

A HIBRIDIZAÇÃO ORGANIZACIONAL DAS POLÍCIAS DO BRASIL

THE ORGANIZATIONAL HYBRIDIZATION OF POLICE OF BRAZIL

Aldo Antonio dos Santos Junior¹

Fred Harry Schaufert²

Ingrid Audrey Schaufert³

SUMÁRIO: Introdução; 1 Generalidades, definições e caracterização do modelo híbrido de organização; 2 Pendências e reflexões de uma atuação mais complexa para as agências policiais; 3 A viabilidade da natureza híbrida das polícias brasileiras; Considerações finais; Referencias da fontes citadas.

RESUMO

Este artigo é parte de um leque de reflexões acerca das tendências que eclodiram nas duas últimas décadas sobre a questão da segurança pública com relação à expansão da criminalidade e da impunidade em todo o território brasileiro. Sugere-se um novo paradigma para as agências policiais, a adoção do modelo híbrido de organização, que proporcionará o ciclo completo para as polícias brasileiras, orientado por uma perspectiva crítica e sistêmica acerca do modelo das polícias atuais instituídas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. A inoperância do atual sistema, voltado exclusivamente ao material e ao racional, gera um grande volume de desperdício e conflitos entre as agências policiais federais e estaduais. A alternativa da hibridização das polícias apresentará um caminho progressista, viável e dinâmico orientado para as demandas por defesa social.

PALAVRAS-CHAVES: Hibridização; Sistema; Polícia; Ciclo completo; Defesa social.

ABSTRACT

This article is part of a range of reflections about the trends that exploded in the last two decades on the issue of public safety in relation to the expansion of the crime and impunity in the entire Brazilian territory. We suggest a new paradigm

¹ Tenente-Coronel da PMSC - SubDiretor da Diretoria de Instrução e Ensino da PMSC, Mestre em Relações Econômicas e Sociais Internacionais – UMINHO, Portugal.

² Coronel da PMSC – Esp. Em Gestão Estratégica da Segurança Pública - Diretor de Instrução e Ensino.

³ Esp. Direito Público – Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

for law enforcement agencies, the adoption of the hybrid model of organization that will provide the complete cycle for the Brazilian police, guided by a critical and systemic police about the current model established in the Constitution of the Federative Republic of Brazil 1988. The ineffectiveness of the current system, exclusively on the material and the rational, generates a large volume of waste and conflicts between federal and state law enforcement agencies. The alternative of hybridization of the police present a way forward, viable and dynamic oriented demands for social defense.

KEY WORDS: Hybridization; System; Police; Complete cycle; Social defense.

INTRODUÇÃO

Em pleno século XXI a lógica dos valores sociais e jurídicos persiste ainda envolta pela distorcida visão analítica em considerar e abordar o crime com estratégias que deslocam o fenômeno criminal, colocando-o dentre os embates formais entre o Estado e os potenciais infratores da lei. Sob este prisma, tem-se reduzido drasticamente a possibilidade de uma interdisciplinaridade entre os agentes que integram o Sistema Penal, haja vista não se levar em conta os fatos sociais exatamente como eclodem.

Encontra-se instaurada no imaginário social a concepção arcaica de que a melhor forma de dissuadir o crime reside no agravamento da pena, imputa-se ao mau funcionamento das agências criminais o aumento da criminalidade e da violência, reproduzindo em toda a sociedade a elevação do sentimento de impunidade sem, no entanto, apresentar alternativas de mudança do sistema.

Nessa dimensão, ainda sob a influência do golpe militar de 1964, as polícias, que são apenas uma parte das agências que integram o sistema penal, carregam o ranço deixado pela dogmática militarista de que o serviço está vinculado à idéia de belicosidade, força e preservação da ordem, desconsiderando a defesa social.

Certamente o cenário contemporâneo exige que as organizações públicas atuem de modo efetivo e não parcial fato que gera mais despesas para o Estado, desintegração do sistema, disputas intraorganizacionais com sérias perdas para a

qualidade de vida da sociedade brasileira.

Decorre, portanto a necessidade de suplantando tal paradigma, invertendo esta perversa ordem para consolidar um modelo institucional fundado na lógica do sentido da subordinação da idéia de força à de serviço em prol da defesa social.

No Brasil, o crescimento urbano ocorreu – e ainda ocorre – de maneira desordenada, sem qualquer tipo de planejamento político, social, geográfico e econômico, acarretando problemas de toda complexidade, mormente de ordem social.

Com o fortalecimento do arquétipo de estado mínimo e conseqüente redução de sua atuação, necessário se faz que sejam repensadas as agências integrantes do sistema penal, por mais ortodoxas que sejam especificamente as polícias.

O crime, a impunidade e o medo do crime são variáveis resultantes da falta de projeto de crescimento, aliada à total ausência de políticas públicas efetivas e modernas que contemplem a promoção social – saúde, educação, segurança, entre outras.

O resultado desse cenário de insensatez é o tímido índice de desenvolvimento social que o Brasil apresenta em comparação a outras repúblicas de dimensões análogas e o aumento da percepção de insegurança social.

A Constituição Federal de 1988 delimita a questão da segurança pública de modo segmentado, fracionado, prevista no art. 144, em que estabelece as missões da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Militares e Cíveis dos Estados, cabendo somente à Polícia Federal a natureza híbrida, ou seja, o ciclo completo de polícia.

Vigente há vinte e um anos, e apresentando sérias disfunções em razão da ineficácia na continuidade no processo de atuação operacional junto à sociedade, apesar do recente processo de cidadania, decorrente do fortalecimento da racionalidade individual preconizada pelo neoliberalismo, pugna pela demanda por serviços mais ágeis, dinâmicos e com efetividade.

Reconhece-se que uma atuação efetiva no campo da segurança pública requer reformas e ampliação da responsabilidade para além dos órgãos de segurança pública, ou seja, necessita envolvimento de todos os setores da sociedade civil.⁴

A hibridização apresenta-se como uma alternativa viável para compor um projeto voltado à economicidade, à geração de sinergias positivas e à dotação de maior amplitude de atuação para o atendimento de serviços mais adequados às demandas sociais.

O plano de estudo encontra-se compartimentado em três blocos principais, na sequência desta introdução: (1) generalidades, definições e caracterização do modelo híbrido de organização; (2) pendências e reflexões de uma atuação mais complexa para as agências policiais; (3) a viabilidade da natureza híbrida das polícias brasileiras.

1 GENERALIDADES, DEFINIÇÕES E CARACTERIZAÇÃO DO MODELO HÍBRIDO DE ORGANIZAÇÃO

Do mesmo modo que as demais ações do ser humano ocidental, as ciências estão caracterizadas pela fragmentação e pelo espírito reducionista. Recentemente é que alguns autores vêm tratando do tema da interdisciplinaridade e da transversalidade em detrimento da razão determinística do conhecimento fragmentado.⁵

Por vezes denota-se que alguns conceitos, que até então faziam parte de um determinado campo do conhecimento humano, passam a ser empregado por outras ciências, e.g., o constructo dos sistemas, da aderência, da teoria quântica, como no caso do termo híbrido, tratado inicialmente nas ciências biológicas e que atualmente constitui um termo usualmente empregado nas

⁴ DURANTE, M. O.; SANDES, W. F. Avanços na democracia brasileira: a participação da sociedade civil na conferência nacional de segurança pública.

⁵ MORIN, E. Os sete saberes necessários à educação do futuro.

diversas ciências e com definições diferentes.

Terminologia procedente da biologia como produto do cruzamento de características genéticas distintas, a categoria do híbrido abrange atualmente uma multiplicidade de formas culturais, de dois ou mais elementos distintos, que supostamente geram algo novo.⁶

O conceito de sistema híbrido remonta àqueles sistemas que, a despeito de sua complexidade, empregam para sua sobrevivência e desenvolvimento diversos tipos de modelos e de procedimentos, rompendo com a prática da linearidade, complexo e que, por vezes, ocorre com a obstância de conflitos, possuindo também um sentido polissêmico.⁷

O termo híbrido está prodigamente contemplado na literatura internacional que trata da implantação desse modelo na administração pública, apresentando-se do mesmo modo como um realinhamento estrutural para incrementar a amplitude e eficácia organizacional e encerrando-se no atendimento de imperativos públicos e privados.⁸

Como em todo o processo de mudanças, surgem os grupos reticentes à mudança, como também os grupos de adesão, ou seja, incorre-se no risco da geração de culturas intersticiais até a consolidação do evento da hibridização.

Convém destacar que para aquelas organizações que estão em estágios de deterioração organizacional, ou seja, necessitando de um redesenho a fim de satisfazer de modo mais efetivo às demandas sociais, no caso das organizações públicas, e garantir, portanto, a sua sobrevivência, a hibridização pode apresentar uma alternativa de solução.

Com o crescente problema de desempenho das polícias brasileiras, excetuando-se a Polícia Federal, que já possui uma estrutura híbrida, conforme o já citado

⁶ OLINTO, H. K. Constelações híbridas.

⁷ (e.g.: BHABHA, 1994; CANCLINI, 2003; CHANADY, 1997; JOLDERSMA & WINTER, 2002; LÜDERS, 2005; TORO, 2006; TORO, SIEBER & SEBALLOS, 2002).

⁸ (e.g.: BRANDSEN, VANDEDONK & PUTTERS, 2005; KICKERT, 2001; KOPPELL, 2001, 2003; KURUNMÄKI, 2006).

art. 144, §1º, estabelecendo as funções de polícia judiciária e administrativa, a possibilidade do processo de hibridização da polícia poderia colmatar uma série de demandas sociais reprimidas. Não é por menos que existem alguns projetos no Congresso Nacional que tratam dessa temática, apesar de delineados de forma diferente e mais radicais, e.g., a eliminação das polícias civis e militares com a proposição da polícia estadual, como no caso da Proposta de Emenda Constitucional 432.

As dimensões que contemplam um projeto organizacional são: especialização vertical e horizontal, formalização de comportamento e de processos administrativos, agrupação de unidades e tamanho destas, sistemas de planejamento, controle e coordenação de mecanismos de ligação além da descentralização vertical e horizontal.⁹ Têm-se, então, as dimensões que poderão ser elencadas quando do processo de hibridização organizacional.

Num estudo acerca do processo de hibridização, têm-se as seguintes dimensões: a dos sistemas de governança; a da estrutura e da segregação especial; a dos processos e sistemas; e a do discurso, da cultura e da identidade.¹⁰

Por último, infere-se que certamente os enfoques se complementam, uma vez que as dimensões levantadas poderão ser afetadas quando do processo de hibridização das organizações policiais.

Presume-se que, à medida que se iniciar o processo de hibridização, as atuais estruturas das agências policiais se tornarão obsoletas, do mesmo modo que quaisquer alterações nas demais dimensões alterarão a cultura organizacional.

“À medida que as empresas se diversificam de um produto ou serviço para múltiplos produtos ou serviços, a estrutura funcional original deixa de responder à complexidade das decisões”.¹¹

⁹ MINTZBERG, H. La estructuración de las organizaciones.

¹⁰ WOOD JR., T. Organizações híbridas.

¹¹ DONALDSON, L. Teoria da contingência estrutural. In Clegg, S.; Hardy, C.; Nord, W. R. (Orgs.). Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais. p. 112.

2 PENDÊNCIAS E REFLEXÕES DE UMA ATUAÇÃO MAIS COMPLEXA PARA AS AGÊNCIAS POLICIAIS

Acerca da necessidade de mudança de paradigma nas instituições, tem-se que “[...] é preciso reformar as instituições, mas sem reformarmos os espíritos, a reforma não serve para nada [...]”.¹²

A pouca proposta de mudança no atual projeto organizacional do sistema penal brasileiro vem sofrendo ações que obliteram o redesenho do projeto organizacional graças aos grupos de pressão que normalmente se encontram incrustados no meio político, inviabilizando assim alternativas de um projeto mais audacioso, complexo e moderno para a sociedade.

O medo de ser vitimizado por um ato delinquente e o medo do crime generalizado constituem o tema central da preocupação na maioria dos estados ocidentais, especialmente nos espaços urbanos.¹³

O futuro contempla um cenário pessimista para as democracias em um mundo cada vez mais globalizado e dividido, o qual desestabiliza ou destrói identidades sociopolíticas e culturais estabelecidas, fragilizando a segurança cognitiva e a convicção ideológica antes sedimentada.¹⁴

As instituições forjadas pelo positivismo já não atendem às necessidades da sociedade contemporânea em razão do início do processo de cidadania recentemente instaurado no País, em que a sociedade necessita participar do controle das instituições sociais.

O desenvolvimento científico dá prioridade para as potencialidades evolutivas, variedade da diversidade, integração, hibridização, flexibilidade, abundância,

¹² MORIN, E. Por uma reforma do pensamento. In. PENA-VEJA, Alfredo. ALMEIDA, Elimar Pinheiro de. *O pensar complexo: Edgar Morin e a crise da modernidade*. p. 34.

¹³ SANTOS JR, A.A., DUTRA, L. H., SILVA FILHO, D. B. Levantamento da percepção do medo do crime em Santa Catarina.

¹⁴ REED, M. Teorização organizacional: um campo historicamente contestado. In Clegg, S.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Orgs.). *Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais*.

individualidade. O arcabouço histórico da vida no planeta gerou instrumentos de longo prazo que concebem esses valores, mecanismos de produção do comportamento de cada ser vivo.¹⁵

“O modelo reducionista de segurança pública brasileiro deve transmutar para um projeto expansionista e complexo, capaz de fornecer uma cooperação e integração mais ampla e efetiva o suficiente para fazer sanar as questões de segurança que afligem a consciência de toda a sociedade”.¹⁶

Corroborada pela assertiva abaixo onde se consagra a falta de uma característica crucial para o sistema que é a integração organizacional.

“A polícia como parte integrante da administração da justiça criminal tem enorme responsabilidade ao lidar com o crime, devendo se reconhecer que ela depende, em grande parte de outros órgãos governamentais”¹⁷.

Diametralmente oposto, a realidade brasileira consagra a falta de integração entre os órgãos públicos em geral e conflitos sérios entre as polícias. A mídia é pródiga em difundir os recentes conflitos acontecidos nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, chegando ao ponto de terem sido desvencilhados confrontos armados, como no caso do primeiro Estado.

Atinente à ausência de integração entre os órgãos públicos, especificamente entre as polícias, tem-se o seguinte: “É verdadeira a existência de atritos entre as polícias estaduais. Conhece-se, inclusive, a existência de atritos entre a Polícia Civil com o Ministério Público e com a Polícia Federal”.¹⁸

A alternativa da hibridização das polícias brasileiras poderia apresentar a redução desse hiato entre as instituições, desde que se apresentem instrumentos de coordenação e comandos eficientes.

¹⁵ BOCCHI, G. CERRUTI, M. A complexidade do devir humano: *Edgar Morin e o caráter inacabado do processo de hominização*. In Pena-Veja, A. A., Elimar P. O pensar complexo: Edgar Morin e a crise da modernidade.

¹⁶ SANTOS JR., A. A. Dimensões de uma segurança mais efetiva: a gênese de uma polícia estadual única. p. 33.

¹⁷ DONNICI, V. Polícia: guardião da sociedade ou parceira do crime? Um estudo de criminologia. p. 71.

¹⁸ LAZZARINI, Á. Abuso de Poder X Poder de Polícia. p. 47

“A persistência no tempo das características estruturais na maioria dos países indica que a tradição exerce um peso inercial que se torna tanto mais restrito quanto mais antigo for o sistema”.¹⁹

Conhecedores de tais querelas, os políticos e governantes dos Estados fecham os olhos para esse cotidiano e, pior ainda, por vezes realimentam a chama de discórdia para fragilizarem esses subsistemas e poderem administrar a colheita de dividendos políticos.

O ponto nevrálgico do atual sistema de segurança encontra-se no enorme hiato entre o atendimento da ocorrência pelo agente, o policial militar, e a sua comunicação à justiça, passando por uma rotina cartorária e burocrática, à mercê de um anacrônico e medieval (o autor referencia o período inquisitorial dos tribunais eclesiásticos) inquérito policial de valor tímido, promovido sem a participação do Ministério Público.²⁰

Os conflitos geralmente ocorrem quando há extrapolação dos limites, que normalmente são estabelecidos com o fito de contribuir com as missões das polícias, e.g., quando policiais militares, por meio das agências de inteligência e policiamento velado, são acusados por policiais civis de usurparem suas funções.

Do mesmo modo, quando a Polícia Civil realiza o policiamento ostensivo, conforme se assera a seguir “As majorias das delegacias de Polícia Civil do Brasil utilizam de viaturas do tipo camburão com giroflex e os integrantes (detetives) usam trajes ostensivos com inscrições, além de fazerem *blitz* e outras atividades típicas de polícia ostensiva”.²¹

¹⁹ BAYLEY, D. H. Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa. Polícia e Sociedade.

²⁰ SILVA, Ib. Polícia Militar: questões institucionais.

²¹ GIULIAN, J. S. Unificação policial estadual no Brasil: uma visão dos limites e possibilidades. p. 71.

3 A VIABILIDADE DA NATUREZA HÍBRIDA DAS POLÍCIAS BRASILEIRAS

A segurança pública decorre de um processo sistêmico e complexo em que todos os atores que integram a sociedade devem contribuir para a redução do crime e do medo deste e da impunidade.

O povo brasileiro está tentando construir há mais de uma década uma nova democracia, porém o cenário está fortemente matizado por uma paralisia de paradigmas e um intenso impedimento de uma consciência voltada à parceria interinstitucional para a construção de uma sociedade mais civilizada.²²

A hibridização possibilitará a concessão da sequência de todas as atribuições de polícia administrativa e judiciária, de forma a garantir os objetivos da segurança pública pelas polícias brasileiras, calcadas em parâmetros organizacionais em áreas e dimensões estruturais.

É difícil conceber que em uma cidade com a criminalidade eclodindo, onde os índices de homicídio sobem progressivamente, como acontece em muitas cidades brasileiras, seja possível atender às demandas por qualidade de vida, tornando-a capaz de atrair o turismo e os negócios relacionados ao mercado externo, como é o caso, e.g., do Rio de Janeiro, em relação à sua escolha para sediar a Copa do Mundo em 2014.

Com a previsão da chegada de quinhentos mil turistas, os problemas de segurança pública são tão graves que somente agora se começa a questionar a viabilidade do próprio evento.

A maioria dos países possui um ministério de segurança pública, alguns denominados de ministério do interior; no caso brasileiro, o compartimento está na dimensão de uma secretaria, como e.g.: Portugal, Espanha, Canadá, dentre outros.

A segurança pública é um processo sistêmico, “[...]. Um processo sistêmico porque envolve, num mesmo cenário, um conjunto de conhecimentos e

²² BALESTRERI, R. B. Direitos Humanos: *coisa de polícia*

ferramentas de competência dos poderes constituídos e ao alcance da comunidade organizada, interagindo e compartilhando visão, compromissos e objetivos comuns; [...]”.²³

Consolida-se a idéia da necessidade da geração de sinergias e da reestruturação dos órgãos societários para a adequação dos complexos problemas sociais no âmbito de uma concepção sistêmica.

A organização, operando como um sistema social promove a integração social no âmbito da comunidade social mais ampla, como também a adaptação desta para as condições sócio-técnicas de mudança que geralmente se procede de forma mais volátil.²⁴

A sociedade hodierna está matizada por problemas de origem complexa, propiciados pela interação de inúmeros vetores antes inexistentes.²⁵

Este pesquisador destaca como variáveis os grandes conglomerados urbanos, esgotamento de recursos naturais, transporte, educação, evolução tecnológica acelerada, globalização, desemprego, inflação, criminalidade, catástrofes naturais ou causadas pelo ser humano, epidemias e migração, dentre tantos outros problemas que caracterizam a complexidade da situação, dificultando a gestão das organizações em geral.

O advento da discussão sobre a hibridização das polícias está intrinsecamente ligado à complexidade da sociedade contemporânea, pois o atual modelo de atuação policial, fragmentado no seu modo operativo, não mais atende às demandas sociais de promoção do sentimento ou percepção de segurança.

Urge que o art. 144 da Constituição Federal de 1988 contemple todos os órgãos com o ciclo de serviços de maneira sistêmica, ou seja, proporcione não uma

²³ BENGOCHEA, J. L. P.; GUIMARÃES L. B.; GOMES, M. L.; ABREU, S. R. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. p. 05.

²⁴ REED, M. Teorização organizacional: um campo historicamente contestado. In Clegg, S.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Orgs.). Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais.

²⁵ MAXIMIANO, A. C. A. *Teoria Geral da administração: da revolução urbana à revolução digital*.

alteração nas suas missões, mas redimensione as atividades das Polícias Federal, Rodoviária Federal, Ferroviária Federal, Militares e Cíveis dos Estados, proporcionando-lhes um caráter híbrido.

O atual mecanismo tem como escopo gerar maior eficiência pela especialização, porém, inversamente, o que se observa é que promove o regime cartorário, a morosidade e o desperdício, em razão da duplicidade de estruturas, trabalho e atuação de modo desordenado.

As organizações policiais estaduais, Polícia Militar e Polícia Civil, tornaram-se organizações antagônicas, sem qualquer forma de interação. Inúmeras variáveis condicionaram a criminalidade que se torna uma das preocupações da sociedade brasileira neste século XXI, agravada pela inércia dessas organizações.

A questão da especialização é que levou os órgãos, no afã de possibilitar maior amplitude de ação e promover um serviço mais efetivo à segurança pública, a iniciar esse processo concorrencial, que enfraquece as instituições por não operarem com o ciclo completo de polícia.

A hibridização viria a atender o interesse público de modo mais flexível e eficaz, possibilitando às polícias o desenvolvimento do papel de verdadeiros guardiões da sociedade.

Os anseios sociais por uma melhor qualidade de vida, relacionada à percepção de segurança por intermédio da natureza híbrida das polícias, somente não acontece por razões de vaidades, disjunções classistas e miopia organizacional.

O desempenho das atividades de polícia repressiva e ostensiva já se contempla como factível em razão do alto nível de formação e especialização de grande parte de seus recursos humanos, além da tradicional formação na área jurídica, possuindo outros cursos de formação relacionados ao desenvolvimento profissional por meio de cursos direcionados às atividades policiais.

As organizações policiais continuam empregando o modelo cartesiano e maquinal na sua forma de gestão, operando com a produção em série, onde as pessoas apresentam pouco comprometimento e participação, predominando a rotinização

e a superespecialização, com decisões centralizadas, excessiva hierarquia e desqualificação.²⁶

É inaceitável, num dito estado democrático de direito, a arquitetura de organizações públicas superespecializadas, compartimentadas e até antagônicas, com sérias dificuldades para o exercício de suas funções, mesmo com a tentativa da mudança de paradigma iniciado no ano 1995 na América Latina a práxis é a continua mesma.

No entanto, apesar de essa perspectiva já estar presente no Brasil de forma conceitual, sua aplicação integral em todos os estados ainda não é observada, permanecendo a demanda de difusão do conceito, bem como sua correspondente transposição prática.²⁷

Somente por meio da alteração do projeto organizacional das polícias, com a instalação da natureza híbrida, é que se atuará de modo sistêmico, possibilitando maior eficácia e efetividade da legalidade e a salvaguarda dos direitos fundamentais do delinquente, evitando-se a solução de continuidade do ciclo policial, pelo acompanhamento continuado, desde a detenção até a apresentação eficaz, sem vícios, para a promoção da ação penal.

A ação policial sempre esteve contemplada pela imparcialidade, entretanto, casos que permeiam as disfunções sempre existirão em qualquer tipo de organização, pública ou privada.

Certamente, mecanismos de controles e responsabilização efetivos acabam por eliminar as disfunções, os vícios e as degenerações no desempenho das atividades operacionais, sejam atividades de polícia judiciária ou administrativa; no caso em análise, por meio das corregedorias e das ouvidorias, das ONGs e com ações de contrapeso do Ministério Público.

A definição de controle e responsabilização refere-se à aquisição de adequação

²⁶ Guimarães, L. A. B. (2001). Modelos de polícia: a polícia de proteção ao cidadão/comunidade

²⁷ FREIRE, M. D. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. p. 112.

entre o comportamento policial e os objetivos da sociedade; o controle do comportamento policial é exercido por mecanismos inerentes tanto ao âmbito externo quanto interno da polícia.²⁸

De acordo com a Resolução n. 16, de 17 de dezembro de 2003, que trata das diretrizes básicas da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da justiça criminal e execução das penas e das medidas de segurança, acerca da atuação e controles dos órgãos policiais:

Art. 5º. São diretrizes referentes à atuação dos órgãos policiais:

I – independência e autonomia da polícia técnico-científica;

II – destinação do profissional de polícia preferencialmente às atividades operacionais;

III – uso de metodologias uniformizadas para coleta de dados estatísticos;

IV – fortalecimento das Corregedorias e dos órgãos de controle externo da polícia;

V – desenvolvimento de estratégias de gestão que prevejam a elaboração de diagnósticos, fixação de metas e avaliação constante de resultados;

VI – integração das forças policiais por meio da compatibilização das áreas de atuação e do intercâmbio de informações;

VII – promoção de ações permanentes com vistas à redução da violência e da letalidade;

VIII – aprimoramento das técnicas científicas de investigação.

O policial, em razão da autoridade moral de que está investido, detém o potencial mais caracterizado de promover os direitos humanos, qualificando-se destarte como um agente de mudança para uma verdadeira democracia.²⁹

A natureza da atividade policial, contemplada com a atribuição de polícia judiciária, sem dúvida alguma é civil, apesar do caráter militar das polícias

²⁸ Bayley, D. H. Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa.

²⁹ Bayley, D. H. Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa.

militares, que somente atuam de modo estritamente militar quando instadas a participar de operações militares em apoio ao Exército Brasileiro.

Não se pode conceber que seja essencial o emprego de duas estruturas policiais para a resolução de pequenos conflitos, e.g., uma briga de vizinhos, que poderia muitas vezes ser resolvida no próprio local, de modo pacífico, sem o desgaste das partes, até porque o fato do acompanhamento desde sua gênese poderia apresentar um quadro factível e palpável para a mediação e harmonização do embate, evitando-se destarte os ruídos nas comunicações, como ocorre por vezes no atual processo segmentado.

Um grande benefício da atuação sistêmica das polícias seria a redução dos atuais conflitos, pois ambas acabam extrapolando as suas esferas de atuação, extremamente especializadas e delimitadas de modo cartesiano.

Os quatro níveis do método cartesiano para chegar ao conhecimento sobre todas as coisas do mundo são: (1) nunca aceitar algo como verdadeiro se o conhecimento não for claro; (2) repartir cada uma das dificuldades em tantas parcelas possíveis e necessárias a fim de melhor solucioná-las; (3) iniciar a análise dos objetos pelos mais simples e mais fáceis para, galgando degraus, alcançar o conhecimento pleno (verdadeiro); e (4) realizar enumerações e revisões dos procedimentos para ter certeza de nada omitir.³⁰

Por sua vez, a cidadania precária do povo brasileiro desconhece os procedimentos da administração pública, isto ocorrendo em todos os setores, fato que contribui para a prática de crimes e impunidade dos atores políticos.

Essa pandemia de disfunção ocasiona grande confusão em todas as esferas, na discussão, inclusive entre especialistas, em todas as regiões do País. Consequentemente a opinião pública participa e sofre em meio a essa crise. Acredita-se que essa seja uma das razões para a falta de solidez dos discursos e das práticas de políticos, autoridades e gestores, para o cotidiano das políticas de segurança, para as interrupções que obliteram a solidificação das reformas, e

³⁰ Carvalho, S. Ensino e aprendizado das ciências criminais no século XXI.

para a grande confusão que caracteriza esse setor, no qual todos se sentem conhecedores e para o qual todos têm propostas, sem que ninguém se entenda e sem que nada seja acumulado.³¹

A sociedade em geral desconhece as atribuições das polícias. Quando se tem uma atmosfera do tipo “cada cabeça, uma sentença”, a interação entre governantes, policiais e cidadãos se dá num ambiente de mútuo desconhecimento, de mútua suspeita.³²

Também se pode destacar que alguns sinais já acentuam para a instituição do ciclo completo de polícia, e.g., as tentativas de unificação das academias de polícia, a exigência de graduação em ciências jurídicas para ingresso nas polícias militares e civis, a possibilidade de lavratura dos termos circunstanciados de ocorrências pelas polícias militares – que tem melhorado em muito os serviços que o Estado apresenta aos cidadãos –, entre outros.

A implantação do modelo sistêmico de atuação policial possibilita maior flexibilidade e representa a procura pela qualidade no serviço público e economia de meios ao erário público. Acerca da procura pela qualidade e eficiência no sistema de segurança pública, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 144, § 7º, estabelece que: “A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”.

Necessita, não obstante, ser regulamentado, garantindo, dentre outros dispositivos, o modelo híbrido de polícias, ou seja, o ciclo completo de polícia para todas as instituições que estão elencadas nesse mecanismo legal.

Estabeleceu-se neste trabalho um conjunto de reflexões que orientam a reabilitação do sistema de segurança pública por meio do ciclo completo de polícia, pois colmataria a necessidade de uma atuação mais profusa nos ilícitos estabelecidos nos escamentos especiais, e.g., crimes contra a ordem econômica,

³¹ Guindani, M. Sistemas de política criminal no Brasil: retórica garantista, intervenções simbólicas e controle social punitivo. p. 04.

³² Muniz, O.; Proença JR., D. Muita politicagem, pouca política os problemas das polícias são.

crimes ambientais, crimes organizados, lavagem de dinheiro, transplante de órgãos, corrupção de menores, dentre outros.

O crescimento do poder da polícia está ligado a variações na população, ou seja, o crescimento populacional e a criminalidade estão intimamente associados, constituindo uma variável dependente e outra independente. Teríamos que orientar os tomadores de decisões em nível nacional, primordialmente, para determinar o impulso necessário ao crescimento policial.³³

Por último, certamente a hibridização da polícia não eximirá as demais iniciativas e organizações do poder público da cristalização de políticas públicas para melhoria da qualidade de vida e uma sociedade mais equânime.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A profusão da macro e microcriminalidade que corrompem o estado brasileiro requerem que medidas inovadoras sejam experimentadas pelos governantes, para a consolidação das demandas sociais pela redução do crime, do medo deste e da impunidade, os quais afetam a percepção de segurança.

O atual sistema de segurança pública não mais satisfaz os requisitos mínimos para a geração de sinergias eficazes e efetivas à produção de serviços que atendam ao clamor público, em razão do modo cartesiano de pensar a questão. Lamentavelmente, os gestores públicos se submetem à ação de grupos classistas pela manutenção do atual sistema.

A hibridização da polícia possibilitaria a instauração do ciclo completo de polícia, que proporcionaria um sistema de segurança pública mais econômica e racional quanto ao emprego e flexível na interação com os demais integrantes do sistema.

Porém, convém ressaltar que a natureza híbrida das polícias não constituirá a

³³ Bayley, D. H. Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa.

solução única e última para a resolução do problema da delinquência, pois se trata de um fenômeno complexo que está intimamente ligado com os demais setores públicos – saúde, educação, planejamento urbano, serviços sociais, sistema penal como um todo, mídia, sociedade civil, ONGs (Organizações Não Governamentais) e outras instituições.

A hibridização das polícias constitui uma tentativa de articular as polícias, reunindo as diferentes instituições – Polícia Rodoviária Federal, Polícia Militar e Polícia Civil – com o afã de sistematizar, formular conteúdos e promover a realização de atribuições de polícia administrativa e judiciária, visando à promoção de uma segurança pública e defesa do cidadão mais flexível.

Por último, hodiernamente, todos os projetos organizacionais estão sendo orientados para um modelo sistêmico que possua um sentido imaginário, que pugne a especialização e que consagre maior amplitude de atuação, com maior transversalidade para a geração de produtos e serviços que gerem maior qualidade de vida.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BALESTRERI, R. B. **Direitos Humanos: Coisa de Polícia** – Passo fundo-RS, CAPEC, Paster Editora, 1998. Disponível em: <
http://www.ucamcesec.com.br/arquivos/coringa/DH_coisa_de_policia.pdf>.

Acesso em 29 nov. 2010.

BHABHA, H. K. **The Location of Culture**. London/New York: Routledge, 1994.

BAYLEY, D. H. **Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa**. Polícia e Sociedade. 2 ed. São Paulo: EDUSP, 2002.

BENGOCHEA, J. L. P.; GUIMARÃES L. B.; GOMES, M. L.; ABREU, S. R. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. **Revista São Paulo em Perspectiva**, 2004, v. 18, n. 1, p. 119-131.

JUNIOR, Aldo Antonio dos Santos; SCHAUFFERT, Fred Harry; SCHAUFFERT, Ingrid Audrey. A hibridização organizacional das polícias do Brasil. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.6, n.2, 2º quadrimestre de 2011. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

BOCCHI, G; CERRUTI, M. **A complexidade do devir humano**: Edgar Morin e o caráter inacabado do processo de hominização. In Pena-Veja, A. A., Elimar P. O pensar complexo: Edgar Morin e a crise da modernidade. (Org.) Rio de Janeiro: Garamond, 1999, p. 141-164.

BRANDSEN, T., VANDEDONK, W., PUTTERS, K. 'Griffins or chameleons? Hybridity as a permanent and inevitable characteristic of the third sector', **International Journal of Public Administration**, v. 28:9, n. 10, 2005, p. 749-65.

BRASIL, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Resolução n. 16/2003. Dispõe sobre as Diretrizes Básicas de Política Criminal quanto à prevenção do delito, administração da justiça criminal e execução das penas e das medidas de segurança.

BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1998. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1998.

CANCLINI, N. G. Noticias recientes sobre la hibridación. **Transcultural Music Review**, 2003. Disponível em: <<http://www.sibetrans.com/trans/index.htm>>. Acesso em: 29 dez. 2010.

CHANADY, A.I. La hibridez como significación imaginaria. **Latin American Studies Association**. Guadalajara, México, 1997.

CARVALHO, S. Ensino e aprendizado das ciências criminais no século XXI. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v 69, 2009, p. 237-278.

DONALDSON, L. **Teoria da contingência estrutural**. In Clegg, S.; Hardy, C.; Nord, W. R. (Orgs.). Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais. São Paulo: Atlas, 2007, p. 104 - 131.

DONNICI, V. **Polícia**: guardiã da sociedade ou parceira do crime? Um estudo de criminologia. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.

DURANTE, M. O.; SANDES, W. F. Avanços na democracia brasileira: a participação da sociedade civil na conferência nacional de segurança pública.

JUNIOR, Aldo Antonio dos Santos; SCHAUFFERT, Fred Harry; SCHAUFFERT, Ingrid Audrey. A hibridização organizacional das polícias do Brasil. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.6, n.2, 2º quadrimestre de 2011. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

Revista Brasileira de Segurança Pública, 2009, a. 3, n. 5. Disponível em: <
http://www.forumseguranca.org.br/institucional/wp-content/uploads/2009/09/revista_fbsp_05_artigo_2.pdf>. Acesso em: em 16 nov. 2009.

FREIRE, M. D. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. a. 3, ed. 2, 2009, p. 100 – 114.

GUIMARÃES, L. A. B. Modelos de polícia: a polícia de proteção ao cidadão/comunidade. **Revista Unidade**. n. 47, 2001, p. 62-78. Disponível em: <
<http://www.comunidadessegura.org/files/MODELOS%20DE%20POL%C3%8DCIA.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2009.

Giulian, J. S. (2002). *Unificação policial estadual no Brasil: uma visão dos limites e possibilidades*. Albuquerque Editores Associados: São Paulo.

GUINDANI, M. Sistemas de política criminal no brasil: retórica garantista, intervenções simbólicas e controle social punitivo. **Cadernos CEDES/IUPERJ**, 2002, n. 2. Disponível em: <
<http://cedes.iuperj.br/PDF/cadernos/cadernos%20%20-%20sistemas%20politica%20criminal.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2009.

JOLDERSMA, C.; WINTER V. Strategic management in hybrid organizations. **Public Management Review**. v. 4, n. 1, 2002, p. 83-100. Disponível em: <http://www.tandf.co.uk/>. Acesso em: 29 dez. 2010.

KICKERT, W. J. M. (2001), 'Public Management of Hybrid Organizations: Governance of Quasi-Autonomous Executive Agencies', **International Public Management Journal**, v. 4, n.2, 2001, p. 135–50.

KOPPELL, J.G.S. 'Hybrid Organizations and the Alignment of Interests: The Case of Fannie Mae and Freddie Mac', **Public Administration Review**, v. 61, v. 4, 2001, p. 468–82.

KOPPELL, J. G. S. **The Politics of quasi-government**: Hybrid organizations and the dynamics of bureaucratic control. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

KURUNMÄKI, L.; MILLER, P. Modernizing Government: The Calculating Self, Hybridisation and Performance Measurement. **Financial Accountability & Management**, v. 2, n. 1, 2006, p. 87–106.

LAZZARINI, Á. Abuso de Poder X Poder de Polícia. **Revista Unidade**, 1995, n. 24, p. 14-34.

LÜDERS, T. Un Apunte sobre la Identidad Latinoamericana en la Transnacionalización, en La Trama de la Comunicación v. 10, 2005, **Anuario del Departamento de Ciencias de la Comunicación**. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Rosario. Argentina: UNR Editora.

MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria Geral da administração**: da revolução urbana à revolução digital. São Paulo: Atlas, 2002.

MIGUEL, P. A.; ROCA, A., ROCA V. Representaciones sociales de La inseguridad urbana niños de Penñolón: ¿qué ocurre em contexto donde La distancia geográfica de La segregación disminue? **Revista del Magíster en Antropología y Desarrollo**. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile. n. 20, p. 90-109. 2009. Disponível em: < http://www.revistamad.uchile.cl/20/perez_04.pdf >. Acesso em: em 15 nov. 2009.

MINTZBERG, H. **La estructuración de las organizaciones**. Ariel: Barcelona, 1984.

MORIN, E. Por uma reforma do pensamento. In. PENA-VEJA, Alfredo. ALMEIDA, Elimar Pinheiro de. **O pensar complexo**: Edgar Morim e a crise da modernidade. (Org.) Rio de Janeiro: Garamond, 1999, p. 141-164.

MORIN, E. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. Tradução de Catarina E. F. da Silva e Jeanne S. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2000.

JUNIOR, Aldo Antonio dos Santos; SCHAUFFERT, Fred Harry; SCHAUFFERT, Ingrid Audrey. A hibridização organizacional das polícias do Brasil. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.6, n.2, 2º quadrimestre de 2011. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

MUNIZ, O.; PROENÇA JR., D. Muita politicagem, pouca política os problemas das polícias são. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, 2007. Disponível em: < www.forumseguranca.org.br/institucional/wp-content/uploads...nca-policial-integral.pdf>. Acesso em: 21 out. 2009.

OLINTO H. K. Constelações híbridas. **Itinerários**. Araraquara, n. 27, 2008, p. 15-31. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/itinerarios/article/view/1124/911>>. Acesso em: 25 dez. 2010.

PROENÇA JR. D.; PONCIONI, P.; MUNIZ, J. Da governança de polícia à governança policial: controlar para saber; saber para governar. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 3, n. 5, 2009. Disponível em: < http://www.forumseguranca.org.br/institucional/wp-content/uploads/2009/09/revista_fbsp_05_dossie_2.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2009.

REED, M. **Teorização organizacional**: um campo historicamente contestado. In Clegg, S.; Hardy, C.; Nord, W. R. (Orgs.). Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais. São Paulo: Atlas, 2007, p. 61-97.

SANTOS JR., A. A. Dimensões de uma segurança mais efetiva: a gênese de uma polícia estadual única. **Revista Alcance**. n. 2, 1999. p. 33-38.

SANTOS JR, A.A., DUTRA, L. H., SILVA FILHO, D. B. Levantamento da percepção do medo do crime em Santa Catarina. **Revista brasileira de Segurança Pública**. 2007. Disponível em:< <http://www2.forumseguranca.org.br/content/revista-brasileira-de-seguran%C3%A7-p%C3%BAblica-0>>. Acesso em: 19 maio. 11.

SILVA, Ib. **Polícia Militar**: questões institucionais. Bristot: Florianópolis, 1995.

TORO, A.; GRONEMANN, C.; SIEBER, C.; CEBALLOS, R. Discursos sobre la hibridez en Latinoamérica: del Descubrimiento hasta el siglo XXI. **14º Congreso de la Asociación Alemana de Hispanistas**, 2003. Universidad de Ratisbona.

JUNIOR, Aldo Antonio dos Santos; SCHAUFFERT, Fred Harry; SCHAUFFERT, Ingrid Audrey. A hibridização organizacional das polícias do Brasil. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.6, n.2, 2º quadrimestre de 2011. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

Universität Leipzig.

TORO, A. Escenificaciones de La hibridez em El discurso de La conquista: analogia y comparación como estrategias translatólicas para la construcción de la otredad. **Atenea**, 2006, n. 493, p. 87-149. Universidade de Concepción. Concepción, Chile.

WOOD JR., T. Organizações híbridas. **RAE**. São Paulo, v. 50, n. 2, 2010, p. 241-247.