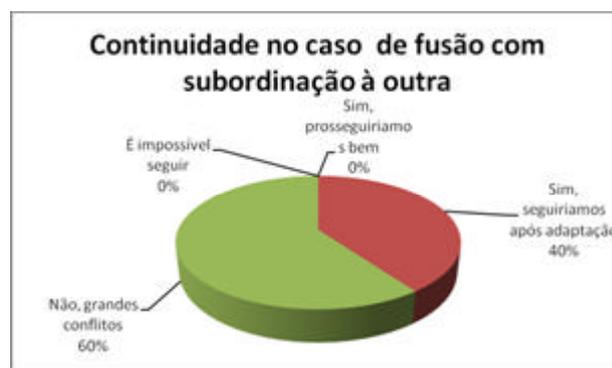
Sim, seguiríamos com problemas	1
Não, grandes dificuldades	1
É impossível seguir	3
Não respondeu	0
TOTAL	5

Fonte: pesquisa de campo

Por outro lado, quando perguntados sobre uma situação hipotética de unificação das duas polícias, na qual a polícia do entrevistado tivesse que se subordinar à outra, 80% dos entrevistados acredita que ou seria impossível prosseguir ou a sua polícia seguiria com grandes dificuldades, e os 20% restantes acreditam que seria possível seguir adiante, mas ainda assim superando alguns problemas iniciais.

RESPOSTAS	Freq.
Sim, prosseguiríamos bem	0
Sim, seguiríamos após adaptação inicial	2
Não, grandes conflitos interpessoais	3
Não, as polícias são muito diferentes	0
Não respondeu	0
TOTAL	5

Fonte: pesquisa de campo



O discurso dos entrevistados é indicativo do quanto essas as soluções de extinção de uma das polícias ou de unificação são consideradas por eles inviáveis.

Entrevistado B, Minas Gerais: “Vai ter que criar uma nova polícia [...] Seria difícil unir as duas.”

Entrevistado D, Minas Gerais: “Poderia até seguir, mas haveria grandes conflitos operacionais e interpessoais...”

Entrevistado E, Minas Gerais: “A unificação seria tranqüila, mas a subordinação geraria conflitos de vaidades...”

Essas últimas respostas reforçam a conclusão de que os respondentes possuem uma opinião clara e definida em relação à integração das polícias, considerando-a como algo importante e necessário para a melhor prestação do serviço e ainda reconhecendo-a como alternativa plausível para se buscar a convergência entre as atividades de patrulhamento e investigação sem que haja uma fusão entre as polícias ou a extinção de uma delas.

Contudo, a análise dos dados apresentados no capítulo anterior sobre as ações de integração das organizações policiais mineiras ainda revela sinais da tensão existente nesse processo, como por exemplo:

- As dificuldades em se obter consenso na definição da integração territorial, em razão da necessidade de fortes modificações estruturais na Polícia Civil.
- A dificuldade para a ocupação do espaço físico da RISP 1, em razão da disputa das organizações acerca de qual delas ocuparia o andar mais alto.
- As resistências ocorridas para a integração dos sistemas de informação, devido às definições adotadas pela PM, de forma isolada, acerca da solução tecnológica e da consultoria para adaptação dessa solução.
- A inexistência de cursos de formação integrados, apesar da adoção da mesma base curricular, a Matriz Curricular Nacional. Adicione-se ainda a dificuldade para realização dos cursos integrados, no tocante ao envio de policiais para os cursos.
- As dificuldades para integração das Corregedorias, com existência de processos independentes apesar de ocuparem o mesmo espaço físico.

Note-se que, apesar dos avanços do caso mineiro, ainda em duas das áreas analisadas, Ensino e Corregedoria, a integração é praticamente inexistente.

Diante dessas constatações, o comportamento das organizações policiais mineiras exibe características compatíveis com a resposta estratégica do tipo COMPROMISSO, apresentando portanto uma resistência moderada às pressões do ambiente institucional.

6.3.3 Respostas estratégicas das organizações policiais na Bahia.

Diferentemente do que acontece em Minas Gerais, na Bahia não há convergência entre as políticas federal e estadual de segurança pública no que tange à integração.

Os dados apresentados no capítulo anterior mostram que, enquanto na esfera federal o SUSP e a idéia de integração das polícias aparecem de forma incisiva no Plano Plurianual, na esfera do Estado da Bahia essa idéia aparece de forma superficial, sendo que as ações constantes do Plano Plurianual deste Estado direcionam-se mais claramente para a continuidade das ações rotineiras das polícias Civil, Militar e Técnica.

Essa falta de convergência atenua sobremaneira a pressão institucional sobre as organizações policiais na demanda por integração. Assim, essas organizações terão maior liberdade de exibir comportamentos reativos à integração, por um lado porque a fonte de pressão institucional mais próxima, o Governo Estadual, não lhes exige tal integração e, por outro lado porque, ao evitar a integração, a organização elimina os esforços organizacionais que seriam necessários à sua implantação.

Assim, nota-se que o conceito de integração aparentemente é uma idéia importante no discurso dos dirigentes do sistema policial do Estado, mas um olhar mais aprofundado não revela exatamente isso.

Por exemplo, quando questionados sobre a contribuição da integração para a melhoria do serviço prestado pelas polícias à sociedade, 83% dos entrevistados afirmam que essa contribuição é alta.

RESPOSTAS	Freq.
Contribui em muito	5
Contribui um pouco	1
Não traz contribuições	0
Reduz a qualidade do serviço	0
Não respondeu	0
TOTAL	7

Fonte: pesquisa de campo



Quando perguntados se acreditam na possibilidade de uma efetiva integração entre as polícias civil e militar, todos acreditam que é possível e que estão caminhando para essa integração.

RESPOSTAS	Freq.
Sim, já estamos integrados	0
Sim, estamos caminhando	6
Não, baixa possibilidade	0
É impossível	0
Não respondeu	0
TOTAL	6

Fonte: pesquisa de campo



Os comentários dos entrevistados, porém, já permitem antever que a integração não é assim uma idéia tão unânime:

A questão é de implementação [...] demos o primeiro passo, que é a vontade política para que ocorra a integração [...]". Entrevistado A, Bahia.

"A integração contribui muito, se realmente existisse". Entrevistado B, Bahia.

"Entendo que a integração é possível, desde que sejam mantidas as culturas das polícias. É preciso integrar nas ações, mantendo as estruturas". Entrevistado D, Bahia

Seguindo nessa linha, quando os entrevistados são questionados em relação aos fatores considerados como obstáculos à integração, 50% das indicações recaem sobre as disputas de poder entre as polícias e 34% sobre as diferenças entre as duas polícias. Considerando que tivemos seis entrevistados, essas respostas foram apontadas, respectivamente, 100% e 66,7% dos entrevistados.

RESPOSTAS	Freq.
A estrutura da segurança pública	0
Dificuldades legais e de recursos	1
Diferenças entre as policias	4
Disputas de poder entre as policias	6
Resistência dos policiais	1
Não respondeu	0



Fonte: pesquisa de campo

Este é um primeiro indicativo de que há sérias tensões entre as organizações policiais que não são compatíveis à idéia de integração.

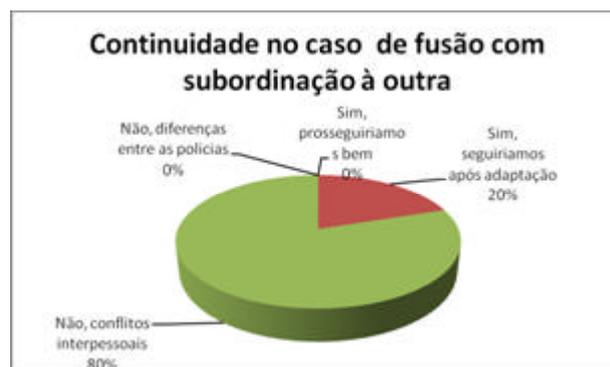
RESPOSTAS	Freq.
Sim, prosseguiríamos bem	1
Sim, seguiríamos bem, com problemas no início	3
Não, grandes dificuldades	1
É impossível seguir	0
Não respondeu	0
TOTAL	5



Fonte: pesquisa de campo

Aprofundando mais ainda, quando perguntados sobre uma situação hipotética de unificação das duas polícias, na qual a polícia do entrevistado tivesse que se subordinar à outra, quase todos os entrevistados (83%) acreditam que isso seria impossível, devido a problemas de relações interpessoais.

RESPOSTAS	Freq.
Sim, prosseguiríamos bem	0
Sim, seguiríamos após adaptação inicial	1
Não, grandes conflitos interpessoais	4
Não, diferenças entre as polícias	0
Não respondeu	0
TOTAL	5



Fonte: pesquisa de campo

Quando perguntados sobre uma situação hipotética de unificação das duas polícias, na qual a polícia do entrevistado tivesse que se subordinar à outra, quase todos os entrevistados (83%) acreditam que isso seria impossível, devido a problemas de relações interpessoais. Ressalte-se que um dos entrevistados não respondeu a essa pergunta em razão de não pertencer a alguma das organizações policiais do Estado.

Os comentários dos entrevistados iluminam a interpretação dessas últimas questões.

“Existe a intenção, colocada nos Planos, mas a efetivação está prejudicada, como por exemplo, nas Áreas Integradas (AISP) [...]”. Entrevistado B, Bahia.

“As polícias são muito diferentes em suas estruturas.”. Entrevistado D, Bahia, referindo-se aos obstáculos à integração.

“As disputas de poder trouxeram dificuldade no desenvolvimento do SIGIP (Sistema Integrado de Gestão)” [...]. Entrevistado C.

“A unificação não é uma alternativa viável”. Entrevistado E, referindo-se à possibilidade de fusão com subordinação.

A análise combinada dessas respostas mostra que, apesar do discurso pela integração, a posição dos dirigentes das organizações policiais baianas tende a evitar tanto a integração quanto a unificação.

Essa posição fica ainda bem clara quando se analisam as ações desenvolvidas pelas organizações policiais baianas, mostradas no capítulo anterior.

Por exemplo, as reuniões conjuntas da cúpula estratégica da segurança pública baiana mostram uma frequência baixa se comparado ao caso mineiro, o que nos indica uma tendência maior para decisões isoladas que compartilhadas por parte das organizações policiais.

A integração territorial não avança, apesar de prevista em norma da Secretaria de Segurança, perdurando a existência de situações nas quais uma unidade de polícia militar tem em sua área de responsabilidade várias Delegacias e vice-versa, quando a relação deveria ser de apenas um para um.

O sistema integrado de informações – SIGIP, apesar de ter sido projetado para o compartilhamento de informações integrado, caminha para um funcionamento compartimentado, em razão das dificuldades de as organizações policiais chegarem a consenso em relação ao compartilhamento de dados. O tratamento diferenciado entre “ocorrências da Polícia Civil” e “atendimentos da Polícia Militar” é forte indicativo da intenção de não compartilhar informações.

De modo idêntico ao caso mineiro, inexistem cursos de formação integrados, apesar da adoção da mesma base curricular, a Matriz Curricular Nacional. Os únicos cursos oferecidos com características de integração são o CESP e o CEGESP. Essa diminuta quantidade de cursos integrados, somada a fatos como a realização de curso pela Acadepol em parceria com a FLEM, dão o tom da resistência à integração das polícias nessa área.

Na área correicional, apesar da existência de uma Corregedoria Geral no âmbito da Secretaria de Segurança, as organizações prosseguem com corregedorias independentes e funcionando em instalações físicas diferentes.

Desse modo, pode-se perceber que as repostas estratégicas das organizações policiais baianas são ainda mais reativas que no caso mineiro, com demonstrações evidentes de rejeição à ideia de integração.

Diante dessas constatações, o comportamento das organizações policiais baianas é ainda mais resistente que as suas congêneres mineiras, exibindo características compatíveis com a resposta estratégica do tipo EVASÃO, apresentando portanto uma resistência moderada às pressões do ambiente institucional.

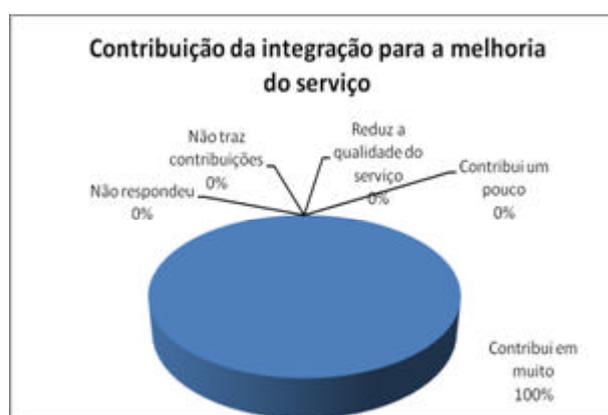
6.3.4 Respostas estratégicas das organizações policiais no Rio de Janeiro.

O comportamento observado nas organizações policiais no Rio de Janeiro é, em parte, idêntico ao que acontece na Bahia. Também no Rio de Janeiro não há convergência entre as políticas federal e estadual de segurança pública no que tange à integração. As ações do Plano Plurianual carioca também contemplam de forma apenas superficial a idéia de integração, com ações destinadas à manutenção das atividades tradicionais das polícias.

Assim, da mesma forma como ocorre na Bahia, a pressão institucional sobre as organizações policiais na demanda por integração é baixa, permitindo que as organizações tenham maior liberdade de exibir comportamentos reativos. E esses comportamentos parecem ter base na própria forma como os atores estratégicos, e certamente outros grupos de pessoas dessas organizações policiais, concebem a idéia de integração, conforme se pode perceber nas respostas das entrevistas realizadas.

Por exemplo, quando questionados sobre a contribuição da integração para a melhoria do serviço prestado pelas polícias à sociedade, todos unanimemente afirmam que essa contribuição é alta.

RESPOSTAS	Freq.
Contribui em muito	7
Contribui um pouco	0
Não traz contribuições	0
Reduz a qualidade do serviço	0
Não respondeu	0



TOTAL	7
-------	---

Fonte: pesquisa de campo

Porém, quando perguntados se acreditam na possibilidade de uma efetiva integração entre as polícias civil e militar, apenas 57% acreditam que estão caminhando para essa integração, e 28% acreditam que essa possibilidade é baixa ou inexistente. Note-se a diferença desses resultados com o obtido, por exemplo, em Minas Gerais, onde nenhum dos entrevistados acredita nessas últimas possibilidades (baixa ou inexistente).

RESPOSTAS	Freq.
Sim, já estamos integrados	1
Sim, estamos caminhando	4
Não, baixa possibilidade	1
É impossível	1
Não respondeu	0
TOTAL	7

Fonte: pesquisa de campo



Os comentários feitos pelos entrevistados mostram o quanto há divergência de percepções acerca da integração das polícias é grande.

Por exemplo, o Entrevistado G, Rio de Janeiro, que acredita na possibilidade de integração e que ela já existe no Estado, justifica sua resposta com base no que ocorre na área de Ensino: “No Estado do Rio de Janeiro, já foram realizadas ações no sentido da integração com efetivo sucesso, com o desenvolvimento de diversos cursos, eventos e programas integrados”.

Já o Entrevistado C, Rio de Janeiro, que acredita na baixa possibilidade de integração, justifica sua resposta da seguinte forma: “Refiro-me à integração ‘*lato sensu*’, onde haveria apenas uma polícia”. Por sua vez, o Entrevistado D, Rio de Janeiro, que acredita na impossibilidade de integração, diz o seguinte: “Essa integração é impossível devido às grandes diferenças históricas e à vaidade existente de ambos os lados”.

Note-se que cada resposta está apoiada em um conceito diferente de integração das polícias, o que naturalmente tem implicações para o comportamento desses atores no processo de integração.

Em relação aos fatores considerados pelos entrevistados como obstáculos à integração, as indicações distribuem-se quase uniformemente entre aspectos: as disputas de poder entre as polícias (27%), as diferenças entre as duas polícias (20%), a resistência dos policiais à integração (20%) e a atual estrutura da segurança pública brasileira (20%).

RESPOSTAS	Freq.
A estrutura da segurança pública	3
Dificuldades legais e de recursos	2
Diferenças entre as policias	3
Disputas de poder entre as policias	4
Resistência dos policiais	3
Não respondeu	0



Fonte: pesquisa de campo

Note-se que, na percepção dos entrevistados, a resistência dos policiais aparece com destaque dentre os obstáculos à integração, o que não se percebeu nos demais Estados analisados.

Essa resistência é também percebida nas respostas às questões sobre extinção e fusão das polícias. Quando perguntados se sua polícia seguiria bem no caso hipotético de extinção da outra polícia, tendo que absorver-lhe as atribuições, 83% dos entrevistados acredita que poderia prosseguir, sendo que para 33% a sua polícia prosseguiria bem, sem grandes problemas, e para 50% a sua polícia seguiria bem, após superar problemas de adaptação inicial.

RESPOSTAS	Freq.
Sim, prosseguiríamos bem	2
Sim, seguiríamos bem, com problemas no início	3
Não, grandes dificuldades	1
É impossível seguir	0

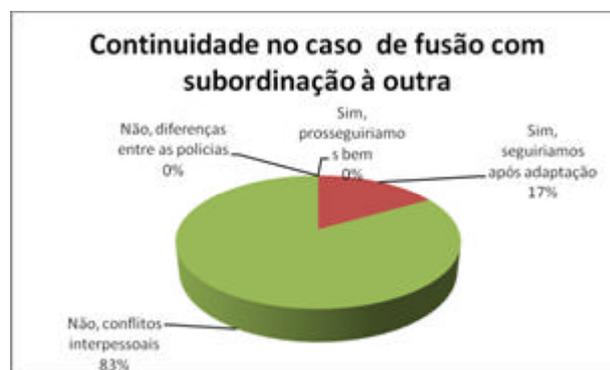


Não respondeu	0
TOTAL	6

Fonte: pesquisa de campo

Por outro lado, quando perguntados sobre uma situação hipotética de unificação das duas polícias, na qual a polícia do entrevistado tivesse que se subordinar à outra, quase todos os entrevistados (83%) acreditam que isso seria impossível, devido a problemas de relações interpessoais.

RESPOSTAS	Freq.
Sim, prosseguiríamos bem	0
Sim, seguiríamos após adaptação inicial	1
Não, grandes conflitos interpessoais	5
Não, diferenças entre as polícias	0
Não respondeu	0
TOTAL	6



Fonte: pesquisa de campo

Por outro lado, quando perguntados sobre uma situação hipotética de unificação das duas polícias, na qual a polícia do entrevistado tivesse que se subordinar à outra, quase todos os entrevistados (83%) acreditam que isso seria impossível, devido a problemas de relações interpessoais.

Os comentários dos entrevistados ilustram de forma interessante a interpretação dessas duas últimas questões.

Com certeza (prosseguiria), talvez até melhor, visto [...]". Entrevistado C, Rio de Janeiro, referindo-se quanto à possibilidade de seguir com a extinção da outra polícia

"Quanto à integração como união das duas polícias formando uma só Instituição, acredito que seja inviável no momento face à cultura das instituições os paradigmas delas resultantes e à complexidade face à legislação". Entrevistado B, Rio de Janeiro:

"Se faria necessário a criação de uma nova polícia". Entrevistado D, Rio de Janeiro, comentando sobre a impossibilidade de fusão das polícias.

"Acredito que a realização de um serviço público tem que ter continuidade, seja ele qual for. No caso concreto, seriam necessárias diversas

adaptações, porém havendo vontade política, estrutura material e definição constitucional, o serviço policial poderia ser devidamente prestado". Entrevistado G, Rio de Janeiro, único dentre os entrevistados a crer na possibilidade de fusão

A análise dessas respostas mostra que a posição dos dirigentes das organizações policiais cariocas é claramente reativa tanto à integração e quanto à unificação, pois ao mesmo tempo em que rejeitam a fusão, acreditam que podem prosseguir com a extinção da outra corporação.

Essa constatação se confirma na análise das ações desenvolvidas pelas organizações policiais daquele Estado. Como foi mostrado no capítulo anterior, no Rio de Janeiro, inexistente órgão com o papel de integração da cúpula estratégica da segurança pública, favorecendo a tendência para decisões isoladas por parte das organizações policiais.

Inexiste um sistema de informações integrado, embora haja um trabalho do Instituto de Segurança Pública em consolidar e divulgar esses dados. A integração das áreas de atuação das unidades policiais não está totalmente implantada, inexistindo um modelo de gestão que favoreça o planejamento conjunto.

De modo idêntico à Minas Gerais e Bahia, as áreas de Ensino e Corregedoria funcionam independentemente.

Diante dessas constatações, o comportamento das organizações policiais no Rio de Janeiro mostra-se também resistente, exibindo características compatíveis com a resposta estratégica do tipo EVASÃO, apresentando portanto uma resistência moderada às pressões do ambiente institucional.

6.4 CONCLUSÕES EM RELAÇÃO À HIPÓTESE 3.

Diante de tudo o que foi aqui exposto, pode-se afirmar que as organizações policiais, nos Estados estudados, exibem respostas estratégicas que se caracterizam pela resistência à ideia de integração, variando entre as categorias Compromisso e Evasão, descritas por Oliver (op. cit.).

Considerando-se que cada um dos Estados analisados representa um nível de implantação das ações de integração previstas pela Senasp, conforme a metodologia apresentada neste trabalho, e tendo em conta que as organizações policiais são organizações institucionalizadas, portanto tendentes ao comportamento isomórfico, pode-se tomar o comportamento observado nesses três Estados como o comportamento mais provável nos demais Estados brasileiros. Assim, pode-se concluir que as organizações policiais no país resistem, em maior ou menor grau à ideia de integração, posicionando-se em geral com respostas estratégicas que variam entre o Compromisso e a Evasão.

Desta forma, pode-se concluir também que, no tocante à hipótese 3, esse comportamento reativo contribui adicionalmente para o não avanço do processo de integração das polícias, o que explica os resultados apresentados no capítulo anterior.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS: INSTITUCIONALIZAÇÃO E POSSIBILIDADES DE SOLUÇÃO NO CAMINHO DE VOLTA ÀS ORIGENS.

Apesar do nítido crescimento do interesse da academia pelo campo da segurança pública, esta área ainda carece de estudos que possam melhor descortiná-la. Muitas vezes, o que é realizado na prática das organizações policiais ou pelos gestores políticos da segurança pública no país não está sustentado em bases teóricas adequadas, talvez por conta dessa carência de estudos específicos.

Este trabalho se destina a preencher um pouco mais essa lacuna, tratando de um tema ainda polêmico e, justamente por isso, pouco discutido, apesar da sua essencial importância para o repensar da atual estrutura de segurança pública do país.

O objeto de estudo deste trabalho, o processo de integração das polícias estaduais, revelou-se difícil, não tanto pela abordagem teórico-metodológica, mas pelo receio dos gestores da segurança pública em discuti-lo abertamente.

A pergunta que norteou esta pesquisa foi **“Como tem se desenvolvido a integração das polícias estaduais proposta pela Senasp e como este desenvolvimento pode ser explicado pela ótica do institucionalismo sociológico?”**

Para a primeira parte desta pergunta, acerca do desenvolvimento do processo de integração, formulou-se a hipótese de que este sofre de sérios problemas que dificultam o seu avanço de forma efetiva, hipótese esta que se fundamentou no quadro desenhado pelos diversos autores citados acerca do tema.

De fato, os dados apresentados na pesquisa realizada evidenciaram problemas tanto no âmbito federal quanto no estadual. No âmbito federal, os problemas concentram-se basicamente na gestão das ações relacionadas ao Sistema Único de Segurança Pública, como ausência de um gestor para cuidar especificamente da integração e o distanciamento entre as ações efetivamente apresentadas e as diretrizes do Plano Nacional de Segurança quanto à integração das polícias.

No âmbito estadual, também se observou um distanciamento entre as políticas públicas para a área da segurança e as diretrizes do Plano Nacional, não se tratando de forma adequada a questão da integração das polícias.

Ainda no âmbito estadual, analisando-se as ações das organizações policiais dos Estados estudados, os resultados da integração não mostram grande avanço, mesmo no Estado considerado como “alta implantação”.

Diante desses primeiros achados, confirmou-se a hipótese de que o processo de integração das polícias estaduais sofre de sérios problemas, que implicam em resultados limitados, considerando-se o volume de recursos financeiros aplicados e o tempo decorrido.

Para a segunda parte da pergunta, as explicações que o institucionalismo sociológico pode oferecer para esses resultados, foram apresentadas duas hipóteses: (a) os problemas que atingem o desenvolvimento da integração das polícias estaduais são parcialmente decorrentes da institucionalização do modelo policial brasileiro (Hipótese 2), e (b) os problemas que atingem o desenvolvimento da integração das polícias estaduais são parcialmente decorrentes das respostas estratégicas das organizações policiais à demanda por integração, que tendem mais para resistência que para a aceitação (Hipótese 3).

Em relação à hipótese 2, foi observado um claro processo de institucionalização, que se inicia logo com a chegada da Família Real Portuguesa, quando se implanta o modelo policial português.

Esse modelo inicial passa por diversas mudanças até que, em 1889, os Governadores dos Estados, passando a assumir a responsabilidade direta pela segurança pública, mantiveram a mesma lógica do modelo inicial, com uma polícia de caráter civil e investigativo e outra de caráter militar e de patrulhamento, fato este que indica a existência de forte consenso sobre a validade do modelo.

A partir de 1964, quando o governo militar recém-instalado extingue as Guardas Civis, chama para si as polícias militares, mantendo-as forças auxiliares do Exército, e mantém as polícias civis com suas atribuições de polícia judiciária, define-se a sedimentação do modelo, através do mecanismo coercitivo.

Fica bem claro então o processo de institucionalização que se efetivou, com as etapas características de habitualização-objetificação-sedimentação, conforme Tolbert e Zucker, bem como a formação e cristalização do campo organizacional da segurança pública, com predominância do isomorfismo coercitivo, conforme DiMaggio e Powell e ainda Machado-da-Silva.

Além disso, apesar da existência de pressões políticas, conforme a classificação de Oliver, não foram notados movimentos no sentido da desinstitucionalização, fato que poderia contribuir para uma mudança do modelo.

Assim, em relação à hipótese 2, ficou constatado que o modelo policial brasileiro está institucionalizado e, além disso, incorporou como mito a divisão das polícias, sendo isto um sério obstáculo ao processo de integração que se pretendeu implantar.

Por fim, em relação à hipótese 3, as evidências mostraram que as organizações policiais nos Estados estudados exibem respostas estratégicas que se caracterizam pela resistência à ideia de integração, variando entre as categorias Compromisso e Evasão, descritas por Oliver, o que pode ser extrapolado para as organizações policiais das demais unidades federativas.

A confirmação dessas últimas hipóteses demonstrou a pertinência da aplicação do institucionalismo sociológico como base teórica explicativa para o comportamento das organizações policiais, em especial no caso brasileiro, o que certamente poderá servir para futuras pesquisas na área.

Os resultados ratificam constatações feitas por outras pesquisas no Brasil e no exterior sobre as polícias como organizações institucionalizadas, mas, além disso, mostram como o processo de institucionalização do modelo policial brasileiro absorveu a divisão das polícias como mito e ainda, como, dentro desse modelo institucionalizado, há espaço para diferentes respostas estratégicas à integração por parte das polícias.

Ainda no aspecto teórico, foi interessante mostrar a interação entre os modelos de institucionalização de Tolbert-Zucker e DiMaggio-Powell, o que lhes aumentou o poder explicativo. Esse modelo combinado, acrescido das observações de Machado-da-Silva *et alli* sobre a importância do isomorfismo coercitivo na análise da realidade brasileira, gerou um interessante arcabouço para o estudo de processos de institucionalização no Brasil.

O trabalho seminal de Oliver acerca das respostas estratégicas, ainda pouco explorado na literatura acadêmica, foi também de grande valia para mostrar que, apesar da aparente rigidez da teoria institucional, há espaço para considerar a ação das organizações enquanto integrantes não passivos de um dado campo

organizacional, tendo sido importante em especial para a presente pesquisa por permitir uma ampliação da análise pela ótica das organizações, em complementação à análise do ambiente institucional.

Essas contribuições também são importantes para os formuladores de políticas públicas e gestores públicos nesta área, servindo-lhes de alerta para que passem a considerar em suas decisões, juntamente com os aspectos técnicos, a dimensão simbólica contida no ambiente institucional da segurança pública brasileira, o que por vezes parece não acontecer. Apenas como um exemplo disso, pode-se citar a polêmica decisão da Secretaria da Segurança Pública baiana de se padronizar igualmente as viaturas das polícias civil e militar, ocorrida em julho de 2008.

Completando esse conjunto de contribuições, quero ainda deixar uma última. Embora este trabalho não tenha caráter propositivo, as leituras decorrentes da pesquisa bibliográfica apontaram para uma possibilidade de solução para o caso da relação entre as organizações policiais estaduais brasileiras, pelo que se justifica a sua explanação aqui.

Têm sido muito comuns, na segurança pública brasileira, as buscas de inspiração no modelo norte-americano, que, por sua vez, tem bases no modelo britânico. Pelo que foi mostrado neste trabalho, essas buscas, a despeito das boas práticas das polícias americanas, incorrem no erro de não considerarem a diferença significativa que há entre os modelos que servem de suporte para as estruturas policiais do Brasil e dos Estados Unidos. Enquanto que nesse último, a base é o modelo britânico, como já foi dito, o modelo brasileiro tem origem no modelo francês, com as modificações feitas por Portugal. Por que não, então, uma volta às origens para vislumbrar alternativas para o modelo brasileiro?

Assim como no Brasil, a história da polícia em Portugal começa com maior definição com a criação da Intendência Geral de Polícia da Corte e do Reino, em 1760. Anos depois, em razão dos resultados insatisfatórios dessa organização policial. Cria-se, em dezembro de 1801, a Guarda Real de Polícia. Essa é a mesma história que se repete no Brasil, a partir de 1808.

Em 1896, ocorre uma reforma das polícias, e a Polícia Civil de Lisboa, criada décadas antes, é subdividida em três seções: Polícia de Segurança Pública,

destinada ao patrulhamento e manutenção da ordem, Polícia de Inspeção Administrativa, destinada a fiscalizações administrativas diversas (imigração, funcionamento do comércio, uso de pesos e medidas etc) e a Polícia de Investigação Judiciária e Preventiva, destinada a receber queixas e investigar crimes.

Com a proclamação da república naquele país, em 1910, cria-se a Guarda Republicana em Lisboa e no Porto, transformada posteriormente, em 1911, na Guarda Nacional Republicana (GNR). Surgia, assim, a outra força policial que iria se perpetuar na estrutura da segurança pública portuguesa. Diferentemente da Polícia Civil, a GNR surge sob inspiração militar e claramente voltada para a manutenção da sobrevivência do regime republicano.

Durante a ditadura salazarista, a Polícia de Segurança Pública (PSP), oriunda da Polícia Civil, autonomiza-se, sofre processo de militarização (apesar de permanecer com caráter civil) e se torna a principal força policial portuguesa.

Em 1970 ocorre uma reorganização dessas forças, definindo-se melhor as suas atribuições, cabendo à Polícia de Segurança Pública o policiamento dos grandes centros urbanos e à GNR o policiamento do interior do país e das rodovias. Note-se que ambas são polícias de ciclo completo, ou seja, realizam patrulhamento e investigação.

Enfim, a análise das trajetórias históricas da polícia em Portugal e no Brasil indica que ambas tiveram uma origem idêntica, com uma força militar e outra civil. Porém, enquanto o Brasil evolui para um modelo de ciclo incompleto, com uma polícia para cada atividade, Portugal evolui para um modelo de polícias de ciclo completo, onde duas polícias realizam todas as atividades, separadas apenas pela delimitação geográfica.

Talvez seja esse um bom caminho para as polícias estaduais brasileiras. Torná-las polícias de ciclo completo, mas delimitando espaços diferenciados de atuação territorial.

Na verdade, essa nem chega a ser uma proposta tão inovadora quanto possa parecer. A Proposta de Emenda Constitucional nº 181/03, elaborada pelo Deputado Federal Josias Quintal e outros, já prevê a alteração do Art. 144 da atual Carta Magna, no sentido de aumentar as atribuições das polícias estaduais,

tornando-as de ciclo completo, não estabelecendo, entretanto, limites de atuação territorial.

Certo é que as deficiências estruturais das polícias abrem espaço para que a criminalidade ganhe contornos mais preocupantes, trazendo insegurança para todos. O atual modelo policial brasileiro dá sinais claros de que chegou ao limite do funcionamento eficaz. É preciso coragem para mudá-lo, mas é preciso também consideração aos padrões institucionalizados ao longo destes últimos duzentos anos.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, A. M. John Stuart Mill: a luta contra a opressão. In: FERREIRA, L.; GUANABARA, R.; JORGE, V. L. **Curso de Ciência Política**. Rio de Janeiro : Elsevier, 2009.

ANDRADE, S. C. P. **Polícia bipartida: uma reflexão sobre o sistema policial mineiro**. Belo Horizonte : Fundação João Pinheiro, 2006. Dissertação de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

ASHWORTH, R.; BOYNE, G.; DELBRIDGE, R. Escape from the Iron Cage? Organizational Change and Isomorphic Pressures in the Public Sector. **Journal of Public Administration Research and Theory** . 2009; v.19, n.1, p. 165-187.

BARBOSA, E.M; SOUZA, E.M. Polícia Estadual e o “complexo do zorro”: a competição na atividade operacional. In: COSTA, I.F.(org.) **Segurança pública em debate: problemas e perspectivas**. Salvador : UFBA, 1997.

BAYLEY, D.H. **Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa**. 2.ed. São Paulo : EDUSP, 2006.

BEATO FILHO, C.C **Políticas públicas de segurança**: equidade, eficiência e accountability. Disponível em: < <http://www.crisp.ufmg.br/polpub.pdf>>. Acessado em 15/07/2005.

BERGAMINI, C. W. **Liderança: administração do sentido**. São Paulo : Atlas, 1994.

BERGER, P.L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. 24. Ed. Petrópolis : Vozes, 2004.

BICUDO, H. A unificação das polícias no Brasil. **Estudos Avançados**, vol.14, n..40, p.91-106. Dezembro 2000.

BRASIL. **Segurança Pública para o Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2003.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil (1967)**. 23ª ed. São Paulo : Atlas,1988.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília : Centro Gráfico, 1988.

_____. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília : Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2000.

BRASIL. G.M; ABREU, D. Uma experiência de integração das polícias civil e militar: os distritos-modelo em Fortaleza. **Sociologias**. n. 8, Porto Alegre, 2002.

BROTAT, R. Un concepto de seguridad ciudadana. **Revista Catalana de Sociologia**. n. 17, 2002.

BUVINIC M, MORRISON A. ORLANDO, M. B.. **Violencia, Crimen y Desarrollo Social en América Latina y el Caribe**. Washington D.C. : BID, 2002.

CARVALHO, C. A.; GOULART, S.; VIEIRA, M. M. F. A Inflexão Conservadora na Trajetória Histórica da Teoria Institucional. In: **XXVIII EnANPAD - Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**, 2004, Curitiba, Paraná. Anais do XXVIII EnANPAD. Rio de Janeiro : ANPAD, 2004.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2002.

CHEVIGNY, P. Definindo o papel da polícia na América Latina. In: MENDEZ, J.E.;O'DONNELL, G.; PINHEIRO, P.S. **Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito na América Latina**. São Paulo : Paz e Terra, 2000.

CLEMENS, B.W.; DOUGLAS, T.J. Understanding strategic responses to institutional pressures. **Journal of Business Research**. n. 58, p. 1205-1213, 2005.

COSME, J. **História da Polícia de Segurança Pública**: das origens à actualidade. Lisboa : Sílabo, 2006.

COSER, C.; ROSA, A. R. . A Abordagem Institucional na Administração: A Produção Científica Brasileira entre 1993 e 2003. In: **I Seminário de Gestão de Negócios - FAE Business School**, 2004, Curitiba, 2004.

COSME, J. **História da polícia de segurança pública – das origens à actualidade**. Lisboa : Silabo, 2006.

COSTA, A. T. M. **Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York**. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2004.

COSTA, N. N. **Ciência Política**. Rio de janeiro : Forense, 2006.

CRANK, J. P. Institutional theory of police: a review of the state of the art. **Policing: an international journal of police strategies and management**. Vol. 26, n. 2, 2003.

_____. LANGWORTHY, R. An institutional perspective of policing. **Journal of criminal law and criminology**. Vol. 83, n. 2, 1992.

CRUZ, M.V.G.; BARBOSA, A. C. Q. **Análise institucional da segurança pública: um caso de polícia no Brasil**. In: XXVIII EnANPAD - Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2004, Curitiba, Paraná. Anais do XXVIII EnANPAD. Rio de Janeiro : ANPAD, 2004.

CRUZ, M.V.G.; BATITUCCI, E.C. Novos meios de articulação institucional na segurança pública: Estudo de caso em Belo Horizonte, Minas Gerais. In: Slakmon, Catherine; Machado, Maíra Rocha; Bottini, Pierpaolo Cruz (orgs.).**Novas direções na governança da justiça e da segurança**. Brasília-DF: Ministério da Justiça, 2006.

CUNHA, C. R. **Perspectivas Teóricas de Análise das Relações Interorganizacionais**. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 2., 2002, Recife. Anais... Recife: Observatório da Realidade Organizacional : PROPAD/UFPE : ANPAD, 2002.

DAHL, R. **Sobre a democracia**. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2009 (reimp.)

DIMAGGIO, P.J.; POWELL, W.W. Retorno a la jaula de hierro: El isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva em los campos organizacionales. In: POWELL, W.W.; DIMAGGIO, P.J. **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México D.F. : Fondo de Cultura Economica, 1999.

DURANTE, M. O. **Gestão de burocracias públicas: um estudo de caso da Secretaria Nacional de Segurança Pública**. Belo Horizonte : UFMG. Tese de Doutorado em Ciências Humanas da FFCH/UFMG.

ELIAS, N. **O Processo Civilizador**, v. 2. São Paulo : Jorge Zahar, 1993.

FACHIN, R.C.;MENDONÇA, J.R.C. Selznick: uma visão da vida e da obra do precursor da perspectiva institucional na teoria organizacional.In: **VIEIRA, M.M.F.;CARVALHO, C.A.(orgs). Organizações, Instituições e Poder no Brasil.** Rio de Janeiro : FGV, 2003.

FERNANDES, A. S. A. **Gestão municipal e participação social no Brasil.** São Paulo : Annablume-FAPESP, 2004.

FERREIRA, L.P.; GUANABARA, R.; JORGE, V.L(orgs.). **Curso de ciência política.** Rio de Janeiro : Elsevier, 2009.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, n. 21, p. 211-259, 2000.

FRUMKIN, Peter; GALASKIEWICZ, Joseph. Institutional isomorphism and public sector organizations. **Journal of Public Administration Research and Theory.** University of Kansas. 2004.

GOLDSTEIN, H. **Policiando uma sociedade livre.** São Paulo : EDUSP, 2003.

KELLING, G. *et alli.* L. **The Kansas City preventive patrol experiment: A Summary Report.** Police Foundation. Washington,D.C. 1974.

KHAN, T. Os custos da violência: quanto se gasta ou deixa de ganhar por causa do crime no Estado de São Paulo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 13, n. 4, p. 42-48, 1999.

LAKATOS, E. M. **Fundamentos da metodologia científica.** 3. ed. São Paulo : Atlas, 1991.

LAMOUNIER, B. **Da independência a Lula: dois séculos de política brasileira.** São Paulo : Augurium, 2005.

LEMGRUBER, J. **Controle da criminalidade: mitos e fatos.** Revista Think Tank. São Paulo, 2001.

LEMGRUBER, J.; MUSUMECI, L. **Por que é tão difícil implementar uma política de segurança?** Rio de Janeiro : Observatório da Cidadania, 2002.

LONDOÑO, J. L.; GUERRERO, R. **Violência en America Latina: epidemiologia e costos.** Washington D.C. : BID, 1999.

MACHADO-DA-SILVA, C.L.; GUARIDO FILHO, E.R.; NASCIMENTO, M.R.; OLIVEIRA, P.T.Institucionalização da mudança na sociedade brasileira: o papel do formalismo. In: **VIEIRA, M.M.F.;CARVALHO, C.A.(orgs). Organizações, Instituições e Poder no Brasil.** Rio de Janeiro : FGV, 2003.

MAHONEY, J. Path dependence in historical sociology. **Theory and Society.** n. 29. Kluwer Academic Publishers, 2000.

MARCINEIRO, N. **Implantação do gerenciamento pela qualidade total na Polícia Militar de Santa Catarina: um estudo de caso.** Florianópolis : UFSC, 2001. Dissertação de Mestrado em Engenharia da Produção da UFSC.

MASTROFSKI, S.D. Policiamento comunitário e estrutura da organização policial. In: BRODEUR, Jean-Paul. **Como reconhecer um bom policiamento.** São Paulo : Edusp, 2002.

MEYER, J.W.; ROWAN, B. Organizaciones insitucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia. In: POWELL, W.W.; DIMAGGIO, P.J. **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional.** México D.F. : Fondo de Cultura Economica, 1999.

MONET, J. C. **Polícias e sociedades na europa.** São Paulo : EDUSP, 2001.

MONJARDET, D. **O que faz a polícia: sociologia da força pública.** São Paulo : EDUSP, 2003.

MONTEIRO, L. R. O. **A Integração das Ações das Polícias Militar e Civil - Uma Proposta.** Salvador : Fundação Luís Eduardo, 2001. Prêmio FLEM 2001.

MUSUMECI, L. *et al.* **Base nacional de estatísticas criminais: análise e avaliação.** Rio de Janeiro : Ministério da Justiça, 2003.

O'DONNELL, G. Democracia Delegativa? **Novos Estudos.** São Paulo. n.31, CEBRAP, 1991.

OLIVER, C. Determinants of interorganizational relationships: integration and future directions. **Academy of Management Review.** v. 15, n. 2, 1990.

_____, C. Strategic responses to instituional processes. **Academy of Management Review,** Boston, v. 16, n. 1, 1991.

_____. C. The Antecedents of Deinstitutionalization. **Organization Studies.** v. 13, n.4, p. 563-588, 1992.

PAZ, F.J. A unificação da polícia: uma necessidade inadiável. In: SAMPAIO, P. **Questão de segurança.** São Paulo : Brasil urgente, 1987.

PFEFFER, J.; SALANCIK, G.R. **The external control of organizations: a resource dependence perspective.** Stanford : Stanford University Press, 2003.

PINHO, J.A.G. Reforma do aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Organizações e Sociedade.** Salvador. v. 5, n. 12, 1998.

POPPER, Karl R. **A lógica da pesquisa científica.** 9. ed. São Paulo, Cultrix, 1999.

RAUD-MATTEDI, C. A construção social do Mercado em Durkheim e Weber: análise do papel das instituições na sociologia econômica clássica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** v. 20, n. 57, p. 127-142. 2005.

RICCI, R. **Governança solidária ou democrática.** Disponível em <<http://www.ibase.br/modules.php?name=Conteudo&pid=1292>>. Acesso em 18.ago.2008.

ROSSETTO, Carlos Ricardo; ROSSETTO, Adriana Marques. **Teoria institucional e dependência de recursos na adaptação organizacional: uma visão complementar.** RAE eletrônica., São Paulo, v. 4, n. 1, 2005.

SALEM, M. D. **História da polícia no rio de janeiro – 1808 a 1930: uma instituição a serviço das classes dominantes.** Rio de Janeiro : Lúmen Júris, 2007.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S., **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS FILHO, N. G. S. **Projeto Polícia Cidadã: uma análise do processo de implantação do novo modelo de gestão da atividade operacional da Polícia Militar da Bahia.** Salvador : UFBA, 2002. Dissertação de Mestrado em Administração da Escola de Administração-UFBA.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia.**

SELZNICK, P. Institutionalism "Old" and "New. **Administrative Science Quarterly,** Vol. 41, 1996.

_____. **A liderança na administração: uma interpretação sociológica.** Rio de Janeiro : Editora FGV, 1971.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro.** 3. ed. São Paulo : Campus, 1988.

_____. **Nota sobre o patrimonialismo e a dimensão pública na formação da América Latina contemporânea.** 2006. Disponível em <http://www.schwartzman.org.br/simon/pub_artigos.htm>. Acesso em: 05/12/2006.

SCOTT, W. R. The Adolescence of Institutional Theory. **Administrative Science Quarterly,** v. 32, p. 493-511, 1987.

_____. **Institutions and organizations: ideas and interests.** 3. ed. California : Sage publications, 2008.

SILVA FILHO, J.V. Reflexões para uma política nacional de segurança pública. In: VELLOSO, J.P; ALBUQUERQUE, R.C. **Pobreza, cidadania e segurança.** Rio de Janeiro: José Olympio, 2000.

SILVA FILHO, J.V.; GALL, N. **Incentivos perversos e segurança pública.** In: OLIVEIRA, N.V(org.). **Insegurança pública: reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana.** São Paulo: Nova Alexandria, 2002.

SILVA JUNIOR, D. A. Policiamento e políticas públicas de segurança: estratégias, contrastes e resultados das ações de policiamento em Salvador (2004-2006). Salvador: UFBA, 2007. Dissertação de Mestrado.

SOARES, L. E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, 2007.

_____, L. E. **Novas políticas de segurança pública: alguns exemplos recentes**. 2002. Disponível em <<http://www.luizeduardosoares.com.br>>. Acesso em 11out2004.

_____. L.E. **Meu Casaco de General: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, B. C. **A polícia militar na constituição**. São Paulo : Livraria e Editora Universitária de Direito, 1986.

SULOCKI, V. A. B. C. G. **Segurança Pública e democracia**. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2007.

SWEDBERG, R. New economic sociology: what has been accomplished, what is ahead? **Acta Sociologica**. v. 40, p. 161-182, 1997.

TOLBERT, P.; ZUCKER, L. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, S.; HARDY, C. NORD, W. **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo : Atlas, 1999.

TORRES, E. **A polícia: uma perspectiva histórica**. Rio de Janeiro : Ed. Rio. 1977.

VIEIRA, M.M.F.; CARVALHO, C.A. (org.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2003.

WEBER, E. M. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

_____. **Economia e sociedade: fundamentos da Sociologia compreensiva**. Brasília : Editora UnB, 1999a. v.1.

_____. **Economia e sociedade: fundamentos da Sociologia compreensiva**. Brasília : Editora UnB, 1999b. v.2.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZAUERUCHA, J. **Frágil democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)**. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2000.

_____. **FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)**. Rio de Janeiro : Record, 2005.

APÊNDICES

APÊNDICE A

TERMO DE CONSENTIMENTO DE PARTICIPAÇÃO EM PESQUISA

Eu, _____, CPF _____ declaro que fui devidamente informado acerca dos objetivos da pesquisa denominada “*Integração das polícias civil e militar: possibilidades e desafios*”, consentindo dela participar como ENTREVISTADO, de livre e espontânea vontade. Foi-me garantida a preservação de minha identidade, bem como a utilização responsável das informações que serão por mim prestadas, e ainda a liberdade de retirar o consentimento a qualquer momento. Declaro também que recebi uma cópia desse Termo de Consentimento.

LOCAL E DATA:

NOME E ASSINATURA(entrevistado):

NOME E ASSINATURA(pesquisador):

APÊNDICE B

**TERMO DE COMPROMISSO DE DIVULGAÇÃO E PUBLICAÇÃO
DOS RESULTADOS DA PESQUISA**

Eu, _____, CPF _____, pesquisador responsável pela pesquisa denominada “*Integração das polícias civil e militar: possibilidades e desafios*”, declaro meu compromisso, em divulgar e publicar quaisquer que sejam os resultados encontrados na pesquisa acima citada de forma a RESGUARDAR A IDENTIDADE DO ENTREVISTADO, omitindo nomes, cargos, locais de trabalho, ou qualquer outro dado que permita a sua identificação, sob pena de sofrer as implicações legais em caso de descumprimento. Declaro ainda que foi entregue uma cópia desse Termo de Compromisso ao entrevistado.

LOCAL E DATA:

NOME E ASSINATURA(pesquisador):

NOME E ASSINATURA(entrevistado):

APÊNDICE C
ROTEIRO DE ENTREVISTA

BLOCO 1 – IDENTIFICAÇÃO

Nome(s) do(s) respondente(s):

Cargo(s) que ocupa(m):

Tempo que ocupa(m) o(s) cargo(s):

BLOCO 2 – PERCEPÇÃO SOBRE O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DAS POLÍCIAS.

1. Em sua opinião, a integração das polícias civil e militar contribui para a melhoria do serviço prestado por essas polícias à sociedade?
 - a) Sim, contribui em muito.
 - b) Sim, contribui um pouco.
 - c) Não, não traz contribuições.
 - d) Não, reduz a qualidade do serviço, em razão das dificuldades.

COMENTÁRIOS:

2. O Sr. Acredita na possibilidade de uma integração efetiva entre as polícias civil e militar nesse Estado?
 - a) Sim, é possível e já estamos integrados.
 - b) Sim, é possível e estamos caminhando nessa integração.
 - c) Não, as possibilidades são baixas em razão das dificuldades existentes.
 - d) Não, é impossível.

COMENTÁRIOS:

3. Em sua opinião, quais os principais obstáculos ao processo de integração das polícias estaduais?
- a) A estrutura da segurança pública no Brasil.
 - b) As dificuldades legais e de recursos financeiros e materiais.
 - c) As diferenças entre as duas polícias.
 - d) As disputas de poder entre as duas polícias.
 - e) A resistência dos policiais à idéia de integração.

COMENTÁRIOS:

4. Se a outra polícia fosse extinta amanhã, o Sr. acredita que sua organização poderia prosseguir bem, realizando as suas atividades e absorvendo outras da polícia extinta?
- a) Sim, prosseguiríamos bem.
 - b) Sim, no início teríamos alguns problemas, mas seguiríamos bem.
 - c) Não, as dificuldades seriam grandes.
 - d) Não, é impossível seguir sem o trabalho da outra polícia.

COMENTÁRIOS:

5. Se amanhã um Decreto fundisse as duas polícias, e a sua polícia passasse a ser subordinada à outra, recebendo dela as determinações para sua atuação, o Sr. acredita que sua organização iria prosseguir bem?
- a) Sim, sem maiores problemas.
 - b) Sim, após uma adaptação inicial tudo seguiria bem.
 - c) Não, os conflitos interpessoais seriam grandes.
 - d) Não, as duas polícias são muito diferentes, não podem ser unificadas.

COMENTÁRIOS:

BLOCO 3 – AÇÕES PARA A INTEGRAÇÃO

6. Existe alguma norma (Lei, Decreto, Portaria, Diretriz etc) estabelecendo parâmetros e/ou ações para a integração das polícias no Estado?
- a) Sim, existe norma baixada pelo próprio Governo do Estado.
 - b) Sim, existe norma baixada pela Secretaria de Segurança.
 - c) Sim, existem normas das próprias organizações policiais sobre o assunto.
 - d) Não, não existem normas sobre o assunto.

COMENTÁRIOS:

7. O Secretário da Segurança e os dirigentes das organizações policiais compõe algum Colegiado (a exemplo do Gabinete de Gestão Integrada – GGI) para discussão dos problemas da segurança pública no Estado e tomada de decisões?
- e) Sim, existe o GGI (ou outro Colegiado) funcionando com reuniões regulares.
 - f) Sim, existe o GGI (ou outro Colegiado) funcionando com reuniões esporádicas.
 - g) Não, não existe Colegiado, mas ocorrem reuniões quando necessário.
 - h) Não, não existe Colegiado e as decisões são tomadas isoladamente.

COMENTÁRIOS:

8. Caso exista Colegiado, qual a decisão mais importante já tomada por este grupo, em sua opinião?

COMENTÁRIOS:

9. O delegado de polícia e o comandante da Unidade PM local avaliam os índices criminais e planejam juntos as ações policiais de sua área de atuação?
- a) Sim, ocorre em razão de normatização institucional.
 - b) Sim, ocorre por iniciativa dos próprios gestores policiais.
 - c) Não, cada um planeja suas próprias ações e comunica ao outro quando necessário.
 - d) Não, cada um planeja suas próprias ações e as realiza independente do outro.

COMENTÁRIOS:

10. Existe Corregedoria única, apurando os desvios de policiais civis e militares?
- a) Sim, existe Corregedoria única apurando todos os desvios policiais.
 - b) Sim, existe Corregedoria integrada, coordenando as ações das Corregedorias das Polícias Civil e Militar.
 - c) Não, as Corregedorias são independentes, trocando informações quando necessário.
 - d) Não, as Corregedorias são independentes e se mantêm afastadas.

COMENTÁRIOS:

11. Existe Instituição de Ensino Policial única, trabalhando a formação e capacitação dos policiais civis e militares de maneira integrada?
- a) Sim, existe Instituição de Ensino Policial única que forma e/ou capacita os policiais civis e militares considerando uma matriz curricular de base comum.

- b) Sim, existe Instituição de Ensino Policial única, mas a formação/capacitação dos policiais civis e militares segue matrizes curriculares independentes.
- c) Não, não existe Instituição de Ensino Policial única, mas a formação/capacitação dos policiais civis e militares segue uma matriz curricular de base comum.
- d) Não, não existe Instituição de Ensino Policial única, e a formação/capacitação dos policiais civis e militares segue matrizes curriculares independentes.

COMENTÁRIOS:

BLOCO 3 – ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

12. Em sua gestão, quais as principais orientações/determinações que foram dadas no sentido de avançar com o processo de integração das polícias?

COMENTÁRIOS:

13. Quais os principais avanços no campo da integração das polícias, atingidos em sua gestão?

COMENTÁRIOS:

14. Em sua gestão, quais os principais resultados da integração para a sociedade?