

REVISTA  
BRASILEIRA  
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

Volume 9

Número 1

fevereiro/março 2015



**FÓRUM BRASILEIRO DE  
SEGURANÇA PÚBLICA**

ISSN 1981-1659

## Expediente

**Esta é uma publicação semestral do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.**

ISSN 1981-1659

**Rev. Bras. segur. pública vol. 9 n. 1 São Paulo fev/mar 2015**

### Comitê Editorial

Arthur Trindade Maranhão Costa - Editor Chefe (Universidade de Brasília - Brasília / Distrito Federal / Brasil)

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - Porto Alegre/ Rio Grande do Sul/ Brasil)

Renato Sérgio de Lima (Fórum Brasileiro de Segurança Pública - São Paulo / São Paulo / Brasil)

### Conselho editorial

Elizabeth R. Leeds (Centro para Estudos Internacionais (MIT) e Washington Office on Latin America (WOLA)/ Estados Unidos)

Antônio Carlos Carballo (Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro/ Rio de Janeiro/ Brasil)

Christopher Stone (Open Society Foundations - Nova Iorque/ Estados Unidos)

Fiona Macaulay (University of Bradford - Bradford/ West Yorkshire/ Reino Unido)

Luiz Henrique Proença Soares (Fundação SEADE - São Paulo/ São Paulo/ Brasil)

Maria Stela Grossi Porto (Universidade de Brasília - Brasília/ Distrito Federal/ Brasil)

Michel Misse (Universidade Federal do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro/ Rio de Janeiro/ Brasil)

Sérgio Adorno (Universidade de São Paulo - São Paulo/ São Paulo/ Brasil)

### Equipe RBSP

Beatriz Rodrigues, Cauê Martins, Cláudio Dantas Monteiro, David Marques, Laís Figueiredo, Patrícia Nogueira Pröglhöf

### Revisão de textos

Denise Niy

### Traduções

Paulo Silveira e Miriam Palacios Larrosa

### Capa e produção editorial

Urbania

### Telefone

(11) 3081-0925

### E-mail

revista@forumseguranca.org.br

### Apoio

Open Society Foundations e Ford Foundation.

## Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Elizabeth Leeds - Presidente de Honra

Humberto Viana - Presidente do Conselho de Administração

Renato Sérgio de Lima - Vice-Presidente do Conselho de Administração

Samira Bueno - Diretora Executiva

### Conselho de Administração

Humberto Viana

Cristiane do Socorro Loureiro Lima

Danillo Ferreira do Nascimento

Luís Flávio Saporí

Luiz Antônio Brenner Guimarães

Marcos Aurélio Veloso e Silva

Renato Sérgio de Lima

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

Sérgio Roberto de Abreu

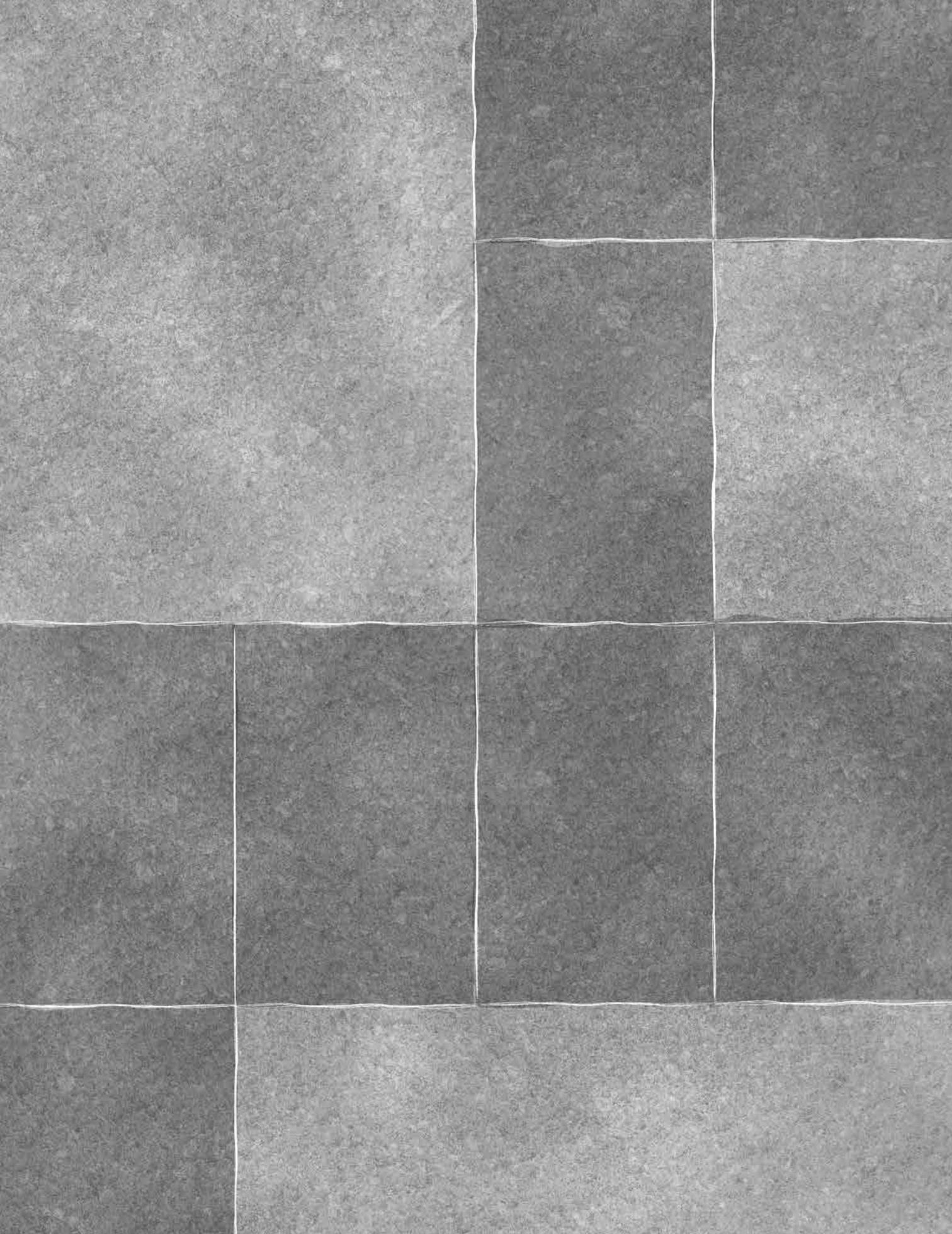
Sílvia Ramos de Souza

## Sumário

<b>Apresentação</b>	<b>Dossiê: Ensaio da mudança em polícias de países lusófonos</b> ..... 6 <i>Cristina Zackseski</i>
<b>Dossiê</b>	<b>O inquérito policial e a divisão do trabalho jurídico-penal no Brasil: discursos e práticas</b> ..... 12 <i>Bruno Amaral Machado</i>
	<b>O(s) saber(es) e a formação como <i>nómos</i> de afirmação dos modelos constitucionais de polícia</b> ..... 34 <i>Manuel Monteiro Guedes Valente</i>
	<b>Aspectos sobre os saberes policiais investigativos: a superação de alguns desafios</b> ..... 50 <i>Célio Jacinto dos Santos</i>
	<b>Reformar a polícia ou reformar o seu discurso? Uma análise da chegada da filosofia de policiamento comunitário a uma organização policial militar brasileira</b> ..... 62 <i>Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro e Ana Maria Alemão Montandon</i>
	<b>Fluxos e dinâmicas do sistema de justiça criminal nas representações sociais dos operadores envolvidos</b> ..... 82 <i>Maria Stela Grossi Porto</i>
	<b>Cooperação internacional e construção de um modelo original de polícia em Angola</b> ..... 102 <i>Cristina Udelsmann Rodrigues</i>
	<b>Formação internacional, comunidades de saberes e mudança institucional: os oficiais de polícia africanos formados em Lisboa</b> ..... 122 <i>Susana Durão e Daniel Seabra Lopes</i>
<b>Artigos</b>	<b>Direitos Humanos e atuação policial: percepções dos policiais em relação a uma prática cidadã</b> ..... 140 <i>Simone Maria Santos e Livia Henriques Oliveira</i>
	<b>A predisposição para chamar a polícia: um estudo sobre a percepção do desempenho e da confiabilidade das instituições policiais</b> ..... 158 <i>Almir de Oliveira Junior e Rafael Augusto da Costa Alencar</i>
	<b>Escala de Atitudes diante da Delinquência: validade e precisão</b> ..... 172 <i>Carlos Eduardo Pimentel, Thiago Gomes Nascimento, Giovanna Barroca Moura, Anny Edze Maia Clementino e Larissa Souza Soares</i>
	<b>Plano de Comando da Polícia Militar de Santa Catarina: a construção de um modelo de gestão por meio da MCDA-C</b> ..... 184 <i>Nazareno Marcineiro, Jorge Eduardo Tasca, Izaías Otacilio da Rosa, Leonardo Ensslin e Fernando Antônio Forcellini</i>
	<b>Homicídios no Distrito Federal: retratos e relatos</b> ..... 212 <i>Bilmar Angelis de Almeida Ferreira, Eduardo Ferreira Coelho e Jane de Oliveira Rabelo de Almeida</i>
<b>Nota técnica</b>	<b>Policiamento Orientado à Solução de Problemas na Polícia Militar do Estado de Santa Catarina</b> ..... 232 <i>Igor Araújo Barros de Moraes e Thiago Augusto Vieira</i>
<b>Regras de publicação</b>	..... 250

## Table of Contents

<b>Presentation</b>	<b>Dossier: Attempts at changing police organizations in Portuguese-speaking countries</b> ..... 6 <i>Cristina Zackseski</i>
<b>Dossier</b>	<b>The division of labor in the realm of criminal justice and police investigation in Brazil: discourse and practice</b> ..... 12 <i>Bruno Amaral Machado</i>
	<b>Training and skills that consolidate the development of police models</b> ..... 34 <i>Manuel Monteiro Guedes Valente</i>
	<b>Overcoming some challenges in the development of police investigation skills</b> ..... 50 <i>Célio Jacinto dos Santos</i>
	<b>Police reform or police discourse reform? Analyzing the introduction of community policing practices in a Brazilian military police organization</b> ..... 62 <i>Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro e Ana Maria Alemão Montandon</i>
	<b>Flows and dynamics of the criminal justice system and the social representations shared by its agents</b> ..... 82 <i>Maria Stela Grossi Porto</i>
	<b>International cooperation and the development of a new police model in Angola</b> ..... 102 <i>Cristina Udelsmann Rodrigues</i>
	<b>International training, knowledge communities and institutional change: African police officers trained in Lisbon</b> ..... 122 <i>Susana Durão e Daniel Seabra Lopes</i>
<b>Articles</b>	<b>Human Rights and police performance: police officer perceptions of ethical police practices</b> ..... 140 <i>Simone Maria Santos e Livia Henriques Oliveira</i>
	<b>Citizens' willingness to call the police: a study on the perception of police performance and trustworthiness</b> ..... 158 <i>Almir de Oliveira Junior e Rafael Augusto da Costa Alencar</i>
	<b>An Attitude Scale on Criminal Activity: validity and accuracy</b> ..... 172 <i>Carlos Eduardo Pimentel, Thiago Gomes Nascimento, Giovanna Barroca Moura, Anny Edze Maia Clementino e Larissa Souza Soares</i>
	<b>The Santa Catarina State Military Police Command Plan: designing a management model using the MCDA-C</b> ..... 184 <i>Nazareno Marcineiro, Jorge Eduardo Tasca, Izaías Otacilio da Rosa, Leonardo Ensslin e Fernando Antônio Forcellini</i>
	<b>Murders in Brazil's Federal District: portraits and accounts</b> ..... 212 <i>Bilmar Angelis de Almeida Ferreira, Eduardo Ferreira Coelho e Jane de Oliveira Rabelo de Almeida</i>
<b>Technical Note</b>	<b>Problem-Oriented Policing and the Military Police of the State of Santa Catarina</b> ..... 232 <i>Igor Araújo Barros de Moraes e Thiago Augusto Vieira</i>
<b>Publishing Rules</b>	..... 250



# Dossiê: Ensaios da mudança em polícias de países lusófonos

**Cristina Zackseski**

**E**ste dossiê especial reúne uma série de artigos produzidos sobre contextos brasileiros, portugueses e africanos. Embora partindo de uma discussão relativa a várias modalidades e formatos da aprendizagem policial, os autores, no seu conjunto, problematizam propostas de mudança – quer na formação, quer na legitimidade e funcionamento – em corpos de polícia que têm em comum o fato de falarem em português, estabelecendo-se entre elas uma série de parcerias e redes internacionais nem sempre visíveis. Neste dossiê, as ciências sociais surgem em diálogo com o que hoje se conhece como campo das ciências policiais e da criminologia.

Em “O inquérito policial e a divisão do trabalho jurídico-penal no Brasil: discursos e práticas”, Bruno A. Machado contribui significativamente para nossa compreensão sobre a justiça criminal brasileira, analisando, a partir da teoria sistêmica, os discursos e práticas acerca do inquérito policial. O autor trabalha com material empírico coletado nos anos de 2008 e 2009 em cinco capitais de Estados da Federação do Brasil, revelando várias dificuldades de comunicação entre as diversas instituições e atores envolvidos na investigação criminal. As falas dos profissionais permitem-nos entender melhor algumas questões polêmicas da pauta atual da segurança pública, tais como a funcionalidade do inquérito e a capacidade de investigação dos policiais e do próprio Ministério Público.

Com forte conhecimento sobre diversas constituições democráticas, Manuel G. Valente, em “O(s) saber(es) e a formação como *nómos* de afirmação dos modelos constitucionais de polícia”, provoca em nós uma reflexão sobre o que designa pelo tecido jurídico-constitucional da lusofonia. A Constituição é, hoje, o elemento aferidor das polícias democráticas, pois esta pode criar diferentes linhas preceptivas ou programáticas do saber atuante das polícias. As Constituições dos Estados lusófonos afirmam-se em uma linha democrática de integração das polícias e de desenvolvimento ativo de cada instituição policial. As polícias lusófonas procuram assumir-se, cada vez mais, como rosto da sua Constituição e do seu regime político democrático ou democratizante.

Célio J. dos Santos, em “Aspectos sobre os saberes policiais investigativos: a superação de alguns desafios”, escreve sobre como se vão legitimando os vários saberes implicados no quadro de atuação policial no Brasil, desde os saberes policiais investigativos aos desafios emergentes dos militares, passando pelo papel transversal da inteligência policial. O autor apresenta ainda as formas de cooperação existentes entre a Polícia Federal e suas congêneres em países sul americanos e africanos. Tanto Manuel G. Valente como Célio J. dos Santos são peremptórios na defesa de um caminho civilista para o policiamento, distante de ditames militares. Ambos centram-se na importância do respeito pelo Estado de Direito para a afirmação da democracia nos saberes policiais, em seus processos de trabalho e na garantia da segurança nacional e internacional.

Um tema importante da segurança pública no Brasil é o Policiamento Comunitário. No texto “Reformar a polícia ou reformar o seu discurso? Uma análise da chegada da filosofia de policiamento comunitário a uma organização policial militar brasileira”, as pesquisadoras Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro e Ana Maria A. Montandon descrevem com maestria o processo de chegada deste estilo de policiamento ao Brasil, a sua retomada e seus meandros. O artigo resulta de uma pesquisa documental nos arquivos de um ícone

“  
A Constituição é,  
hoje, o elemento  
aferidor das polícias  
democráticas, pois  
esta pode criar  
diferentes linhas  
preceptivas ou  
programáticas do  
saber atuante  
das polícias.

Até hoje se enfrentam enormes dificuldades e resistências quando se ambiciona provocar mudanças nas polícias de Estado.

da Polícia Militar brasileira, o Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira. Ele trabalhou muito para dar à segurança pública carioca, nos dois governos Brizola, a perspectiva de segurança cidadã, investindo, entre outras coisas, na formação de policiais para lhes dar capacidade de ação compatível com o respeito aos Direitos Humanos, especialmente junto às comunidades carentes. Popular hoje em dia, mas ainda com dificuldades enormes de implantação, o Policiamento Comunitário era apontado já no início da década de 1980 como um caminho para que a polícia do Rio de Janeiro funcionasse como prestadora de serviços de segurança. Passados todos estes anos sem a presença do Cel. Cerqueira, assassinado em 1999, continuamos a aprender com ele acerca das razões pelas quais até hoje se enfrentam enormes dificuldades e resistências quando se ambiciona provocar mudanças nas polícias de Estado – algumas delas por razões político-ideológicas, outras por ignorância e outras ainda por medo do seu potencial transformador.

De fato, a transformação das culturas policiais no Brasil tem levado muito mais tempo do que os adeptos do policiamento comunitário imaginaram. Maria Stela Grossi Porto, com a sua conhecida trajetória de investigação sobre representações sociais, dá-nos a compreender muito a respeito da natureza das políticas de segurança brasileiras, ao apresentar uma brilhante análise de material coletado em 2013 sobre o funcionamento do sistema de justiça criminal na Área Metropolitana de Brasília, focando-se nos crimes de homicídio ocorridos em 2010. No texto “Fluxos e dinâmicas do sistema de justiça criminal nas representações sociais dos operadores envolvidos”, a autora mostra-nos – para além da já conhecida seletividade do sistema, descortinada pelos dados quantitativos – como as práticas dos atores do sistema e como as representações sociais dos peritos, delegados, promotores e juízes perfazem as *everyday theories* que orientam essa seletividade. Tais práticas e representações permitem-nos compreender as respostas obtidas no controle formal dos homicídios, que infelizmente têm uma grande incidência em nossa realidade atual. As respostas observadas a esses crimes, por incipientes,

acabam fragilizando ainda mais um sistema já descrito nas últimas décadas como sendo frouxamente articulado, mas que em tese deveria providenciar uma resposta justa.

Saindo do cenário brasileiro, o texto de Cristina U. Rodrigues, *Cooperação internacional e construção de um modelo original de polícia em Angola*, e o de Susana Durão e Daniel Seabra Lopes, “*Formação internacional, comunidades de saberes e mudança institucional: oficiais de polícia africanos em Lisboa*”, apostam na análise dos efeitos do programa de formação superior, conduzido pela Polícia de Segurança Públicas em Portugal (PSP) há mais de vinte e cinco anos, por intermédio do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI).

No período histórico posterior à descolonização, contemporâneo dos movimentos de redemocratização e pós-militarismo no cenário ocidental global, a referida instituição passa a assumir responsabilidade na formação intensiva de cadetes cooperantes de países lusófonos africanos e, em menor grau, mas com previsível intensificação, esta se alarga à colaboração na formação superior pós-graduada [lato sensu e stricto sensu] de policiais federais, civis e militares brasileiros. Cristina U. Rodrigues observa como o modelo de polícia híbrido angolano, fruto de múltiplas influências internacionais na sua reestruturação dos últimos trinta anos, abre caminho para a incorporação progressiva de orientações democráticas, nas quais a autora crê integrar-se o curso de formação de oficiais de polícia (com grau de mestrado) do ISCPSI. No entanto, todo este processo não se faz sem recuos e críticas, que testam a própria resistência dos alunos angolanos. Estes, de alguma forma, vão criando para si um estatuto diferente daqueles que não ousam passar cinco ou mais anos das suas vidas em formação em Lisboa, na antiga metrópole.

Susana Durão e Daniel Seabra Lopes provocam a literatura fatalista de antropólogos pós-coloniais que creem ser inócuos os programas de mudança impostos por agências

**Torna-se imperioso refletir sobre o que significa ter no seio de países africanos – saídos de guerras civis e com histórias recentes e críticas de reconfiguração democrática dos seus Estados — oficiais cada vez mais academizados e estrangeirados.**

internacionais de fomento dos Direitos Humanos em países africanos. A partir das experiências nas já referidas formas da cooperação para a formação e ensino superior de alunos cooperantes, que abrangem também Moçambique, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde, os autores chamam a atenção para o que designam como “comunidades de saberes”, que se oferecem como sinalizações e apontamentos de mudança. Contudo, mais do que criticar ou aplaudir transformações, em um tempo curto que muitas vezes desafia as exigências da história, é necessário mergulhar nas experiências de ensino, transmissão e uso local de saberes policiais acadêmicos. Torna-se imperioso refletir sobre o que significa ter no seio de países africanos – saídos de guerras civis e com histórias recentes e críticas de reconfiguração democrática dos seus Estados — oficiais cada vez mais academizados e estrangeirados.

No seu conjunto, os textos contidos neste dossiê demonstram, com recurso a variada empiria, como é complexo, lento e crítico qualquer ensaio de mudança que abranja as realidades do policiamento de Estado.

# O inquérito policial e a divisão do trabalho jurídico-penal no Brasil: discursos e práticas<sup>1</sup>

## Bruno Amaral Machado

*Doutor em Sociologia Jurídico-Penal pela Universidade de Barcelona. Pós-doutorado em Sociologia pela Universidade de Brasília - UnB. Pesquisador associado do Departamento de Sociologia da UnB. Professor dos programas de mestrado e doutorado em Direito do Centro Universitario de Brasília - UniCEUB. Professor da Fundação Escola Superior do MPDFT e do programa de doutorado em Ciências Penais da Universidade San Carlos (Guatemala). Promotor de Justiça em Brasília.*

 [brunoamachado@hotmail.com](mailto:brunoamachado@hotmail.com)

### Resumo

*A partir de enfoque organizacional-sistêmico, o artigo analisa os discursos de membros de distintas organizações do subsistema jurídico-penal em relação ao inquérito policial. Para a análise, utiliza-se o material empírico produzido a partir de grupos focais realizados no Distrito Federal com magistrados, promotores de justiça, delegados de Polícia e agentes de Polícia em pesquisa sobre o inquérito policial no Brasil.*

### Palavras-Chave

*Sistemas. Organizações. Justiça criminal. Interações organizacionais.*

A divisão do trabalho jurídico-penal no Brasil apenas pode ser compreendida a partir da idealização do modelo instituído pelo inquérito policial (BEATO FILHO, 1999; BONELLI, 2003b; HOLLOWAY, 1997; LIMA, 2003; MACHADO, 2007a, 2007b, 2011; MISSE, 2010; SADEK, 2003; SANCHEZ FILHO, 2000; SOUZA, 2003, 2010). Em outras tradições, modelos distintos levaram a novos papéis e arranjos organizacionais.

O modelo de investigação sob presidência do juiz instrutor propiciou relações mais próximas entre o Judiciário e a polícia. Na medida em que os modelos são modificados e o promotor de justiça assume o papel instrutor, emergem novas possibilidades de interação, novos papéis e conflitos pela distribuição dos saberes/poderes (MACHADO, 2007b, 2011)<sup>2</sup>.

O processo de diferenciação interna do sistema jurídico, no Brasil, acentuou a interação entre organizações que tradicionalmente estiveram vinculadas ao sistema político (polícia, ministério público – MP) com organizações típicas do sistema jurídico (MACHADO, 2011, p. 277-282; LUHMANN, 2005a, p. 359-367). A clara separação entre funções e profissionais incumbidos de investigar e julgar, em 1871, concorreu para a construção de um *ethos* próprio: o

*ethos* policial (BONELLI, 2002; COSTA, 2004; HOLLOWAY, 1997; MACHADO, 2011; SOUZA, 2003, 2010).

Na divisão social do trabalho policial, as hierarquias são construídas a partir de técnicas – saberes-poderes, no sentido *foucaultiano*, – e saberes acumulados e transmitidos no interior do grupo, conformando a *expertise* policial, difundida e reproduzida nas academias de Polícia como teoria e técnica da investigação (LIMA, 2003, pp. 241-256).

A criação da figura do delegado de Polícia, profissional da mediação entre o *ethos* policial e o mundo do direito, consolidou novas práticas e interações entre distintos atores (BONELLI, 2003b; SADEK, 2003; SOUZA, 2003, 2010)<sup>3</sup>. Cada ator que participa do processo de produção da verdade policial investe nas funções que desempenha e as valoriza. Como se cada ato formalizado, carimbo, redução a termo de entrevistas e interrogatórios fossem peças articuladas de uma engrenagem.

O paradigma sistêmico sugere novas possibilidades de pesquisa empírica das organizações do subsistema jurídico-penal. O giro mais importante é a compreensão das organizações como sistemas que comunicam por meio de decisões. Cada decisão permite a redução de

complexidade e novas decisões. As organizações também estão inseridas nos processos de diferenciação funcional, e tendem a assumir a codificação dos distintos sistemas com os quais revela proximidade (LUHMANN, 1997, 2005 a, 2005b).

Este parece ser o caso paradigmático do sistema jurídico e sua diferenciação interna em tribunais. Não é descabido, porém, falar em organizações polifônicas, na hipótese em que a codificação organizacional orienta-se por mais de um sistema social (ANDERSEN, 2003). De outro ângulo, embora as pessoas (sistemas psíquicos) não sejam o foco principal de análise, os diversos sistemas de interação que eventualmente surgem nas organizações e entre membros de diversas organizações constituem um objeto que não deve ser desconsiderado, pois as interações organizacionais podem repercutir diretamente nas decisões das organizações (SEIDL, 2005, p. 145-170). Assim, os sistemas de interação permitem adensar o conhecimento de premissas decisórias, tais como a cultura organizacional.

A partir do enfoque organizacional-sistêmico, analisam-se as representações sociais de membros de distintas organizações do subsistema jurídico-penal em relação ao inquérito policial. As representações sociais podem ser definidas como imagens e símbolos construídos socialmente a partir das interações entre os atores que integram as referidas organizações do sistema de justiça, condicionadas pelas experiências compartilhadas e expectativas em relação ao desempenho das atividades, pela cultura profissional e pautas organizacionais<sup>4</sup>.

Utilizou-se o material empírico produzido a partir dos grupos focais (GF) – sistemas de interação na abordagem sistêmica (LUHMANN, 2007, p. 643-645; LUHMANN, 2010, p. 45) –, realizados no Distrito Federal, entre 2008 e 2009, com magistrados, promotores de justiça, delegados de polícia e agentes de polícia.

## COMUNICAÇÃO, ORGANIZAÇÕES E INTERAÇÕES SOCIAIS

### *As organizações como sistemas sociais distintos*

O ponto de partida da teoria organizacional sistêmica foi a crítica ao modelo *weberiano* – a burocracia como modelo de organização racional. A teoria organizacional clássica concentrou-se em um aspecto fundamental: a redução de complexidade. A redução da incerteza foi construída como aspecto preponderante para a proteção da organização do risco e do excesso de informação (LUHMANN, 2010, p. 29 et seq.).

Com a definição das organizações como sistemas sociais compostos de decisões e que produzem as próprias decisões – entidades auto-referentes –, deve-se repensar a concepção da organização como mero subsistema diferenciado internamente a partir dos diversos sistemas funcionais (SEIDL, 2005, p. 39). Mais recentemente, com a difusão de organizações formais e maior complexidade social, a atenção dirige-se às relações entre organizações e sistemas funcionais, na medida em que as primeiras aparecem como pressuposto para a diferenciação funcional.

Neste modelo teórico, as organizações são definidas como sistemas sociais autopoieticos que produzem decisões por meio de rede de de-

cisões autoproduzidas – máquinas não triviais (LUHMANN, 2005b, p. 105; LUHMANN, 1997, p. 9). Diferentemente da tradição organizacional, que define decisões como escolha entre alternativas, a decisão apresenta-se como comunicação, não constituindo exatamente produto humano. As decisões comunicam que alternativas poderiam ter sido escolhidas (LUHMANN, 2005b, p. 86)<sup>5</sup>.

No modelo sistêmico, as decisões surgem como comunicações paradoxais: decidir significa converter incerteza em risco (LUHMANN, 1997, p. 10). O sentido autorreferente na organização tem outras consequências, pois a modificação das decisões deve ser comunicada como decisão. Do contrário deixa de ser parte da autopoiese organizacional. A fim de absorver incerteza, as comunicações decisórias devem ser integradas em processo de conexão entre decisões (LUHMANN, 1997, p. 14-15; LUHMANN, 2005b, p. 96-97).

Na medida em que as organizações atuam em sistemas funcionais, vinculam-se aos respectivos códigos. Mas estes não são suficientes para demarcar os limites organizacionais. Assim, as premissas decisórias, conjunto de distinções binárias – esta competência e não outra, esta pessoa e não aquela –, conformam o equivalente funcional da codificação dos sistemas funcionais (LUHMANN, 2010, p. 279).

A partir das informações disponíveis, e apesar da incerteza ainda existente, possibilita-se a decisão. Na conexão que se estabelece com decisões posteriores, a incerteza da primeira decisão é absorvida (LUHMANN, 2005b, p.

99). Em outras palavras, a redução de incerteza ocorre quando a decisão é usada por outra subsequente como premissa decisória (LUHMANN, 1997, p. 38)<sup>6</sup>.

Entre as premissas decisórias, destacam-se: programas, pessoal e canais de comunicação. Os programas, responsáveis pela estruturação da memória do sistema, distinguem-se entre programas condicionais (orientados pelo *input*) e finalísticos (orientados pelo *output*) (LUHMANN, 2010, p. 261 et seq.). O pessoal refere-se à necessidade prévia de recrutamento e organização do pessoal (LUHMANN, 1997, p. 71; LUHMANN, 2010, p. 304-311). Os canais de comunicação constituem a organização interna, com organograma preestabelecido com competências e vias de comunicação, coordenados por meio de posições referentes à execução de programas específicos (LUHMANN, 2005b, p. 94-95). Luhmann introduz outras premissas em obra póstuma: premissas de decisão que não são passíveis de decisão. A cultura organizacional (ou culturas organizacionais) constitui a forma como a organização lida com os processos decisórios; as rotinas cognitivas, premissas heterorreferentes, ligam-se a como o entorno é definido pela organização. Por rotinas cognitivas entende-se não o que percebem todos os indivíduos envolvidos na organização, mas as identificações registradas pelo uso reiterado nas comunicações, e que podem ser recuperadas segundo a necessidade (LUHMANN, 2010, p. 219).

Outro aspecto importante na análise da autopoiese organizacional são as formas e os mecanismos de fechamento em relação ao entorno. O fechamento organizacional manifesta-se operacionalmente, na medida em

que as organizações se reproduzem por meio de decisões (LUHMANN, 2005b, 2010). Contudo, a decisão é paradoxal, pois apenas as questões a princípio não passíveis de decisão podem ser decididas (LUHMANN, 2005b, p. 44). Em suma, em situação real de decisão, as alternativas são equivalentes, ou não haveria alternativas. Para evitar a paralisação, o paradoxo deve ser “desparadoxizado”, na medida em que sai do campo visual (LUHMANN, 2005b, p. 92). Cada decisão é uma distinção entre o que é um elemento da organização (espaço delimitado) e o que não pertence à organização.

A abordagem organizacional-sistêmica permite distintos níveis de análise. Inicialmente, surge como possibilidade empírica para pesquisar os processos de diferenciação interna do subsistema jurídico-penal e suas formas de comunicação a partir da codificação jurídica. Outra perspectiva, mais especificamente organizacional, focaliza as decisões organizacionais da polícia, o MP e o Judiciário. Em que medida tais decisões reduzem complexidade e permitem sucessivas decisões? Para isso, a pesquisa pode ser reorientada para as interações organizacionais entre os membros das distintas organizações. Finalmente, cumpre indagar sobre as premissas decisórias, especialmente a cultura organizacional, razão pela qual revela-se útil investigar representações sociais dos membros das distintas organizações pesquisadas.

### ***Sociedade, interações sociais e interações organizacionais***

A análise sistêmica distingue os seguintes tipos de sistemas sociais: sociedade, interação e organizações, que se reproduzem por

meio de diferentes tipos de comunicação. Nesta análise, a sociedade, cujas fronteiras são comunicativas, engloba organizações, interações e suas respectivas comunicações (LUHMANN, 1990, 2007)<sup>7</sup>. Cada sistema comunica a partir de códigos próprios, constituindo-se como entorno para o demais, embora todos estejam acoplados estruturalmente uns aos outros (LUHMANN, 2007, p. 66-89).

As interações constituem sistemas que se reproduzem por meio da comunicação e pela presença física dos participantes. Em outras palavras, presença e ausência correspondem a códigos, que por sua vez dependem das estruturas de comunicação (LUHMANN, 2007, p. 643).

De fato, no modelo sistêmico, dedicou-se pouca atenção às relações entre os sistemas, especialmente aquelas entre organizações e interações (SEIDL, 2005, p. 145). Embora Luhmann não tenha abordado as decisões tomadas por interações, parece razoável, a partir dos conceitos de *reentrada* e de interpenetração, falar em interações organizacionais. Se, por um lado, as organizações se reproduzem unicamente por meio de decisões, por outro lado, as interações se reproduzem pela comunicação entre pessoas. Exatamente por isso, a comunicação funda-se na presença física dos participantes. A comunicação é, assim, estabelecida por meio do código presença/ ausência (entorno) (SEIDL, 2005, p. 147; LUHMANN, 2007, p. 643 et seq.).

No sistema interação a pessoa assume papel fundamental. Enquanto nas organizações as

decisões são justificadas com base em premissas decisórias – decisões são apresentadas como consequências de decisões anteriores –, na interação as comunicações são atribuídas às pessoas (LUHMANN, 2007; SEIDL, 2005, p. 148).

As interações podem produzir decisões para as organizações, pois assumem papel relevante na reprodução organizacional. Aceita-se, assim, a seguinte distinção: se é possível falar em comunicação decisória e em comunicação interativa, não é descabida a possibilidade de comunicações interativas decisórias (SEIDL, 2005, p. 148).

Nesse sentido, torna-se útil e esclarecedora a seguinte tipologia: interações decisórias; interações preparatórias; interações informais com alguma relevância para a tomada de decisões; interações sem qualquer relação com o processo decisório (SEIDL, 2005, p. 148-150). As três primeiras formas de interação são organizacionais, pois orientadas por estruturas não apenas interativas mas também organizacionais (entorno das interações). A interação observa sua comunicação de acordo com o significado para a interação e para a organização (*reentrada*). Reconstrói-se a distinção pelos papéis assumidos na organização e na interação<sup>8</sup>.

A *reentrada* da organização na interação é acompanhada pela referência às pessoas que participam da organização na sua tripla dimensão: dimensão social – experiência pessoal dos participantes como membros da organização; fática – a interação estrutura a comunicação segundo temas organizacionais; temporal – comunicação interativa pode coincidir com eventos organizacionais<sup>9</sup>. As

interações surgem como respostas para a dupla contingência e podem contribuir para a reprodução organizacional.

O logro organizacional depende, contudo, de processos de interpenetração, quando os sistemas sociais disponibilizam mutuamente sua complexidade para a construção de outros sistemas. Assim, quando a interação apresenta sua comunicação como processo decisório, ela é reproduzida de forma distinta. A interação estiliza sua comunicação como decisão a fim de integrá-la no processo de decisão organizacional (SEIDL, 2005, p. 159-160).

## **O FLUXO DO INQUÉRITO POLICIAL NO DISTRITO FEDERAL: REGULARIDADES, DIVERGÊNCIAS E CONSTRUÇÃO JURÍDICA**

Entre 2008 e 2009, a convite da Federação Nacional de Policiais Federais, foi realizada pesquisa empírica sobre o inquérito policial no Brasil, selecionando-se unidades de investigação em cinco capitais brasileiras: Belo Horizonte, Brasília, Recife, Porto Alegre e Rio de Janeiro. A pesquisa utilizou metodologias quantitativas e qualitativas e contou com coordenadores vinculados a distintas universidades, em cada local selecionado para a investigação: Michel Misse no Rio de Janeiro; Arthur Costa em Brasília; Joana Domingues Vargas em Belo Horizonte; José Luiz Rattón em Recife; Rodrigo G. de Azevedo em Porto Alegre (MISSE, 2010, p. 15-16).

Entre os achados das pesquisas realizadas nas referidas capitais brasileiras, destacam-se: o descompasso entre as rotinas de policiamento preventivo das Polícias Militares e a investigação realizada pelas Polícias Cíveis; o conflito constante entre o “saber dos tiras” ou “saber policial in-

investigador” e o “saber dos delegados de polícia”. Em alguns estados, foram reiteradas as críticas à rotatividade de policiais e delegados e às interferências políticas. Além disso, há baixa capacidade de elucidação de crimes graves, o que contrasta com o excessivo zelo em relação às exigências cartorárias e à formalização dos procedimentos de investigação (MISSE, 2010, p. 16-18).

No Distrito Federal, a pesquisa compreendeu diferentes metodologias e etapas. Inicialmente, foram realizadas etnografias em uma delegacia de polícia. Em seguida, analisou-se o fluxo do inquérito policial em homicídios. Finalmente, foram realizados grupos focais com agentes da Polícia Civil, delegados da Polícia Civil, promotores de justiça e magistrados (COSTA, 2010, p. 210-236). Os grupos focais com cada categoria profissional foram assim distribuídos: 9 promotores de justiça; 7 juízes de direito; 6 delegados de polícia; 6 agentes de polícia.

Na pesquisa coordenada por Costa, a partir de análise longitudinal do fluxo dos inquéritos policiais relacionados à prática de homicídios dolosos, constatou-se que foram registrados 556 homicídios no DF em 2004, e 311 originaram procedimentos judiciais, de modo que 87 constam dos arquivos do Tribunal de Justiça do Distrito Federal – TJDF.

Do total identificado nos arquivos do TJDF, 64 originaram inquéritos policiais por portarias e 23 por auto de prisão em flagrante. Desse total, 68 foram denunciados pelo MP, o que levou a 49 sentenças de pronúncia e encaminhados ao tribunal do júri. Entre os pronunciados, 22 receberam sentença con-

denatória final (COSTA, 2010, p. 221-230). Costa analisa que apenas 25,3% dos inquéritos concluídos pela polícia resultaram em condenação, o que sugere reflexões sobre as interações da polícia com outros atores do sistema penal, especialmente o promotor de justiça e o juiz (COSTA, 2010, p. 223).

A análise quantitativa evidencia mais que decisões comunicadas por organizações distintas. Sugere processos interpretativos na construção jurídica dos fatos, o que justifica aprofundar o conhecimento da cultura organizacional das instituições do subsistema jurídico-penal.

Na pesquisa realizada no DF, identificou-se pouco contato entre policiais e magistrados. Entre estes, a reclamação generalizada refere-se à falta de comprometimento daqueles com os processos iniciados pelas investigações policiais. Os contatos entre promotores e delegados seriam “distantes e formais”. Apenas nas delegacias e promotorias especializadas os contatos seriam mais frequentes. Nestas, os casos seriam resolvidos com padrões probatórios que atenderiam às demandas (COSTA, 2010, p. 231).

Neste artigo analisam-se os discursos dos atores das organizações selecionadas na pesquisa<sup>1</sup>. Se a pesquisa quantitativa sugere divergência na construção jurídica dos fatos, argumenta-se que isso se deve a distintos fatores, organizacionais e profissionais. Certamente, as trajetórias das organizações analisadas e a cultura profissional favorecem o seu insulamento do sistema político (Bonneli, 2002, 2003a; Machado, 2007a, 2007b, 2011).

## INQUÉRITO POLICIAL: IMAGENS, PRÁTICAS E INTERAÇÕES ORGANIZACIONAIS

### *O poder de papel e os papéis do poder: imagens sobre o relatório final<sup>11</sup>*

Se as organizações comunicam por meio de decisões, estas, em regra, se concretizam em documentos e relatórios. A produção do inquérito policial sugere a comunicação por meio de decisões de diferentes organizações do sistema de justiça criminal. Os relatórios produzidos pelos membros da organização policial consubstanciam decisões organizacionais. Por meio de decisões a complexidade se reduz, o que possibilita decisões subsequentes.

O relatório preliminar das Seções de Investigação Preliminar, elaborados pelos agentes de polícia, é parte importante na construção da verdade policial. O relatório final, sob responsabilidade do delegado de polícia, encerra a formalização dos atos cartorários que buscam verossimilhança com a prática judicial. Simbolicamente, representaria o momento em que o saber jurídico encamparia o saber policial; a verdade policial ganharia contornos jurídicos. A autoridade e o poder de definição jurídica do fato aproximam-se do que Bourdieu sugere como poder de nomeação no campo jurídico-penal (BOURDIEU, 2001). Nas falas de agentes de polícia, delegados de polícia e promotores de justiça, algumas destas questões aparecem repetidamente.

O relatório final aparece na imagem descrita pelos delegados de polícia como “espelho da denúncia”. Sob um enfoque sistêmico, o relatório cristaliza decisão organizacional que bus-

ca traduzir a investigação policial à codificação jurídica (LUHMANN, 2005a, 2005b). A simbologia do espelho tem uma dimensão importante para os delegados de polícia. O relatório constitui a materialização da decisão final em relação à investigação. Comunica a verdade policial. Além disso, tem outra dimensão relevante sob o enfoque comunicativo, uma vez que a verdade policial seria reconstruída sob o prisma do direito como meio de comunicação simbolicamente generalizado:

Delegado 5: O que faz um relatório de delegado bom? Disso porque o que... o que faz o relatório de um agente é indicar quem foi, e como que ele chegou ali, porque que ele... o que faz um bom relatório de delegado é ele conseguir transformar o mundo dos fatos numa linguagem jurídica. Então, nesse sentido, o delegado tem o papel, eu diria, tem, ele tem um papel transcendental. Um bom relatório consegue fazer a costura entre o que foi apurado e o que é necessário pra fundamentar uma boa denúncia, ou seja... na verdade, um bom relatório é o espelho de uma boa denúncia. [...]

Delegado 2: Você pode ter uma situação em que o relatório aponta autoria, dá as razões pelas quais o investigador tá convicto de que o autor foi aquele, e o trabalho do inquérito e do delegado é transformar aquela verdade em algo juridicamente verdadeiro. Então muitas vezes o agente não consegue fazer essa transposição.

Esta visão contrasta com a avaliação dos promotores de justiça. O relatório policial seria uma formalidade que muitas vezes prejudicaria a proposição da ação penal. Anteciparia conclusão jurídica muitas vezes descabida, atrapalhando o trabalho do promotor de justi-

ça na fase judicial. Nos relatos dos promotores de justiça, aparece também a construção subjetiva das hierarquias entre as organizações do subsistema jurídico-penal. O inquérito teria um papel auxiliar, funcional para a ação penal, e deveria ser estritamente informativo. A definição jurídica seria atribuição do MP:

Promotor 1: Relatório de inquérito pra gente é algo praticamente inútil. Concordam com a afirmação que eu tô fazendo? O que a gente precisa, como promotor de justiça no inquérito, não é de uma síntese daquilo que aconteceu. A gente precisa de informação. Então: a testemunha viu ou não viu? Você tava lá? Eu tenho arma apreendida? [...]

Promotor 3: E como o delegado é o homem mau do sistema, se ele já foi gentil, imagina o que posso ver no papel...

Na avaliação sobre os papéis desempenhados por diferentes membros da organização policial, a função do agente de polícia também surge nos discursos documentados nos diferentes sistemas de interação deflagrados pelos grupos focais. Nos relatos é possível identificar o significado dos atos cartorários para os distintos sujeitos da pesquisa. As relações estabelecidas entre os atores que se encontram durante a investigação policial, seja cara a cara seja pela produção de atos e formalização de documentos (comunicações por meio de decisões), evidenciam os limites entre o saber dos tiras e o saber jurídico.

A atividade desempenhada pelo agente de polícia aparece na fala dos promotores como útil para a “busca da verdade real”. Sob o enfoque organizacional, as decisões policiais (comunicação) são avaliadas por membros

de outra organização (MP) como relevantes para a teleologia do processo penal. Em termos sistêmicos, reduzem a complexidade e permitem outras decisões. Os agentes de polícia, adicionalmente, sentem-se valorizados ao identificarem que o mundo do direito aceitou a “verdade policial”, ainda que de forma provisória. A comunicação da organização MP por meio de uma decisão concreta, o oferecimento da denúncia, depende, em regra, de decisões anteriores de outras organizações.

A divisão do trabalho entre os membros da organização policial sugere, assim, significados distintos para os agentes de polícia:

Agente 4: Tanto é que, quando ele pega o inquérito, ele pega o processo, ele chega lá no relatório, vê quem produziu, eu vejo quem é essa pessoa, coloco uma testemunha. Eu lembro de uma prisão, que a gente foi chamado, eu e meu parceiro, quando chegamos na audiência e o promotor leu a denuncia, todas as linhas da denúncia era o relatório que a gente fez. Eram 11 pessoas denunciadas. A denúncia dele era o relatório que a gente fez.

### ***Entre o mundo policial e o mundo do direito: o delegado de polícia e o promotor de justiça***

A experiência brasileira mostra que o papel do delegado de polícia no inquérito policial decorre de peculiaridades históricas. Parte da literatura refere-se à “advogadização” da profissão delegado de polícia (BEATO FILHO, 1999; SOUZA, 2003, 2010). O rótulo remete a um profissional da área jurídica que assume a direção da investigação policial. O que se explica não apenas pelo modelo anterior, em que a presidência cabia a um funcionário que acu-

mulava funções policiais e jurisdicionais, mas também pelo peculiar papel que lhe é atribuído (HOLLOWAY, 1997; SOUZA, 2003, 2010). Sob a ótica sistêmica, trata-se da tradução do saber policial aos códigos do subsistema jurídico-penal. Entre os profissionais das organizações pesquisadas, o papel e a importância deste funcionário não constituem unanimidade.

No sistema de interação com os delegados de polícia, a relevância do papel do delegado como membro da organização policial aparece nas representações do profissional como responsável pela conexão entre o saber “dos tiras” e o saber jurídico. Os delegados valorizam a sua importância como gestor da investigação e como profissional que domina a técnica jurídica, ao mesmo tempo em que está próximo do dia a dia da delegacia, do saber dos tiras e da investigação:

Delegado 3: A diferença seria que o delegado, ele – uma expressão muito usada na doutrina de Portugal – é o motor de arranque do processo. [...] Mas ele trabalha a investigação inquirindo, indagando, pra descobrir o que, como, quando, onde, trazer esses elementos. O Ministério Público não. A função dele é deflagrar a ação penal, a partir dessas informações. [...] Então o modelo brasileiro foi criado com essa função, dois bacharéis em direito. [...]

Delegado 5: Na prática, eu vejo a persecução criminal como uma corrida de bastão. Não vou discutir a importância de um ou de outro. O fato é que você pode mudar o nome de inquérito pra qualquer outra coisa, você pode mudar o nome do delegado, mudar os atores, mas não tem, independente dos atores que estão em questão, ou da nomenclatura que se

utiliza, não tem como começar um processo criminal em juízo sem uma instrução prévia, uma investigação preliminar. Então eu acho que muitas vezes a gente perde muito tempo com discussões estéreis, por que? [...]

Delegado 3: [...] como os dois são juristas, eu entendo o seguinte, o delegado de polícia tá mais próximo dos fatos, mais próximo da equipe policial, ele sabe mais da realidade fática da situação. O delegado de polícia acompanhou mais de perto a investigação, fez um papel fiscalizador dentro daquela investigação, de tal forma que ele acha que ela já tem subsídios para uma denúncia. E dentro do aspecto especializado, muitas vezes o promotor não tem aquele conhecimento que o delegado de polícia tem por ter capacitação técnica e específica para aquela investigação.

No sistema de interação com os magistrados, aparecem distintas imagens sobre o papel do delegado de polícia. Entre os magistrados, o papel do delegado evidencia divergência sobre as funções que este servidor público deve desempenhar. O papel de presidência do inquérito policial não é associado exclusivamente ao delegado. Em outras palavras, a tradução do saber dos tiras aos códigos do sistema jurídico poderia ser feita pelo promotor de justiça. Há quem entenda que o promotor de justiça deveria assumir a função do delegado, outros divergem e afirmam que o promotor não estaria preparado para isso. As funções seriam diferentes, a capacitação requereria técnicas de que ele não disporia:

Juiz 1: [...] Eu acho que nós precisamos mudar várias coisas no sistema penal em geral, desde

a investigação até o processo, até a área penitenciária mesmo, depois, de execução da pena. Mas eu acho que tem muitos, muitos agentes nessa história. Eu acho que a figura do delegado de polícia, numa reforma, [pode] ser condensada na figura do promotor. Os delegados não gostam quando ouvem isso, os promotores odeiam quando ouvem isso, mas o ponto que nós estamos caminhando, a figura do delegado tá ficando absolutamente desnecessária.

Juiz 4: De jeito nenhum, não...

Juiz 1: O meu pai é delegado de polícia aposentado... outra coisa, duas polícias não dá certo. Tem que unificar essas polícias e ver o que há de melhor numa e outra, e aproveitar. Mas não dá pra ter duas polícias, não dá pra ter...

Juiz 2: Eu acho que o MP não tá preparado pra assumir. Eu acho que isso vai acabar desvirtuando a própria distinção do MP.

Entre os promotores de justiça predomina a visão de que o delegado “estaria sobrando”, pois o promotor de justiça deveria assumir a direção da investigação. A polícia não estaria preparada para a investigação de determinados crimes, tais como os praticados contra a administração pública. Os relatos sugerem corporativismo da polícia, e ressentem que não haveria qualquer indiciamento pela prática de tortura no Distrito Federal. Porém, as falas revelam autocríticas. O promotor de justiça não estaria cumprindo a função fiscalizadora do inquérito policial.

Promotor 5: Existe uma superposição de atribuições.

Promotor 3: De fato há uma superposição. Eu diria [que] hoje o Brasil é o único país que tem essa figura esdrúxula que é a do delegado. Não existe nenhum outro país no mundo que tem uma figura como é a do delegado

brasileiro. [...]

Promotor 2: A pergunta é qual é a diferença do promotor para o delegado. Eu penso que o cerne está na diferença das instituições em que eles são formados. A instituição MP, ela permite ao promotor de justiça uma maior visão da autonomia na sua prática. O promotor e o delegado são produtos dessas instituições, então a diferença é do ponto de vista institucional. [...]

Promotor 6: Ai da sociedade se tudo que vem da polícia fosse oficializado. Ai da sociedade, ai dos direitos humanos, ai do Estado democrático de direito se as garantias constitucionais não fossem do MP. O grande filtro hoje é o MP.

Promotor 5: A sobreposição a que eu me referi foi a seguinte: qual é a função do delegado dentro do inquérito policial? É coordenar o rumo dado à investigação. [...] O que o promotor deveria fazer na hora que ele recebe o inquérito? Ele analisa, ele vê: “as informações que tem já são suficientes? Não, não são.” Então ele requisita o retorno dos autos à delegacia de polícia, “eu requisito que se faça isso, que se faça isso, que se faça isso”. Isso é o que o promotor deveria estar fazendo.

### ***Saber policial, saber jurídico e os papéis organizacionais da Polícia Civil, do Ministério Público e do Judiciário***

Os relatos dos promotores de justiça contrastam com a fala de delegados e de agentes de polícia. Os delegados se ressentem das investidas do MP em um campo em que os promotores não estariam treinados. A trajetória da polícia é confrontada com a do MP. A polícia sofreria do “mal da subserviência”, em alusão às constantes interferências políticas na instituição. Já o MP teria in-

vestido no que é avaliado como estratégia equivocada: recrutamento de jovens recém-egressos das universidades, sem suficiente amadurecimento para compreender a investigação e as dificuldades enfrentadas pela polícia (MISSE, 2010).

Na fala de um dos delegados de polícia, o controle da investigação teria objetivo não explicitado, porém evidente – o inquérito policial seria fonte de poder:

Delegado 2: Mas eu vou dar um choque de realidade pra vocês dois que tão começando, mas nós três aqui pensamos mais ou menos igual, depois de 10 anos e muita coisa que a gente viu... [...] Mas existe uma guerra mais ou menos aberta, por poder, não por interesse da sociedade, envolvendo internamente na polícia agentes e outras classes, e delegados. Dentro do segmento policial, polícia civil, polícia militar. Num plano mais amplo, polícia civil, PM, Ministério Público. Na verdade, nenhum desses segmentos tá querendo nada além de dinheiro. A gente fala poder mas é dinheiro, com todas as letras. Porque o MP quer fechar a investigação porque investigar é bom, porque você pode chantagear o governador, o vice-governador, a, b, c, d – [...] dizendo no plano teórico – garantir que a sua instituição não vai ser atacada... então se os agentes dominam a investigação, se eles engolem os delegados, fazem o delegado sumir, que é o plano deles, não sei se tá certo ou se tá errado, [discordâncias] aí quanto mais poder você tiver, mais dinheiro, mais salário você vai poder ter. Então todo mundo quer isso, mas efetivamente ninguém, ou quase ninguém, pouquíssima gente quer trabalhar. [...]

Nos relatos dos magistrados a investigação

aparece como tema alheio à atividade judicial. Como já mencionado, o modelo do juiz que conduz a investigação (juiz instrutor) foi adotado na França, expandindo-se para outros países. Atualmente é questionado e reformado (MACHADO; GOMES JÚNIOR, 2011a, 2011b). No Brasil, durante um longo período no século XIX, as funções de investigação foram exercidas por um magistrado (juízes de paz) (HOLLOWAY, 1997; SOUZA, 2003, 2010). Nas falas, aparece de forma recorrente não apenas o distanciamento da investigação, mas também as razões jurídicas que o justificam:

Juiz 2: Na verdade, na verdade é assim. A gente não só não tem, como não deve ter. Essa é a tendência inclusive da nossa legislação. O projeto que encaminharam lá pro Congresso sobre código penal [processo penal] já acolhe no Brasil aquela teoria de que o juiz é apenas de garantia da fase do inquérito policial. É pra cada vez mais o juiz se distanciar da fase de investigação porque ela é regida ao Ministério Público como lembrou ela aqui. [...]

Juiz 3: O cartório já manda direto pro MP. Eu não tomo conhecimento do que é inquérito.

Juiz 2: Eu costume dizer que o juiz só vai olhar se for curioso, se tiver curiosidade em relação àquele inquérito porque [...] não dá tempo de abrir um inquérito policial.

### ***Interações organizacionais e sistema jurídico: proximidades e conflitos***

Nas interações entre os distintos atores, os relatos dos magistrados sugerem proximidade com os promotores de justiça. As narrativas surgem marcadas pela identidade construída desde os bancos das universidades. A opção por uma ou outra carreira parece fruto do acaso, o que acaba, também, revelando a construção

subjetiva das hierarquias entre organizações do subsistema jurídico-penal (BONELLI, 2003b). Em outra ocasião foi descrita a estratégia institucional do movimento das associações do MP para se aproximar do MP como estratégia de conquista de poder no campo jurídico-penal (MACHADO, 2007a, 2007b, 2011). Pesquisas sobre as profissões jurídicas apontam e marcam diferenças entre promotores de justiça, magistrados e delegados de polícia. A formação universitária conforma capital simbólico relevante para a compreensão das interações, na medida em que estabeleceria os profissionais com diferentes níveis de formação acadêmica (BONELLI, 2003b). A proximidade originada nos bancos universitários aparece nos relatos:

Moderador 1: E no caso de cada um de vocês no âmbito de trabalho de vocês, como é que acontece esse contato juiz e promotor [...]

Juiz 2: É diário.

Juiz 1: Vai vendo a ética do profissional, verificando se ele é correto...

Juiz 1: Nós tiramos a burocracia excessiva do inquérito com uma simples medida.

Moderador 1: É quase que um distanciamento mesmo né, do juiz...

Juiz 3: Porque não cabe, não compete ao juiz fazer inquérito. Isso é função do MP.

Juiz 4: [...] Mas quem viveu a vida inteira em Brasília, e mora aqui, estudou, fez faculdade aqui, estudou pra concurso... a gente acaba conhecendo os promotores que trabalham com a gente há muitos anos, muitas vezes de época de faculdade, amizade de, pra concurso, aí acabou de um passar pra promotor, o outro pra juiz, e trabalhando juntos hoje. Então tem isso também. Brasília tem essa característica.

A sintonia entre magistrados e promotores não aparece com os delegados de polícia. Ao contrário, nos relatos do trabalho de campo, o magistrado, não raramente, apoia-se no critério do promotor de justiça para avaliar as medidas cautelares. Há uma certa desconfiança no trabalho da polícia. O promotor de justiça atuaria como mediador principal. As representações sociais sugerem o papel relevante das interações organizacionais para a comunicação das distintas organizações do subsistema jurídico-penal:

Juiz 1: [...] Quando eles têm uma investigação grande, que o inquérito tá tramitando lá e eles vão deflagrar depois de escuta telefônica, vão deflagrar uma operação grande, eles vêm ao meu gabinete, junto com o promotor. O promotor normalmente fala olha, eu conheço o delegado, pode confiar, e aí são feitas várias operações nesse sentido, prisão, busca e apreensão...

A organização burocrática e a profissionalização das carreiras jurídicas configuram processos funcionais para a autopoiese do sistema jurídico (LUHMANN, 2005a, p. 359 et seq.). No Brasil, as pesquisas com profissões jurídicas sugerem tendência de insulamento em relação ao mundo da política. O *ethos* profissional remete a dinâmicas próprias nas organizações (BONELLI, 2002, 2003a, 2003b; MACHADO, 2011).

A ausência de garantias para a atuação da polícia é um dos aspectos do modelo criticado por promotores, juizes e até mesmo pelos delegados de polícia (MACHADO, 2007a; SADEK, 2003). Nos relatos de magistrados e promotores de justiça, o MP, exatamente por

dispor das mesmas garantias constitucionais do magistrado, teria, supostamente, mais condições para dirigir a investigação.

As interferências políticas surgem como déficits de insulamento organizacional e profissional. Se a Polícia Civil é uma organização que deveria atuar funcionalmente a partir da codificação jurídica, as irritações muitas vezes bloqueiam o fechamento operacional, potencializando a abertura cognitiva. Em contrapartida, a polícia parece representar caso prototípico de organização polifônica, programada pela codificação jurídica e política. Por um lado, integra as políticas de segurança pública do Estado; por outro, a investigação conduzida está a serviço de outras organizações do subsistema jurídico-penal (ANDERSEN, 2003).

Evidências sugerem que essa interpretação é viável, e reiterada nas representações sociais:

Juiz 1: [...] O delegado de polícia sério, ele é perseguido. Eu já vi muito delegado de polícia fazendo investiga... ele não tem inamovibilidade. Se ele tá incomodando o poder político ali...

Juiz 4: Tiram ele dali, manda ele lá...

Juiz 1: Ligam pro governador, e transferem ele pra grande São Paulo... quem tem a garantia como o juiz? O promotor. Por isso que eu acho que a figura do delegado tem que desaparecer! E deixar na mão do Ministério Público.

Juiz 3: Eu acho que a segunda opção sua é melhor que a primeira. [...]

Juiz 1: É isso que me incomoda... os delegados ficam como figuras que sobram nisso tudo, porque o importante é o promotor e o chefe de investigação. O delegado, um ou

outro que realmente atua, e você quando ouve eles, em juízo, você percebe que ele não tá por dentro daquilo.

As representações sociais sugerem interações que se aproximam da tipologia proposta por Seidl (2005, p. 148-150). Por um lado, as relações entre agentes de polícia e delegados configuram interações decisórias. Por outro lado, as interações entre agentes/delegados e promotores/magistrados são preparatórias para as decisões organizacionais. Em algumas situações, os relatos sugerem que as interações informais entre os membros das distintas organizações envolvidas no inquérito policial são relevantes para a tomada de decisões (SEIDL, 2005, p. 148-150).

### *A divisão do trabalho policial civil: imagens e construções internas*

Nos relatos dos agentes de polícia, o papel do delegado no modelo brasileiro vincula-se às finalidades do inquérito policial, à teleologia da investigação: a produção da verdade, a verdade policial, na análise de Lima (2003). Nas imagens sugeridas nas representações sociais encontram-se pistas sobre as interações organizacionais e premissas decisórias da organização policial. Os relatos sugerem a existência de delegados operacionais e cartorários.

O delegado operacional é representado como figura proativa, comprometida com os saberes policiais e a racionalidade instrumental do inquérito policial: a investigação. Já o delegado cartorário é descrito na tipologia dos agentes como burocrata, muitas vezes perdido na teia construída de atos oficiais, formalização de termos e procedimentos, com a

pretensão de conferir caráter para-judicial ao inquérito policial. Atua como um resquício formalista que remete ao modelo anterior, em que a investigação era conduzida por um magistrado, que acumulava funções que apenas ao longo da história foram repartidas a distintos funcionários do Estado.

Na avaliação dos agentes, o delegado, gestor da Delegacia de Polícia, deveria providenciar as condições materiais e humanas para que o agente investigador, o profissional da investigação na fala dos agentes, pudesse de fato desempenhar a sua função, a verdadeira “razão de ser” do inquérito policial.

A leitura sobre o papel do delegado de polícia surge nos relatos sobre a atividade diária na delegacia. A formação jurídica não é desprezada. Ao contrário, teria função importante: atender demandas da investigação segundo a lógica do Estado de Direito. Os agentes relatam a relevância da interação com membros de outras organizações. Durante a investigação, muitas vezes, há necessidade de medidas cautelares que dependem de autorização judicial, o que demanda intervenção do delegado de polícia, circunstância que valorizaria a formação jurídica desse profissional. Não raramente faz-se necessária a interação com promotores e magistrados, papel que os agentes assumiriam nas rotinas da delegacia:

Agente 2: É, eu acho que o delegado ele exerce um papel fundamental na delegacia, ele, assim, né, minha opinião, o delegado tem que atuar junto com as sessões... [...]

Agente 2: Eu conheço delegados que atuam realmente junto com as sessões. [...]

Agente 1: Que a gente chama delegados operacionais.

Agente 2: Então, por exemplo, o chefe de sessão, ele vai lá, conversa, o delegado, doutor, olha, tão precisando que o senhor faça uma requisição aí de uma escuta telefônica, o caso é esse, o delegado tá ali, interagindo, sabe o caso, então você tem, vamos dizer assim, uma equipe coesa, né, onde agentes e delegados trabalham, o delegado trabalha na investigação, ele não só disfarça, né [...]

Agente 4 : [...] Quem faz investigação é a gente [...], eu não tô dizendo que o delegado não possa participar, o MP tem até brigado pra poder ter esse direito também, creia-se até que vai conseguir [...]. Se o agente investigador precisa duma viatura, o chefe tem que correr atrás, tem que tentar conseguir.

Os agentes de polícia se ressentem do distanciamento com os delegados. A hierarquia não é discutida, inclusive é ressaltada como importante para a corporação; mas também revela certo distanciamento. As barreiras simbólicas construídas pela distribuição de cargos segundo a aproximação com o mundo do direito marcariam a diferença para o *ethos* policial.

Agente 2: Então a gente vê, às vezes, vê um agente que tem, é, vou até usar a palavra medo, mas, é, receio de chegar no delegado, pedir isso e achar que ele vai interpretar de uma outra maneira que não...

Agente 1: Tem delegado também que já chega e fala não quero agente na minha sala. [...]

Agente 1: Oh, na verdade, o delegado, ele se sente o rei.

Entre os agentes de polícia predomina a visão que valoriza a figura descrita (conceito

nativo) como delegado operacional. A definição associa-se à sintonia com os objetivos da investigação, com a “atividade-fim”, a razão de ser do inquérito policial. O delegado cartorário aparece muitas vezes, na fala dos agentes, como um antagonista, não um parceiro.

Agente 1: Na minha opinião, eu acho que todos os delegados, eu, na minha opinião, acho que todos os delegados deveriam ser operacional sim, entendeu? Porque, porque tem situações que agente tá na rua e fica em dúvida, vamo entrar, vamo num vamo, quando o delegado operacional ele tá ele fala assim, vamos e seja o que Deus quiser, eu arco com a consequência, você entendeu? [...]

Os delegados operacionais seriam raros, na visão dos agentes de polícia. A formação profissional focaria trabalhos burocráticos do inquérito, fazendo com que ele tivesse pouco domínio das técnicas de investigação, do *know how* acumulado na rua, o saber “dos tiras”.

Agente 2: Dentre os delegados, você conta poucos operacionais, poucos delegados operacionais.

Agente 3: São raros, mas é justificado porque o trabalho dele é despachar inquérito, é ficar impondo inquérito, ele não tem uma experiência de rua, de investigação. Ele precisa de inquérito, de presidir um inquérito. Ele quando vai pra rua, ele exercendo sua autoridade, quer planejar uma coisa que ele desconhece, aí ele fica [...], e ele nem planeja e atrapalha todo o serviço.

A formação jurídica do delegado de polícia não é, contudo, objeto de críticas unânimes entre os agentes. Aquele aparece como primeiro filtro (ou primeiro filtro jurídico). Nas per-

cepções dos agentes de polícia, a proximidade excessiva contaminaria, de alguma forma, o filtro jurídico da investigação. O envolvimento não seria totalmente salutar e impediria a correção de eventuais equívocos. O saber “dos tiras”, materializado no inquérito policial deve ser traduzida à codificação jurídica para que o trabalho possa ter um prosseguimento (metáfora do bastão).

Agente 1: Mas eu acho que o delegado que fica na delegacia ele tá se tornando um defensor público, entendeu? Por exemplo, você chega com um flagrante e o delegado chega e ele tá tão processual que ele fica assim: “Ah a jurisprudência tal, a jurisprudência tal, não, então isso não é flagrante!” Então leva embora que isso não é flagrante. Então, ou seja, a função de delegacia prender... ele, num tá, tá indo na função de defensor público. Ele não tá mais prendendo, entendeu? Esses delegados que tão só em gabinete. Ele coloca tanto empecilho no flagrante que ele começa nessa jurisprudência tal, nessa jurisprudência tal, aí a gente fala doutor, a gente num tem tempo pra jurisprudência não. Então, é isso que a gente fala pro doutor, entendeu. A gente fala doutor, a gente num tem que ficar discutindo jurisprudência não, sua função é prender, a gente tem é que prender. Quem vai soltar é juiz se ele quiser lá na frente. Vamos prender, vamos fazer o flagrante, então o operacional é diferente.

Entre os agentes de polícia, se o magistrado preside a audiência (o processo penal), o promotor presidiria a denúncia, o delegado dirigiria o inquérito policial e o agente seria o verdadeiro chefe da investigação. A participação efetiva do delegado, rotulado como operacional, daria mais credibilidade à investigação, relata

um dos entrevistados. Porém, a proximidade retiraria a capacidade de análise do delegado, pois este estaria também envolvido em eventuais equívocos. Porém, defende-se também que o envolvimento do promotor de justiça ajudaria para que este compreendesse mais da dinâmica da investigação. Além disso, daria mais respaldo às ações da polícia.

Os agentes de polícia se ressentem com o fato de que a direção da carreira e o planejamento das investigações estejam sob o comando de profissionais sem formação “na rua”, na investigação direta dos fatos. Alguns dos relatos surgem marcados por relativo desânimo com a carreira. Cada vez mais jovens entrariam para a polícia sem um compromisso de longo prazo. O objetivo seria buscar outro concurso público. A unificação da carreira de agentes e de delegados parece uma opção que poderia ajudar para o aprimoramento das investigações no Brasil. A polícia norte-americana corresponderia a um modelo a ser pensado para o Brasil, por contemplar a evolução na carreira, e todos teriam esta experiência com o que é definido como razão de ser da investigação policial. A unificação, por sua vez, estimularia o perfil operacional, descrito e idealizado como delegado comprometido com a investigação policial. Um dos relatos recorda o projeto de âmbito federal que coloca o assunto em discussão.

Agente 2: Pode ter havido a carreira única porque hoje quem está, quem está dirigindo a polícia e planejando as operações são pessoas que não passaram pela rua, como que você passa, não passa pela rua, você não investiga, você não faz flagrante, você vai dirigir, operacionalizar, eu acho um erro que, que essa estrutura

um erro. Essa estrutura é um erro, agora poderíamos citar alguns exemplos, por exemplo, a polícia americana acho que seria um exemplo, a pessoa começa na rua, e como que ela ai ter autoridade pra falar... vai lá e prende essa pessoa que ela tá em flagrante, como que ele vai ter essa autoridade de experiência se ela num passou por isso? Eu acho que a polícia americana seria um exemplo.

Os relatos dos agentes de polícia sugerem que o MP deveria investigar. Aparecem as experiências em que o MP teria construído relações com a Polícia Militar para cumprir diligências, as quais seriam atribuição da Polícia Civil. Outro relato, em sintonia com as percepções dos delegados, indica que o MP não quer investigar. O desejo é apenas por “holofotes”, em alusão à exposição na mídia de alguns poucos casos.

## CONCLUSÕES

Neste artigo, privilegiou-se a análise das representações sociais produzidas por meio de sistemas de interação (Grupos Focais). Na medida em que conformam a cultura organizacional, os discursos analisados são relevantes para a compreensão das premissas decisórias e forma de comunicação das organizações.

Entre os magistrados, predomina visão crítica sobre a atuação da polícia. Embora não haja voz unânime, chega-se a propor a abolição da figura do delegado de polícia, papel que deveria ser ocupado pelo promotor de justiça. A prova técnica é valorizada como elemento de prova fundamental. O magistrado deve-se manter afastado do conteúdo do inquérito policial, padrão de comportamento que é descrito como tendência contemporânea das reformas pro-

cessuais penais. Valoriza-se a análise inicial do promotor de justiça em relação ao resultado do inquérito policial. Em regra, não há divergência quanto aos arquivamentos requeridos pelos promotores. Analisando sob o enfoque sistêmico, a decisão do MP reduz complexidade para decisões de outra organização.

Entre os promotores de justiça, predomina o ceticismo em relação ao papel cumprido pelo delegado de polícia. O relatório final, peça em que culmina a investigação, é descrito como documento que não ajuda e muitas vezes atrapalha o promotor. A análise jurídica e o enquadramento do suposto tipo penal gerariam dificuldades dificilmente contornáveis durante a instrução. Os promotores de justiça reivindicam atuação mais relevante na fase do inquérito e defendem que apenas assim os delitos não tradicionais, como os crimes de colarinho branco poderiam ser devidamente investigados.

Em um ponto, a fala dos promotores encontra eco no discurso dos juízes: a falta de autonomia da polícia impediria investigações sensíveis para o poder local. As interferências políticas enfraqueceriam a atuação isenta da polícia.

O discurso dos delegados de polícia valoriza o papel de um profissional da área jurídica que conduz o inquérito policial. A referida “advogadização” é construída internamente como elemento peculiar do modelo brasileiro que não deveria ser modificado. Ao contrário, seria

a tradição da investigação no Brasil. As críticas são dirigidas fundamentalmente aos promotores de justiça, que pouco ou nada compreenderiam das investigações. O saber especializado do delegados de polícia estaria exatamente na conexão entre a *expertise* policial e a formação técnica do jurista. A profissão constituiria, assim, uma forma de acoplamento estrutural entre o mundo policial e o mundo do direito.

Entre os agentes de polícia predomina o discurso de autovalorização do trabalho policial. A função precípua do inquérito, a investigação, configuraria um campo complexo para quem domina o saber “dos tiras”. O trabalho do agente apareceria na denúncia do promotor, na imagem retórica do “espelho da denúncia”. Os relatórios detalhados dos agentes de Polícia forneceriam os subsídios fundamentais para a ação penal. Além disso, na prática, os agentes cumpririam o papel de convencimento do promotor e juiz da linha da investigação, bem como da necessidade de medidas cautelares. A imagem dos delegados de polícia aparece associada à razão de existir do inquérito: investigação. O delegado operacional é descrito como profissional dedicado à investigação. Antes de jurista, fala como policial, que apoia material e juridicamente a “apuração dos fatos”. O delegado cartorial aparece como profissional que se perderia nos meandros da burocracia, orientado pela codificação jurídica. No afã de conferir juridicidade aos atos de investigação, perderia o foco principal da atividade da Polícia Judiciária<sup>12</sup>.

1. Este artigo constitui parte da pesquisa desenvolvida como *visiting scholar* nas universidades Fordham e John Jay of Criminal Justice (Nova Iorque) em maio e junho de 2011, bem como *integra* pesquisa pós-doutoral em Sociologia pela Universidade de Brasília. Agradeço os comentários dos pesquisadores e estudantes do Grupo de Pesquisa Política Criminal (Uniceub), com os quais tive a oportunidade de debater uma versão parcial deste texto. Insere-se na linha de pesquisa “A diferenciação do subsistema jurídico-penal”. Uma versão parcial deste artigo foi publicada pela Revista Brasileira de Ciências Criminais e pela Editora Marcial Pons (MACHADO, 2014).
2. Entre 2010 e 2011, tive a oportunidade de participar da organização dos números 1 e 2 da Revista do Conselho Nacional do Ministério Público, material que analisa em profundidade os temas referidos. O primeiro número foi dedicado aos modelos de MP, com experiências na Europa e América Latina. O segundo número focalizou as relações entre o MP e as polícias na Europa e nos Estados Unidos (MACHADO; GOMES JÚNIOR, 2011a; MACHADO; GOMES JÚNIOR, 2011b).
3. A análise da história do MP brasileiro sinaliza também aproximação do Judiciário (MACHADO, 2007a, 2007b). Para uma revisão, ver Santos (2008).
4. Certamente, é vasta a literatura sobre o tema. De forma mais ampla, as representações podem ser consideradas imagens, símbolos e expressões decorrentes das interações que ocorrem entre o indivíduo e a sociedade, com capacidade criadora de uma dada realidade, dirigindo práticas sociais para uma correspondente realidade (JOVCHELOVITCH, 2004).
5. Luhmann critica a visão predominante sobre a organização e decisões na década de 1970. No modelo criticado, as decisões surgem como escolha entre alternativas. Critica-se também o objeto de pesquisa, centrado na disjunção entre o modelo formal e o modelo informal (patologias da organização) (LUHMANN, 1997, p. 3-4).
6. A concepção clássica de complexidade equivale a “dificuldade para decidir”. Para Luhmann, a complexidade nos sistemas organizacionais surge como relação entre decisões. Estas funcionam como premissas decisórias para outras decisões (LUHMANN, 1997, p. 21).
7. Distinguem-se quatro formas de diferenciação: segmentação, centro/periferia, estratificação e diferenciação funcional (século XVIII) (LUHMANN, 1990, 2007).
8. Interação usa a distinção interação/entorno na forma de papéis, como programas (SEIDL, 2005, p. 151).
9. Organização fornece moldura para interação. Normalmente os participantes da interação só se reconhecem como membros da organização (SEIDL, 2005).
10. O pesquisador acompanhou alguns dos grupos focais.
11. Alude-se aqui à interessante análise elaborada em etnografia sobre a polícia mexicana (AZAOLA GARRIDO; RUIZ TORRES, 2009).
12. Agradecimentos a Arthur Costa pelo acesso à *íntegra* do material da pesquisa, especialmente a documentação referente aos grupos focais.

## Referências bibliográficas

- ANDERSEN, Niels A. **Polyphonic organizations**. In: BAKKEN, Tore; HERNES, Tor. *Autopoietic Organization Theory: Drawing on Niklas Luhmann's Social Systems Perspective*. Copenhagen: Copenhagen Business School Press, 2003. p. 151-182.
- AZAOLA GARRIDO, Elena; RUIZ TORRES, Miquel Angel. **Investigadores de papel. El papel judicial en la investigación de los delitos en la Ciudad de México**. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 80, set./out. 2009, p. 323-345.
- BEATO FILHO, Cláudio C. **Políticas públicas de segurança e a questão policial**. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 13, n. 4, out./dez. 1999, p. 13-27.
- BERGER, Peter L. e LUCKMANN, Thomas. **La construcción social de la realidad**. Trad.: Silvia Zuleta. Buenos Aires: Amorrortu, 1999.
- BONELLI, Maria da Glória. **As Disputas em Torno da Fronteira entre Profissão e Política no Ministério Público Paulista**. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 65, 2003a, p. 169-182.
- \_\_\_\_\_. **Perfil Social e de Carreira dos Delegados de Polícia**. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Delegados de Polícia*. São Paulo: Sumaré/Fundação Ford, 2003b. p. 31-67.
- \_\_\_\_\_. **Profissionalismo e Política no mundo do Direito**. São Paulo: EdUFSCar/Sumaré, 2002.
- BOURDIEU, Pierre. **Poder, derecho y clases sociales**. Trad.: Maria José Bernuz Beneitez, Andrés García Inda, Maria José Ordovás e Daniel Oliver Lalana. 2. ed. Bilbao: Editorial Desclée de Brower, 2001.
- COSTA, Arthur T. M. **A discricionariedade no sistema de justiça criminal: uma análise do caso do Distrito Federal**. In: MISSE, Michel (Org.). *O inquérito policial no Brasil*. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ, 2010. p. 191-236.
- \_\_\_\_\_. **Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e de Nova Iorque**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- DOUGLAS, Mary. **Como piensan las instituciones**. Trad.: José Antonio López de Letona e Gonzalo Gil Catalina. Madri: Alianza, 1996.
- HASSE, Raimund. **Luhmann's Systems Theory and the New Institutionalism**. In: SEIDL, David; BECKER, Kai Helge (Eds.). *Niklas Luhmann and Organizational Studies*. Kristianstad: Kristianstad Boktryckeri AB, 2005. p. 248-261.
- HOLLOWAY, Thomas W. **Polícia no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- JOVCHELOVITCH, Sandra. **Psicologia social, saber, comunidade e cultura**. *Psicologia & Sociedade*, Porto Alegre, v. 16, n. 2, mai./ago. 2004, p. 20-31.
- LIMA, Roberto Kant de. **Direitos civis, Estado de Direito e "cultura policial": a formação policial em questão**. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, ano 11, jan./mar. 2003, p. 241-256.
- LUHMANN, Niklas. **Organización y decisión**. Cidade do México: Herder, 2010.
- \_\_\_\_\_. **La sociedad de la sociedad**. Trad.: Javier Torres Nafarrate. Cidade do México: Herder, 2007.
- \_\_\_\_\_. **The Paradox of Decision Making**. In: SEIDL, David; BECKER, Kai Helge (Eds.). *Niklas Luhmann and Organizational Studies*. Kristianstad: Kristianstad Boktryckeri AB, 2005a. p. 85-106.
- \_\_\_\_\_. **El derecho de la sociedad**. Trad.: Javier Torres Nafarrate. Cidade do México: Herder, 2005b.
- \_\_\_\_\_. **Organización y decisión: Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo**. Trad.: Dario Rodríguez Mansilla. Barcelona: Anthropos, 1997.

\_\_\_\_\_. **Sistemi Sociali: Fondamenti de una teoria generale.** Trad.: Alberto Febbrajo e Reinhard Schmidt. Bolonha: Il Mulino, 1990.

MACHADO, Bruno Amaral. **Justiça Criminal: diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões.** São Paulo: Marcial Pons, 2014.

\_\_\_\_\_. **Representações sociais sobre o controle externo da atividade policial: cultura organizacional e relações institucionais.** *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 88, jan./fev. 2011, p. 273-314.

\_\_\_\_\_. **Fiscalías. Su papel social y jurídico-político: una investigación etnográfico-institucional.** Barcelona: Anthropos, 2007a.

\_\_\_\_\_. **Ministério Público: organização, representações e trajetórias.** Curitiba: Juruá, 2007b.

MACHADO, Bruno Amaral; GOMES JÚNIOR, Luiz Moreira. **O Ministério Público e a Polícia no sistema de justiça criminal: interações, dinâmicas organizacionais e controle.** *Revista do Conselho Nacional do Ministério Público*, n. 2, 2011, p. 7-11.

\_\_\_\_\_. **Modelos de Ministério Público: organização, estrutura e controle.** *Revista do Conselho Nacional do Ministério Público*, n. 1, 2011, p. 5-9.

MISSE, Michel (Org.). **O inquérito policial no Brasil.** Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ, 2010.

OLIVEIRA, Luciano. **Sua Excelência o Comissário: A polícia enquanto 'Justiça Informal' das classes populares da Grande Recife.** *Revista Brasileira de*

*Ciências Criminais*, São Paulo, n. 44, 2003, p. 279-300.

SADEK, Maria Tereza (Org.). **Apresentação.** In: \_\_\_\_\_. *Delegados de Polícia.* São Paulo: Sumaré/Fundação Ford, 2003, p. 9-30.

\_\_\_\_\_. **O Ministério Público e a Justiça no Brasil.** São Paulo: Sumaré/IDESP, 1997.

\_\_\_\_\_. **O Judiciário em Debate.** São Paulo: IDESP/Sumaré, 1995.

SANCHEZ FILHO, Alvinio Oliveira. **Ministério Público e controle externo da polícia na Bahia.** In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Justiça e Cidadania no Brasil.* São Paulo: Sumaré/IDESP, 2000. p. 185-208.

SEIDL, David. **Organization and Interaction.** In: \_\_\_\_\_. BECKER, Kai Helge (Eds.). *Niklas Luhmann and Organizational Studies.* Kristianstad: Kristianstad Boktryckeri AB, 2005. p. 145-170.

SOUZA, Luiz Antonio Francisco de. **Delegados de Polícia e a gestão cotidiana da violência em São Paulo, final do século XIX.** *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 83, mar./abr. 2010, p. 271-288.

\_\_\_\_\_. **Polícia, direito e poder de polícia. A polícia brasileira entre a ordem pública e a lei.** *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 43, abr./jun. 2003, p. 295-313.

WALKER, Samuel. **Taming the system: the control of discretion in criminal system, 1950-1990.** *New York: Oxford University Press*, 1993.

# O inquérito policial e a divisão do trabalho jurídico-penal no Brasil: discursos e práticas

Bruno Amaral Machado

## Resumen

**La división del trabajo jurídico-penal y la averiguación policial en Brasil: discursos y prácticas**

*A partir de un enfoque organizacional-sistémico, el artículo analiza los discursos de miembros de distintas organizaciones del subsistema jurídico-penal con relación a la averiguación policial. Para el análisis, se utiliza el material empírico producido a partir de grupos focales realizados en el Distrito Federal con magistrados, promotores de justicia, comisarios de Policía y agentes policiales que investigan sobre la averiguación policial en Brasil*

**Palabras clave:** *Sistemas. Organizaciones. Justicia criminal. Interacciones organizacionales.*

## Abstract

**The division of labor in the realm of criminal justice and police investigation in Brazil: discourse and practice**

*This paper analyzes discourse on police investigation produced by members from various organizations constituting the criminal justice subsystem. An organizational-systemic approach was adopted for this analysis. The empirical data was generated from focus group discussions with judges, prosecutors, police chiefs and police officers. The sessions were held in Brazil's Federal District, and focused on police investigation..*

**Keywords:** *Systems. Organizations. Criminal justice. Organizational interaction.*

**Data de recebimento:** 10/12/2014

**Data de aprovação:** 27/01/2015

O inquérito policial e a divisão do trabalho jurídico-penal no Brasil: discursos e práticas

Bruno Amaral Machado

Dossiê

# O(s) saber(es) e a formação como *nómos* de afirmação dos modelos constitucionais de polícia<sup>1</sup>

## Manuel Monteiro Guedes Valente

Doutor em Direito. É diretor do Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna - ICPOL/ISCPSP de Portugal e professor no mesmo instituto. É professor da Universidade Autónoma de Lisboa.

 [manuelmonteirovalente@gmail.com](mailto:manuelmonteirovalente@gmail.com)

### Resumo

A afirmação dos modelos constitucionais democráticos de polícia acompanha a natureza das coisas em um Estado que se constrói em democracia no dia-a-dia. A mutabilidade de uma polícia como rosto do Governo do Estado para uma polícia como rosto de um povo, centrado na defesa inalienável da dignidade do Ser Humano, impõe um inegável reconhecimento da necessidade de construção de espaços reais promotores dessa mudança: a formação e os saberes como centro e consequência de proposições da ciência. Pretendemos olhar o tecido jurídico-constitucional da lusofonia, fazer uma viagem de implementação desse tecido na afirmação de uma polícia democrática, legitimada pela Constituição, e aferir ou não a influência da formação na criação de saberes base dessa mudança. O tecido jurídico-constitucional cria as linhas preceptivas ou programáticas e legitima os *nómos* “saber” e “formação” na construção da mudança.

### Palavras-Chave

Saber. Formação. Modelos. Polícia.

## PARTE I

1. O vocábulo *nómos* vem do grego *νόμος* e significa costume, convenção, lei, regra. Ao se falar de saber e de formação como *nómos* de uma democratização societária da lusofonia, impõe-se olhar para os comandos constitucionais do espaço lusófono para tentar perceber se se fala de um *costume*, de uma *convenção*, de uma *lei* ou de uma *regra*, quando se trata, no plano científico, do *saber* e da *formação* da polícia.

Os *nómos saber e formação* da polícia assumem materialidade axiomática e exigem análise e debate epistemológico e axiológico de modo a considerar em que dimensão nomológica se enquadram: se na dimensão de *costume*, se na de *convenção*, se na de *lei* (formal ou material) ou se na de *regra* (impositiva ou facultativa). O *saber* e a *formação* são (devem ser) dois *nómos* indissociáveis na edificação de uma estrutura orgânica e funcional que tem a função constitucional de defender e garantir uma das soberanias de um Estado independente: a segurança subordinada à liberdade individual e coletiva.

Um olhar tênue sobre o tecido constitucional ou um olhar menos atento, e quantas vezes menosprezador, pode desfocar a realidade do Estado em cada tempo e espaço lusófono-con-

tinental, assim como olvidar o pensar cultural de cada povo lusófono, o pensar ôntico e ontológico de ser humano de cada povo lusófono e o pensar axiológico de cada Estado. Esta trilogia cognitiva impõe-se para um debate sério e conflituoso do esforço e da contínua afirmação da *formação* como base de um *saber* ou de *saberes* atuantes na defesa da liberdade como a primeira das seguranças.

Um olhar desfocado leva a conclusões precipitadas e quantas vezes injustas na análise da evolução democrática do povo em geral e da polícia em especial, o que por sua vez leva à desvalorização da função de polícia e, como aconteceu ao longo da história, ao deslocamento do seu enquadramento da Constituição regente de cada povo para um quadro jurídico-positivo infraconstitucional e de domínio exclusivo do governo. A função de polícia estava muito próxima da ideia administrativa de organização e bom funcionamento da vida comunitária, de elevação do coletivo em detrimento do ser humano como membro ativo e determinante da vida em comunidade.

Foi esse o caminho percorrido pelas Constituições políticas monárquicas e republicanas portuguesas e brasileiras, e pelas Constituições de espírito leninista-marxista dos Estados au-

totodeterminados e independentes da lusofonia na década de 1970. Nesse espectro político, a polícia assumia-se como elemento operativo-executivo obediente. Assentava-se no axioma mecanizante *fazer-fazer* ou *fazer-executar*.

As Constituições democráticas – 1976 (Portugal), 1988 (Brasil), 1990 (São Tomé e Príncipe), 1992 (Cabo Verde), 2004 (Moçambique), 2010 (Angola) – procuraram consagrar um novo pilar essencial das repúblicas soberanas: a dignidade da pessoa humana e, ainda na sua maioria, a vontade do povo. A consagração da dignidade da pessoa humana sob o primado da autodeterminação da vontade de um todo, que se manifesta por meio da autodeterminação da vontade de cada ser humano, impõe uma nova polícia. Essa nova polícia exige uma nova formação e a criação cuidada, contínua e densa de um novo *saber* ou de novos *saberes*. Esta afirmação assenta-se no axioma da *preceptividade* dos comandos constitucionais intrínsecos às áreas de soberania, como a segurança e a justiça subordinada à liberdade kantiana – o *mais elevado valor da justiça* –, e de defesa e garantia dos direitos dos cidadãos. A seguir abordam-se o *nómos saber* e, depois, o *nómos formação*.

2. O *saber* que as polícias reclamam como inato à natureza operativa do dia a dia conflituoso da vida humana assentou-se, durante o início dos primeiros corpos de polícia, no axioma *fazer-fazer* ou *fazer-executar*. Pode-se afirmar que não se configura como um saber nomológico, mas antes como uma prática de resultado precedido de uma ação positiva – *facere* – ou de uma ação negativa – *non facere*. Caso se trate de uma nomológica apenas, o sa-

ber seria enquadrado como *regra* (imperativa para o executor ou facultativa para o decisor): o *facere* ou o *non facere* representa uma regra inquestionável para a polícia.

Essa ação refletia uma decisão político-executiva que impunha um resultado político-comunitário de ordem e tranquilidade pública: organização em funcionamento sob a égide do pensamento dominador, de início monárquico e posteriormente republicano. Da polícia exigia-se uma ação subordinada ao poder político-executivo e um resultado que fosse espelho de um Estado de e com ordem e tranquilidade públicas em prol do coletivo – comunidade, sociedade e Estado.

A nomológica *pensar científico* de polícia não estava presente no ordenamento jurídico-positivo constitucional, cumpria-lhe apenas executar as ordens do detentor do poder de governar a cidade, o reino ou o Estado. As ciências policiais, introduzidas no séc. XVIII como ciência do Estado ou de suporte do Estado Kameralista ou absolutista (VALENTE, 2014, p. 14), estavam longe de ser hoje os saberes da polícia que assumem as ciências policiais como uma ciência interdisciplinar e humanista que deve orientar a atividade policial. A nomológica científica estava nas mãos dos detentores do poder político-executivo e ausente do poder de polícia.

As Constituições democráticas lusófonas, passo a passo, incrementam um novo trilho societário de dignidade do ser humano e das instituições de soberania. A democracia, mesmo sacudida (e quantas vezes dominada) pela partidocracia e plutocracia, tem-se afirmado e

conservado pela ação da polícia na defesa e na garantia dos direitos dos cidadãos segundo a legalidade democrática material legítima, válida, vigente e efetiva.

A formação superior dos quadros dirigentes das polícias altera o eixo axiomático do discurso: deixa-se o eixo *fazer-fazer* para evoluir, de forma liliputiana, para os eixos *saber-fazer*, *saber-pensar* e *saber-saber*. Os vários estados da democracia de cada povo lusófono levam a desenhar vários estados dos eixos do *saber* como *nómos*, desde logo a cada um deles corresponde um axioma epistemológico e axiológico gradativo e evolutivo. Este axioma reflete o estado do *saber* da atividade de polícia.

3. O eixo axiomático *saber-fazer* impõe à polícia que pense para executar a função. Um pensar para executar a função de defesa e de garante – legalidade democrática, segurança (interna) e direitos dos cidadãos – impostas pela Constituição de cada povo lusófono. A função é a consequência do quadro normativo-constitucional<sup>2</sup> e não a execução de uma ordem político-executiva. É preceptiva e não programática por ser inerente à sua natureza, ou seja, a função é o *ser* da própria polícia e, por isso, impõe-se por si mesma e não carece de norma de integração e de execução por parte do governo.

A função constitucional da polícia democrática é *preceptiva* na defesa e na garantia dos direitos dos cidadãos – de todos os cidadãos e de todos os direitos –, na defesa e na garantia da segurança como necessidade (individual, coletiva e difusa), e na defesa e garantia da legalidade material legítima, validade, vigente e efetiva (democrática por ser o reflexo da cultura e da

vontade do povo). Esta preceptividade exige um pensamento mínimo para a execução da tarefa (poder material) que vai concretizar a atribuição (finalidade). Exige um eixo axiomático *saber-fazer*, que implica um pensar para executar e uma indagação científica prática da atividade que conduza a mínimas lesões e restrições de direitos fundamentais pessoais com uma base teórica dirigida ao resultado imediato da ação policial. Existe já um espaço de indagação que gera um pensar, um conhecer para as diferenças e que assume uma ação mecanizada prolongada e generalizada pela polícia no respeito pela ordem jurídica que produz um resultado: segurança.

Este *saber-fazer* implica *formação* e assume-se como um *nómos* na dimensão de *costume* como resultado de um “exercício prolongado e genérico” e, simultaneamente, como convicção de que “esse exercício é juridicamente ordenado (*opinio iuris*)” (MAURER, 2001, p. 75-76) e, por isso, como direito consuetudinário da atividade da polícia. O pensamento gerado para a atividade de polícia parte de uma práxis que ganha dimensão de costume por poder ser elemento conformador e interpretativo da norma – *secundum legem* –, ou poder integrar situações não previstas na norma escrita – *praeter legem* – ou poder ser contrário à norma escrita – *contra legem* (VALENTE, 2014a, p. 43-44). Pode-se, também, enquadrar o eixo axiomático na dimensão nomológica da *lei* positiva e/ou de *regra* por reger a atividade de polícia com um espaço para pensar a sua interpretação e aplicação ao caso concreto em obediência à Constituição.

Este eixo *saber-fazer*, como *nómos*, está desenraizado de uma polícia de todo constitucionalizada, mas integra uma polícia que

deve obediência à Constituição e à legalidade material construída sob uma formação prática germinadora de um conhecimento, que não é crença ou opinião, nem é epistemológico.

Este eixo axiomático do conhecer, que se assenta na ideia de que a atividade de polícia conhece e atua segundo conhecimentos diferentes, mas não deve atuar segundo conhecimentos incompatíveis, e é, na sua maioria, *nómos* na dimensão do *costume – secundum legem e praeter legem –*, integra o primeiro estádio da democratização societária que pretende realizar o direito cumprindo a preceptividade constitucional dos direitos e liberdades fundamentais pessoais. Acompanha os primeiros passos da Constituição democrática, mas não a interioriza e muito menos a concretiza por ainda não ter uma teoria do conhecimento da atividade policial como suporte legitimante da sua ação.

4. Mas o eixo axiomático evolui com o evoluir da doutrina da teoria constitucional ou com a evolução da redação do texto constitucional que constitucionalize a polícia como uma função de soberania ou como garante de uma necessidade de bem-estar e qualidade do ser humano na vida comunitária. Pode-se, neste *múnus jus* constitucional, integrar dois eixos axiomáticos que ganham densidade de acordo com o evoluir do pensamento científico: o eixo *saber-pensar* e o eixo *saber-saber*.

O eixo *saber-pensar* implica um pensamento problematizante direcionado para a execução que se assenta na melhor ação para um melhor resultado. Este eixo axiomático exige dos poderes político e executivo o respeito pelo espaço de problematização teórico-

-prática da atividade de polícia sob controle do poder judicial. Esse respeito impõe, ainda, que exista um conhecimento ampliado e aprofundado sobre as *coisas diferentes* e sobre as *coisas incompatíveis*: *v.g.*, a opção por uma medida de polícia geral ou por uma medida de polícia especial exige que se parta de pressupostos materiais e formais diferentes (vigora a premissa *coisas diferentes*), mas a aplicação de qualquer das medidas é incompatível com a violação e ofensa da vida ou da integridade pessoal dos concidadãos (vigora a premissa *coisas incompatíveis*). Esta conetividade obriga a uma construção metodológica e axiológica da ação policial na defesa e garantia de um resultado que respeite a dignidade da pessoa humana como pilar democrático e humanista de toda atuação do Estado. Impõe-se uma construção teórica que sustente a prática ou ajude a uma melhor prática da atividade policial subordinada desde logo aos princípios gerais do direito material ou formalmente consagrados nas Constituições: *v.g.*, o princípio da proporcionalidade em sentido amplo ou da proibição do excesso da atuação estatal, assim como o princípio da legalidade material.

Seria possível dizer que este eixo axiomático nomológico encontra-se, na linguagem de Russell, entre o *conhecimento das coisas e lugares* e o *conhecimento de verdades*, por não se assentar em uma teoria pura científica do conhecimento humano ou da natureza humana e por a avocar em momentos de fundamentação da atividade policial, pelo menos no plano do *múnus jurídico-constitucional*. Qualquer ação sobre pessoas em um determinado lugar exige um pensamento problematizante que só é possível com um mínimo de conhecimento –

*saber* – adequado a produzir um *pensar* para agir. Situa-se no âmbito da técnica aprimorada e subordinada à ciência, ou seja, no âmbito da técnica como “conjunto dos meios postos em ação pelo homem com vista à obtenção dos seus fins” (RODRIGUES, 1987, p. 1126; 1992, p. 27), porque toda a atividade se esgota no “método de agir que aplica os conhecimentos fornecidos pela ciência” (MARQUES DA SILVA, 2006, p. 43). Os meios estão consagrados na lei fundamental e previstos nas leis gerais dos Estados lusófonos, e a opção de ação tem como resultado a prossecução e a obtenção dos fins desses mesmos Estados. Mas não se está ainda na epistemologia da natureza do *dever ser* enquanto *nómos* na dimensão de *convenção* ou de *acordo superior*.

Este estado constitucionalizante da polícia situa-se na nomologia de *regra* e de *lei*, porque, mesmo sendo uma Constituição democrática material e social de direito, é uma lei fundamental positiva à qual o Estado e seus atores devem obediência, em especial às normas preceptivas de direitos e liberdades fundamentais pessoais. A positividade axiológica (e epistemológico-jurídica) assume-se como fundamento e limite da intervenção e como garante para o cidadão de que o Estado não ultrapassa os pressupostos formais e materiais dos comandos legais e dos comandos constitucionais, apresentando-se estes como *regra* intransponível: todos a respeitam porque a todos é inata, *i. e.*, todos a respeitam porque a todos pertence.

O eixo axiomático *saber-pensar* implica que os decisores – dirigentes e comandantes – da polícia tenham formação superior universitária

e lhes seja confiada a defesa e garantia dos direitos dos cidadãos, da segurança e da legalidade democrática, com autonomia orgânica e hierárquica, subordinada à legalidade material e aos princípios regentes da administração geral de todo o Estado. Essa formação desenvolve-se no questionamento e na discussão científica de uma ciência dedicada à atividade de polícia: as ciências policiais – não como ciência de Estado, mas como ciência a serviço do cidadão e da democracia (VALENTE, 2014). Pode-se afirmar que a democratização das Constituições do globo terrestre, em especial das lusófonas, conduziu as polícias a entrarem neste eixo axiomático *saber-pensar*, não obstante a maioria ainda se manter no eixo axiomático do *saber-fazer*.

5. O salto qualitativo, admitido pelas Constituições democráticas e que depende da qualidade dos dirigentes das polícias e da sua formação científica isenta e falibilista, prende-se com o último eixo axiomático *saber-saber*. Este eixo implica um conhecimento profundo sobre a natureza humana e o seu *dever ser* e um conhecimento do *se* e do *como* interrogar-se para a construção de um pensamento científico – *teoria* – para uma ação a montante e a jusante, que evite ou produza um resultado de um fim humano individual ou coletivo. Exige uma teoria do conhecimento – epistemologia – sobre o *se* e o *como* da atividade policial cuja função se encontra constitucionalizada como tarefa fundamental do Estado, função de soberania de um povo e efetividade da dignidade da pessoa humana.

As Constituições portuguesa e brasileira dão espaço a este eixo axiomático do saber policial, permitem um *saber-saber* e a cons-

trução de uma *teoria* como atividade cognitiva orientada para entrar na realidade inteligível do ser ou ontologia que não se afasta da subordinação kantiana à prática (VALENTE, 2014a, p. 28).

Fala-se de uma *teoria* como *fundo ou lastro comum* de concepções abertas à discussão, à dogmatização científica e ao questionamento dessa dogmática, de princípios gerais e específicos de cada ramo jurídico e policial, tendo em conta toda a matéria geral e específica da atividade de polícia, assentada em princípios gerais da atuação em face da estrutura base da ação policial e da concepção jusinternacional, jusconstitucional e jusordinária de cada Estado lusófono, das posições doutrinárias e jurisprudenciais atinentes à atividade policial. A construção deste *fundo ou lastro comum* exige uma metodologia, uma epistemologia e uma axiologia que parte de, percorre a e termina na teleologia da afirmação de todo o ser humano como rosto da humanidade.

Este eixo *saber-saber* assenta-se na dimensão nomológica da *convenção* como acordo superior assumido por todos os poderes e pelos operadores policiais como manifestação da superioridade ética do Estado. Impõe-se uma construção epistemológica enraizada em uma doutrina, filosofia, ideologia e identidade constitucional de polícia democrática. Este saber é um *nómos* na dimensão de *convenção*, em que a ação é a consequência de um pensar e de um decidir científico destinada a evitar ou a produzir um resultado pensado como uma possível verdade por ser obra de uma falibilidade da ciência e do pensamento e da execução de cada ação humana.

É um *saber* ciente da sua falibilidade e do questionamento permanente que exige uma *legitimidade* jus normativo-constitucional e sociológica e uma *tolerância* segundo uma implementação da ação humana e da intersubjetividade comunicativa. A atividade de polícia obedece à *lei* emanada do órgão eleito pelo povo – legitimidade jus normativo-constitucional ou jus democrática – e essa mesma atividade policial deve sentir-se necessária e útil aos olhos dos demais cidadãos, ou seja, deve assentar-se na confiança que o povo tributa à polícia – legitimidade sociológica – (VALENTE, 2014a, p. 169; MARQUES DA SILVA, 2001, p. 20). Fala-se de uma legitimidade jus normativa que se afirma, em primeira linha, na *ratio juris* e não apenas na *ratio legis*, por aquela dever obedecer ao sistema como ordem axiológica ou teleológica de princípios gerais do direito (CANARIS, 2008, p. 77, 120-121).

A coexistência da legitimidade jus normativo-constitucional e da legitimidade sociológica da atividade de polícia em um Estado democrático de direito impõe um *saber* como *nómos* na dimensão de *convenção* ou de *acordo superior* que só é possível em um eixo axiomático saber-saber, cujo estado das ciências policiais encontra-se em pleno debate científico na base de publicações científicas desenvolvidas por vários atores: integrantes e não integrantes dos corpos de polícia. Esta dimensão nomológica obriga a um *saber* teórico legitimado pela própria constitucionalização e materialização da polícia como um ator relevante do Estado democrático de direito, que se desenvolve simultaneamente e segundo uma epistemologia e uma axiologia de defesa e garantia do ser humano como epicentro do debate científico.

Esta interconexão de integrantes e não integrantes dos corpos de polícia quebra a ideia de polícia como pária da sociedade (WESTLEY apud DIAS; ANDRADE, 1992, p. 464) e anexa como função adstritiva o princípio da tolerância dos vários atores com uma plena intersubjetividade comunicativa. A *convenção* ou o *acordo superior* só é possível se os intervenientes dos três poderes – político-legislativo, político-executivo e judicial – submeterem o seu pensar à discussão e ao debate científico de todos, respeitarem-se mutuamente e admitirem a diferença de cada um sem que entrem em incompatibilidade discursiva sob pena de criar blocos e áreas impenetráveis e de negar a evolução à ciência, isto é, ao *saber-saber*.

A tolerância é essencial para que haja a construção de uma *teoria* científica da atividade policial segundo os primados constitucionais da dignidade da pessoa humana e da autodeterminação da vontade de cada ser humano como membro ativo da lusofonia. As Constituições democráticas lusófonas, por meio do *princípio da igualdade* do ser humano e do ser jurídico – instituições –, impõem a tolerância como caminho de construção científica de qualquer teoria com respeito pela intersubjetividade comunicativa.

6. Analisado um dos *nómos* da polícia democrática, exige-se que se analise o *nómos formação*. Esta é base dos estudos do projeto COPP-LAB, por ser ela a promotora da aproximação dos povos lusófonos e ainda a base de toda e qualquer nomologia do *saber*: *saber-fazer*, *saber-pensar*, *saber-saber*. A formação inicial universitária e pós-graduada *lato sensu* e *stricto sensu* têm espaço nas Constituições lusófonas como axiomas nucleares de desenvolvi-

mento. Só existe dignidade da pessoa humana se for reconhecido o direito de ensino e educação: *v.g.*, o art. 21, al. g) da CRA consagra o ensino universal como tarefa fundamental do Estado ou o art. 79 da CRA, que consagra que ao Estado cabe promover o “acesso de todos à alfabetização, ao ensino, à cultura e ao desporto, assim como cabe promover a ciência e a investigação científica e tecnológica”<sup>3</sup>.

A formação, como criação de uma *forma* para a *ação* de qualquer ator privado ou público de um Estado, em especial do elemento policial, é a base do *saber* e do desenvolvimento individual e comunitário. A *formação* é um *processo sistemático* assentado em uma epistemologia, teleologia e axiologia. A qualidade e o nível da formação da polícia, como ente coletivo e composta por seres humanos individualizados, aferem-se do exercício dos seus poderes materiais: atos jurídicos e operações materiais (RAPOSO, 2006, p. 26-27) – e são demonstrativos do grau de democratização da polícia e da própria comunidade.

Um curso superior universitário debruçado sobre a atuação policial em democracia impõe uma busca de conhecimento científico a áreas do saber já sedimentadas, mas direcionadas para um objeto concreto que tem efeitos na vida real das pessoas e da comunidade. Esse conhecimento deve desenvolver-se segundo os valores de uma sociedade constitucionalizada democrática e com o escopo de criação de uma sociedade mais justa, mais solidária e mais livre<sup>4</sup>.

Dar forma à ação da polícia implica um processo de planeamento, de implementação, de execução, de avaliação, de reposicionamen-

to da forma democrática de ação policial. Este processo é exigido por força das tarefas fundamentais do Estado inscritas de modo preceptivo nas Constituições. A polícia é o rosto visível da natureza política de um regime e do seu nível de democratização. Esse processo, que ganha uma forma – *formalismo* – e integra o processo de formação, depende do órgão ou serviço influenciado e a influenciar, e do produto a produzir: uma polícia científica no *saber*, no *pensar*, no *decidir* e no *agir*.

O produto polícia segue os modelos constitucionais vigentes em dado tempo e espaço. A formação superior da polícia no espaço lusófono assente em um *formalismo* que pode debruçar-se sobre a teoria da natureza da atividade de polícia (filosofia matemática), ou pode partir de uma abordagem analítica e crítica dos textos relativos à atividade de polícia – doutrina social, doutrina jurídica, doutrina econômica, doutrina política, jurisprudência – (crítica literária do conhecimento), ou pode desenvolver um estudo sobre a teoria dos valores a defender e a garantir pela polícia em um Estado constitucional democrático (filosofia da ética e da moral), ou ainda pode assentar-se na simbologia ou na simbólica atuação da polícia desse e nesse Estado como afirmação de um sistema formal enformador do sistema material (lógica).

Esta tetralogia filosófico-lógica só é possível com a junção dos dois *nómos saber e formação*, sendo que apenas se entrecruzam de pleno em um Estado democrático de direito como dimensão de *convenção* ou *acordo superior*, reforçada com as dimensões *lei* e *regra*. Abandona-se, assim, a dimensão *costume* por permitir

um elevado espaço de *arbitrariedade* da ação e de abrir um espaço de violação contínua de direitos e liberdades fundamentais<sup>5</sup>. Esta dinâmica está patente nos modelos constitucionais e, por conseguinte, domina a filosofia de ação e de resultado da polícia segundo a maior ou menor preceptividade ou programaticidade dos comandos constitucionais.

## PARTE II

7. Os *nómos saber e formação* refletem os modelos constitucionais de polícia de que são afirmação: ou do modelo constitucional formal de Estado – Estado de direito formal – ou do modelo constitucional material de Estado – Estado de direito material –, em que as normas desempenham diferentes funcionalidades de legitimação, de teleologia e de limite.

O *modelo constitucional formal de Estado* afirma-se com *normas fechadas* quanto ao exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais pessoais e com a inexistência da cláusula geral de polícia para garantia efetiva dos direitos dos cidadãos. O *se* e o *como* do exercício de direitos, liberdades e garantias fundamentais pessoais estão tipificadas sem admissibilidade de qualquer interpretação extensiva ou analógica *in bonam partem* e a polícia tem o dever de submeter toda a sua atividade ao corpo jurídico positivado, nem pode alguma vez socorrer-se de uma cláusula geral de intervenção que lhe permita ampliar ou aprofundar a defesa e a garantia do exercício do direito, da liberdade ou da garantia pessoais a serem afetados com a sua atuação.

As *normas abertas*, as *normas causais* e as *normas modais* em um modelo constitucional formal de Estado estão a serviço do poder po-

lítico instituído e nunca a serviço do povo e da dignidade da pessoa humana. Neste modelo constitucional, afirma-se tão-só a dignidade do coletivo como *dever-ser* comunitário. Este modelo constitucional formal de Estado está representado nos regimes autoritários, totalitários, de segurança nacional e ditatoriais. É o resultado da constitucionalização de segurança como função das forças armadas, que assumem toda a dimensão de segurança: interna e externa. Este modelo estava bem presente na Constituição Política de 1933 de Portugal (VALENTE, 2013).

Os *nómos saber* e a *formação* de polícia neste modelo constitucional esgotam-se no *fazer-fazer* e, em alguns casos de regimes autoritários socialistas, pode alcançar o *saber-fazer* sempre que a atividade de polícia seja assumida como braço do regime e necessite de um pensar para uma melhor execução e tutela do coletivo como ocorrera na era do absolutismo, em que as ciências policiais foram erigidas como ciência de Estado.

8. As normas de um modelo constitucional material formam, em regra, o corpo jurídico de um Estado democrático: ou seja, o Estado material de direito e social ou social-democrático. Neste modelo constitucional, os *nómos saber* e *formação* são, em toda a dimensão, contribuintes do *saber* segundo os eixos axiomáticos *saber-pensar* e *saber-saber*, podendo em regra e no início da sua implementação assumir o eixo *saber-fazer*.

As *nomas fechadas* em um modelo constitucional material democrático de Estado limitam o poder de restringir atribuído ao Estado

diante do ser humano. As normas fechadas assumem uma função de garantia da liberdade e da dignidade da pessoa humana e realizam a vontade do povo ao limitarem o poder de intervir dos operadores do Estado. Mais do que legitimar o Estado e legalizar a sua atividade de polícia, as *normas fechadas* têm a função de garantir que o Estado não ultrapasse o comando positivado. Limitam o exercício do poder e não o exercício de direitos, liberdades e garantias pessoais. Este modelo admite a cláusula geral de polícia como princípio geral do direito para defesa e garantia dos direitos e liberdades fundamentais pessoais.

Pode-se afirmar que as *normas abertas* existem para reforçar e reafirmar todos os direitos, liberdades e garantias pessoais, assim como as *normas causais* e as *normas modais* assumem a função de limitação do exercício do poder e de ampliação do exercício de todos os direitos, liberdades e garantias pessoais. Todos são sujeitos de direito (incluindo o Estado) e todos estão sujeitos ao direito como manifestação do *pensar cultural povo*, do *pensar do que se entende por ser humano* e do *pensar do povo sobre a concepção de Estado*.

Os *nómos saber* e *formação*, no modelo constitucional material democrático de Estado, impõem uma atividade de polícia de dimensão *convenção* ou *acordo superior*, que se assenta nos eixos axiomáticos *saber-pensar* e *saber-saber*. A dimensão *convenção* produz uma *lei* que se assume como um *dever-ser* que é manifestação pura do *ser*, porque o conteúdo do *ser* é igual ao conteúdo do *dever-ser* (KELSEN, 1986, p. 74). Afasta-se da dimensão *regra* por representar, por si e tão só, uma

imposição coercitiva e coativa positiva, sem margem para uma interpretação extensiva ou análoga *in bonam partem* pela polícia no caso em concreto.

9. O modelo constitucional material democrático de Estado implica um sistema jurídico-constitucional de um *tempo* e de um *espaço*, elementos gravitacionais da ciência e referenciais da “globalidade da nossa experiência humana” (KLEIN, 1995, p. 78). Este sistema assenta-se em uma *lei* que não se esgota no sentido positivo de “disposição genérica provinda dos órgãos estaduais competentes”<sup>6</sup>, ou seja, não se esgota na função *de e como* fonte imediata do direito.

Mas, principalmente, assume-se a lei como *fonte de legitimidade normativa e sociológica*, em que o *Estado* não atua apenas subordinado à lei, não atua apenas por *leis aprovadas pelo órgão máximo da representatividade do povo*, nem por *leis prévias aos fatos* (BOBBIO, 2004, p. 675), mas atua segundo um *dever-ser* que é o reflexo do *ser*, como realidade humana, ou como escreveu Kelsen, segundo um “conhecimento do *dever-ser*, que é o sentido do ato de fixação da norma” (1986, p. 120) – falamos de um *dever-ser* com *três funções normativas: imposição, autorização e permissão*. Falamos de uma lei de um sistema jurídico-constitucional produto da experiência humana que legitime o *saber e formação* como *nómos* do modelo constitucional de polícia.

Este *dever-ser* tem a sua máxima expressão nas Constituições democráticas quando subordinam o Estado à vontade do povo e à dignidade da pessoa humana – art. 1º da CRP (1976); art. 1º da CRFB (1988); art. 1º da CRA (2010); e nº 1 e 3 do art. 1º CRCV

(1992) – como pilares fundamentais dos Estados democráticos de direito material.

Mas outras Constituições democráticas lusófonas optaram por não assumir aqueles valores na mesma linha teleológico-constitucional. A CRDSTP (1990) optou por não consagrar como pilar constitucional do Estado a vontade ou soberania do povo e integrou a “dignidade humana” no preâmbulo da Constituição. A CRM (2004) optou por consagrar apenas a soberania popular – art. 2, nº 1 – e não consagrou a dignidade da pessoa humana como pilar ou objetivo do Estado – *a contrario* art. 11. A CRGB optou por consagrar a vontade/soberania no povo como pilar do Estado – art. 2, nº 1 – e a “salvaguarda da dignidade humana” como “imperativo fundamental do Estado” – *in fine* do nº 1 do art. 17.

O *saber e formação* policial deve ter em conta o desenho constitucional que se vai repercutir nos eixos axiomáticos do *saber*. O primeiro bloco constitucional – que assume a dignidade da pessoa humana e a vontade/soberania do povo como pilares do Estado democrático de direito material – pode desenvolver-se no eixo do *saber-pensar* e, em alguns casos, no eixo *saber-saber*. O segundo bloco constitucional lusófono deambula entre os eixos axiomáticos *fazer-fazer* e *saber-fazer* com um caminho árduo a percorrer na democratização do país e das suas estruturas, em especial da polícia.

### PARTE III

10. A *polícia* é o reflexo do modelo político-jurídico-constitucional de um *Estado* em um dado *tempo* e em um dado *espaço*. Esta aceção é uma realidade e não uma mera visão de cir-

cunståncia. Todo o conhecimento crítico que se pode ou não exigir à polícia para que atue na defesa e na garantia dos direitos e liberdades fundamentais do ser humano depende do modelo constitucional de Estado. Não se pode pedir a uma polícia que seja garante dos direitos humanos em um modelo de Estado que não assume a dignidade da pessoa humana como o pilar do desenvolvimento para uma sociedade livre, justa e solidária.

O *modelo* ou *sistema de polícia* reflete essa realidade tática, política e jurídica, ou seja, a polícia (formal – ente policial; material – atividade) é o rosto e sintoma social físico visível de um sistema/regime político de um Estado. É o rosto de um todo organizado societário, produto e produtor de um *status quo* jurídico-político-constitucional.

A atividade de *polícia* é, desde logo, o *rosto* de um *saber e formação gerais* de um *Estado* e reflexo das suas políticas educativas e de pesquisa segundo uma política global de melhoria (?) da sociedade. Mas não basta, porque a polícia é, ainda, *o reflexo ou a realidade do saber e da formação policial* em um dado *tempo* e em um dado *espaço*. O saber e a formação da polícia são o νόμος materializante de um regime político-constitucional.

Nos sistemas político-constitucionais não democráticos – por exemplo, Portugal com a Constituição Política de 1933, o Brasil na ditadura militar, os países africanos lusófonos no pós-independência até as Constituições designadas democráticas –, a *segurança*, entendida como *status collectivus* ('necessidade do coletivo') e como negação do ser humano, entendido

como dimensão plena objetiva e subjetiva de direito, estava entregue às Forças Armadas e a polícia estava, direta ou indiretamente, subordinada às Forças Armadas ou ao poder judicial.

A segurança pública, produto da atividade da polícia (forças e serviços de segurança), durante quase dois séculos e por força do quadro jurídico-constitucional liberal e republicano, fora entregue aos garantes da soberania, da independência, da integridade do território (e da política) – Forças Armadas que comandavam e dirigiam as polícias – como demonstram as várias Constituições portuguesas (de 1822 a 1976) e brasileiras (de 1826 a 1988) e dos demais países lusófonos na pós-independência.

11. A mudança não se decreta, mas o decreto pode, em muitos sistemas, ser condicionante da mudança: *u.g.*, nos sistemas de legitimidade normativa, ou na passagem de um sistema positivo para um sistema de legitimidade jus normativa e sociológica, em que o caso de Portugal é evidente com a criação da Escola Superior de Polícia, em 15 de outubro de 1982, e início de funcionamento em 2 de outubro de 1984, a passagem a Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (1999) e a sua assunção plena como instituição universitária (2009).

A Comunidade Econômica Europeia (CEE) impôs ao Estado Português, desde o início das negociações (1978/79), a obrigatoriedade de democratizar a polícia, desmilitarizando-a e qualificando-a com quadros superiores com formação acadêmica superior universitária – eixo axiomático *saber-pensar* na dimensão *lei* – adequado a prevenir, a gerir e a solucionar

os conflitos sociais, mesmo os emergentes do crime, – e reintegrar a ordem e tranquilidade públicas (a *segurança*) –, e capazes de criar ciência policial segundo um quadro epistemológico, teleológico e axiológico constitucional democrático – eixo axiomático *saber-saber* na dimensão *convenção* ou *acordo superior*.

A intenção era retirar do quadro interno dos Estados os atores que tinham formação para gerir e reprimir conflitos militares, ações concretas bélicas. E por conseguinte, introduzir no sistema quadros superiores com formação e saber específicos para gerir conflitos sociais e urbanos (não no sentido de cidade, mas de convivência urbana ou comunitária). Assim, aos poucos, a polícia com *saber e formação superior*, como *nómos* de um modelo constitucional, assumiu-se como rosto da democracia a serviço do povo. Esta assunção de polícia foi defendida pelo autor na lição inaugural do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segu-

rança Interna do ano letivo 2012/2013 (VALENTE, 2014b, p. 255-272).

Este porto de chegada deve-se à *preceptividade* de determinadas normas constitucionais – por exemplo, capacidade de vincular a direitos e liberdades fundamentais, subordinação da polícia à Constituição e legalidade democrática – e à *programaticidade* de outros comandos constitucionais – como regulação das medidas de polícia segundo uma lei orgânica ou geral subordinada aos limites constitucionais; regulação da atividade administrativa e criminal da polícia segundo a legislação administrativa e criminal material e processual; as leis orgânicas das polícias.

Todas as Constituições democráticas influem/provocam uma mutabilidade sistemática policial – modelos constitucionais de polícia – e obrigam a implementar a *formação* e o *saber* como ‘novos’ *nómos* de construção de uma nova polícia em uma nova sociedade.

1. Estudo elaborado no âmbito do Projeto FCT – PTDC/IVC-ANT/5314/2012 – COPP-LAB: *Circulações de Polícias em Portugal, África Lusófona e Brasil* – Responsável principal: Doutora Susana Durão – ICS-UL, parceria com a Universidade do Porto, ISEG e ICPOL-ISCPSP. O estudo teve como base a conferência proferida no Seminário Internacional *Circulação de Policiais em Redes Lusófonas. Polícia, Saberes e Formação*, que decorreu na Universidade de Brasília, a 16-17 de outubro de 2014. Ao longo do trabalho, são usadas as seguintes siglas: CRA – Constituição da República de Angola; CRCV – Constituição da República de Cabo Verde; CRDSTP – Constituição da República Democrática de São Tomé e Príncipe; CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil; CRGB – Constituição da República da Guiné Bissau; CRM – Constituição da República de Moçambique; CRP – Constituição da República Portuguesa.
2. *Vejam-se os artigos 272, nº 1 da CRP, 144 da CRFB, 254, nº 1 da CRM, 240 da CRCV. O nº 1 do art. 209 da CRA consagra objetivos da Polícia Nacional e não lhe confere funções, mas antes atribuições.*
3. *Veja-se, quanto a esses assuntos: al. b) do art. 49 e o art. 79, em especial a al. g) do nº 3 do art. 79 da CRCV; art. 54 da CSTP; art. 88.º da CRM; artigos 205 a 214 da CRFB; artigos 73 a 76 da CRP.*
4. *Quanto a este desiderato constitucional, cf. o art. 1.º da CRP, o inciso I do art. 3 da CRFB, art. 1 da CRA, alíneas c), d) e f) do art. 11 conjugado com o art. 1.º da CRM, nº 3 do art. 1.º da CRCV, e art. 1.º da CRDSTP.*
5. *Processo que ocorreu ou ocorre no início da implementação das Constituições democráticas.*
6. *Cf. n.º 1 do art. 1.º do Código Civil português.*

## Referências bibliográficas

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política. A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. Organizada por Michelangelo Bovero. Tradução do italiano *Teoria Generale Della Politica* de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier Editorial, Lda, 2000.

CANARIS, Claus-Wilhelm. **Pensamento Sistemático e Conceito de Sistema na Ciência do Direito**. 4. ed. Tradução do alemão *Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz* de Meneses Cordeiro. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008.

DIAS, Jorge de Figueiredo; Andrade, Manuel da Costa. **Criminologia – O Homem Delinquent e a Sociedade Criminógena**. Reimpressão, Coimbra: Coimbra Editora, 1992.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral das Normas**. Tradução do alemão *Allgemeine Theorie der Normen* de José Florentino Duarte. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1986.

KLEIN, Étienne. **O Tempo**. Tradução do francês *Le Temps* de Fátima Gaspar; Carlos Gaspar. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

MAURER, Hartmut. **Direito Administrativo Geral**. Tradução do alemão *Allgemeines Verwaltungsrecht* de Luís Afonso Hech. São Paulo: Editora Malone, 2001.

RAPOSO, João. **Direito Policial I – Coleção ICPOL-ISCPSI**, Coimbra: Almedina, 2006.

## Bibliografia Consultada

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado. Curso no Collège de France (1989-1992)**. Tradução do francês *Sur L'État. Cours au Collège de France (1986-1992)* de Pedro Elói Duarte. Lisboa: Edições 70, Lda, 2014.

CANOTILHO, Gomes. **Direito Constitucional. Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

RODRIGUES, J. **Técnica**. In: *Logos – Enciclopédia Luso-Brasileira de Filosofia*. v. 5, Lisboa/S. Paulo: Verbo, 1992.

\_\_\_\_\_. Resina. **Técnica**. In: *Polis – Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, v. 5, Lisboa/São Paulo: Verbo, 1987.

SILVA, Germano Marques da. **Introdução ao Estudo do Direito**. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2006

\_\_\_\_\_. **A Ética Policial e Sociedade Democrática**. Lisboa: Edições do ISCPSI, 2001.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Ciências Policiais – Ensaios**. Lisboa: UCE, 2014a.

\_\_\_\_\_. **Teoria Geral do Direito Policial**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2014b.

\_\_\_\_\_. **Os desafios emergentes de uma polícia de um estado de direito e democrático**. In: *Politeia*. Ano IX, 2012. Lisboa: ISCPSI, 2014c.

\_\_\_\_\_. **A Segurança (Interna) na Constituição da República Portuguesa de 1976**. In: *Revista Eletrônica Ad Judicia*. OAB/ESA, Ano I, n. 1, out./nov./dez. 2013. Brasil, Porto Alegre/RS. Disponível em: <<http://www.oabrs.org.br/esa/revista/colunista/manuel-monteiro-guedes-valente/11>>.

FOUCAULT, Michel. **É Preciso Defender a Sociedade**. Curso no *Collège de France (1975-1976)*. Tradução do francês *Il Faut Défendre la Société* de Carlos Correia Monteiro de Oliveira. Lisboa: Livros do Brasil, 2006.

HABERMAS, Jürgen. **Um Ensaio sobre a Constituição da Europa**. Tradução do alemão *Essay zur Verfassung Europas* de Marian Toldy e Teresa Toldy. Lisboa: Edições 701, Lda, 2012.

KANT, Immanuel. **Metafísica dos Costumes – Parte I – Princípios Metafísicos da Doutrina e do Direito**. Tradução do alemão *Die Metaphysik der Sitten. Erster Theil: Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre*, 1797/1798 de Artur Mourão. Lisboa: Edições 70, Lda, 2004.

LÉVI-STRAUSS, Claude. **A Antropologia Face aos Problemas do Mundo Moderno**. Tradução do francês *L'Anthropologie face aux problèmes du monde moderne* de Pedro Vidal. Lisboa: Temas e Debates/Círculo de Leitores, 2012.

MAUTNER, Thomas (Dir.). **Dicionário de Filosofia**. Tra-

dução do inglês *The Penguin Dictionary of Philosophy* de Desidério Murcho. Lisboa: Edições 70, Lda, 2010.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional – Tomo IV – Direitos Fundamentais**. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um Discurso sobre as Ciências**. 16. ed. Porto: Edições Afrontamento, 2010.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria Geral do Estado**. Tradução do alemão *Allgemeine Staatslehre* de Karin Praefke-Aires Coutinho. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

# O(s) saber(es) e a formação como *nómos* de afirmação dos modelos constitucionais de polícia

Manuel Monteiro Guedes Valente

## Resumen

**El (los) saber(es) y la formación como *nómos* de afirmación de los modelos constitucionales de policía**

*La afirmación de los modelos constitucionales democráticos de policía acompaña a la naturaleza de las cosas en un Estado que se construye en democracia día tras día. La mutabilidad de una policía como rostro del Gobierno del Estado hacia una policía como rostro de un pueblo, centrado en la defensa inalienable de la dignidad del ser humano, impone un innegable reconocimiento de la necesidad de construir espacios reales que promuevan ese cambio: la formación y los saberes como centro y consecuencia de proposiciones de la ciencia. Pretendemos mirar al tejido jurídico-constitucional de la lusofonía, hacer un viaje de implementación de ese tejido en la afirmación de una policía democrática, legitimada por la Constitución, y contrastar la posible influencia de la formación en la creación de saberes que sirvan como base a ese cambio. El tejido jurídico-constitucional crea las líneas preceptivas o programáticas y legitima los *nómos* “saber” y “formación” en la construcción del cambio.*

**Palabras clave:** Saber. Formación. Modelos. Policía.

## Abstract

**Training and skills that consolidate the development of police models**

*The consolidation of democratic models for the development of the police follows the natural course of events in a State that is reaffirming its democratic values continuously. Shifting from a police that represents the face of the Government of a Nation to one that stands for its people, a police that advocates for the dignity of all human beings, requires acknowledgment of an essential need: to build a framework that is conducive to change. In this respect, scientific research should focus on police training and the development of police skills. The aim of this paper is to investigate judicial constitutional structures in Portuguese-speaking countries, to observe how these structures encourage democratic, constitutionally legitimate policies, and to find out whether training programs can effectively influence the development of skills that are conducive to change. The judicial constitutional system develops precepts or creates program lines, and legitimizes “skills” and “training”*

**Keywords:** Knowledge. Training. Models. Police.

**Data de recebimento:** 15/12/2014

**Data de aprovação:** 27/01/2015

# Aspectos sobre os saberes policiais investigativos: a superação de alguns desafios

## Célio Jacinto dos Santos

Mestre em Criminologia e Investigação Criminal. É delegado de Polícia Federal e professor da Academia Nacional de Polícia..

 celiojacinto@gmail.com

Aspectos sobre os saberes policiais investigativos:  
a superação de alguns desafios

Célio Jacinto dos Santos

### Resumo

*Os saberes que informam a atividade policial investigativa seguem dinâmica de cariz científica, nos mesmos moldes de outros ramos dos saberes científicos, cujos primórdios remontam à investigação criminal inaugurada por Hans Gross, em 1893, identificada como o conjunto de teorias que se referem ao esclarecimento dos casos criminais. A pesquisa e a difusão destes conhecimentos estão a requerer ampliação do fomento pela comunidade científica e policial. Contudo, tais saberes são desafiados pela persistência de ideias oriundas do estamento militar e da denominada inteligência policial, a influenciar os estudos e a pragmática policial com saberes que ignoram princípios básicos da investigação criminal e do processo penal, não baseados na estrita observância dos direitos humanos e do devido processo legal. São apresentadas, ainda, algumas informações sobre a cooperação da Polícia Federal com os países lusófonos e sul americanos, que retratam a circulação de saberes policiais entre os povos.*

### Palavras-Chave

*Investigação criminal. Investigação científica. Saberes policiais. Saberes militares. Inteligência policial. Cooperação. Polícia Federal.*

*Entre as instituições do governo moderno, a polícia ocupa uma posição que desperta um interesse especial: ela é, ao mesmo tempo, a mais conhecida e a menos compreendida de todas elas. (BITTNER, 2003, p. 219)*

**A**o pesquisarem sobre mandato policial, Domício Proença Junior e Jaqueline Muniz (2014) introduzem suas reflexões indagando *o que é polícia*, e chegam a defender que constitui um grande desafio responder a tal indagação, ante a “ausência de uma ciência social da polícia e do policiamento e pela predominância de trabalhos de ciências sociais sobre aspectos da polícia, do policiamento ou do trabalho policial” (PROENÇA JUNIOR; MUNIZ, 2014, p. 492), concluindo pela necessidade de uma arquitetura conceitual que dê conta da realidade. É possível traçar um paralelo com a sistematização de saberes tipicamente policiais que superem a abordagem da polícia e do policial como objeto de conhecimento e incorporem o policial como sujeito na construção do saber policial científico.

Torna-se relevante para a área de segurança pública o estabelecimento de um corpo de conhecimento sustentado no labor de policiamento e de investigação, e receba reconhecimento dos órgãos fomentadores e reguladores da produção e difusão do conhecimento científico, uma vez que as demais ciências não atendem a questionamentos emergentes dos problemas específicos da atividade policial e investigativa.

Bittner (2003, p. 170) defende que:

a condição de uma profissão moderna é que

ela seja fundada em um conjunto de conhecimentos técnicos e científicos [pois ...] a confiança pública na eficácia das práticas profissionais está baseada na pressuposição de que aquilo que uma pessoa faz ao desempenhar um trabalho profissional está relacionado a informações contidas em livros e ensinadas em salas de aula.

A sistematização de uma área de conhecimento policial constitui assim um desafio para a comunidade científica e policial, de modo a incluir uma visão multidimensional da atividade investigativa que compreenda a paz social e a tranquilidade do cidadão, a proteção contra a violência e perigos e a proteção dos direitos humanos. Tudo isso deve estar plasmado nos dogmas de um Estado democrático de direito e deve transcender os conceitos de ordem pública, ordem social e ordem política e se afastar dos saberes militares e da decantada inteligência policial. A fundamentação da prática profissional dos agentes de segurança pública em conhecimentos que possam ser avaliados e criticados e que passem pelo escrutínio de outros profissionais de segurança pública, da academia e de pesquisadores afasta a área de segurança pública de um fazer profissional duvidoso e obscuro, manipulável para interesses não republicanos. No tocante aos saberes investigativos policiais, a abordagem também não pode ser diferente, de

**Aspectos sobre os saberes policiais investigativos:  
a superação de alguns desafios**

*Célio Jacinto dos Santos*

modo a superar os desafios da contaminação de conhecimentos estranhos à disciplina, ou seja, sem a influência dos saberes militares e as ideias emergentes da inteligência policial, como veremos ao longo das linhas seguintes.

### OS SABERES POLICIAIS INVESTIGATIVOS

Gómez Colomer (2003, p. 7-11) alerta que o modelo policial investigativo deve favorecer uma formação cultural e técnica, uma formação jurídica excelente que abranja o direito penal, processual penal e constitucional, com cursos de atualização frequentes, com destaque para as mais recentes decisões das cortes superiores sobre temas afetos à atividades policial, assim como às correspondentes inovações doutrinárias. Espera-se que tais cursos propiciem o trabalho policial atento aos preceitos liberais protetores dos direitos da personalidade humana, mas com pleno domínio de quando pode atuar ou não; quando pode deter ou não; como deve investigar; que enfoque tático deve adotar diante da macrocriminalidade organizada; e quais são os limites de sua atuação diante dos atos intromissivos aos direitos fundamentais, aos quais agregamos os imprescindíveis conhecimentos sobre criminologia, criminalística como sinônimo de investigação criminal, direitos humanos, direito policial, ciências policiais e tecnologias.

É preciso pensar sobre uma fundamentação da atuação investigativa da polícia. Quanto mais científica uma investigação for, mais justa será. Afirma Guedes Valente (2010, p. 15) que: o trabalho de polícia deve ser cada vez mais científico – jurídico, técnico, tático, laboratorial – para evitar que a descrença do cidadão no direito penal seja refraccionada sobre a deficiente atuação policial.

A falta de interesse por um campo cognitivo próprio para a investigação criminal pode ser atribuído a vários fatores, destacando-se a incomum prevenção de temas de polícia por parte dos filósofos do direito, dos epistemólogos e da academia. Nesta linha, Laudan (2007, p.16) defende que a base epistemológica e os métodos de investigação da busca da verdade e a geração de provas no processo penal merecem um lugar de destaque nas teorias filosóficas, chegando a protestar que “têm sido sistematicamente ignorados pelos grandes teóricos deste âmbito”. Outro fator significativo tem sido a incapacidade teórica e a falta de engajamento das academias de polícia na pesquisa, já que estas se preocupam mais com a formação policial básica e a formação e difusão de técnicas investigativas, ignorando as questões epistemológicas e o desenvolvimento de teorias de base de cunho criminalístico e criminológico.

O pensamento do epistemólogo Luiz Henrique Dutra (2001, p. 129) parece sensato, quando defende que:

o conhecimento em geral é retratado como algo passível de ser claramente definido, no caso do conhecimento científico, as teorias tradicionais do método e da investigação almejam uma caracterização geral dos procedimentos que fazem com que uma investigação seja científica, pelo menos no que diz respeito ao conhecimento validado, isto é, ao conhecimento que pode ser legitimado por meio de um método de justificação ou reconstrução racional.

O contexto descrito desperta interesse para o estudo da matriz teórica da investigação cri-

minal, ou seja, o conjunto de conceitos operativos que informam a disciplina, já que se está diante de uma gama estruturada de questões que se traduzem na problemática teórica posta anteriormente. Torna-se relevante, então, considerar a investigação criminal em sua dimensão semântica, ou seja, o significado correto ou sentido de investigação criminal, mas também a pragmática como “um relato do comportamento dos investigadores, em determinado contexto de investigação ou de atividade mais especializada de investigação” (DUTRA, 2001, p. 158).

No processo de desenvolvimento cognitivo de determinada realidade, as disciplinas se socorrem da epistemologia e da lógica para formular e organizar seus conceitos, assim, é possível destacar a historiografia, o jornalismo e a medicina, que lidam com indícios e sinais, e designadamente com fatos ou fenômenos da vida social da mesma maneira que a investigação criminal. Tais disciplinas são conduzidas ao recurso de construtos teóricos da metodologia científica amplamente estudados e aplicados nas ciências naturais e nas ciências sociais, e não há razão para a investigação criminal não se servir de todo o manancial teórico disponível, útil para a compreensão e o desenvolvimento da matéria em vários aspectos, deixando de lado os procedimentos baseados apenas no empirismo e no senso comum. Com isso, a atividade persecutória criminal poderá se qualificar e poderá produzir conhecimento sobre sua realidade de maneira mais técnica e livre de preconceitos e estigmas. Estes, vale lembrar, constituem pontos de partida para o cometimento de abusos e injustiças indescritíveis ao cidadão e à sociedade.

A investigação policial está muito próxima da investigação científica, uma vez que adota os procedimentos desta e maneja problemas advindos da realidade social para os quais se formulam hipóteses. Na investigação policial também se empreende a busca de dados sobre o problema, e ao final se procede à validação das conclusões obtidas do confronto entre as hipóteses e os dados recolhidos, atentando à particularidade indeclinável de a investigação policial ter como objeto o *crime* concebido juridicamente, e ter como finalidade a *solução de conflitos* por meio do *sistema jurídico-penal*. Este, por sua vez, persegue a *verdade* dos fatos da realidade social, mas submetido a um sistema de regras contraepistemológicas que limitam o procedimento cognitivo, entretanto, tais particularidades não são aptas a inviabilizar a *investigação criminal científica*, considerando que os demais ramos do conhecimento enfrentam problemas parecidos.

Todo esse procedimento lógico e complexo da investigação criminal pode ser abstraído em vários momentos, da mesma forma que a investigação científica, conforme ensina Hempel:

- 1) observação e registro de todos os fatos, 2) análise e classificação destes fatos, 3) derivação indutiva de generalizações a partir deles, e 4) verificação adicional das generalizações (1974, p. 23).

Vários autores reconhecem que a estrutura de uma investigação científica “é semelhante à estrutura ponderada de problemas da vida cotidiana” (KNELLER, 1980, p. 98), resguardadas as divergências no que toca ao contexto de investigação e às técnicas a serem utilizadas, que diferem nas várias áreas. Tal autor chega

a concluir que o conhecimento científico consiste em:

conhecimento empírico – dados, esquemas de classificação, generalizações e leis descrevendo padrões entre coisas e eventos – e conhecimento teórico dos mecanismos ou causas que produzem esses padrões (p. 153).

Em seu programa de investigação pragmática, Dutra (2001, p. 129) rechaça o monismo metodológico na investigação científica, mas acentua a existência de traços gerais em toda investigação científica e em toda investigação, havendo apenas diferenças de grau de precisão e rigor, com maior ou menor nível de profissionalização, já que todas produzem e aperfeiçoam sistemas e crenças (p. 131). Ao mesmo tempo, tal autor defende de maneira veemente e convincente a possibilidade de assimilar o contexto de descoberta ao contexto de justificação, recusando a delimitação de construções científicas somente na fase de justificação ou de validação da crença derivada do processo de conhecimento. Com tais premissas, o autor apresenta seu modelo pragmático, dividido em quatro momentos:

1. colocação de um *problema*; 2. a elaboração de uma *hipótese*; 3. a constituição de uma *base de dados*, com a qual a hipótese vai ser comparada; 4. a *constatação* do acordo entre a hipótese e a base de dados, a *averiguação* propriamente dita. (DUTRA, 2001, p. 141).

Susan Haack (1993, p. 280), defende um pluralismo de condutas na investigação, a qual propicia uma resposta adequada para uma situação-problema, ou a fixação da crença. A referida autora defende que não há diferenças substanciais entre a investigação científica e a

investigação da verdade que se desenvolve em qualquer outro âmbito da experiência, apenas há diferença de grau de verdades.

Por sua vez, Dewey propugna a identificação dos elementos constituintes da situação-problema, passando-se para uma fase observacional que enseja a formação de uma ideia materializada em significados ou proposições, e sobre os quais são desenvolvidos raciocínios ou discursos racionais que conduzem a verificação e a formação de material probatório explicativo. O presente estudo filia-se à definição de investigação desenvolvida por Dewey, que consiste na

transformação dirigida ou controlada de uma situação indeterminada em uma situação de tal modo determinada nas distinções e relações que a constituem, que converta os elementos da situação original em um todo unificado (DEWEY, 1980, p. 58).

### INVESTIGAÇÃO CRIMINAL: ORIGENS HISTÓRICAS

Embora nas últimas décadas os estudos sobre investigação criminal tenham sido escassos, desde as pesquisas de Edmond Locard já se desenhavam os primórdios de uma polícia científica, que se desenvolveu na pesquisa e na pragmática de métodos trazidos das Ciências Sociais, notadamente na área pericial, mas que nos últimos tempos não tem merecido estudos à altura como matriz científica ligada ao enfrentamento do crime. Locard já defendia que:

observar não é olhar ao acaso e tomar nota do que solicita e agarra a vista, é proceder à investigação metódica, seguindo um plano estudado; é mais procurar e descrever com detalhe tudo o que poderá servir para resolver o problema criminal. A

observação deverá, portanto, ser precisa, minuciosa e imediata (LOCARD apud L'HEUILLET, 2004, p. 287).

Hans Gross procurou sistematizar a investigação criminal defendendo que ela compreende os métodos práticos de investigação e a fenomenologia criminal, teoria da técnica de execução dos crimes ou dos fenômenos de realização dos atos criminosos. Hans Gross já em 1893 publicou seu Manual para Juízes de Instrução, seguido de reedições e novas obras, e desenvolveu programa promissor sobre criminalística e investigação criminal, além de criar publicações científicas sobre o tema, vindo a fundar o Instituto Universitário de Criminalística, na Universidade Gratz, em 1912 (ZBINDEN, 1957, p. 49).

Na evolução da investigação criminal é possível encontrar desde o corpo de detetives *Bow street runners*, criado por Henry e John Fielding, absorvidos pela Scotland Yard, em 1843, passando pelo lendário francês Eugene François Vidocq, fundador da primeira central criminalística do mundo, em 1812, seguindo pela criminalística científica inaugurada por Bertillon, em 1888, com o desenvolvimento do método de identificação antropométrica. Esta seria superada pela descoberta do sistema de impressões digitais por Herchel, Henry Faulds, Galton e Vucetich, inovando na descoberta de delinquentes e esclarecimento de crimes, culminando na sistematização da ciência da luta sistemática contra o crime por intermédio da arte da investigação prática e da teoria dos fenômenos particulares e comuns do delito em seu aspecto geral, com o esforço empreendido por Hans Gross, em 1893<sup>1</sup>.

Na literatura mais antiga há alusões à investigação criminal como uma pesquisa científica, com a construção de um corpo de conhecimento bem definido que, inclusive, compõe a Ciência Policial, como se verifica em Fentanes (1979, p. 135), em Zbinden, Gross e Locard. Também se observa que muitos teóricos das ciências costumam comparar a investigação científica à investigação criminal, como Dutra (2001), Salmon (1993) e outros. Contudo, faltam investigações atuais sobre o tema, de maneira que se compare a investigação criminal com conhecimentos acumulados por outros ramos do saber e se possa, ou não, fomentar uma matriz teórica mais atualizada que se reflita nos seus métodos e técnicas, possibilitando sensibilizar os pesquisadores e os investigadores sobre tais paradigmas, e ainda, podendo redundar em procedimentos mais técnicos e livres de improviso e empirismo em setor que lida diretamente com o social e o indivíduo dotado de prerrogativas, direitos e garantias de maneira para que possa gozar plenamente sua liberdade e desenvolver sua capacidade criativa.

Não bastasse o insuficiente fomento à investigação criminal, ela é desafiada por saberes desajustados ao seu paradigma, que persistem em influenciar negativamente seu corpo de saberes.

### **NOVOS DESAFIOS: SABERES MILITARES**

A cultura organizacional e, portanto, a matriz cognitiva das Forças Armadas influenciam, ainda, os saberes policiais, apesar de haver uma clara definição do papel do poder militar na nações democráticas. As Forças Armadas são responsáveis pela segurança externa, limitando-se ao máximo sua intervenção na segurança

pública, no funcionamento das instituições incumbidas de garantir os direitos dos indivíduos e de manter a lei, a ordem e a paz.

Desde 2010, foram computadas cerca de 39 intervenções das Forças Armadas em assuntos de segurança pública no Brasil, desde a segurança de autoridades e de grandes eventos, como a Copa do Mundo e a Jornada Mundial da Juventude (15), até o apoio à polícia em operações (3)<sup>2</sup>. Destacam-se as atividades de Garantia da Lei e da Ordem na pacificação de comunidades cariocas e em conflitos indígenas (AM, BA, MT e MA), em crises policiais derivadas de greves nas Polícias Militares (6), na proteção contra manifestantes (Leilão do Campo de Libra) e por fim nas eleições e na apuração dos votos (6). Destaca-se, ainda, a Operação Ágata, desde 2011, com sete edições, visando prevenir e combater crimes praticados nas fronteiras, e a Operação Permanente Sentinela, com Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Força Nacional de Segurança Pública, que visa coibir crimes transfronteiriços e o tráfico de drogas e armas.

Não bastasse isso, após a movimentação da Copa do Mundo, a imprensa já denuncia que o Exército Brasileiro criou setor para monitorar movimentos sociais, o que pode redundar em grave ofensa à democracia (MONTEIRO, 2014).

A participação ativa da cultura militar na segurança pública dificulta a desmilitarização da polícia e, também, oferece ambiente para tropismo entre o “pensar” e o “fazer” policial, perdurando a migração de saberes

gestados no processo de defesa da nação, que segue a lógica da guerra, do inimigo, do secretismo, da eliminação do oponente, da tolerância aos “danos colaterais” com a morte de civis como um mal necessário. Decorrem dessa situação graves consequências para o Estado de direito, a dignidade da pessoa humana e a democracia, que orientam axiológica e ontologicamente a função policial e, especialmente, o processo penal e a investigação criminal no Brasil e nos países estruturalmente democráticos.

O poder militar, no Brasil, tem sido convocado para atendimento de situações de crises, para a preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio, conforme assegurado pela Constituição Federal de 1988. Isso já desperta uma reflexão sobre a adequação deste modelo organizativo e, também, sobre as razões pelas quais os estados federados e a União não estruturam adequadamente o sistema policial de forma que não se torne necessária a intervenção do estamento militar e, consequentemente, os papéis da polícia sejam separados claramente daqueles das organizações militares. De modo associado a toda esta questão, as polícias militares estaduais constituem forças auxiliares e de reserva do Exército Brasileiro, a reforçar o mimetismo institucional que obstaculiza a consolidação da identidade policial.

A Polícia Militar é a mais influenciada pelos saberes oriundos do estamento militar e na segurança pública em geral, contudo, a citada influência também está presente na difusão destes saberes para outras áreas, por exemplo, nos cursos oferecidos pela Escola

Superior de Guerra aos integrantes do sistema de justiça criminal, aos policiais civis e aos funcionários públicos em geral. Podem ser vistos, também, nos procedimentos internos das academias policiais, militares ou não, na emulação da cultura do “passo de ganso”, nas canções e nas palavras de ordens que invocam o combate e, principalmente, nas doutrinas orientadoras da ação policial que confundem o indivíduo policiado ou investigado como inimigo, como agente em teatro de guerra, atropelando os valores do Estado democrático de direito, dos direitos humanos, da liberdade e da dignidade da pessoa humana.

Destaca-se, neste contexto, a difusão de saberes de cariz militar originados na denominada “inteligência”, com suas vertentes militar e política, a transcender para a segurança pública e, até mesmo, para outras atividades administrativas estatais, como de fiscalização, tributária, etc. Desta maneira, rechaça-se a forma bélica de pensar e fazer o direito penal e a investigação policial. Argumenta-se pelo afastamento da matriz cognitiva policial do conjunto de saberes militares, principalmente no que se refere à polícia investigativa, que segue orientações próprias no processo de conhecimento da fenomenologia criminal, com saberes jurídicos e das ciências da natureza que subsidiam a formação de sua identidade e a institucionalização de suas práticas livres de ações violentas, arbitrárias, ilegais e antidemocráticas.

### **NOVOS DESAFIOS: A INTELIGÊNCIA POLICIAL**

A matriz cognitiva sobre inteligência e, portanto, todo o arranjo conceitual e pragmático da inteligência policial tem se expandido

perigosamente no interior das organizações policiais, contaminando a cultura, a estratégia e a linguagem tipicamente policiais. Da mesma forma, a cultura da inteligência influencia os meios de comunicação social e até mesmo o legislador, seduzidos pela busca sem limites ao dado negado.

Há um modismo entre profissionais de segurança pública e outros setores de acordo com o qual todo trabalho policial bem elaborado é fruto da inteligência policial. A atividade policial, para ser bem-sucedida, tem que adotar o paradigma da inteligência policial, o *sound-bite* do momento do jargão policial, do operador político, dos órgãos de mídia.

Na esteira do significado ambíguo e multívoco de inteligência, o policial e o pesquisador aderem ao tropismo entre investigação criminal e inteligência, em que esta última é funcional a tudo, mas ao mesmo tempo é vazia e pobre de significado, quase mística. Este tropismo permite que práticas e lugares da inteligência de estado e inteligência militar migrem para a investigação criminal, chegando ao extremo em que ao policial tudo é permitido para controle da criminalidade, as técnicas e os meios de provas antes proibidos se tornam permitidos, o segredo é levado ao extremo, não há sindicalização do trabalho policial, seja pelo Poder Judiciário seja pelos sistemas democráticos de controle. Os elementos subjetivo e objetivo do crime e, portanto, o ambiente da fenomenologia criminal deixa de ser a sociedade com seus conflitos naturais e passa a ser o *locus* por onde transita o inimigo a ser anulado.

Diante disso, é necessário reagir à expan-

são de estratégias e modelos de procedimentos estranhos ao saber policial, que desconhecem a natureza da função policial, uma vez que a cultura policial tem capacidade heurística para desenvolvimento epistemológico próprio, auxiliada por outros ramos científicos com os quais possui maior afinidade.

### **COOPERAÇÃO DA POLÍCIA FEDERAL COM OS AFRICANOS E SUL-AMERICANOS**

Associada à orientação de desenvolvimento de saberes policiais e de cooperação entre a comunidade lusófona, apresentam-se algumas iniciativas da Polícia Federal desenvolvidas em matéria de segurança pública e formação profissional no âmbito da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) e outras ações para a promoção de cooperação Sul-Sul.

Com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa, a Polícia Federal tem desenvolvido cooperação visando à formação policial, inicialmente com a inclusão de alunos oriundos dos países da CPLP nos cursos de formação, evoluindo em seguida para a formatação de ações educacionais adaptadas às especificidades de cada país, inclusive mediante a prospecção das habilidades e competências peculiares às organizações policiais do bloco de nações africanas.

Em 2008, 42 nacionais de Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e policiais de Moçambique e Cabo Verde concluíram cursos de formação na Academia Nacional de Polícia. No ano seguinte, 30 policiais oriundos de Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Angola realizaram novos cursos de formação profissional.

Em parceria com a Agência Brasileira de

Cooperação e o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime, a Polícia Federal auxiliou na criação de um Centro de Formação das Forças de Segurança da Guiné-Bissau, para formação e capacitação das forças policiais daquele país. A instituição brasileira inclusive ministrou treinamento para o corpo administrativo, desenvolveu cursos de preparação de docentes e preparou material didático para a escola policial.

A Polícia Federal foi convocada também para auxiliar a força policial haitiana, ministrando os cursos internacionais de Formação de Multiplicadores de Técnicas de Abordagem Policial, de Formação de Multiplicadores de Armamento e Tiro e de Formação de Multiplicadores de Táticas Defensivas: Defesa Pessoal Policial.

Outras cooperações rotineiramente travadas pelas organizações policiais podem ser lembradas, como as com países europeus – com destaque para Portugal –, com os EUA e as nações sul-americanas.

### **CONCLUSÃO**

Reconhece-se a complexidade das questões criminais e da violência, as quais exigem abordagens transdisciplinares, até mesmo porque, como defende Edgar Morin, “qualquer pretensão ao monopólio da ciência é por isso mesmo não-científica”. Contudo, a atividade policial, e particularmente a atividade de investigação policial, possui campo organizacional com identidade e saberes próprios, orientados por princípios democráticos e de defesa dos direitos humanos, que devem ser aperfeiçoados constantemente na relação sinérgica e transparente com a sociedade, as organizações civis, o poder

político e os centros de pesquisas, livres do processo de isomorfismo mimético institucional oriundo do campo militar, seja estruturalmente seja no plano da práxis, assim como da denominada matriz da inteligência, fortemente influenciada pelos saberes militares e políticos.

Nesse sentido, a Polícia Federal pode ser colocada como uma referência positiva para outras polícias, ante a sua grande capacidade de dar respostas aos problemas

da criminalidade, principalmente o crime organizado nacional e transnacional, o que tem levado a população a conferir uma avaliação muito positiva da instituição, superiores à de outras instituições, como a Justiça, o Ministério Público e outras polícias.

- 
1. *Sobre as origens históricas da investigação criminal*, ver: WEHNER, Wolfgang. *Historia de lacriminología*. Barcelona: Zeus, 1964. THORWALD, Jürgen. *El siglo de la investigación criminal*. Labor, sd.
  2. *Cf. informações do Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério da Defesa – SIC/MD, fornecidas pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), disponível em <<http://www.acesoainformacao.gov.br>>, acesso em 31 jul. 2014.*

## Referências bibliográficas

BITTNER, Egon. **Aspecto do trabalho policial**. São Paulo: Edusp, 2003. Coleção Polícia e Sociedade, v. 8.

COLOMER, Juan-Luis Gómez. **Estado democrático y modelo policial: una propuesta de diseño de carga a lograr una investigación eficaz del crimen**. In: COLOMER, Juan-Luis Gómez; AMBOS, Kai; VOGLER, RICHARD (EDS.). *La policía em los estados de derecho latinoamericanos: um proyecto internacional de investigación*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, Instituto Max-Planck para el Derecho Penal Extranjero, 2003.p. 1-14.

DEWEY, John. **Experiência e natureza; Lógica: a teoria da investigação; Vida e educação; Teoria da vida moral**. São Paulo: Abril Cultural, Coleção Os Pensadores, 1980.

DUTRA, Luiz Henrique de A. **Verdade e investigação. O problema da verdade na teoria do conhecimento**. São Paulo: EPU, 2001.

FENTANES, Enrique. **Compendio de la ciencia de la policía**. Buenos Aires: Editorial Policial, 1979.

GUEDES VALENTE, Manuel Monteiro. **A cientificidade da atuação policial como garante dos direitos humanos**. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*. Brasília: Academia Nacional de Polícia, v. I, n. I, jan./jun. 2010, p. 15.

HAACK, Susan. **Evidencia e investigación. Hacia la reconstrucción em epistemología**. Madrid: Tecnos, 1993.

HEMPEL, Carl G. **Filosofia da ciência natural**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1974.

KNELLER, George F. **A ciência como atividade humana**. São Paulo: Zahar/Edusp, 1980.

L'HEUILLET, Hélène. **Alta polícia baixa polícia. Uma visão sobre a polícia e a relação de poder**. Lisboa: Editorial Notícias, 2004.

LAUDAN, Larry. **Prólogo**. In: Ferres, Jordi Beltran. *La Valorizacion Jurídica de la Prueba*. Madrid: Ed. Marcial Pons, 2007. p. 16.

MONTEIRO, Tânia. **Exército Brasileiro cria órgão para monitorar manifestações**. *O Estado de São Paulo*. 03.07.14. Acessível em 05.07.14. Disponível em: <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,exercito-brasileiro-cria-orgao-para-monitorar-manifestacoes,1536422>.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. 5. ed. Lisboa: Instituto Piaget, 2008.

PROENÇA JUNIOR, Domício; MUNIZ, Jaqueline. In: LIMA, Renato Sérgio; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. (Orgs.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. Mandato Policial.

SALMON, Wesley. **Lógica**. Rio de Janeiro: Editora Prentice-Hall do Brasil, 1993.

Thorwald, Jürgen. **El siglo de la investigación criminal**. Editora Labor, s/d.

WEHNER, Wolfgang. **Historia de la criminología**. Barcelona: Zeus, 1964.

Zbinden, Karl. **Criminalística: investigação criminal**. Trad. Lisboa: [s.n.], Tipografia-Escola da Cadeia Penitenciária, 1957. p. 49.

# Aspectos sobre os saberes policiais investigativos: a superação de alguns desafios

Célio Jacinto dos Santos

## Resumen

### Aspectos sobre los saberes policiales investigativos: la superación de algunos desafíos

Los saberes que informan la actividad policial investigativa siguen una dinámica de cariz científico, en los mismos moldes de otras ramas de los saberes científicos, cuyos orígenes se remontan a la investigación criminal inaugurada por Hans Gross, en 1893, identificada como el conjunto de teorías que se refieren a la resolución de los casos criminales. La investigación y difusión de estos conocimientos están requiriendo que la comunidad científica y policial los fomente con mayor amplitud. Pese a todo, dichos saberes se ven desafiados por la persistencia de ideas oriundas del estamento militar y de la denominada inteligencia policial, que influyen en los estudios y la pragmática policial con saberes que ignoran principios básicos de la investigación criminal y del proceso penal, no basados en la estricta observancia de los derechos humanos y del debido proceso legal. Se presentan, además, algunas informaciones sobre la cooperación de la Policía Federal con los países lusófonos y sudamericanos, que retratan la circulación de saberes policiales entre los pueblos.

**Palabras clave:** Investigación criminal. Investigación científica. Saberes policiales. Saberes militares. Inteligencia policial. Cooperación. Policía Federal.

## Abstract

### Overcoming some challenges in the development of police investigation skills

The sets of skills required for police investigation purposes are based on scientific principles, as in other areas of knowledge. Criminal investigation can be related to a tradition dating back to the tenets developed by Hans Gross in 1893. These principles underlie a series of theories used for clarifying criminal cases. Demands to further research and promote scientific knowledge in this area have been presented by both the scientific and the police communities. However, ideas stemming from the military and members of the so-called police intelligence keep offsetting this trend. These ideas influence police research and practice negatively by overlooking the basic tenets of both criminal investigation and procedure, and disregarding human rights and the due process of law. Information on cooperation initiatives between the Federal Police and other Portuguese-speaking - and South-American - countries is presented. This shows the dissemination of knowledge on police investigation between different peoples.

**Keywords:** Criminal investigation. Scientific investigation. Police skills. Military skills. Police intelligence. Cooperation. Federal Police.

**Data de recebimento:** 01/12/2014

**Data de aprovação:** 27/01/2015

# Reformar a polícia ou reformar o seu discurso? Uma análise da chegada da filosofia de policiamento comunitário a uma organização policial militar brasileira<sup>1</sup>

## Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro

*Professora adjunta do Departamento de Sociologia - DSO e pesquisadora do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública - CRISP, ambos da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG.*

*✉ ludmila.ribeiro@gmail.com*

## Ana Maria Alemão Montandon

*Graduada em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG e mestranda em Sociologia no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - IFCS da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ.*

*✉ montandon.ana@gmail.com*

### Resumo

*Neste trabalho, analisamos como a categoria policiamento comunitário, tal como empregada pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro nas décadas de 1980 e 1990, se converte em um dispositivo, nos termos de Peeters e Charlier (1999). Como fonte de informação, são utilizados os documentos coletados no arquivo do Cel. Carlos Magno Nazareth Cerqueira, secretário de estado de Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro entre 18 de fevereiro de 1983 e 15 de março de 1987, e entre 15 de março e 1991 a 01 de janeiro de 1995.*

### Palavras-Chave

*Reforma da polícia. Policiamento comunitário. Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ).*

## INTRODUÇÃO

**N**os Brasil, não é difícil abrir um jornal qualquer e encontrar manchetes que proponham a extinção da Polícia Militar ou a sua reforma. A jornada de junho de 2013 deixou evidente o quanto o processo de redemocratização parece não ter alterado vários dos pressupostos operacionais dessa instituição, que continua agindo de maneira bastante violenta todas as vezes que os interesses de um dado governo parecem estar em xeque<sup>2</sup>.

A questão de como desmilitarizar, do ponto de vista operacional, a Polícia Militar não é algo novo. A primeira vez que essa proposta foi apresentada à corporação foi ao final da década de 1970, quando a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) começou a se articular para pressionar o futuro governador para ter um comando próprio<sup>3</sup> e uma doutrina distinta da militar, de forma a assegurar a sua sobrevivência durante a democracia.

Em 1981, os ocupantes das patentes mais elevadas da corporação policial promoveram uma ampla consulta aos seus pares, como forma de escolher entre os oficiais existentes aquele mais apto a ser o portavoiz de uma organização cuja legitimidade precisava ser reconstruída. De acordo com o documento “O Comando-Geral”<sup>4</sup>, o oficial mais cotado para assumir o primeiro comando foi o cel.

Carlos Magno Nazareth Cerqueira, o personagem central da história que aqui se procura reconstituir.

Carlos Magno Nazareth Cerqueira nasceu em 11 de setembro de 1937 na cidade do Rio de Janeiro. Ingressou na Polícia Militar como cadete em 1973 e alcançou o seu posto mais elevado na transição do governo Chagas Freitas para Leonel Brizola (1982). Durante os dois mandatos do governador Brizola (de 18 de fevereiro de 1983 a 15 de março de 1987, e de 15 de março de 1991 a 1o de janeiro de 1995) exerceu a função de Secretário de Estado da Polícia Militar<sup>5</sup>. Cerqueira ganhou expressão durante seu primeiro comando por ser um dos principais responsáveis pela introdução do policiamento comunitário no Brasil (BEATO, 2001). Por meio da tradução de livros, visitas a experiências internacionais, ingresso de novas disciplinas nos currículos de formação dos oficiais e implementação de programas baseados na filosofia do policiamento comunitário no Rio de Janeiro, procurou transformar a polícia de regime em polícia democrática, prestadora de serviços de segurança pública. Morreu em 1999<sup>6</sup>. Os materiais que estavam em seu gabinete foram recolhidos e guardados nas dependências do Instituto Carioca de Criminologia (ICC). A consulta a esse acervo favorece a compreensão de como a categoria policiamento

comunitário foi descoberta e, posteriormente, conformou-se em um dispositivo, uma palavra que ao ser empregada possibilitaria a reforma da instituição.

### UM ARQUIVO POUCO CONVENCIONAL: OS DOCUMENTOS DO CEL. CERQUEIRA NO ICC

O interesse pelo arquivo do Cel. Cerqueira surgiu da curiosidade em se conhecer como o termo policiamento comunitário chegara ao Brasil, quais as articulações feitas para que ele se tornasse visível dentro da PMERJ e fora dela e, mais importante, por que essa categoria foi escolhida como mecanismo de reforma de uma instituição policial cuja legitimidade se desejava construir no processo de separação entre polícia e Exército.

A literatura sobre modelos de policiamento é unânime em reconhecer o pioneirismo do Cel. Cerqueira na introdução da temática no Brasil, mas incapaz de revelar como e por que isso ocorreu. Reconstruir essa história parecia, portanto, essencial para entender como os processos de mudança são gestados no âmbito de instituições policiais e identificar quais elementos que contribuem para o seu (in)sucesso.

O problema era a condição *sui generis* da fonte disponível para a reconstrução dessa história: o estoque dos documentos deixados por Nazareth Cerqueira no Instituto Carioca de Criminologia (ICC). Aparentemente, após a sua morte, o material disponível em seu escritório foi reunido sem qualquer separação ou categorização: tudo foi armazenado em 39 caixas/arquivo, depositadas em um pequeno quarto nos fundos da instituição. Existem etiquetas de identificação coladas na parte

externa das caixas, no entanto, elas não correspondem necessariamente ao conteúdo, o que obriga o pesquisador a consultar todo o acervo em busca do material que lhe interessa. A desconexão entre a indexação e o conteúdo das caixas pode ser resultado da inexistência de protocolos para acesso ao acervo. Cada indivíduo autorizado pode revisar os documentos livremente, sem preocupações com a posterior organização do material consultado e mesmo com sua devolução. Também não há cuidados no sentido de acondicionar os materiais adequadamente, de modo que alguns documentos já estão deteriorados.

A falta de conservação e de organização do arquivo não diminui a importância do seu conteúdo. Revela, ao contrário, a necessidade de se armazenar a qualquer custo esses documentos, devido à importância histórica do Coronel Cerqueira, como intelectual orgânico e precursor da filosofia do policiamento comunitário no Brasil.

Todos os problemas descritos contribuíram para que o exame do acervo consumisse um tempo considerável da pesquisa. Havia caixas com documentos exclusivamente pessoais que pouco interessavam ao estudo, o que significou dias de trabalho sem qualquer resultado de importância sociológica.

Assim, a estratégia adotada para a sistematização dos materiais do acervo foi binária: útil ou inútil para a pesquisa. Na classe dos úteis, estavam todos os documentos que diziam respeito ao policiamento comunitário, que foram fotografados e organizados segundo o critério temporal. Iniciou-se com a atuação de Cer-

queira antes da ascensão ao comando da corporação, em seguida os que dizem respeito ao primeiro governo Brizola, ao seu primeiro interstício de aposentadoria, ao segundo comando e, por fim, à breve fruição da aposentadoria definitiva até a sua morte.

Para compreender como a categoria policiamento comunitário entrecorta todo esse material, é necessário entendê-la como um dispositivo, isto é, como um conceito em operação, como uma palavra-chave que, ao ser emanada em um dado discurso, dá uma ideia de movimento, ainda que imaginário. Esse é o propósito da próxima seção.

## O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO COMO UM DISPOSITIVO

Em seu livro sobre a arte de dar desculpas, Alexandre Werneck chama a atenção para as propriedades que certas palavras têm, consubstanciando-se em um “dispositivo tecnológico, formado por peças, mecanismos, e que faz alguma coisa” (WERNECK, 2012, p. 30). Na obra em questão, a desculpa poderia ser entendida como um recurso de linguagem que, ao ser acionado, permite a modificação de um determinado contexto. Exatamente por isso, o autor a define como:

Um modificador, mas é antes de tudo uma ação social cuja operacionalização permite constituí-la como prática e, em consequência disso, como um dispositivo, algo que se usa para fazer algo. Não se trata de um dispositivo qualquer, obviamente. O que é mais digno de nota é que se trata de um dispositivo moral, um aparato envolvido na forma como administramos o bem (WERNECK, 2012a, p. 55, grifo nosso).

A ideia de palavras que ao serem acionadas modificam uma dada realidade é algo bastante inovador no Brasil, mas não na França, onde as obras de Bruno Latour, Hugues Peeters e Philippe Charlier são unânimes em afirmar que esse conceito nasce na obra de Foucault, para quem:

[o dispositivo é] um conjunto decididamente heterogêneo que engloba discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas. Em suma, o dito e o não dito são os elementos do dispositivo. O dispositivo é a rede que se pode estabelecer entre estes elementos da ação (Foucault, 1992, p. 299).

Se Foucault é o pai do dispositivo, seus filhos franceses são responsáveis por sua transformação em uma categoria com variadas aplicações do ponto de vista empírico, tornando um conceito composto por um lado simbólico e outro técnico. A partir dessa releitura, os dispositivos passam a operar como produtores de *feedback* imediato por constrangerem a ação dos usuários ao serem emitidos em um dado discurso. Tornam-se, assim, uma palavra ou expressão que partilha um significado simbólico com um dado indivíduo, induzindo a uma dada interação (PEETERS; CHARLIER, 1999, p.18).

Com essa nova forma de conceituar o dispositivo, há a inserção da racionalidade instrumental dentro da comunicação, fazendo com que cada palavra tenha uma dimensão técnica, que é sempre acionada pela dimensão simbólica. A conversa passa a ter uma meta de eficiência, de otimização, dada pelas condições de realização que uma expressão ou palavra tem

quando transformada em dispositivo. A palavra se torna, portanto, uma ação que se esgota em seu enunciado.

Peeters e Charlier (1999) aplicaram a ideia de dispositivo para a descrição do que ocorre no campo da pedagogia, em especial para explicar por que as técnicas de aprendizagem são eminentemente verbais. Para eles, a aula expositiva é suficiente para formar um especialista por conter uma série de palavras que operam ações nas mentes das pessoas, sem que elas precisem agir de maneira direta para compreender o que deve ser feito ou como fazer. Ao concluir o processo de treinamento, é como se as palavras tivessem agido sobre os sujeitos, tornandoos aptos a novos discursos nos quais se esgota a própria ação.

O uso do dispositivo para entendimento do processo de aprendizagem permitiu a Peeters e Charlier (1999, p. 19) afirmarem que, na fase atual da modernidade, não é mais o nós que movimenta o indivíduo, mas o dispositivo, que passou a se constituir no corpo e na alma do processo de mudança social. Interpretação semelhante é proposta por Latour (2000), para quem o dispositivo pode ser um recurso frutífero na compreensão de como os cientistas constroem, do ponto de vista discursivo, o campo no qual operam. Mais do que descrever as ações de um dado pesquisador em certo laboratório, interessa saber como essas são justificadas, do ponto de vista da redação do processo de produção da ciência.

Nesse cenário, outra categoria que emerge é a tradução, significada como a interpretação dada pelos próprios agentes aos seus interesses

e às suas falas. Para Latour (2000), cientistas empregam palavras com o objetivo de movimentar realidades (dispositivo), transformando expressões da vida cotidiana em categorias, recheadas de significado, fazendo com que o termo seja contexto-dependente (tradução). Uma palavra qualquer somente pode se consubstanciar em um dispositivo se for devidamente traduzida por alguém, dotandose de um conteúdo maior que o seu próprio significado, ganhando a propriedade de operar uma espécie de ação imaginária em todos os interlocutores.

Para que um dispositivo seja adequadamente compreendido pelos interlocutores de uma primeira conversa, em seu primeiro acionamento, ele deve ser descrito, tipificado e apresentado em termos dos comportamentos a serem materializados, ainda que tão somente na mente dos que participam dessa conversa (WERNECK, 2012b, p. 348). Dessa maneira, ele se torna inteligível como uma palavra que é uma ação social, dotada de uma dimensão técnica e outra simbólica.

Entender os usos da categoria policiamento comunitário como um dispositivo significa dar à expressão o significado de ação todas as vezes em que ela é acionada, em detrimento de um conceito que aponta uma dada filosofia. De acordo com Skogan (2008), podem ser classificadas como policiamento comunitário as iniciativas que são estruturadas com base na (i) descentralização dos processos de tomada de decisão, que passam para as mãos dos policiais de linha em vez de ficarem a cargo de seus comandantes; na (ii) colaboração da comunidade no mapeamento dos problemas e na definição das questões prioritárias a serem atendidas pela

ação policial; e no (iii) emprego da metodologia de solução de problemas na definição de estratégias de ação. O policiamento comunitário não é um programa ou uma estratégia e sim um processo de reforma organizacional da polícia, envolvendo a reestruturação da capacidade de agência da instituição; representa a alteração nos fluxos decisórios e nos mecanismos utilizados para o diagnóstico dos problemas que suscitam intervenção policial.

Em seus dois comandos, o cel. Cerqueira empregou a categoria policiamento comunitário como forma de empreender uma mudança ideológica na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, em que pese a continuidade de sua arquitetura militar (em termos de critérios de seleção, treinamento e promoção). Na seção seguinte, descreve-se como o personagem central desta história entrou em contato com esse conceito e o transformou progressivamente em um dispositivo, com vistas promover a reforma dos discursos e das práticas policiais sem alterar a estrutura institucional. Os documentos consultados parecem indicar que, ao agir por meio de palavras, ele esperava encontrar menos resistência à mudança. Porém, a história revelou um desfecho bastante distinto.

### **A MUDANÇA A PARTIR DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: UM DISPOSITIVO EM AÇÃO**

Por que a categoria policiamento comunitário constituiria um dispositivo— um conceito que traz em si a ideia de ação — em detrimento de um mecanismo de reforma da polícia propriamente dita? Essa pergunta gera as respostas mais distintas e, infelizmente, todas são especulações do que de fato ocorreu em meados das décadas de 1980 e 1990. Afinal, o cel.

Cerqueira faleceu antes que o questionamento pudesse ser a ele apresentado. Na tentativa de identificar possíveis respostas a essa questão, analisam-se os documentos produzidos pelo referido coronel.

Ao assumir a pasta da Secretaria de Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, Nazareth Cerqueira passou a ser — naquele momento, no Brasil — um dos poucos policiais militares de carreira a comandar a sua instituição sem a aprovação do Exército<sup>7</sup>. A estratégia do novo comandante, escolhido por seus pares para o cargo<sup>8</sup>, era pensar em uma forma de distanciar a polícia do Exército, mas sem grandes traumas, de forma que a relação não fosse completamente rompida<sup>9</sup>. Não poderia ser antecipado àquela época que nem a Constituição Federal de 1988 seria capaz de romper completamente essa vinculação, fazendo da Polícia Militar força auxiliar do Exército<sup>10</sup>.

A tônica do primeiro comando de Cerqueira consistia em transformar a instituição policial militar em uma agência prestadora de serviços de segurança pública desde uma perspectiva eminentemente cidadã<sup>11</sup>. Para alguns analistas, por mais que a PMERJ procurasse construir a sua legitimidade e assegurar a sua sobrevivência no novo regime, tal plano de ação não significava uma ruptura completa com o seu passado militar, o qual continuaria a se fazer presente na aparência (uniforme); nos requisitos para entrada e ascensão profissional (duplo ingresso, um para oficiais e outro para praças); na sistemática de treinamento (aquartelamento e códigos trazidos do Exército) e punição (código de ética militar e código penal militar). Deveria mudar, assim, a forma de

tratamento do usuário do serviço, que deixaria de ser abordado por razões de segurança nacional para ser tratado dentro do paradigma de segurança cidadã.

A mudança aconteceria a partir de uma nova ideologia – o policiamento comunitário –, que ao ser acionada nos distintos discursos de todos os policiais suscitaria um novo funcionamento das velhas engrenagens militares. Para facilitar a compreensão do processo pelo qual o conceito de policiamento comunitário se transformaria neste dispositivo, a história contada a partir dos documentos colhidos no acervo de Cerqueira será reconstituída em três capítulos: nascedouro, experimentação e retomada.

## NASCEDOURO

No início da década de 1980, quando o Brasil ainda vivenciava uma ditadura, o único modelo de policiamento existente era o militar, no qual a lógica de patrulhamento obedecia aos princípios de guerra ao inimigo, que devia ser abatido. A grande questão era como promover uma mudança em termos de padrão de operação, ainda que desde a perspectiva discursiva, em um país que estava fechado e incapaz de refletir sobre a sua própria condição autoritária. Era evidente que a abertura democrática colocaria novos desafios para a PMERJ e, por isso, os oficiais começaram a se movimentar. Primeiro, escolhendo quem deveria comandar a instituição, tal como descrito no documento “O Comando Geral”. Segundo, apresentando as possíveis doutrinas aptas a mudar a imagem da corporação sem alterar a sua substância militar.

Em texto intitulado “Os novos paradigmas das políticas de segurança pública”, sem data e

com a menção “alterar um pouco”, Cerqueira discorre sobre bases que viabilizariam a mudança da corporação policial. É nesse momento que aparece a primeira menção ao policiamento comunitário:

o modelo comunitário para a polícia é o que pretende substituir o modelo militar, o do enfrentamento segundo uma visão de guerra, que tem sido, tradicionalmente, o paradigma inspirador das políticas criminais brasileiras. Apresentados os nossos paradigmas propostos para compor esse novo projeto para a elaboração das políticas criminais, particularmente, as políticas de atuação das polícias brasileiras, poderemos examinar mais detalhadamente, os problemas que se colocam para a implantação de cada um desses. (Cerqueira, s/d, documento sem título, caixa 37, p.2).

Uma pergunta que sobressai da leitura desse trecho é sobre como Cerqueira teria entrado em contato com a filosofia de policiamento comunitário. A resposta aparece nos relatórios de viagem da caixa 8, que fazem menção a uma visita ao *Community Policing Consortium – Democracy in Action*<sup>12</sup>, uma aliança de instituições relacionadas ao tema da reforma policial que documenta iniciativas de policiamento comunitário engendradas nos Estados Unidos da América. Junto a esse relatório, encontrase uma cópia do texto *Broken Windows: the police and neighborhood safety*<sup>13</sup>, de março de 1982, que mais tarde se consubstanciaria na famosa iniciativa das janelas quebradas<sup>14</sup>.

Esses documentos indicam que antes de assumir o comando da PMERJ, Cerqueira teria viajado a Nova Iorque, onde visitara alguns institutos de pesquisa que realizavam trabalhos

com a polícia, como o *Vera Institute of Justice* e o *Police Foundation*, além das próprias organizações policiais. É nesse momento que ele entra em contato com os modelos de policiamento comunitário desenvolvidos nos Estados Unidos, mais especificamente com a polícia de Nova Jersey. Sua grande preocupação foi trazer para o Brasil documentos que explicassem como viabilizar a constituição de iniciativas desse gênero, as quais, em seus próprios termos, levariam à substituição da lógica de enfrentamento pela prestação de serviços à comunidade.

Para operar tal mudança, era preciso socializar os policiais nos conceitos de polícia voltada para a prestação de serviços à comunidade, o que poderia ocorrer pela inserção de novas temáticas na grade de formação. Uma das fontes de inspiração para essa alteração parece ter sido o manual da Gendarmerie francesa<sup>15</sup>, de 1970, que destaca a importância do envolvimento dos cadetes com alguns programas, que promoveriam uma mudança gradual da organização. A instituição militar francesa realiza os serviços de polícia, e utilizar o seu manual como fonte de inspiração para os novos programas de treinamento, que incluiriam a disciplina de policiamento comunitário, evidencia a estratégia adotada. A proposta de Cerqueira consistia em manter a instituição militar, em termos de estrutura, mudando o seu discurso e a sua forma de interação com a população civil, a qual passaria a se dar dentro de uma lógica de respeito aos direitos, tal como ocorre na França.

Ao combinar o material coletado em suas viagens sobre a experiência de Nova Jersey, traduzido para o português e publicado tanto na Revista da PMERJ como nos Cadernos de

Polícia, com cursos de formação em polícia comunitária, Cerqueira acreditava estar construindo novos policiais, que poderiam “fazer escola dentro da polícia”<sup>16</sup>, disseminando a ideologia de direitos humanos em detrimento da ideologia de guerra típica das forças militares. Com isso, todos estariam prontos para manejar, pelo menos do ponto de vista discursivo, a categoria policiamento comunitário, para se referirem à “Nova Polícia”<sup>17</sup>, prestadora de serviços a todos dentro de uma lógica de respeito a direitos.

A partir da socialização dos policiais na filosofia de policiamento comunitário, seria possível a todos os membros da tropa empregar a expressão de tal forma que, ao ser suscitada, ela seria conformada em uma espécie de ação. Começava aí a transformação do policiamento comunitário em um dispositivo.

## EXPERIMENTAÇÃO

Uma das primeiras providências tomadas por Cerqueira ao assumir o comando da PMERJ em 1983 foi chamar a atenção para o contexto de mudança e a necessidade de a corporação se posicionar de maneira diferenciada perante o seu público. Em seus termos:

De 1946 até 1964 a Polícia Militar atuava em respeito à democracia, junto com a comunidade. Cumpria um policiamento ostensivo, expressando e patenteando a ação preventiva. Após o golpe de 1964, a PM passa a ser utilizada para fins de interesse do Regime Militar. A polícia passa a ser controlada, fiscalizada e formada pelo Exército. Nesse sentido, passa a existir um confronto entre população e polícia, baseado na repressão. É preciso, com a volta da democracia, reaproximar a população e a polícia, que deve agir na prevenção do

crime. É preciso que haja uma desvinculação da PM do Exército e uma vinculação mais forte com o Governador. (Caderno “Polícia Militar: Estabilidade e Promoção”, 1983, caixa 23; grifos nossos).

Para marcar o início dessa nova ordem democrática, Cerqueira elaborou um plano diretor em que apresentava os princípios do policiamento comunitário desde uma perspectiva filosófica<sup>18</sup>. Ficou proibido qualquer tipo de ação “pé na porta” nas favelas, já que todos os indivíduos, independentemente de sua raça, idade, cor, renda e condição de moradia, deveriam ser tratados como cidadãos, usuários dos serviços policiais. Para que os anseios de cada comunidade fossem adequadamente compreendidos, realizaram-se inúmeras reuniões com diversas lideranças, quando se decidiu como a polícia deveria proceder, evidenciando a preocupação do coronel em conciliar teoria e prática (MCCANN, 2014, p. 101).

Do ponto de vista prático, o desafio residia em criar novos parâmetros para avaliação das funções que a polícia passava a receber. Os indicadores tradicionais de prisão e morte, excelentes para avaliar o modelo de policiamento militar, não serviriam para o modelo comunitário<sup>19</sup>. E, para o coronel, o engajamento da tropa com as novas atividades de polícia apenas iria ocorrer, para além do discurso, se algum tipo de ganho fosse dado a esses profissionais. Era preciso mensurar também o mau desempenho do policial, que comprometia a confiança da comunidade na polícia, requisito indispensável para a constituição de um programa de policiamento comunitário. Esse era, portanto, um tema prioritário na agenda de Cerqueira.

No arquivo, foram localizadas cópias de diversas reportagens de jornal tratando de casos de corrupção, crise e insubordinação de oficiais na PMERJ em 1983. Para o coronel, era peremptório atacar esse problema e a saída encontrada foi um direcionamento mais claro do programa de ação a ser implantado na instituição durante o primeiro governo Brizola. Toda a corporação foi comunicada das novas diretrizes – formação com disciplinas de polícia comunitária, tratamento igualitário da população, sem qualquer tipo de discriminação, e planejamento da ação policial em conjunto com a comunidade<sup>20</sup>. Ao combinar uma nova política de formação, pautada nas traduções dos livros sobre policiamento comunitário, com uma forte articulação com lideranças comunitárias de áreas pobres da cidade, como as favelas, além de direcionamentos claros sobre quais deveriam ser as ações daquele comando, Cerqueira pretendia superar a tradicional separação entre polícia e comunidade:

Entendemos também que o problema de ordem pública não é somente problema de polícia. O envolvimento e a participação da comunidade é essencial em qualquer planejamento dessa ordem. A participação da comunidade não é só para dizer o que deve a polícia fazer – isto nós sabemos, é para ela, comunidade, também tomar consciência das suas responsabilidades na constituição da ordem pública, pois a ordem pública como expressão que é da ordem jurídica não é nada mais, nada menos, do que desempenho social adequado aos regulamentos sociais. Há ordem pública quando todos se comprometem adequadamente, isto é, quando todos desempenham os seus papéis sociais. Tenho certeza que desse conselho fluirão não só boas

diretrizes, mas sobretudo a consciência da necessidade de que povo e polícia juntos constituem uma boa convivência social. (Rascunho do discurso de posse como membro do Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos, em 1983, caixa 16).

É interessante destacar como o projeto de reforma da polícia deste período possuía uma moldura conceitual, em detrimento de reformas estruturais. Para Cerqueira, não era necessário modificar os condicionantes estruturais (militares) da ação policial, mas tão somente o seu discurso, o que, por sua vez, levaria à completa revisão da prática. Ao se valer quotidianamente em seus discursos de dispositivos como o policiamento comunitário, ele acreditava estar combinando de maneira bastante eficiente uma estrutura militar com uma prática democrática.

Da minha parte cabe ainda ressaltar a peculiaridade de uma organização, que por ser militar, se apoia solidamente na hierarquia, na disciplina e na completa noção de cumprimento do dever; por outro lado, como organização de prestação de serviços, sabemos que, como servidores públicos, temos que servir e que nosso grande cliente é o povo. A ele juramos servir com dedicação, obrigação e apreço. Essa tem sido a grande diretriz que temos passado a nossos comandados. (Rascunho do discurso de posse como membro do Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos em 1983, caixa 16).

Mas nem só de discurso viveu o primeiro comando de Cerqueira. Alguns projetos-pilotos foram desenvolvidos baseados na experiência internacional e nos direcionamentos do manual da Gendarmerie francesa. Os

documentos disponíveis no arquivo deixam a entender que o Community Patrol Officer Program (CPOP), desenvolvido pela Polícia de Nova Iorque com o Vera Institute of Justice, foi uma fonte de inspiração importante para a implantação do Centro Integrado de Policiamento Comunitário (Cipoc). Além das siglas bastante semelhantes, os dois programas consistiam no alistamento voluntário de policiais para prestação de serviço em áreas pobres e problemáticas, de forma a melhorar a qualidade de vida da população; tanto pela via da prevenção de crimes e redução de tensões sociais, como pela via da solução de problemas, o que levaria a comunidade carente a engajar-se no desenvolvimento social (MCELROY et al., 1990; RIBEIRO; MONTADON, 2014).

A importação de modelos de outras realidades não passou despercebida dos jornais da época. Recortes colecionados por Cerqueira, como a reportagem de 10 de fevereiro de 1984 do *Jornal do Brasil*, indicam que essa reprodução de práticas de sucesso internacional no Brasil era constante em todas as políticas públicas. De acordo com os articulistas: “Leonel Brizola é que popularizou a praxe de fazer comparações com Nova Iorque, onde viveu por muito tempo”<sup>21</sup>.

No âmbito da Polícia Militar, a importação de experiências não estava restrita à realidade norteamericana, mas à ideia de policiamento comunitário que parecia ser, para Cerqueira, a única saída para a efetiva democratização da corporação. Uma amostra disso é o programa geral da visita à Guarda Municipal Republicana e à Polícia de Segurança Pública (ambas instituições portuguesas), realizadas em outubro

de 1985<sup>22</sup>. Nesses documentos há numerosas anotações sobre como os cursos de formação poderiam ser readequados para melhorar as relações entre a polícia e a comunidade e, especialmente, diminuir os desvios policiais, que continuavam crescentes apesar de todas as mudanças operadas.

Um dos últimos documentos mapeados no arquivo sobre o primeiro comando foi uma carta ao diretor da Fundação Ford, datada de 3 de março de 1987<sup>23</sup>. Tratava-se de prestação de contas assinada por Cerqueira juntamente com o Cel. Jorge da Silva. O relatório informava que os recursos recebidos viabilizaram visitas a distintas instituições norte-americanas, como a própria Ford, a Police Foundation, a John Jay e, novamente, o Vera Institute of Justice. Em suas conclusões, os comandantes afirmam que os programas de policiamento comunitário seriam aperfeiçoados no Rio de Janeiro se e somente se houvesse um trabalho mais próximo da comunidade. Nesse momento, Cerqueira aponta a necessidade de se constituir no Brasil organizações dedicadas à pesquisa da temática policiamento a partir de parcerias com a polícia. Ele salienta que gostaria de receber um recurso adicional para desenvolver iniciativas como a que teria caracterizado a origem do Vera Institute of Justice. Tratava-se de empreender um projeto-piloto de articulação entre a academia e a polícia durante o seu período de aposentadoria, que se iniciaria em alguns dias.

A percepção de que era preciso reformular os programas de policiamento comunitário a partir da construção de parcerias com institutos de pesquisa pode ser reveladora dos limites dessa filosofia no primeiro comando. Ao se conformar em um dispositivo, um con-

ceito que promete fazer coisas, mas que nem sempre é eficaz em efetivá-las, constatase que o policiamento comunitário permaneceu muito mais no plano discursivo do que nas práticas dos policiais, em que pese as distintas experiências-piloto implementadas, como o Cipoc. Para avançar, era indispensável um bom diagnóstico sobre os limites e possibilidades desse modelo para uma organização que era militar e que não deixaria de ser. Em parte, Cerqueira tenta mudar o curso dessa história durante o período de retomada.

## RETOMADA

A retomada ocorreu em 15 de março de 1991, quando Cerqueira assumiu novamente o posto de Secretário de Polícia Militar após uma longa batalha judicial<sup>24</sup>. Segundo recorte do jornal O Dia, de 7 de abril de 1991, ao ser empossado no cargo, “Cerqueira promete PM democrática”<sup>25</sup>.

Os documentos encontrados no arquivo são especialmente ricos quanto a esse período, talvez, porque ele esteja muito próximo do momento do assassinato do coronel. Eles indicam que a sua proposta era progredir no processo de institucionalização do policiamento comunitário, tornando-o mais do que um simples dispositivo. Em seu entender, as dificuldades enfrentadas no primeiro comando, aliadas ao período de estudo e aproximação da academia em sua breve passagem pela reserva, seriam suficientes para garantir a transformação do conceito em uma prática.

Os rascunhos do programa de governo para as áreas de justiça e segurança pública (1991 a 1994) sublinham a necessidade de a Polícia Mi-

litar se concentrar nas áreas carentes, localidades onde se fazia urgente o “socorro policial”<sup>26</sup>. Para que essa proposta pudesse funcionar, há uma menção explícita aos programas de reciclagem dos praças e oficiais com mais tempo de casa, com treinamento a partir de uma instituição acadêmica, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e, se possível, de outros centros de pesquisa interessados na temática. No âmbito dessa gestão, seriam implantados Centros Comunitários de Cidadania que, nas áreas mais carentes, ofereceriam uma espécie de projeto-piloto de inspiração comunitária; e, nas demais localidades – aquelas sem problemas sociais a serem resolvidos – haveria um programa de policiamento comunitário em sentido estrito<sup>27</sup>.

Uma vez delineadas as diretrizes do período, o passo seguinte foi a elaboração de um novo regulamento policial. No arquivo foram encontrados diversos artigos sobre como esse processo levou a melhorias substantivas no trabalho prestado pelas polícias americanas. Mais uma vez, baseado no exemplo dos EUA, Cerqueira procurou aperfeiçoar o sistema policial carioca e, para tanto, adotou o Código de Conduta dos Encarregados de Cumprir a Lei, aprovado pela ONU desde 1979, e incorporado pela PMERJ através da Resolução n. 93 de 27 de setembro de 1991. Para que esse regulamento pudesse se tornar realidade foi organizado o Conselho de Ética, que seria responsável por analisar os desvios policiais e aplicar as punições administrativas, além de remeter os casos de infração ao Código Penal à Justiça Militar<sup>28</sup>. Ainda na tentativa de tornar a PMERJ uma organização mais democrática e, por isso, digna de confiança por parte da população (elemento indispensável para

o bom funcionamento dos programas de policiamento comunitário), foram instituídas as normas reguladoras do comportamento ético do policial militar, que consistiam em: (1) controle do armamento da corporação, (2) proibição do uso de arma de fogo particular durante o período de serviço, (3) vedação à realização de refeições sem devido pagamento em estabelecimentos comerciais, (4) impedimento ao uso de equipamentos policiais para uso próprio, (5) controle dos usos da farda e das operações policiais<sup>29</sup>.

Esses princípios seriam reforçados nas Notas de Instrução 002/1992 e 012/1992, que apresentavam os pilares da filosofia de polícia comunitária, adotada integralmente pela corporação desde a subida de Brizola ao cargo de governador do estado do Rio de Janeiro pela segunda vez<sup>30</sup>.

Outro passo importante foi a tradução de documentos como o Guia de vigilância de bairro da Califórnia (EUA), que segundo as anotações de Cerqueira, seria utilizado como subsídio para a implantação do policiamento comunitário em distintos batalhões<sup>31</sup>, e o plano de ação estratégica para o policiamento comunitário, que apresentava táticas para se transformar o modelo profissional em uma polícia orientada para a prestação de serviços<sup>32</sup>. A retomada do policiamento comunitário como um dispositivo, mas com a perspectiva de sua transformação em programas reais parecia caminhar a passos largos.

No final de 1992 foi publicado um balanço dos dois primeiros anos de comando<sup>33</sup>, sendo destacadas como iniciativas bem-sucedidas o

projeto integrativo salas de oficina; o encontro com os líderes de comunidades carentes; o policiamento comunitário; o curso de iniciação profissional; o Grupamento de Aplicação Prático Escolar (Gape); o policiamento na ECO92; o curso de prevenção e controle do estresse; o serviço de telefone comunitário assistencial; o seminário de prevenção ao crime; a “operação capacete”; a mesa-redonda “O papel das Polícias Militares na nova ordem constitucional” e o Programa Educacional de Resistência às Drogas (Proerd).

Nesse documento chama a atenção a distinção entre o Gape e o policiamento comunitário: o primeiro consistia na ocupação dos morros da Providência, Pavão e Pavãozinho, como forma de resolver os problemas de segurança pública, prevenir o crime e estreitar as relações com a comunidade e, por isso, era um programa temporário; o segundo caracterizava-se pela presença permanente de policiais orientados para a solução de problemas em áreas nobres da cidade, nos moldes do que foi desenvolvido pela Polícia de Nova Iorque. Cerqueira deixava expresso que o Gape apenas poderia se conformar em policiamento comunitário após a solução dos problemas que suscitaram a sua origem e, por isso, sua existência deveria ser temporária<sup>34</sup>.

Ao combinar treinamento para todos os níveis da corporação, com um sistema de justiça e disciplina condizente com o regime democrático e, ainda, programas mais afinados com a ideologia que se pretendia institucionalizar, era claro o intuito de Cerqueira de ir além do plano discursivo, transformando o policiamento comunitário em uma prática. Essa aspiração fica evidente em artigo por ele redigido

no início de 1993, intitulado *Community Policing – a challenge for the state of Rio de Janeiro*. No penúltimo parágrafo, ele destaca que, apesar do seu desejo de implementar o programa de policiamento comunitário, devido às características sociais das localidades e, em especial, devido às características da Polícia Militar essa proposta precisaria sofrer adaptações, o que limitaria a eficácia da iniciativa<sup>35</sup>.

Cerqueira não contava com as resistências à sua tentativa de transformação da categoria policiamento comunitário em algo além de um dispositivo. A primeira delas veio em 4 de janeiro de 1993, quando os tenentes solicitaram, por meio de ofício, permissão para que os policiais militares pudessem utilizar as suas armas particulares em serviço. Igualmente, questionaram o policiamento comunitário, que daria um tratamento privilegiado à zona sul, pois permitiria a essa área da cidade ter “seguranças privados pagos pelo Estado”<sup>36</sup>. Nos termos do documento, era preciso acabar com essa filosofia e modalidade de policiamento.

As oposições mais evidentes ainda estavam por vir e se materializariam, provavelmente, nas duas maiores chacinas cometidas por policiais que o Rio de Janeiro já vivenciou: a da Candelária, ocorrida em 23 de julho de 1993, e a de Vigário Geral, ocorrida em 28 de agosto de 1993. Interessante notar que, entre esses dois episódios, Cerqueira anunciou a expulsão de todos os envolvidos no primeiro evento. Tal discurso foi publicado tanto no BOL PM 154 de 18 de agosto de 1993 como no jornal O Dia, ambos os recortes colecionados pelo coronel<sup>37</sup>. Na segunda chacina, ele decidiu criar comissões de ética e comitês da sociedade

civil, que teriam a função de orientar as operações policiais militares (OPM) no que se referisse aos interesses da comunidade em termos de ações éticas por parte dos policiais<sup>38</sup>.

Em novembro de 1993, o relatório da *Human Rights Watch*, após descrever os massacres da Candelária e Vigário Geral, colocava a necessidade urgente de o Brasil controlar a sua polícia, sob pena de colocar em risco a sua democracia<sup>39</sup>. Estava registrada a incapacidade de tornar o policiamento comunitário algo mais que um dispositivo, que agia somente do ponto de vista discursivo, sem qualquer mudança mais palpável na prática.

Cerqueira tentou reverter esse quadro no início de 1994, por meio (i) da publicação de novos Cadernos de Polícia, que eram a tradução de manuais diversos sobre como deveria se dar a atuação policial em contextos específicos<sup>40</sup>; (ii) do estabelecimento de novos critérios sobre o uso da força<sup>41,45</sup> e, (iii) do treinamento em direitos humanos, ministrado pelas próprias Nações Unidas como resultado dos eventos do ano anterior. O material desse curso demonstra a ênfase dada aos estudos de caso de policiamento nos regimes democráticos, bem como à relação entre direitos humanos e uso da força<sup>42</sup>.

A última iniciativa de fôlego deste período foi a implantação do policiamento comunitário de Copacabana, ao final de 1994, a partir da parceria com o Viva Rio e o Iser<sup>43</sup>. Apesar de, nesse momento, Cerqueira tornar realidade a sua aspiração antiga – uma maior articulação entre polícia e academia – o legado deixado pelo programa não foi tão duradouro como

o esperado. Os episódios de violência policial, aliados à posse de Moreira Franco como governador do Estado no início de 1995 e a promessa desse de acabar com o crime em seis meses inviabilizaram a continuidade dessa iniciativa, como explicam Muniz et al. (1997, p. 198):

O projeto ficou tão fragilizado – dentro e fora da PM – que o novo comando da política de segurança do Estado, assumindo em maio de 1995 com a bandeira do “endurecimento policial”, não teve grande dificuldade em desmontá-lo em poucos meses, sem alarde, e sem que qualquer avaliação prévia de seus resultados justificasse considerá-lo supérfluo ou secundário. Como todos os outros “projetos especiais”, a patrulha comunitária de Copacabana foi desativada sob pretexto da “urgência” de se “confrontar” o propagado “crime organizado” no Rio de Janeiro.

Essa citação deixa evidente que o fim da segunda gestão de Cerqueira, em 1º de janeiro de 1995, condenou peremptoriamente a categoria de policiamento comunitário à condição de dispositivo. Mas o seu segundo comando mostra de maneira inigualável o descolamento entre uma polícia que lançava mão da categoria policiamento comunitário em seu processo de formação discursiva e uma polícia que na prática era tão ou mais violenta que as Forças Armadas durante o período ditatorial. Policiamento comunitário se tornou assim uma categoria carente de uma práxis, conformando-se em uma promessa de ação democrática que ainda não se realizou na cidade do Rio de Janeiro.

Nos anos seguintes, a categoria policiamento comunitário seria acionada sempre que a crise na PMERJ se instalasse (CARNEIRO,

2010). O caráter de inovação que o termo possuiu ao longo da década de 1980 e 1990 levou-o a ser associado a projetos de reforma, no sentido de tornar a ação policial mais legítima, especialmente perante as comunidades carentes. O problema seria o seu uso como um discurso que tem o efeito de uma ação e, por isso, permite resultados de curto prazo, sem transformar a ossatura institucional de qualquer das corporações envolvidas com a gestão da segurança pública. Em todos esses momentos, a PMERJ terminou por revelar a sua face militar em seus padrões de operação, ainda que o seu discurso seja de polícia de proximidade. Pode-se afirmar, então, que a retomada se estende até os dias atuais, mas é liderada por personagens outros que não o coronel Cerqueira.

\*\*\*

E o coronel Cerqueira? O que ocorreu com ele após a sua saída da PMERJ? Como o ofício de sociólogo envolve uma curiosidade nata, torna-se imperativo falar brevemente sobre a sua trajetória após a segunda reforma.

Os documentos localizados no arquivo indicam que o seu esforço em reformar a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro foi amplamente reconhecido por diversas organizações internacionais, em que pese a rejeição de suas ideias por seus pares que, logo após a sua saída reinstituíram, por meio do Decreto n. 21.753, de novembro de 1995, a promoção por bravura, publicada originalmente no BOL PM 114, de 6 de agosto de 1982<sup>44</sup>.

Os primeiros meses de sua aposentadoria foram marcados por numerosas viagens ao ex-

terior, para conhecimento de novos modelos de policiamento comunitário e relato dos desafios da PMERJ rumo a uma polícia cidadã. Sua primeira missão foi a visita ao *National Prevention Council of Canada*, em abril; ao *Police Foundation* nos Estados Unidos, em maio, e a Roma, em setembro. Participou também da avaliação do Proerd, na condição de colaborador do Programa Interuniversitário de Pesquisas e Demandas Sociais (Prodeman), da UERJ<sup>45</sup>. Interessou-se pela temática de drogas, especialmente, pela discussão de como a criminalização dessas substâncias levaria à marginalização de determinadas populações do meio urbano. Nessa posição, participou de alguns seminários sobre o tema e redigiu alguns artigos que foram publicados em coleções que ele próprio organizou<sup>46</sup>.

O seu interesse pelos negócios da PMERJ continuou vivo, como demonstram os diversos recortes de jornal referentes ao período 1995-1999 e a organização da coleção *Polícia do Amanhã*<sup>47</sup>. Nesses livros, ele procurava veicular textos que poderiam servir como grandes fontes de inspiração para a estruturação de um novo padrão de policiamento, específico para o caso brasileiro. Tratava-se de um modelo que contemplava simultaneamente as boas práticas internacionais com as especificidades nacionais. Mas esse projeto foi interrompido brutalmente, em razão do seu assassinato.

Meses antes de sua morte, ele estava organizando um grande encontro sobre polícia comunitária, contatando acadêmicos e policiais de todo o país. O documento mais recente encontrado no arquivo foi uma agenda com tais contatos e uma marcação especial para aqueles

que já tinham confirmado a sua participação no evento, que nunca ocorreu<sup>48</sup>.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como realizar uma análise sóciohistórica do policiamento comunitário no âmbito da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro se o principal protagonista dessa história já faleceu? Essa questão foi um dos pontos de partida da análise sumarizada neste artigo, que tem Nazareth Cerqueira como protagonista e a sua tentativa de reformar a instituição policial dotando-a de um novo discurso e de uma nova prática, em que pese a sua ossatura permanecer militar.

Nesse cenário, a ideia de dispositivo parece ser apropriada para entendimento do processo, dada a ênfase exacerbada no plano discursivo que, na perspectiva do protagonista deste texto, alteraria a prática. Alexandre Werneck, em seu livro *A Desculpa*, mostra a capacidade que certos conceitos têm em se consubstanciar em ação, ainda que essa seja apenas imaginária. Ao dar uma desculpa, transplanta-se para a falsa doença, fazendo com que ela se torne real, pelo menos do ponto de vista discursivo. Esse é o significado que um dispositivo tem do ponto de vista sociológico.

Caso se pense que o sonho de uma polícia cidadã não era compartilhado por todos os comandados de Cerqueira, que repetiam a importância de a PMERJ internalizar a filosofia de policiamento comunitário em seus programas, mas agiam de maneira violenta, verifica-se como a ideia de dispositivo ajuda a compreender por que a Polícia Militar ainda é, em essência (e não apenas em forma), uma força auxiliar do Exército.

Para contar essa história, recorreu-se ao arquivo de Cerqueira, armazenado no Instituto Carioca de Criminologia (ICC). Após uma cuidadosa análise do material, identificaram-se três temas fundamentais que permitem a análise do acervo de uma perspectiva mais geral. O primeiro deles trata da influência dos programas de policiamento comunitário internacionais nas experiências brasileiras, o segundo ponto trata da importância de Cerqueira na implantação de programas de policiamento comunitário no Brasil e o terceiro ponto, de cunho mais teórico, trata do policiamento comunitário como uma filosofia que vai ao encontro dos valores democráticos.

Para inserir o policiamento comunitário como categoria discursiva, Cerqueira recebeu a influência de experiências de Estados Unidos, Canadá, Itália e Portugal. Foram encontradas programações de eventos sobre o tema (dos quais ele participou) e relatórios de visitas a distintos países. Nessas ocasiões, ele procurou compreender o funcionamento dos programas e coletar subsídios para os modelos a serem implantados no Rio de Janeiro.

Esses mesmos documentos demonstram de maneira inequívoca a importância de Cerqueira para a história do policiamento comunitário no Rio de Janeiro e no Brasil. Diversos são os discursos, artigos, palestras e textos escritos por esse personagem que ainda soam inovadores e reformistas, mesmo 15 anos após a sua morte. Um deles é a carta resposta escrita ao jornal *O Globo* em 31 de março de 1990, em razão da acusação de que o governo Leonel Brizola seria omissivo em relação ao crime organizado. Na carta é levantada a polêmica sobre as or-

dens do governo de a PM ter de respeitar os direitos humanos e agir com cautela ao entrar nas favelas do Rio de Janeiro. Em sua resposta, Cerqueira pontua que não se trata de negligenciar a questão do crime, mas de respeitar os valores democráticos e os direitos humanos. Fala da valorização necessária, mas ainda inexistente, de uma polícia protetora e não combativa. Trata da questão da segurança pública como política social e complexa e dá ao texto um tom democrático e de cultivo à filosofia do policiamento comunitário<sup>49</sup>.

A produtividade de Cerqueira em relação a esse tema tornou-o referência nos meios policial e acadêmico. A filosofia de policiamento comunitário foi introduzida por ele em um

momento *sui generis* da história do Brasil: a redemocratização. Seus anos de comando foram bastante efetivos no espraiamento da noção de policiamento comunitário não apenas dentro da PMERJ, mas em todo o território nacional. Porém, como a apropriação do conceito se fez apenas em termos discursivos, como se procurou evidenciar neste trabalho, o policiamento comunitário se conformou em um dispositivo, ou uma desculpa, que só existe como ação na imaginação dos interlocutores de uma dada conversa. Com isso, o que se percebe é a permanência dos preceitos ditatoriais nas estruturas e práticas das polícias militares, que seguem funcionando sob um modelo repressor, especialmente perante as populações marginalizadas.

1. *Texto resultante do projeto "Policiamento comunitário: uma análise sóciohistórica dos projetos desse gênero empreendidos pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro no período democrático (1983-2011)", financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) por meio do auxílio 474393/20119, resultante do Edital Universal 14/2011. Uma primeira versão do trabalho foi apresentada ao XVI Encontro Regional de História (ANPUH-Rio), realizado de 28 de julho a 01 de agosto de 2014. Agradecemos às organizadoras da sessão os comentários, que muito contribuíram para a redação final deste texto e, inclusive, para o seu novo título.*
2. *Para uma análise sobre este fenômeno, ver Maia e Rocha (2014).*
3. *Tal como destacado por Lemgruber (1986), um general do Exército era o responsável por comandar a Polícia Militar durante a ditadura, de forma a garantir que esta corporação fosse uma força auxiliar.*
4. *Documento assinado em 18 de agosto de 1981 e que compõe o acervo da caixa 5, do arquivo consultado no Instituto Canoaca de Criminologia (ICC).*
5. *Para um esboço da biografia do cel. Cerqueira, ver Leal, Pereira e Munteal (2011).*
6. *Para uma descrição das circunstâncias em que este homicídio ocorreu, ver Soares (2000).*
7. *Para que o empreendimento de nomear um policial de carreira para o cargo de comandante-geral da corporação pudesse se efetivar, o governador recém-eleito, Leonel Brizola (1983-1987), precisou realizar certa engenharia institucional. Como o Brasil ainda vivia o período de ditadura militar (1964-1985), os ocupantes desses cargos deveriam ser aprovados pelo Exército, tal como previsto pelo decreto-lei n. 667 de 1969. Para escapar dessa regra, o governador recém-empossado (1983) extinguiu a Secretaria de Segurança, que coordenava a ação da Polícia Militar e da Polícia Civil, dando lugar ao aparecimento das Secretarias de Polícia Civil e Polícia Militar: "Assim, o Estado do Rio de Janeiro não obrigou a submeter um nome à aprovação do ministro do Exército, pois não existia um Comando Geral, mas secretarias de Estado" (LEMGRUBER, 1986, p. 22).*
8. *Na consulta realizada entre os oficiais da PMERJ para a indicação de quem seria o novo comandante-geral da corporação, os tenentes-coronéis apontados foram: Cerqueira (45,33% dos votos), Rosette (15,33% dos votos) e Elísio (7,33% dos votos) (documento "O Comando Geral", caixa 5).*
9. *Nesse sentido, ver Marques (2014).*
10. *Segundo a Constituição Federal de 1988, Art. 144 § 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".*
11. *Cerqueira escreveu sobre esse tema e o seu texto foi publicado pelo ICC logo após a sua morte (CERQUEIRA, 2001).*
12. *O Community Policing Consortium é uma associação internacional de chefes de polícia, policiais e pesquisadores interessados na temática da polícia em geral e do policiamento comunitário em especial. Nesse sentido, ver: Community Policing Consortium (1994).*

13. *A versão original desse texto pode ser encontrada em: <<http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/>>.*
14. *De acordo com Belli (2000, p. 160), “o programa Tolerância Zero se baseia, em grande medida, na chamada teoria das “janelas quebradas” (“broken Windows”), divulgada pelo famoso artigo homônimo de autoria de James Q. Wilson em parceria com George Kelling e publicado em 1982 na revista norte-americana Atlantic Monthly. O argumento principal dessa “teoria” é o de que uma pequena infração, quando tolerada, pode levar a um clima de anomia que gerará as condições propícias para que crimes mais graves vicejem.” Assim, cabe à comunidade residente da área evitar que pequenas desordens aconteçam, afastando o crime e a delinquência da localidade.*
15. *Documento da caixa 38, com anotações sobre formação.*
16. *Termo empregado por um dos coronéis entrevistados no âmbito da pesquisa para explicar a lógica de circulação de ideais entre os oficiais, que seria iniciada na academia de polícia e teria reflexo nos círculos em que cada um iria conviver na fase profissional.*
17. *Nesse sentido, ver o texto publicado por Cerqueira (1996).*
18. *Rascunho do plano diretor para o período 1984/1986, documento da caixa 37.*
19. *Caderno “Polícia Militar: Estabilidade e Promoção”, de 1983, caixa 23.*
20. *Diretrizes publicadas no BOL PM número 56, de 23 de março de 1984, cuja cópia estava arquivada na caixa 16.*
21. *Documento da caixa 12.*
22. *Documento da caixa 23.*
23. *Documento da caixa 12.*
24. *O argumento vencedor foi o de que o cargo era de secretário de Polícia Militar e, por conseguinte, comandante da PMERJ, mas que a primeira posição tinha ascendência sobre a segunda e, por isso, não se sujeitava aos regulamentos policiais.*
25. *Documento da caixa 12.*
26. *Citação literal do rascunho do programa de governo para a área de justiça e segurança pública, encontrado na caixa 10.*
27. *Programas enumerados no BOL PM n. 17, de 10 de abril de 1991, documento da caixa 10.*
28. *BOL PM 148, de 15 de outubro de 1991. Documentos da caixa 12.*
29. *BOL PM 06, de 9 de janeiro de 1992. Documentos da caixa 10.*
30. *Documentos da caixa 10.*
31. *De acordo com as anotações, o 18º, 6º, 2º, 13º, 25º, 12º, 15º e 17º batalhões receberiam esse programa de policiamento comunitário.*
32. *Documentos da caixa 8.*
33. *Documento da caixa 10.*
34. *Essa ressalva é importante porque as ocupações nos moldes empreendidos no âmbito do Gape se conformaram nos grandes modelos de policiamento comunitário da cidade do Rio de Janeiro ao longo dos anos 2000 e 2010, como argumentam Ribeiro e Montandon (2014).*
35. *Documento da caixa 14.*
36. *Documento da caixa 10.*
37. *Ambos documentos da caixa 1.*
38. *Bol PM 142, de 2 de agosto de 1993. Documentos da caixa 1.*
39. *Documento da caixa 3.*
40. *São os Cadernos de Polícia 18 (Introdução ao estudo da vitimização e violência juvenil), 19 (sobre drogas e prevenção da delinquência no meio urbano) e 23 (documento no qual as experiências de policiamento comunitário encontram-se mais estruturadas, com menções ao Koban como estratégia de policiamento da Irlanda do Norte e não do Japão). Localizados na caixa 7.*
41. *Nota de Instrução 7, publicada no BOL PM 186, de 4 de outubro de 1994, localizado na caixa 7.*
42. *Documento da caixa 18.*
43. *Documento da caixa 20.*
44. *Documentos grampeados em conjunto e disponíveis na caixa 19. Eles indicam que a “gratificação faroeste” é, de fato, um resquício da ditadura militar.*
45. *Documentos da caixa 1.*
46. *Documentos da caixa 18.*
47. *Alguns rascunhos e pedidos de cessão de textos para a coleção encontram-se na caixa 3.*
48. *Documento da caixa 4.*
49. *Documento da caixa 23.*

## Referências bibliográficas

- BEATO, Claudio. **Notas sobre um programa de policiamento comunitário**. Belo Horizonte: CRISP/UFMG, 2001. Mimeografado.
- BELLI, Benoni. **Polícia, “tolerância zero” e exclusão social**. *Novos Estudos CEBRAP*. No. 58, 2000. p. 157-71.
- CARNEIRO, Leandro. **Mudança de guarda: as agências da segurança pública no Rio de Janeiro**. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 4, 2010, p. 4870.
- CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **O futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia**. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia, 2001.
- \_\_\_\_\_. **A polícia e os direitos humanos: estratégias de ação**. *Revista Discursos Sediciosos*, Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia, n. 2, 1996.
- COMMUNITY POLICING CONSORTIUM. **Understanding community policing: a framework for action**. Washington, DC: Bureau of Justice Assistance, 1994.
- FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1992.
- LATOUR, Bruno. **Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora**. São Paulo: UNESP, 2000.
- LEAL, Beatriz; PEREIRA, Ibis; MUNTEAL, Oswaldo. **Sonho de uma polícia cidadã: Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira**. Rio de Janeiro: NIBRAHC, 2013.
- LEMGRUBER, Julita. **Polícia, direitos humanos e cidadania: notas para um estudo**. *Papéis avulsos*, Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, n. 2, 1986.
- MAIA, João Marcelo; ROCHA, Lia de Mattos. **Protests, protests, everywhere**. *The Cairo Review of Global Affairs*, v. 1, 2014, p. 7985.
- MARQUES, Bruno. **Polícia não é Exército**. *Tese de Doutorado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2014.
- MCCANN, Bryan. **Hard Times in the Marvelous City: From Dictatorship to Democracy in the Favelas of Rio de Janeiro**. Duke University Press, 2014.
- MCELROY, Jerome E.; COSGROVE, Colleen A.; SADD, Susan. **CPOP, the Research: An Evaluative Study of the New York City Community Patrol Officer Program**. New York: Vera Institute of Justice, 1990.
- MUNIZ, Jacqueline et al. **Resistances and difficulties of a community police program**. *Tempo Social*, v. 9, n. 1, 1997, p. 197213.
- PEETERS, Hugues; CHARLIER, Philippe. **Contributions à une théorie du dispositif**. *Hermès*, v. 25, 1999, p. 1523.
- RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; MONTANDON, Ana Maria Alemão. **O que os policiais querem dizer com ‘policiamento comunitário’: uma análise dos discursos dos oficiais da PMERJ**. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 7, n. 2, abr/maio/jun. 2014, p. 233260.
- SKOGAN, Wesley G. **An overview of community policing: origins, concepts and implementation**. In: WILLIAMSON, Tom (Org.). *The handbook of knowledgebased policing: current conceptions and future directions*. Chicago: John Wiley & Sons, 2008.
- SOARES, Luiz Eduardo. **Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- WERNECK, Alexandre. **A desculpa. As circunstâncias e a moral das relações sociais**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

# Reformar a polícia ou reformar o seu discurso? Uma análise da chegada da filosofia de policamento comunitário a uma organização policial militar brasileira

Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro e Ana Maria Alemão Montandon

## Resumen

¿Reformar la policía o reformar su discurso? Un análisis de la llegada de la filosofía de servicio policial comunitario a una organización policial militar brasileña

*En este trabajo, analizamos cómo la categoría de servicio policial comunitario, tal y como la empleaba la Policía Militar del Estado de Río de Janeiro en las décadas de 1980 y 1990, se convierte en un dispositivo, en términos de Peeters y Charlier (1999). Como fuente de información, se utilizan los documentos recolectados en el archivo del Cnel. Carlos Magno Nazareth Cerqueira, secretario de estado de la Policía Militar del Estado de Río de Janeiro entre el 18 de febrero de 1983 y el 15 de marzo de 1987, y entre el 15 de marzo de 1991 y el 1 de enero de 1995.*

**Palabras clave:** Reforma de la policía. Servicio policial comunitario. Policía Militar del Estado de Río de Janeiro (PMERJ).

## Abstract

Police reform or police discourse reform? Analyzing the introduction of community policing practices in a Brazilian military police organization

*This paper analyzes the category of community policing in the discourse of the Military Police of the State of Rio de Janeiro between the 1980s and 1990s. The analysis reveals that this category became a dispositif, according to Peeters and Charlier's theory (1999). The source data was extracted from the documents collected by Colonel Carlos Magno Nazareth Cerqueira, who was the State Secretary for the Military Police of the State of Rio de Janeiro between February 18th 1983 and March 15th 1987, and between March 15th 1991 and January 1st 1995.*

**Keywords:** Police reform. Community policing. The Military Police of the State of Rio de Janeiro (PMERJ).

**Data de recebimento:** 26/11/2014

**Data de aprovação:** 27/01/2015

Reformar a polícia ou reformar o seu discurso? Uma análise da chegada da filosofia de policamento comunitário a uma organização policial militar brasileira  
Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro e Ana Maria Alemão Montandon

Dossiê

# Fluxos e dinâmicas do sistema de justiça criminal nas representações sociais dos operadores envolvidos

## Maria Stela Grossi Porto

Graduada em Sociologia pela Universidade de Brasília - UnB, mestre e doutora em Sociologia pela Université de Montréal e pós-doutora pelo Centre d'Études de la Vie Politique Française - CEVIPOF (Paris, França). Professora Titular da UnB, é também coordenadora e membro do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança - NEVIS da mesma universidade.

 mariastelagrossiporto@gmail.com

### Resumo

Considerando a baixa taxa de elucidação de homicídios na Região Metropolitana de Brasília e o alto grau de seletividade do sistema de justiça criminal - SJC, o artigo concentra-se na análise dos fluxos e dinâmicas deste sistema captados pela ótica das representações sociais dos operadores do direito na região. O pressuposto é o de que, tão relevante quanto conhecer as práticas e os números que apontam o funcionamento do SJC, é captar as representações que os operadores, na condição de atores do sistema, elaboram sobre ele. Se as formas de concretização das práticas podem ser responsáveis por sua maior ou menor eficiência e rapidez, bem como por seus efeitos - perversos ou positivos - na dinâmica geral do SJC, as representações construídas por estes atores incidem igualmente sobre as mesmas, orientando condutas que podem reproduzir, tanto quanto transformar ou re-significar, tais práticas. Em última instância acredita-se que o conjunto das práticas e de suas representações tenha desdobramentos mais ou menos diretos sobre o montante e as modalidades de homicídio que caracterizam a região. A hipótese que aqui se defende é a de que, para além do que apontam os dados - numéricos ou não - há um não-dito, e por vezes um interdito, que organiza práticas e que não pode ser esquecido ao se compreender a natureza das políticas de segurança pública em geral.

### Palavras-Chave

Sistema de justiça criminal. Fluxos. Dinâmicas. Práticas e representações sociais. Operadores do sistema de justiça criminal.

## INTRODUÇÃO

**E**ntre as diversas situações e manifestações de criminalidade que povoam o imaginário coletivo e os gabinetes dos responsáveis pela elaboração de políticas públicas voltadas à garantia de ordem e segurança públicas, o homicídio, por sua condição de irreversibilidade e fato extremo, é muito provavelmente o mais impactante e o que afeta mais diretamente as sensações de pânico e medo presentes no inconsciente de consideráveis segmentos sociais. Sensível a esta questão, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) lançou em 2013 editais com demandas por pesquisas que multiplicassem o potencial de conhecimento sobre homicídios no contexto brasileiro. Respondendo a estes editais, o Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança (Nevis) realizou uma pesquisa, sob a coordenação do prof. Arthur Costa, visando produzir um diagnóstico sobre os homicídios ocorridos nos municípios da área metropolitana de Brasília, compreendendo Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Planaltina de Goiás, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso. As ocorrências criminais dessas localidades têm impactos mais diretos na região do Distrito Federal.

Como parte dos objetivos da pesquisa, impôs-se a necessidade de investigar o funcionamento das instituições que compõem o sistema de justiça criminal no processamento desse tipo

de crime. Os dados apresentados por Costa, Zakseski e Maciel (2014) sobre o fluxo do sistema de justiça criminal (SJC) na Área Metropolitana de Brasília (AMB) reforçam as afirmações da literatura sobre o tema, no sentido de apontar um sistema de filtros sucessivos que vai do registro na polícia até o cumprimento da pena. O sistema aponta a grande seletividade dos processos, o que culmina com uma taxa de 10,33% dos casos de homicídios sendo elucidados, ou seja, que tiveram os suspeitos denunciados pelo Ministério Público, aí considerados os fatores demográficos, situacionais e organizacionais. São aspectos de natureza quantitativa, dados ditos objetivos, aos quais se acrescentam alguns considerados subjetivos, já que levam em conta o que dizem os atores sobre os procedimentos.

Este artigo concentra-se em uma faceta da análise desse funcionamento, relacionada a pensar fluxos e dinâmicas do sistema de justiça criminal captados pela ótica das representações sociais dos operadores do direito na região. O pressuposto é o de que tão relevante quanto conhecer as práticas e os números que apontam o funcionamento do sistema de justiça criminal é captar as representações que os operadores, na condição de atores do sistema, elaboram sobre ele. Se as formas de concretização das práticas podem ser responsáveis por sua maior ou menor eficiência e rapidez e por seus

efeitos perversos ou positivos na dinâmica geral do SJC, as representações construídas pelos atores que fazem funcionar o sistema incidem, igualmente, sobre tais práticas, orientando condutas que podem reproduzir, tanto quanto transformar ou ressignificar, essas práticas. Em última instância acredita-se que o conjunto das práticas e de suas representações tenha desdobramentos mais ou menos diretos sobre o montante e as modalidades de homicídio que caracterizam a região. A hipótese que aqui se defende é a de que, para além do que apontam os dados – numéricos ou não – há um não dito e por vezes um interdito que organiza práticas e que não pode ser esquecido, se se quer compreender a natureza das políticas de segurança pública em geral.

Além desta introdução, o texto se organiza em torno de dois conteúdos centrais, quais sejam, uma rápida apresentação da perspectiva sociológica acerca da Teoria das Representações Sociais (TRS) e a discussão de alguns resultados parciais do trabalho, concentrando a análise nas representações sociais de peritos criminais, delegados de polícia, promotores de justiça e juízes. Embora várias técnicas de coleta de dados tenham sido utilizadas durante o desenvolvimento da pesquisa, as representações de que trata o artigo foram coletadas por meio de grupos focais entre 2012 e 2013 e tiveram, em média, de quatro a seis respondentes em cada um dos grupos. Os depoimentos estão identificados apenas segundo o grau hierárquico dos respondentes; não pretendem representatividade estatística mas buscam avançar o processo de conhecimento da realidade. Aliás, refletem uma quantidade ainda reduzida de informações, se considerado o potencial

para futuras análises, diante do vasto material existente como resultado dos grupos focais.

O estudo não teve como foco primeiro e substantivo a busca de causas. Falar em causas da criminalidade ou dos comportamentos ditos desviantes é falar de um fenômeno de grande complexidade, sobretudo dado seu caráter polissêmico e plural, o qual aponta, igualmente, sua relatividade: o que se nomeia ou rotula como crime e desvio varia de sociedade para sociedade, segundo quem impõe as normas e quem as faz cumprir (BECKER, 1985). Nesse sentido, o crime é uma construção social e torna-se fundamental compreender os processos sociais que levam à criminalização direcionada preferencialmente a um grupo de indivíduos mais do que a outros, processo que Misse propõe tratar a partir de quatro níveis analíticos interconectados: criminalização, criminação, incriminação e sujeição criminal. É por meio da sujeição criminal que são “selecionados preventivamente os supostos sujeitos que irão compor um *tipo social* cujo caráter é socialmente considerado ‘propenso a cometer um crime’ (MISSE, 2008, p. 14). Essa seletividade transparece na discussão dos grupos focais. Por exemplo, delegados – buscando entender a situação e, ao mesmo tempo, se justificando pelo que o dito e o não-dito deixam transparecer – assim se expressaram sobre as características dos supostos criminosos com os quais se defrontam:

a - Eu acho que o que influencia muito isso aí também é a questão de comportamento humano, você tem que levar em consideração o seguinte... a gente trabalha num lugar que... não estou falando nada... estou fazendo uma análise, assim, sociológica mesmo,

essa população que reside aqui, em todos esses locais que a gente falou, Santo Antônio, Novo Gama, Valparaíso, aqui mesmo, se você for analisar a raiz dessas pessoas é o retirante nordestino; o cara vem pra cá querendo ter uma melhora de vida, uma melhoria, e não vem sozinho, vem com a mulher com cinco ou seis filhos...

b - O cara não arrumando emprego vai ficar ocioso, e é um lugar propício pra esse negócio de cachaça, pra entrar no vício, aí ele vai pro boteco, ele já tá bravo com alguma coisa, com a mulher, começa a falar, os meninos chorando, e aí já gera um conflito e o cara já vem com tudo. Então, quer dizer, é uma questão de comportamento, de educação, a pessoa é, geralmente, é uma pessoa mais rude, mais rústica, e aí gera esse tipo de coisa. ... tem uma coisa de faca...

c - Bem nordestino.

d - Bem animal.

b - Eu sou do Distrito Federal e não é da cultura das pessoas andarem com faca na cintura, pelo menos onde eu fui criada...

c - E é aquela coisa nordeste mesmo, é um nordeste bem do interior, não sabem nem falar o nome, tudo você vê que é cidade pequena, eles não vêm de grandes capitais e lá todo mundo anda com faca na cintura: “Se você [...] vou pegar a faca e meter na sua barriga”.

Essas falas, ao separarem o nordestino do não nordestino – “eu sou do Distrito Federal” –, nomeiam tipos sociais, incluindo e excluindo aqueles de quem se esperam comportamentos criminosos; tais falas situam o eu e o outro, atribuindo a este último características como a de ser violento, de possuir comportamento animal, de não humanidade, atributos que,

em última instância, acabam por objetificar os indivíduos. Está aí implícita uma constatação segundo a qual estes nordestinos – supostos portadores da propensão ao crime – não internalizaram os dispositivos do autocontrole típico do processo civilizador de que fala Elias (1999). Esses dispositivos, somados àqueles de controle social, praticados pelo Estado, foram responsáveis pelos processos de pacificação social, compatíveis com o tornar-se civilizado. Para os operadores entrevistados, o não dito destas representações é: cometem crimes porque são nordestinos.

O que os respondentes assumem em suas representações sociais como causa para o cometimento de crimes constitui objeto de análise para a presente pesquisa, já que o que apontam como causa produz efeitos de objetificação, conteúdos organizadores de práticas, as quais, no limite, reforçam as representações que sugerem que indivíduos criminosos precisariam ser, em última instância, excluídos do convívio dos homens de bem.

Em vertente um pouco distinta, mas igualmente essencializando seletivamente o crime em determinadas camadas da população, outro conjunto de depoimentos, ainda de delegados, aponta as características do grupo social mescladas a uma estrutura que facilitaria a prática do crime:

a - E o outro ponto é a questão que eles falam, a questão da droga. E tem o outro homicídio que pode ter sido gerado pelo vício também, só que o tipo do homicídio, a forma como ele aconteceu é diferente – é a questão do cara que tá ocioso, que não tem trabalho, que tem que dar comida pros filhos e pra

mulher, que já trouxe, não estou falando que todos os casos são assim, né, mas a maioria a gente pode dizer, e aí ele entra nesse negócio aí e começa a mexer...

b - Acaba que esses adolescentes são criados sem pai, criados por mães solteiras com cinco filhos, cada um com um pai diferente, trabalha cedo, sai aqui o horário que o pessoal vai prá paradas, vai trabalhar em Brasília, cinco horas da manhã as paradas estão lotadas, cinco horas da manhã. Imagina essa a mãe sai de casa essa hora e quem vai ficar cuidando dos filhos? É o menino de 12, 10 anos cuidando de seis.

c - O foco do problema é esse, a mulher tem que trabalhar e como é que fica?

a - É cada um por si e eu não vou falar que o meio é determinante, mas que... contribui.

Nessas distintas falas fica bem ressaltada a ideia da necessidade de lançar mão sempre de um 'outro' a quem acusar, culpabilizar, transformando-o no indivíduo da sujeição criminal; "o crime é reificado no suposto sujeito autor de crimes", conforme definido por Misse (2014, p. 204). Ou seja, as representações sociais condicionariam, de alguma forma, quem são os 'tipos sociais' priorizados pelos agentes como portadores de determinadas condutas.

### **PENSANDO COM REPRESENTAÇÕES SOCIAIS**

Pensar o conhecimento a partir da análise de representações sociais é produzir um tipo de conhecimento que poderia ser dito de segundo grau, ou de 'segunda mão', não por ser menos relevante ou importante, mas porque é viabilizado na medida em que interroga a realidade por meio do que se pensa sobre ela. Exemplificando, em vez de centrar a análise nos dados brutos produzidos em relação a flu-

xos e dinâmicas do sistema de justiça criminal, interrogam-se os imaginários que determinam os segmentos sociais constroem sobre este fenômeno. Ou seja, a linguagem é privilegiada em sua condição de dispositivo analítico e os discursos e narrativas, priorizados como matéria-prima da análise.

Trata-se de entender um dado fenômeno perguntando-se como segmentos da população-alvo da análise 'explicam-no', produzindo 'teorias do senso comum', isto é, representações sociais.

Quando fenômenos sociais são capturados pelo viés das representações sociais, o que se coloca como conteúdo para a análise sociológica são os sentidos empíricos conforme formulados pelo senso comum, permeados por julgamentos de valor tais como sustentados pelos agentes sociais, no caso, operadores do sistema de justiça criminal. Esse processo leva o pesquisador a se interrogar sobre o conteúdo desses valores e sobre como estruturam e presidem a vida social. Assim, abordar a realidade por meio da análise das representações sociais dela elaboradas significa, em última análise, privilegiar a reinserção de crenças e valores na condição de dispositivos disponíveis à explicação sociológica. Significa questionar sobre o papel e o lugar da subjetividade na teoria, analisando-a e compreendendo-a em sua relação com o requisito da objetividade, procedimentos demandados para a produção de conhecimento válido e relevante para a compreensão sociológica.

Em consonância com esta abordagem, valores e crenças passam a constituir matéria-prima do fazer sociológico. Analisados por intermédio da teoria das representações sociais

(TRS), tais valores e crenças são apreendidos em seu caráter (ou em sua função) pragmático de orientador de condutas, procedimento por meio do qual se destaca o papel do ator e de sua agência na vida social.

A TRS nasceu com Durkheim (1970, 1971, 1985), como Representações Coletivas, e foi retrabalhada, revisitada e sistematizada pela Psicologia Social, mais precisamente por Serge Moscovici (2001), como Representações Sociais. Não é intenção aqui recuperar a trajetória dessa teoria, que foi consolidada e difundida por Jodelet, Doise, Abrix e Farr, para mencionar apenas os estudiosos mais conhecidos.

Segundo Jodelet (2001), as representações sociais constituem uma forma para os indivíduos concretizarem sua necessidade de se situarem no mundo e explicarem-no, ao mesmo tempo em que buscam se explicar nesse mundo. O autor assinala que esse conhecimento, ao se concretizar na condição de orientador de condutas, tem sentido prático: contribui para criar a realidade da qual fala e sobre a qual se refere.

A apropriação que aqui se faz da teoria de representações sociais, embora guarde grande proximidade com a abordagem proposta pela psicologia social, dela se distingue. Seu percurso empírico, 'utilitarista' em certo sentido, não objetiva percorrer passo a passo o caminho daqueles que, na psicologia social, se dedicaram ao tema. Não privilegia a parte da teoria que se dedica aos aspectos cognitivos da formação e da constituição das representações sociais e de seus mecanismos de difusão. Nem se propõe a dissecar uma dada representação, colocando a nu um núcleo central

e periféricas. Sobretudo porque não intenta distinguir centro e periferia, já que trabalha a noção como um todo plural. Antes, assume-se que representações sociais formam blocos de sentido articulados, sintonizados ou em oposição, e em competição com outros blocos de sentido, compondo uma teia ou rede de significações que permite ao analista avançar no conhecimento da sociedade. Para Porto (2010, p. 68),

Interrogar a realidade a partir do que se diz sobre ela utilizando-se da categoria de representações sociais significa assumir, como pressupostos, que estas:

- a. são formulações que, embora resultantes da experiência individual, [...] encontram-se condicionadas pelo tipo de inserção social dos indivíduos que as produzem;
- b. expressam visões de mundo objetivando explicar e dar sentido aos fenômenos dos quais se ocupam;
- c. por sua condição de representação social, participam da constituição desses mesmos fenômenos;
- d. apresentam-se, em sua função prática, como máximas orientadoras de conduta;
- e. admitem a existência de uma conexão de sentido (relação de solidariedade) entre elas e os fenômenos dos quais se ocupam não sendo, portanto, nem falsas nem verdadeiras, mas a matéria-prima do fazer sociológico.

Sob tal perspectiva não se situam como ponto chegada, resultado da investigação, mas constituem-se em ponto de partida, a partir do qual o investigador começa verdadeiramente sua análise.

Dessa perspectiva, seria profícuo considerar que indivíduos e sociedade configurem uma relação de interdependência, dialeticamente conflituosa em alguns contextos, relativamente harmoniosa em outros, e que o indivíduo, longe de ser um mero suporte de estruturas, tem que ser tomado em sua condição de agente ou ator, capaz de fazer escolhas, tomar decisões, mesmo que de modo limitado (GIDDENS, 2003).

Como desdobramento dessas considerações, poder-se-ia admitir que representações sociais não são nem racionais nem irracionais, são existenciais, ontológicas e respondem por uma lógica e uma racionalidade que as constituem em objeto do conhecimento a serem, portanto, submetidas, como objeto da análise sociológica, ao crivo da ciência; para serem compreendidas mais até do que só explicadas. Sua racionalidade é de natureza totalmente distinta daquela que o conhecimento da ciência proporciona. Analisar as relações entre o fenômeno e suas representações não significa considerar que as últimas sejam sinônimo da realidade e sim assumi-las como um dado desta realidade, que precisa, pois, ser submetido à análise científica como condição de produção de um conhecimento pertinente.

A pesquisa centrada na análise de representações sociais, por fim, busca ressaltar a contribuição substantiva que crenças, valores, ditados populares e ideologias, tomados em sua condição de representações sociais, aportam ao conhecimento do social, descartando, pois, sua definição como algo irracional, ausente de vínculos lógicos com o real (MOSCOVICI, 1994a). Ao contrário, reforça-se, assim, o pressuposto segundo o qual ação social e representação social são fenômenos solidários: as subjetividades

presentes nas representações sociais interferem, direta ou indiretamente, nos processos de organização das ações e relações sociais, ou seja, nos espaços nos quais o social se produz e se reproduz como espaço de interação. Afirma-se a relevância de centrar o foco da compreensão nos indivíduos, sem desconhecer que eles não pairam no ar: movem-se e movem suas práticas sociais em contextos específicos (PORTO, 2010).

### SISTEMA FROUXAMENTE ARTICULADO

Para Machado (2014, p.15), um aspecto relevante das análises acadêmicas sobre fluxo do SJC, igualmente presentes nas representações dos agentes entrevistados nesta pesquisa, é o argumento “acerca do descompasso ou ausência de sintonia entre a polícia, o Ministério Público (MP) e o Judiciário, o qual explicaria parte da ineficiência sistêmica”. E, fundamentando-se em Beato (1999), o autor continua:

reconhece-se a necessidade de aprofundar os estudos sobre as inter-relações entre tais organizações. O distanciamento sugerido por parte da literatura é retratado sob diferentes interpretações. Sugere-se que as organizações não compartilham da mesma pauta de atuação, possuem dinâmicas próprias e interpretam diretrizes de segurança pública segundo lógicas muitas vezes contraditórias, pouco inspiradas em princípios de cooperação (SOUZA, 2003, p. 295) (Machado, 2014, p.16)

Machado define o SJC no Brasil como um subsistema a partir das concepções de Luhmann sobre teorias do sistema e subsistemas.

Outra interpretação a ser ressaltada enfoca características das dinâmicas e do fluxo do sistema de justiça criminal a partir da verten-

te que o identifica como sistema frouxamente articulado (VARGAS, 2014). Para Vargas, a compreensão do processo de construção social do crime implica reconhecer como se organizam os fluxos de papéis e de pessoas. Sem aprofundar os argumentos da autora, vale ressaltar que tais teorias se situam no contexto internacional, mas com repercussões no Brasil. Coelho (1986), conforme apurado por Vargas, foi o primeiro autor a falar em sistemas frouxamente integrados para se referir ao SJC brasileiro, e encontrou em suas pesquisas elementos favoráveis à descrição tanto da junção quanto da disjunção dos subsistemas que conformam o SJC. A junção ocorreria no fluxo de papéis,

já a articulação frouxa, observada entre os subsistemas da polícia, Ministério Público e varas criminais, encontraria explicação no trabalho cotidiano de seus operadores, orientado por lógicas distintas e conflitantes quanto ao que seria a eficiência no controle do crime. Estas distintas lógicas e a demanda por eficiência redundariam em mais fragilidade do acusado em termos de ver respeitadas suas garantias e também evidenciariam o descompasso entre a lei e sua implementação prática. (VARGAS, 2014, p. 418).

A autora remete novamente a Coelho (2005) e a estudo mais recente (MISSE et al., 2010) assinalando que, para o primeiro, as práticas de deixar o caso para ser decidido mais à frente (instância da instrução criminal, até menos significativa do que a de não decidir) ou deixar para trás (na fase que antecede a acusação) encontram paralelo nas práticas atuais, detectadas nas pesquisas sobre fluxo, nas quais se constatou o ir e vir

dos inquéritos policiais, o já conhecido pingue-pongue. O sentido desse ir e vir, porém, ainda não parece claro:

algumas pistas merecem ser exploradas, dentre elas a de ser este resultante da disjunção de saberes (KANT DE LIMA, 1999; TRINDADE et al., 2010); da dificuldade de determinação da autoria (ADORNO; PASINATO, 2010); da resposta rotineira dos operadores à obrigatoriedade de instauração de inquéritos (TEIXEIRA MENDES, 2005), mesmo sabendo que não darão em nada; da exigência do Ministério Público que só denuncia casos com alta probabilidade de condenação (SILVA, 2013). (VARGAS, 2014, p. 419).

Ela avança ainda para a hipótese de que nenhuma das instituições assume o encerramento do caso em cada etapa, não porque todos agem de boa fé, ao contrário, porque presumem que o descrédito e falta de confiança marcam as relações do sistema, sobretudo aquelas entre polícia e Ministério Público, com as consequências pela disputa de atribuições, sobretudo quanto à responsabilidade pela investigação (VARGAS, 2014).

Nas representações elaboradas pelos agentes, esta dinâmica, que é uma característica do sistema, é tida como sinal e sinônimo do “nada funciona”, a partir do qual Garland (2008, p. 155) discute “a onda de desmoralização e a descrença” que, segundo ele, minaram a credibilidade nas instituições-chave do controle do crime e, pelo menos por certo período, de todo o sistema de justiça criminal. Na disputa pelo monopólio dos procedimentos, os agentes operadores são muitas vezes peças importantes do processo de descrédito que uma instância impõe

às outras. O “nada funciona” é, ou seria, um não dito cujo sentido reside em inconscientemente ofuscar que o controle sobre o crime e sobre o funcionamento do sistema existe mas sob certas prerrogativas, interesses e estratégias. O assim considerado “inexistente” é algo que existe e funciona segundo certos interesses. Pensando soluções para as representações de inoperância do sistema, assim se manifestam os delegados:

b - Só precisa de gente pra fazer o serviço, gente pra fazer o serviço, porque enquanto um cuida da administração o outro vai lá... porque os inquéritos têm um prazo, chegou e já pega... pra cada inquérito ter uma equipe que vai diligenciar; agora eu só vou mandar se o juiz pedir diligência porque, geralmente, é assim, a gente manda o inquérito porque no prazo de dez dias não tem como concluir, fazer tudo, e aí vai voltar “Ouça-se a testemunha fulano de tal”. Aí é mais um pra você relatar, cumprir as exigências...

Sobre as razões da diligência para ouvir mais testemunhas, superando a demanda por fazer outras perícias, seria possível se pensar na eleição de critérios mais subjetivos e talvez mais rápidos do que os objetivos (perícia), procedimentos mais demorados e complexos.

a - Tanto que a perícia a gente manda em apartado, assim, de arma de fogo, que é a perícia mais demorada, pela lei você tem dez dias pra mandar o inquérito; a gente manda o inquérito, aí quando chega o laudo a gente manda separado.

c - Por exemplo, tem um cara preso por homicídio e ele falou que matou o fulano a mando do beltrano; aí você já tem mais um monte de roubo e furto pra relatar, aí você manda daquele jeito lá “Relato que a equipe

foi atrás do cara e não achou”. Aí chega lá o juiz manda de volta pra achar o cara, e você não acha o cara. Aí vira um pingue-pongue, vai e volta, vai e volta... eu vou te falar..,

É possível perceber não apenas a disputa por atribuições, mas também a afirmação, pelos operadores, de que o excesso de trabalho impede o funcionamento regular e o pingue-pongue é apenas uma estratégia de resposta às exigências. Guarda relações íntimas com a utilização do segredo (SIMMEL, 1991; WEBER, 1991) como estratégia de concentração de poder. Saber é poder, mas desde que preservado, guardado, resguardado: se todos sabem não é mais um bem raro. Nesse mesmo grupo focal notou-se a ideia da disputa de saberes, que é muito próxima à disputa pelo monopólio da competência e da produção de verdades (FOUCAULT, 1993):

a - É difícil você achar um promotor que, realmente, entenda de investigação; não é todo promotor que entende, que conhece investigação.

b - Falta a técnica de inquirição; a gente fez na nossa academia, o pessoal acha muitas vezes ... “Como esse cara falou isso na frente do delegado? Só pode ter apanhado”.

c - Tem que ter o preparo, ter o conhecimento... e outra, muitas coisas as pessoas querem do dia pra noite e não é assim, você está tá lidando com coisa complexa, muita coisa você não vai conseguir do dia pra noite, tem que trabalhar aquilo ali, você tem que fazer o negócio acontecer. Até você conseguir puxar do cara, da testemunha, a verdade... você sabe que ela sabe tudo, você sabe que ela sabe tudo, mas como é que você vai tirar aquilo ali pra jogar no papel?

Qualidade, efetivo disponível, capacitação, conhecimento, falta de interação entre as instâncias – os depoimentos apontam o caráter estanque dos processos, a perspectiva de controles que não funcionam, as articulações inexistentes. Ultrapassando esta leitura da realidade feita pelos atores, as ciências sociais têm buscado novos paradigmas a partir dos quais compreender processos e procedimentos. Assim, a abordagem a partir da existência de um sistema frouxamente articulado (VARGAS, 2014) avança ao afirmar que esta é a característica e a forma de funcionamento do sistema. Essa proposta, deixando de lado a negatividade, permite detectar o jogo de forças, os interesses e os mecanismos de funcionamento do sistema, mecanismos que se tornam invisíveis (ou invisibilizados) por este diagnóstico de que “nada funciona”. Refletir sobre o “como” assume predominância em relação ao “por quê”. Para tanto, as representações sociais dos atores do SJC são relevantes.

Caso se pretendesse analisar as razões para o funcionamento do sistema ser representado dessa e não de outra forma, possivelmente os caminhos metodológicos seriam outros. Contudo, a análise das representações e dos motivos, conforme elaborados pelos atores do sistema de justiça criminal, ganha relevância como condição de compreensão das práticas. Tal abordagem aproxima-se de preocupações também expostas por Garland (2008), para quem os campos do controle do crime e da justiça criminal passam pela emergência de uma reconfiguração com novas racionalidades e novas práticas que certamente terão desdobramentos nas práticas e nos sentidos dos elementos neles existentes. Daí a ênfase por ele atribuída às “qualidades *estru-*

*turais* ou *modeladoras* do campo – suas regras discursivas, suas lógicas de ação, as restrições sistêmicas sobre aquilo que pode ser afirmado ou não” (GARLAND, 2008, p. 73).

Uma dessas reconfigurações parece questionar a figura do delegado, o qual, diante da complexidade dos processos e fluxos, não teria mais o significado – simbólico sobretudo – e o prestígio outrora já ostendados. As tensões entre delegados e agentes são apontadas por promotores como fonte de inoperância do sistema e de tensão entre as categorias profissionais. Eles assim se expressaram:

a - Geralmente, quando tem oitiva [...], os agentes vão lá e conversam, eles gostam de conversar, e o que eu noto? Eles se sentem muito desprestigiados. Eles fazem tudo, o delegado leva todo crédito e é uma coisa muito hierarquizada, assim, o delegado é alguém que, na visão deles, fica muito sentado na cadeira e não vai a campo; não é alguém que está lá, que acompanha, porque às vezes tem um conhecimento que é técnico, de técnica de investigação, sei lá, crime de informática e o delegado não sabe nada de informática e ele é o diretor daquela investigação e ele, às vezes, determina algo que nem é relevante; nem todo delegado é aberto ao diálogo e ter a humildade de... é o que eu noto.

Porque os agentes, os sindicatos de agentes estavam a favor da investigação pelo MP, e os delegados não. Os delegados, eles ligavam para o MP não investigar e os subordinados, que eram os agentes tanto da Federal quanto da Civil, eles eram a favor do Ministério investigar. Então você via, claramente, essa cisão na própria polícia.

Na disputa de poder entre agentes e delegados, os primeiros acabam boicotando os delegados e indo direto ao MP para falar com os promotores. Os delegados são representados como *outsiders* (ELIAS, 1994): sentados na cadeira, não vão a campo e, ainda assim, levam os créditos do investigação.

Garland (2008, p. 72) pontua que não é possível imaginar que as tendências sociais e penais caminhem de modo articulado, e que haja sempre uma causalção homológica ligando essas tendências. Isso seria negar as evidências em sentido inverso:

As estruturas, sobretudo as mudanças estruturais, são propriedades emergentes, que resultam das ações recorrentes e reiteradas dos atores que ocupam o espaço social em questão. A consciência desses atores – as categorias e estilos de raciocínio com os quais eles pensam, e os valores e responsabilidades que guiam suas escolhas – é assim um elemento-chave na produção da mudança e na reprodução das rotinas, sobre o qual deve cair importante foco num estudo deste tipo[... ] entendimento destes atores acerca de sua própria prática e do sistema no qual trabalham é crucial na formação da operação das instituições e dos mecanismos sociais nos quais eles estão inseridos. Os discurso e retóricas – e as racionalidades baseadas no conhecimento ou no valor que eles envolvem – serão, assim, tão importantes quanto a ação e as decisões, para a finalidade de produzir provas sobre as características do campo. (GARLAND, 2008, p. 74).

Com outra abordagem e a partir de objetivos distintos, o autor defende, assim,

aquilo que aqui se considera uma análise de representações sociais, visando à compreensão deste campo – conforme a terminologia bourdieusiana, da qual o próprio Garland lança mão.

Nesse contexto, cabe verificar como os juízes participantes dos grupos focais estão de fato em um campo de disputa pelo monopólio da competência, imputando às outras instâncias de funcionamento do sistema a responsabilidade pelo “nada funciona, tudo é precário”:

a - As delegacias também são muito precárias e o que eles fazem é só dar andamento em inquéritos com pessoas que foram presas em flagrante, porque na verdade não tem investigação. Hoje a gente vê que na Polícia Civil não existe investigação, procurar a autoria de um crime, não existe, então eles dão andamento à pessoa presa em flagrante, dá andamento naquele inquérito porque sabe que é ali, mas não fazem investigação.

Reconhece-se que roubos, violência doméstica, tráfico e brigas de bar, por exemplo, permitem flagrantes; já para homicídios,

b - Pouquíssimos. Nós temos representação por prisão temporária e depois preventiva, mas flagrantes são muito poucos, por conta disso, acontece de madrugada, ninguém viu e a polícia não está ali, então não prende, então são pouquíssimos presos em flagrante. O homicídio tem de ser investigado ali, na hora, depois as provas vão se perdendo.

c - A perícia é feita pra falar o óbvio. Perícia teria que ser uma coisa mais aprofundada, eles fazem o laudo mas é esse básico.

E a Polícia Militar, segundo a representação dos juízes, é vista como:

c - muito fracos, assim, eles não lembram dos fatos depois.

b - Flagrantes são poucos, dois ou três são flagrantes; os demais não têm autoria, aí vem à prisão “Disse fulano que o trâmite foi por ciclano”.

c - A semana retrasada, em quatro dias, houve sete flagrantes de homicídio com autoria, sete em quatro dias.

Nesta disputa, que também implica algum grau de tensão, as perícias da Polícia Civil e da Polícia Técnica são frequentemente desqualificadas:

a - Quando o IML tem que ir pra Luziânia, tem muitos processos já na fase das ligações finais que ainda não temos nem os laudos finais.

b - Nem o laudo de necropsia.

Sobre o tempo para elaboração de um laudo, consideram os juízes que:

c - Elaborar não demora muito, o que demora é eles enviarem, remeterem ao juiz, tem processo que tem um ano e eu não tenho o laudo ainda. Tem processos antigos que eu tenho acompanhado agora, inclusive esses, que eu tenho lá em Águas Lindas, 79 processos.

d - Eu fiz um júri quarta-feira que não teve, fiz o júri sem os laudos, sem nenhum exame de corpo de delito porque era tentativa, não tinha o laudo do confronto balístico, não tinha o laudo médico, não tinha absolutamente nada. Foi pedido pro IML de Luziânia e o IML de Luziânia disse que não constava, porque não consta? Uma falha que eu observei lá em Águas Lindas: chega à De-

legacia e foi tentativa de homicídio, o policial ou o agente, em vez de encaminhar o pedido de requisição para fazer o exame ele entrega pra vítima. A vítima não vai lá fazer o exame, a vítima não vai até Luziânia fazer, nem que fosse no hospital a vítima não vai trazer depois lá no Juiz.

A disputa parece um pouco menos acirrada entre juízes e o Ministério Público; ao menos é o que indicam alguns depoimentos, que apontam a existência de promotorias especializadas. O que não significa que as críticas sejam poupadas:

b - Mas não há uma atuação muito proativa do Ministério Público. É uma crítica, só que no país inteiro essa situação...

A ausência de recursos e a precariedade material, mas sobretudo substantiva, no sentido do preparo, treinamento, formação, mostra-se recorrente, nas diferentes instâncias. Os depoimentos tratam com algo indistinto a polícia – instituição da segurança pública – e os policiais, indivíduos membros das agências de controle. Esse fato tem desdobramentos quando se trata de pensar responsabilidades, de levar o policial à corregedoria, além de interferir nos processos de construção identitária destes indivíduos, que não têm, por vezes, condições de se definirem como seres independentes do contexto institucional que os rodeia e abarca.

d - Não tem agentes, não tem material de expediente, não tem impressora... [...] Os carros vivem quebrados. Por exemplo, ontem o delegado me visitou com um pedido de representação e falou “Doutora, será que o Conselho da Comunidade poderia comprar um computador? Nos ajudar com um computador e uma impressora porque o nosso quebrou e nós não temos!”

b - A polícia não funciona. É... a polícia não funciona em Goiás porque praticamente a Polícia Civil de Goiás não existe, é pró-forma, não existe, você tem dois delegados e um agente numa cidade de 100 mil habitantes. A polícia em Goiás não existe mais, ela faz o flagrante e entrega ao Judiciário, somente isso. De 100 júris que eu fiz recentemente, se eu não me engano um ou dois tinham laudo de local de crime, um ou dois; laudo de confronto balístico nenhum. É comum se fazer júri também sem sequer laudo cadavérico ou sequer... eu já fiz júri só com a certidão de óbito no processo pra provar que o cara tinha morrido.

Voltando às representações e a seus pressupostos, o relevante a se tomar em consideração é que tais discursos orientam condutas, informam práticas, mesmos que sejam ao inverso; é como se os atores do sistema estivessem a dizer: com tais precariedades, é impossível se trabalhar bem.

d - Se vocês entrarem no site da Polícia Técnica de Goiás, a região que atende Formosa atende quase 30 cidades, é toda a região nordeste da cidade de Goiás, tem um perito – um perito para quase 30 cidades. O dia que ele está de plantão tem perícia, no dia que ele não está não tem; Fica por isso mesmo e o processo segue só com a informação de que a pessoa morreu.

a - O MP é passivo.

b - É passivo, e essa situação... e a polícia inexistente.

b - Mas a polícia é inexistente porque o MP também é passivo, é um dos itens, não que dizer que o MP é responsável por tudo.

a - Mas o MP tinha que atuar... a cúpula do MP acionando o MP para que ele estrutu-

rasse a polícia, só que a gente sabe que não funciona assim.

Conforme esclarecem Machado e Porto (2015, p. 10) “As pesquisas realizadas sobre homicídios apontam que a prova técnica ou científica é fundamental para o esclarecimento da autoria dos crimes”. Ao mesmo tempo constata-se que ela não existe. Excluindo-se Luziânia e Formosa, nas demais localidades não há de fato polícia técnica. Quatro peritos participaram do grupo focal, três homens e uma mulher, com alguma experiência, pois possuíam entre 7 e 16 anos de serviço na área, como médico legista, biomédicos (dois) e farmacêutico. Em Luziânia, o efetivo é de nove peritos, chegando a comportar 14 profissionais na medicina legal, o que significa um incremento se comparado aos anos anteriores. No entanto, as distâncias são muito longas entre os locais, dificultando as idas e vindas à sede.

Para os peritos, o deslocamento é registrado como o problema mais sério, pior mesmo do que insuficiências de recursos materiais:

c- Aqui na região do entorno o nosso problema mais é o descolamento de atendimento, porque a área de atendimento é muito distante uma da outra, e por ter a característica de muita morte violenta em via pública, o isolamento, até chegar no local [...] difícil a gente chegar lá e a gente tem que chegar rápido ao local do crime.

Não tendo equipes suficientes para cobrir a área, os profissionais se sentem sobrecarregados:

c - No final do plantão você está morrendo, exaurido.

d - A gente consegue atender, mas não a

contento; se demorar muito a gente acaba fazendo uma cadeia de perícias, uma atrás da outra.

e - De homicídio eu já fiz cinco entre seis horas da tarde e três horas da manhã.

Os profissionais queixam-se de não existir diferença de perícia segundo o tipo de crime, quando deveria haver:

a- Eu vejo uma diferença clara, geralmente na briga de bar o autor é desconhecido; no passional o autor é praticamente conhecido, então certos vestígios são óbvios, por exemplo, se ele morava na casa a impressão digital dele vai estar em toda casa. Esse tipo de tratamento eu acho que a gente já faz, agora...

e - Agora tem uma diferença entre local aberto e local fechado... local fechado... O volume do trabalho também, certamente, afeta a qualidade do serviço...

f - Com certeza.

Estas razões ou justificativas suscitam considerações: as questões não se resumem à suficiência ou insuficiência da Polícia Técnica, como afirmam os participantes dos grupos focais. Seria possível pensar que os indivíduos, para se entenderem em realidades e contextos novos, ou não familiares, acabam por inseri-los no estoque de conhecimentos de que dispõem, tornando-os familiares. Nesse ponto, vale citar Moscovici, para quem “a finalidade de todas as representações é tornar familiar algo não-familiar, ou a própria não familiaridade” (2003, p. 54).

A população residente na área metropolitana de Brasília está exposta a violências e fragilidades decorrentes da ausência de infraestrutura e equipamentos urbanos para o conjunto

da região<sup>1</sup>. À luz da TRS, para além da carência de recursos e dos entraves burocráticos, há mais que se analisar. Trata-se de um espaço que pertence juridicamente (de direito) a Goiás – estado vizinho e de onde foi retirada a área que hoje compõe o Distrito Federal – mas que se insere no Distrito Federal, já que é composto por “cidades-dormitório”. Isso significa que a maioria da população depende do emprego e dos equipamentos urbanos mínimos (de segurança, saúde, lazer e educação) do Distrito Federal, sejam eles suficientes ou não. Os governos das duas áreas se acusam mutuamente quando se trata de atribuir deveres e responsabilidades ou de apontar falhas e culpados pelo vazio político e administrativo no qual a região se tornou. Já chamada de baixada federal<sup>2</sup>, a região encontra-se controlada por traficantes, que dividem espaços e poderes e confinam a população local a uma lógica do terror e do medo (PORTO, 2010).

Na prática, as disputas administrativas, os interesses diversos ou a falta de interesse político pela região impedem ou dificultam que os governos das duas regiões, Goiás e DF, trabalhem em parceria, estratégia que poderia contribuir para atenuar a situação atual de ausência do poder público e de precariedade para uma sobrevivência com dignidade.

É intenso o noticiário sobre a violência na região: compreende o envolvimento e morte de adolescentes no tráfico, a morte de policiais no exercício de suas atividades ou fora desse, as acusações das famílias de vítimas de violência (que, por medo, não se identificam) sobre envolvimento de policiais com o tráfico de drogas e armas, a

utilização, para o tráfico, de adolescentes e de modelos, que despertam poucas suspeitas. São contextos explosivos, no entanto, a repercussão no plano das políticas parece depender do quanto afetam o plano piloto (já que, pela distância, pouco ou quase nada afetam o centro de poder goiano). A ausência dos mecanismos urbanos de toda natureza recheia o noticiário escrito e televisivo sem, contudo, se transformar em acontecimento no sentido jornalístico. Em outras palavras, a depender de quem mata e de quem morre e a depender de onde os crimes e a violência se situam, o imaginário popular (aí incluída a mídia) não se mobiliza da mesma forma. Indivíduos vivos que já tenham sido condenados ou que tenham passagem pela polícia são os primeiros a se encaixarem na sujeição criminal; mortos não suscitam prioridade alguma no processo de elucidação do homicídio. Assim, quando representam a situação, os respondentes dos grupos focais preferem, de modo rápido mas também menos comprometedor, acessar as razões costumeiras (o familiar) ligadas a precariedade de condições de trabalho, aumento da demanda, ausência de infraestrutura, etc. Problemas que de fato existem, mas sozinhos ou vistos de modo isolado não se afiguram capazes de dar conta da compreensão do contexto em questão.

Por trás da queixa relativa à pouca integração (ou mesmo a ausência de integração) entre os atores do campo percebe-se uma sub-reptícia disputa por saberes que, como assinala Foucault, é uma disputa por poderes:

estas relações de “poder-saber” não devem

(então) ser analisadas a partir de um sujeito do conhecimento que seria ou não livre em relação ao sistema de poder; mas é preciso considerar ao contrário que o sujeito que conhece, os objetos a conhecer e as modalidades de conhecimentos são outros tantos efeitos dessas implicações fundamentais do poder-saber e de suas transformações históricas (Foucault, 1993, p. 30).

Para Foucault, poder e saber se tensionam e disputam mas também se complementam e definem as formas e os limites possíveis do conhecimento. Cada um dos atores em cena se relaciona com os demais como em um campo de batalha cujas armas são situações e processos de conhecimento mas, sobretudo, as condições de sua definição e das possibilidades e limites de se fazerem conhecer e se reconhecerem como detentores de poder.

Este conjunto de depoimentos explicita algumas das características das representações sociais que, conhecidas do pesquisador, tornam-se um instrumento importante de conhecimento da realidade. Assim fica clara nas falas dos participantes a necessidade de nomear, classificar, como procedimento; configura-se aquilo que Moscovici (2003, p. 60) define como ancoragem e objetivação, mecanismos característicos das RS. O primeiro visa a ‘ancorar ideias estranhas, reduzi-las a categorias e imagens comuns, colocá-las em um contexto familiar’. Deficiência técnica, ausência de infraestrutura, falta de formação policial adequada, falta de interação entre os profissionais, quadro insuficiente de peritos, ausência de protocolos, são terminologias conhecidas e reconhecidas no universo de suas rotinas e

nomeá-las aponta o atingimento do segundo mecanismo, o da objetivação: que implica a transformação de “algo abstrato em algo quase concreto, transferir o que está na mente em algo que exista no mundo físico” (MOSCOVICI, 2003, p. 62).

É ainda Moscovici que auxilia na compreensão das funções sociais das representações ao afirmar:

No momento em que nós podemos falar sobre algo, avaliá-lo e então comunicá-lo – mesmo vagamente, como quando nós dizemos de alguém que ele é ‘inibido’ – então nós podemos representar o não-usual em nosso mundo familiar, reproduzi-lo como uma réplica de um modelo familiar. Pela classificação do que é inclassificável, pelo fato de se

dar um nome ao que não tinha nome, nós somos capazes de imaginá-lo, de representá-lo ( MOSCOVICI, 2003, p. 63).

Se da citação acima substituirmos o falar sobre algo mencionado por Moscovici por falar sobre o sistema de justiça criminal e se substituirmos o inibido por ineficiente fica claro o que está em jogo. Em outras palavras, passa a ser possível detectar o quanto de não dito e do indizível está implícito neste sistema de representações sociais dos operadores do SJC. Cabe a pesquisas como esta decifrar o não dito e o indizível em sua condição de valores, crenças e blocos de sentido que se confrontam a valores, crenças e blocos de sentido e significados que orientam o agir e as práticas dos muitos operadores envolvidos no sistema de justiça criminal.

- 
1. *Para mais detalhes sobre a configuração socioespacial e econômica da região, verificar Porto (2009b).*
  2. *Por comparação com a Baixada Fluminense, uma das áreas mais violentas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.*

## Referências bibliográficas

- BEATO FILHO, Cláudio C. **Políticas públicas de segurança e a questão policial**. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 13, n. 4, out./dez. 1999.
- BECKER, Howard S. **Outsiders**. Paris: Éditions Métailié, 1985.
- COSTA, Arthur Trindade M.; ZACKSESKI, Cristina; SORIA BATISTA, Analia; MACHADO, Bruno Amaral; PORTO, Maria Stela Grossi. **Avaliação dos homicídios na Área Metropolitana de Brasília**. *Relatório de Pesquisa*. Brasília: Ministério de Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, 2013.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_.; MACIEL, Welliton Caixeta. **“O Fluxo de Justiça Criminal dos Homicídios na AMB”**. In: COSTA, Arthur Trindade M; SORIA BATISTA, Analia; MACHADO, Bruno Amaral; ZACKSESKI, Cristina; PORTO, Maria Stela Grossi. *Avaliação dos homicídios na Área Metropolitana de Brasília. Relatório de Pesquisa*. Brasília: Ministério de Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, 2013. P. 131-237.
- DURKHEIM, Émile. **Les Formes élémentaires de la vie religieuse**. Paris: Quadrige Presses Universitaires de France, 1985.
- \_\_\_\_\_. **As Regras do Método Sociológico**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1971.
- \_\_\_\_\_. **Representações Individuais e Representações Coletivas**. In: \_\_\_\_\_. *Sociologia e Filosofia*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1970. P. 15-49.
- ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. **Os Estabelecidos e os Outsiders**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1994.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. Petrópolis: Vozes, 1993.
- GARLAND, David. **A Cultura do Controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.
- GIDDENS, Anthony. **A Constituição da Sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- JODELET, Denise. **Representações Sociais: um domínio em expansão**. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *As Representações Sociais*. Rio de Janeiro: UERJ, 2001. p. 17-44.
- KANT de LIMA, 1999; TRINDADE et al., 2010; ADORNO e PASINATO, 2010; TEIXEIRA MENDES, 2005; COELHO, 1986, 2005; SILVA, 2013; apud VARGAS, Joana Domingues. **Fluxo do Sistema de justiça criminal**. In: LIMA, Renato Sergio; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Orgs.). *Crime, Justiça e Polícia no Brasil*. São. Paulo: Contexto, 2014. p. 411-426.
- MACHADO, Bruno Amaral. **Justiça Criminal: diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões**. Barcelona/São Paulo: Marcial Pons, 2014.
- MACHADO, Bruno Amaral e PORTO, Maria Stela Grossi. **Violência e Justiça Criminal na área metropolitana de Brasília: representações sociais das elites do sistema de justiça**. 2015, mimeo.
- MISSE, Michel. **Sobre a Construção Social do Crime no Brasil: esboços de uma interpretação**. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Acusados e Acusadores*. Rio de Janeiro: Revan, 2008. p. 13-32.
- MOSCOVICI, Serge. **Representações Sociais – Investigações em Psicologia Social**. Petrópolis: Vozes, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Das Representações Coletivas às Representações Sociais: elementos para uma história**. In: JODELET, Denise (Org.). *As Representações Sociais*. Rio de Janeiro: UERJ, 2001. p. 45-66.
- \_\_\_\_\_. **La psychanalyse, son image et son public**. Paris: PUF, 1961/1976.

\_\_\_\_\_. **Prefácio.** In: JOVCHELOVITCH, S.; GUARESCHI, P. *Textos em Representações Sociais*. Petrópolis: Vozes, 1994a. p. 07-16.

\_\_\_\_\_. **A melhor forma de provar um pudim ainda é comendo-o.** In: *II Conference Internationale sur les représentations sociales*. Rio de Janeiro, 1994b.

PORTO, Maria Stela Grossi. **Sociologia da Violência: do Conceito às Representações Sociais.** Brasília: Editora Verbena, 2010.

\_\_\_\_\_. **Brasília, uma cidade como as outras? Representações sociais e práticas de violência.** *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 24, n.3, set./dez. 2009, p. 797-826.

SIMMEL, Georg. **Secret et Sociétés Secrètes.** Strasbourg: Ed. Circé, 1991.

SOUZA, Luiz Antonio Francisco de. Polícia, direito e poder de polícia. A polícia brasileira entre a ordem pública e a lei. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 43, abr./jun. 2003, p. 295-322.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Brasília: UnB, 1991. p. 79-127.

\_\_\_\_\_. A objetividade do conhecimento nas ciências sociais. In: COHN, Gabriel (Org.). *Sociologia*. São Paulo: Ática, 1986. Coleção Grandes Cientistas Sociais.

VARGAS, Joana Domingues. **Fluxo do Sistema de justiça criminal.** In: LIMA, Renato Sergio; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Orgs.). *Crime, Justiça e Polícia no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014. p. 411-426.

# Fluxos e dinâmicas do sistema de justiça criminal nas representações sociais dos operadores envolvidos

Maria Stela Grossi Porto

## Resumen

**Flujos y dinámicas del sistema de justicia criminal en las representaciones sociales de los operadores involucrados**

*Considerando el bajo índice de elucidación de homicidios en la Región Metropolitana de Brasilia y el alto grado de selectividad del Sistema de Justicia Criminal (SJC), el artículo se concentra en el análisis de los flujos y dinámicas de este sistema captados por la óptica de las representaciones sociales de los operadores del Derecho en la región. Se parte del presupuesto de que es tan relevante conocer las prácticas y los números que apuntan al funcionamiento del SJC como captar las representaciones que los operadores, en la condición de actores del sistema, elaboran sobre este. Si las formas de concretización de las prácticas pueden ser responsables de su mayor o menor eficiencia y rapidez, así como de sus efectos –perversos o positivos– en la dinámica general del SJC, las representaciones construidas por estos actores inciden igualmente sobre las mismas, orientando conductas que pueden reproducir, y transformar o resignificar, dichas prácticas. En última instancia se cree que el conjunto de las prácticas y de sus representaciones tiene desdoblamientos más o menos directos sobre la cantidad y las modalidades de homicidio que caracterizan a la región. La hipótesis que aquí se defiende es la de que, además de lo que apuntan los datos – numéricos o no– hay algo no dicho, y a veces un entredicho, que organiza prácticas y que no puede ser olvidado al comprender la naturaleza de las políticas de seguridad pública en general.*

**Palabras clave:** Sistema de justicia criminal. Flujos. Dinámicas. Prácticas y representaciones sociales. Operadores del sistema de justicia criminal.

## Abstract

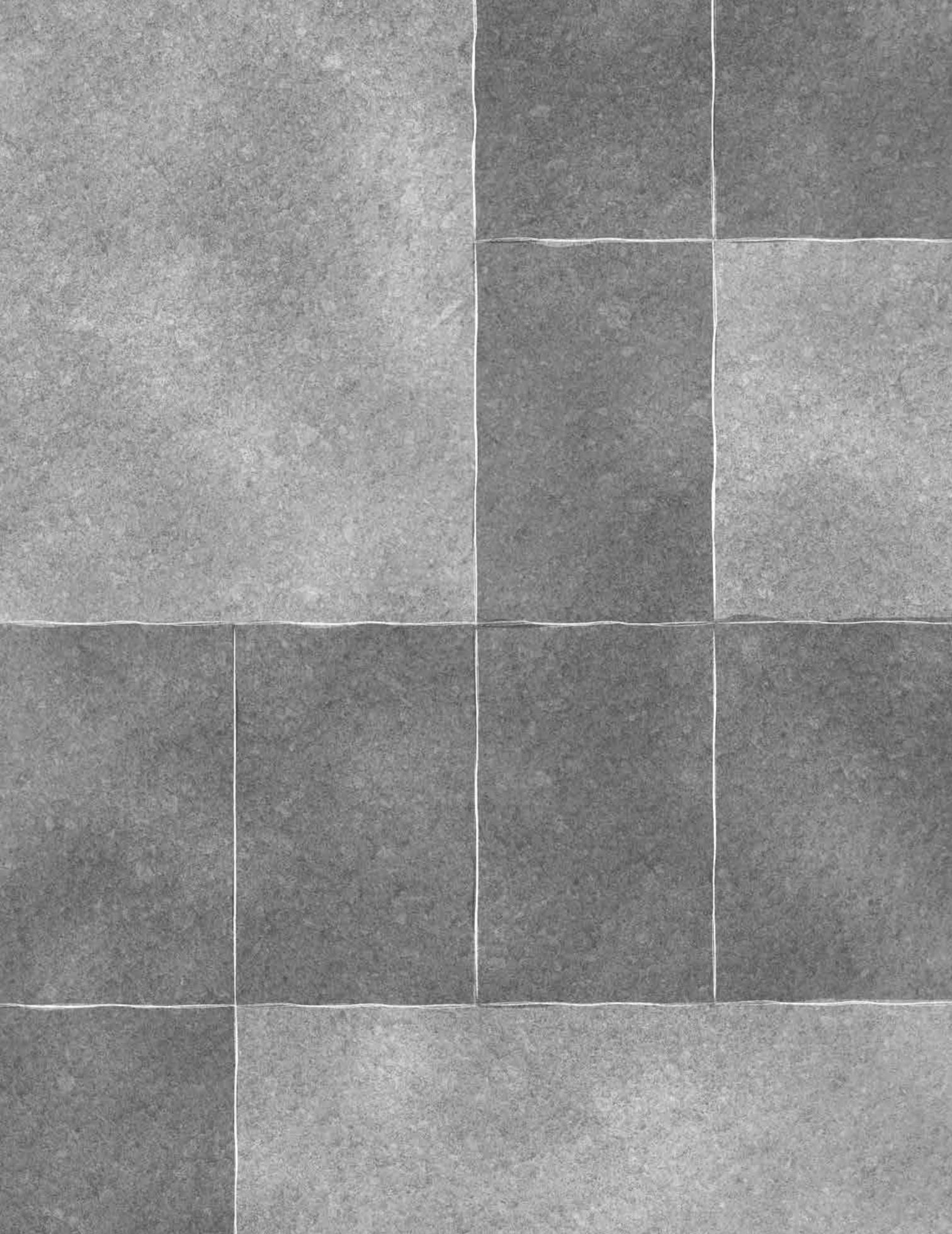
**Flows and dynamics of the criminal justice system and the social representations shared by its agents**

*The Brasilia Metropolitan Area is known for low crime clearance rates and a highly selective Criminal Justice System - CJS. This paper analyzes how views on the flows and dynamics of Brasilia's CJS Criminal Justice System were formed and integrated into a set of social representations shared by the legal professionals from this area. Underlying this paper is the assumption that grasping the social representations constructed by the actors of the CJS is as important as explaining the practices and figures underlying the operation of the CJS. Different practices may lead to greater or lesser speed and efficiency levels, and may have different impacts - either positive or deleterious - on the CJS. Likewise, social representations constructed and shared by the actors of the CJS may influence their professional practices by leading to either repetition or change of - and assignment of new meaning to - such practices. Both professional practices and their respective social representations are believed to have a greater or lesser impact on the number and types of murder committed in this area. This paper suggests that, in addition to facts and figures, some aspects remains unsaid, or implied, and that the latter may influence practices and, therefore, must be taken into account in any study on the nature of public safety policies.*

**Keywords:** Criminal justice system. Flows. Dynamics. Social practices and representations. Actors of the criminal justice system.

**Data de recebimento:** 27/11/2014

**Data de aprovação:** 27/01/2015



# Cooperação internacional e construção de um modelo original de polícia em Angola

## Cristina Udelsmann Rodrigues

*Pesquisadora em Estudos Africanos Interdisciplinares em Ciências Sociais no Instituto Universitário de Lisboa - ISCTE-IUL. Possui vasta experiência de trabalho em Angola e em outros países africanos de língua portuguesa, bem como experiência de pesquisa multidisciplinar internacional.*

 [crisrodrigues70@gmail.com](mailto:crisrodrigues70@gmail.com)

### Resumo

*A formação de oficiais de polícia angolanos, no âmbito dos diversos programas de cooperação em curso nesta área, concorre para a construção de um modelo de polícia original angolano. O final da guerra, associado ao desenvolvimento de estruturas de formação no país, bem como à elaboração de políticas públicas favoráveis ao desenvolvimento da polícia nacional, conduzem à consolidação de um modelo híbrido, fruto das múltiplas influências. Este modelo, contudo, incorpora progressivamente orientações mais democráticas. Este artigo analisa estas transformações tendo como base dados recolhidos em Angola no âmbito de uma pesquisa mais alargada sobre o contexto da cooperação internacional na área da formação de oficiais.*

### Palavras-Chave

*Polícia Nacional de Angola. Cooperação internacional. Modelo de policiamento.*

## INTRODUÇÃO

A formação de oficiais de polícia angolanos, no âmbito dos diversos programas de cooperação em curso nesta área, concorre para a existência de competências diversificadas que, na sua combinação, dão forma a um modelo original angolano. A circulação de pessoas entre países e culturas diferentes, independentemente das motivações, acaba sempre por transformar os indivíduos. Os oficiais angolanos formados no exterior transportam para Angola e para a sua atividade estas influências. Contudo, ao longo dos diversos anos de cooperação para a formação, Angola absorveu um conjunto diversificado de influências por meio dos formadores externos que contratou. Nesse conjunto de interinfluências, destaca-se a transformação dos modelos de trabalho e do modelo policial em geral, que acontece no contexto da mudança da sociedade angolana.

Este artigo, para além da perspectiva global sobre a transformação dos modelos policiais ao longo dos últimos anos, analisa alguns percursos individuais relacionados com a formação superior de oficiais da polícia angolana fora do país, discutindo a integração e adaptação de modelos de trabalho. Resulta de uma investigação no âmbito do projeto multidisciplinar *Circulações de Polícias em Portugal, África Lusófona e Brasil*, levado a cabo no

Instituto de Ciências Sociais de Lisboa<sup>1</sup>. Especificamente, e de forma integrada com os objetivos do projeto que transcorre em diversos países<sup>2</sup>, pretende-se com esta análise contribuir para a discussão das teorias antropológicas da mobilidade e das migrações, focando as questões da qualificação e da “circulação de cérebros” no âmbito da cooperação entre países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento. Esta análise amplia-se às dinâmicas de transformação dos modelos policiais e do papel que esta cooperação tem no seu conjunto, nomeadamente na construção de um modelo de atuação mais próximo do cidadão e com maior atenção a questões relacionadas com direitos humanos.

A perspectiva de análise centra-se na constatação de que a formação fora de Angola e a formação em Angola feita por expatriados contribuem não só para profundas mudanças individuais dos oficiais, no que diz respeito a valores e atitudes, como também estas influências nas formas de trabalho, características de contextos sociopolíticos diversificados, integram-se à sociedade em transformação e contribuem para a produção de um modo de trabalho novo. Esta dinâmica de intercâmbios e de múltiplas colaborações e influências internacionais resulta numa certa originalidade angolana, produto

da adaptação aos contextos e à história do país, concorrendo para a construção de um novo modelo, considerado por muitos oficiais entrevistados como “verdadeiramente angolano”. Esta perspectiva corrobora a ideia de que as noções “ocidentais” de polícia possuem traduções específicas no contexto do Sul global (HILLS, 2014b), mesmo que por vezes haja o risco de esta “adaptação” não resultar na construção do Estado tampouco em desenvolvimento, como é o caso de países como a Somália (HILLS, 2014a).

A análise baseia-se em dados quantitativos e qualitativos obtidos em pesquisa documental e em pesquisa de campo envolvendo entrevistas em profundidade com policiais (24 oficiais, 22 do sexo masculino, com idade entre 30 e 60 anos), formados sobretudo em Portugal (e alguns em outros países). A amostra foi definida por conveniência, por meio da metodologia de bola de neve. Os entrevistados indicaram sucessivamente ao longo do trabalho outras pessoas que poderiam fornecer informações válidas e pertinentes<sup>3</sup>. Esta estratégia revelou ser bastante eficaz, tendo em conta o contexto angolano, um país saído de uma guerra civil duradoura e com muitos problemas de criminalidade associados sobretudo ao crescimento urbano explosivo durante os cerca de 30 anos de conflito. A referência aos entrevistados, ao longo do texto, é abreviada, de forma a permitir, por um lado, identificar o tipo de oficial entrevistado e, por outro, preservar o seu anonimato.

### **MOBILIDADE E FORMAÇÃO: EFEITOS OBJETIVOS E SUBJETIVOS**

O processo de globalização dos sistemas de mobilidade iniciou-se no final dos anos 1970

(URRY, 2007), o que implicou fluxos variados, envolvendo países de diversos contextos sociais e econômicos, com classificações distintas segundo índices de desenvolvimento. Nos países em desenvolvimento, as transferências monetárias quer de conhecimentos que ocorrem ao longo das migrações ou no regresso são quase sempre perspectivadas como um balanço positivo, em que pese a fuga de cérebros que possam representar em alguns casos. De uma “perspectiva do Sul” é possível questionar, ainda, se os efeitos das mobilidades e migrações mundiais se mostram positivos em geral, com transformações sociais e econômicas por si só nesses contextos. Isso porque, para além das remessas ou das transferências de conhecimentos, recorrentemente indica-se a necessidade de outras mudanças conjugadas nos países do Sul condizentes ao desenvolvimento, nomeadamente a reforma da propriedade fundiária, o combate à corrupção, a melhoria de transportes e comunicações, a saúde, a educação e o bem-estar (CASTELS; WISE, 2007:10).

Existe um interesse renovado entre os agentes de desenvolvimento no sentido de olhar para as migrações não só em função dos efeitos que as remessas têm como instrumentos de desenvolvimento mas também para as possibilidades de utilizar a migração de retorno como um *brain gain* (OLESEN, 2002; SKELDON, 2008), como forma privilegiada de intercâmbio de conhecimentos e como acesso e interligação a redes internacionais (PLAZA; RATHA, 2011, p. 1; RATHA et. al., 2011, p. 7). A mobilidade internacional de talento inclui as noções de *brain drain* e de circulação de cérebros (SOLIMANO

WORLD INSTITUTE FOR DEVELOPMENT ECONOMICS RESEARCH, 2008), integrando as diversas possibilidades de intercâmbio por meio da formação.

A emigração angolana gera efeitos diretos importantes nas remessas enviadas para Angola pelos membros migrantes das famílias (TINAJERO, 2009), inclusive entre os estudantes beneficiários de bolsas de estudo (FARIA, 2009). No regresso, essa emigração traz ainda para o país um conjunto de competências técnicas e profissionais, de modo a contribuir para um saldo positivo entre o investimento e o retorno de modo prático, assumindo-se em grande parte dos casos como *brain gain*. Ao entender a migração para estudo no exterior – à semelhança do que acontece com a migração por outros motivos – como um “campo de intensa reformulação de identidades e de contatos com a diferença, reforçando um sentido de identidade ‘estrangeirada’ de matiz europeu, que será reconfigurado no momento de retorno e de reingresso na sociedade angolana” (FARIA, 2009, p. 61), reconhece-se a importância da transformação individual, tanto de caráter objetivo como subjetivo, bem como os seus potenciais efeitos na sociedade. Existe um reconhecimento de que a formação no exterior produz alterações na prática laboral e também na vida familiar e social: “Até aos meus filhos transmito os valores que adquiri, de disciplina, de ambicionar uma formação” (O. B., oficial formado em Portugal, maio 2014).

A circulação de conhecimento através de atividades de formação que implicam a contratação de formadores estrangeiros – nomeada-

mente no âmbito de protocolos internacionais – é igualmente passível de gerar transformações objetivas e subjetivas nas sociedades, na medida em que, agarradas aos conhecimentos técnicos, são também disseminadas perspectivas de caráter subjetivo, relacionadas com ideologias e formas de perspectivar a economia, a sociedade, os valores, entre outros.

No segmento específico dos oficiais de polícia, a combinação de conhecimentos e competências adquiridos, quer em formação no exterior quer em formação feita por estrangeiros, produz efeitos mais amplos, particularmente em termos da construção de um modelo original de polícia. Em Angola, este integra influências de diversas experiências de atuação e formação, combina perspectivas mais democráticas e menos democráticas da sociedade e da polícia, modos de atuação e gestão diversificados, mais e menos militarizados, constituindo-se como resposta às mudanças sociais, políticas e econômicas que ocorrem no país.

Reconhece-se frequentemente que as reformas e as respectivas formações, preconizadas pelos países em desenvolvimento, possuem capacidade limitada de mudar as sociedades e a forma como atuam as suas forças policiais, como é exemplo a Nigéria, que aparentemente continua a ter uma polícia brutal e corrupta, apesar das reformas e do apoio externo (HILLS, 2008). As políticas públicas não representam condição determinante para que a mudança ocorra e, no que se refere a mudanças de carácter sociocultural, os ritmos e a profundidade da mudança variam consoante os contextos.

## COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA ÁREA DA FORMAÇÃO DE OFICIAIS

Logo após a independência em 1975, no contexto do início da guerra civil angolana e no quadro mais amplo da Guerra Fria da constituição dos blocos capitalista e socialista (em que se enquadrou Angola), iniciam-se os primeiros acordos de cooperação internacional visando a formação de quadros, sendo o primeiro celebrado com Cuba. Esta colaboração foi a mais duradoura, quase exclusiva até os anos 1990, quando se iniciaram outras cooperações, que coincidiram com a abertura do país ao multipartidarismo acompanhada de liberalização econômica.

Angola desenvolveu, portanto, ao longo dos anos, várias cooperações internacionais de formação policial, sobretudo como país receptor de formação. O maior contingente formado no âmbito da cooperação internacional foi formado em Cuba ou em Angola por cubanos, sobretudo a formação básica e de algumas especialidades, resultado dos acordos estratégicos e políticos de longa data. Atualmente, contudo, pode-se dizer que em termos de formação de quadros destaca-se a cooperação não só com Cuba, como também com Portugal, Espanha, Brasil, Rússia, Moçambique, Cabo Verde e Israel (SÁ, 2013). A cooperação com países como Portugal e Espanha é considerada mais especializada. Em Portugal, esta formação é especificamente orientada para as ciências policiais e para a formação de nível superior, com cinco anos de duração e equivalência a mestrado.

Como exemplo, a cooperação com Portugal iniciou-se apenas em 1997, inserida no programa bilateral baseado no Acordo Especial

de Cooperação em Matéria de Segurança Interna, assinado entre o Ministério do Interior de Angola e o Ministério da Administração Interna de Portugal (Decreto-lei 25/97, de 31 de maio de 1997). No âmbito desta cooperação, ficou estabelecida a participação de alunos angolanos nos cursos de oficiais ministrados pelo Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI), em Lisboa, que já se tinha iniciado em 1993. Desde essa data, o ISCPSI já formou 47 oficiais – licenciados e, mais recentemente, mestres. Em 2013, nove alunos angolanos frequentavam o instituto. Os alunos angolanos representam 43% do total de formandos cooperantes desde o início do curso, contudo, o número de formados ao longo dos anos tem diminuído. Em comparação com outras formações em outros países, os oficiais referem que o curso em Portugal é mais exigente, de maior nível e reconhecimento internacional, constituindo-se como fator de distinção e de prestígio:

Não são todos que terminam [a formação] (N. C., oficial formado em Portugal, maio de 2014).

O nível de exigência [em Portugal] felizmente foi elevado, o que incutiu em nós aspectos como responsabilidade e profissionalismo, o que permitiu que muitos destes estudantes tenham hoje cargos de responsabilidade (M. F., oficial formado em Portugal, maio de 2014).

Enquadrado na tendência para o gradual aumento da formação feita em Angola, Portugal propôs recentemente enviar formadores para o ISCPSI, e atualmente discute-se o financiamento da mesma, já que a competição com os professores cubanos, que optam por residir em Angola, coloca a cooperação portuguesa em desvantagem.

Em suma, são vários os países em que os oficiais angolanos são formados e em diferentes áreas, para além das ciências policiais. No plano mais global, a polícia angolana participa de reuniões de chefes de polícia da CPLP (Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa), da SADC (Southern African Development Community) e da SARPCOO (Southern African Regional Police Chiefs Cooperation Organisation), cooperando também com a Interpol e com a Europol. A cooperação policial internacional angolana é gerida pela Direção Geral da Administração Interna. Angola é igualmente um país “formador” internacional bastante reconhecido na região. A Polícia Nacional de Angola (PNA) forma agentes em diversas áreas e níveis em países lusófonos – São Tomé e Príncipe, Cabo

Verde, Guiné-Bissau – e na Guiné Equatorial, Congo Brazzaville, República Democrática do Congo e Namíbia.

Continua a ser significativo o número de alunos angolanos a estudar fora do país, bem como o dos alunos que, em Angola, recebem formação ministrada por professores estrangeiros.

A cooperação com Cuba é a mais antiga e a mais contínua, por isso mesmo envolve o intercâmbio de contingentes significativos de docentes e discentes. Embora Angola tenha deixado o bloco e o modelo político socialista há vários anos, mantém a colaboração nesta área de forma intensa, como em várias outras áreas da educação, fato que será mais adian-

**Tabela 1 - Número de policiais formados no âmbito de acordos de cooperação. Angola – 2014**

	<b>Alunos em Angola</b>	<b>Alunos no exterior</b>
<b>Total</b>	<b>4.860</b>	<b>432</b>
Ministério do Interior de Cuba	4.474	184
Administração Interna de Portugal	234	10
Ministério do Interior de Espanha	152	16
Moçambique		8
Brasil		34
Cabo Verde		4
SARPCOO (vários países)		176

Fonte: DNRH/PNA, 2014b.

te discutido. O predomínio do contingente formado em Cuba e a intensidade da formação em cursos técnicos oferecidos nesse país continuam a marcar o modelo e a forma de atuação e trabalho dos policiais em Angola, daí que a integração e a transmissão de outros procedimentos, valores, modelos, encontre maiores resistências.

Apesar do distanciamento de Portugal nos anos 1980, fruto da descolonização, e de a cooperação com Cuba ter se destacado, a ‘reaproximação’ entre Angola e Portugal bem como com outros países europeus, como a Espanha, significou a possibilidade de uma reaproximação dos sistemas modernos de trabalho policial dos países ocidentais. O fato de alguns oficiais terem feito formação em Portugal permite, por exemplo, que acessem os cursos de mestrado portugueses, em áreas jurídicas e criminais, o que de outra forma seriam muito difícil com os diplomas obtidos em Angola ou mesmo em Cuba.

Apesar de ser mais elevado o peso de Cuba no total da formação no exterior ou daquela feita em Angola por estrangeiros, na formação superior os cursos em Cuba são considerados comparativamente menos exigentes:

Por exemplo, uma tese de mestrado [em Cuba] tem 40 páginas e é muito mais fácil do que fazer uma tese em Portugal (A. S., oficial formada em Portugal, abril de 2014).

Estou a fazer um mestrado em Cuba; vem cá um professor cubano e orienta as teses. Fazemos o mestrado à distância. Depois iremos fazer a defesa. Podemos escrever as teses em português. Mas não é a mesma coisa porque não é presencial (N. C., oficial formado em Portugal, maio de 2014).

## CONSTRUÇÃO DO MODELO ANGOLANO: INFLUÊNCIAS DIVERSAS E AUTONOMIZAÇÃO

### *Transformações da polícia em Angola*

A constituição de um corpo policial em Angola data do período colonial, podendo ser considerado como ano da sua formação 1837, quando foi criada a Companhia de Segurança Pública pelo então Governador-geral Manuel Bernardes Vidal (SÁ, 2013). O Corpo de Polícia de Luanda foi constituído 50 anos mais tarde, e evoluiu depois para uma Companhia de Polícia de Luanda. Em 1923 foi ainda criado um Corpo de Polícia da Província de Angola, subordinado ao Governador-geral, que foi logo substituído em 1929 pelo Corpo de Polícia de Segurança Pública de Angola (PSPA) – à semelhança da Polícia de Segurança Pública da metrópole –, que se localizava em Luanda e em cada um dos distritos. Desde essa altura, autonomizaram-se as seções de Polícia Fiscal, de Investigação Criminal (PIC) e de Identificação Criminal. A partir de 1961 seguiram-se outras reorganizações internas, sobretudo devido à situação política que começava a alterar-se no país. O número de efetivos da Polícia de Segurança Pública (PSP) aumentou e foi criada a Polícia Judiciária (extinguindo-se a PIC), reforçando-se a PIDE – Polícia Internacional e de Defesa do Estado, a polícia do regime fascista português – e o exército.

Depois da independência em 1975, o Governo de Transição determinou que a PSPA se passasse a designar Corpo de Polícia de Angola, marcando a mudança política e social do país. Elementos e chefias dos diversos movimentos de libertação integraram o Corpo de Polícia de Angola. Contudo, com o aumento dos confron-

tos entre estes, que conduziram à guerra civil, a polícia passou a ser reorganizada exclusivamente pelo Comandante Santana André Pitra Petroff. Em 1976, e no contexto das reformas políticas de orientação socialista, a polícia passou a designar-se Corpo de Polícia Popular de Angola e a Escola Prática de Polícia tornou-se a Escola de Polícia Mártires de Kapolo. Na época, a polícia dependia do Ministério da Defesa, mas logo em 1978 foram transferidos para a recém-criada Secretaria de Estado da Ordem Interna o Corpo de Polícia, a Polícia Judiciária, a Inspeção dos Serviços Prisionais, a Viação e Trânsito, entre outros. Isto fez com que se extinguisse o Corpo de Polícia Popular de Angola e fosse criada uma Direção Nacional da Polícia Popular, logo no ano seguinte, enquadrada ainda numa nova reorganização geral que transformava a Secretaria de Estado em Ministério do Interior, ministério que perdura até hoje. Em 1986 e sob a direção de Fernando da Piedade Dias dos Santos, foi aprovado novo regulamento para a polícia, deixando de existir a designação de Diretor Nacional, que foi substituída pela de Comandante-geral. A Polícia de Investigação Criminal, a de Inspeção e Investigação das Atividades Económicas e a Polícia de Instrução Processual foram integradas, datando portanto desse ano o conceito de Polícia Integral.

Em 1991, antes das primeiras eleições, a polícia angolana adquiriu a designação que mantém até hoje, Polícia Nacional de Angola. Estas alterações, ao longo dos últimos anos, ilustram as transformações por que passou a instituição: “O CPA [Corpo de Polícia de Angola] passou a CPPA [Corpo da Polícia Popular de Angola] e depois, em 1992, a PNA [Polícia Nacional de Angola]. Foi muita mudança” (A. J., oficial formado em Portugal, maio de 2014).

Depois do final da guerra civil, em 2002, a PNA passou a orientar-se por um Plano de Modernização e Desenvolvimento, que inclui uma forte e prioritária componente de formação de quadros. Destaca-se, neste esforço, a criação do Instituto Médio de Ciências Policiais, que posteriormente passou a Instituto Superior de Polícia Osvaldo de Jesus Serra Van-Dúnem, e mais tarde do Instituto Médio de Ciências Policiais Santana André Pitra Petroff, em Benguela. A Polícia Nacional é chefiada por um Comandante-geral com estatuto equiparado a Vice-ministro, dependendo do Ministro do Interior, e abrange um Comando-geral e Comandos Provinciais<sup>4</sup>. Mantém-se, portanto, o modelo integral e a chefia máxima única que acumula um grande poder no âmbito policial, representando a originalidade e hibridez do modelo angolano, resultado das diversas reconfigurações ao longo da história recente.

### *Da guerra à paz, de militar a menos militar*

As funções policiais e os modos de atuação, durante a guerra, eram, como seria de esperar e como acontece nesses contextos, altamente militarizados.

A polícia, em tempo de guerra, era obrigada a agir como militar. Ajudamos muito o país nessa altura. (A. M. M., oficial, maio de 2014).

Naquela altura tínhamos armas pesadas. (J. F., oficial formado em Portugal, maio de 2014).

Em Malange, em 1992, devido à ‘destruturação’ do exército, éramos nós que estávamos a defender a província. E sem experiência, tivemos que regressar a Luanda. (F. B., oficial formado em Portugal, maio de 2014).

Com o final da guerra, Angola assinalou o início de grandes mudanças em vários aspectos, incluindo no âmbito da função e atuação policial. Angola atravessou várias fases de reestruturação durante e após o final da guerra que implicaram transformações profundas em termos da composição dos efetivos policiais, tendo sido feita a integração de desmobilizados tanto nas forças oficiais como na segurança privada. Também foram transferidos efetivos entre as forças militares e as forças policiais. Desde essa altura, a sociedade engajou-se igualmente num processo de desarmamento da população civil, do qual participaram ativamente as forças policiais. Por todo o continente, de maneira geral, registrou-se desde os anos 1990 um esforço por parte dos doadores para a reconstrução radical das polícias e dos sistemas de segurança, muito embora estes continuassem a ser vistos mais como defensores dos regimes políticos do que da população (BAYLEY, 2005). Angola participou de vários programas nacionais e internacionais de reforma das forças de segurança e militares, sobretudo depois do final da guerra em 2002.

Embora se mantenha uma imagem da polícia associada à guerra e à precariedade decorrente da forma como se encontrava estruturada a instituição, há indicações de que aos poucos essa condição está se alterando.

A maior parte dos efetivos atuais é proveniente das forças militares, temos por isso uma característica militar, essa é a nossa imagem junto da sociedade. Hoje, nota-se já a diferença [nos] polícias que não provêm das forças armadas (A. S. S., oficial formado em Portugal, maio de 2014).

Já não se trata de uma polícia com funções

militares (M. F., oficial formado em Portugal, maio de 2014).

No início dos anos 1990, os currículos da formação policial estavam 80% virados para o confronto, para 'os tiros e cambalhotas'. Com a paz, reestruturou-se tudo (L. C., oficial, abril de 2014).

Tratando-se de um processo de transformação, a polícia angolana na atualidade incorpora elementos e características de modelos e formas de atuação originárias do período de guerra e novas características, sobretudo fruto dos diversos intercâmbios internacionais, concretizados por meio da formação.

### *Modelo integral misto*

Tendo em conta a transformação do país e as particularidades do modelo social, político e institucional, a necessidade de elaborar um modelo de polícia adaptado às realidades locais tornou-se crescentemente evidente desde a independência do país até hoje. A necessidade de possuir um efetivo policial que consiga lidar com a diversidade social e com as variadas reconfigurações sociais, econômicas e políticas não constitui uma particularidade angolana (HILLS, 2012). Embora Angola possua um modelo de polícia único no mundo, com várias influências que se combinam, a tendência para o alinhamento dos modelos policiais no plano mundial não deixa de se fazer notar.

O nosso modelo de polícia, integrado, é único no mundo e é bastante referido como sendo funcional e bem coordenado; vários países pensam em seguir um modelo integrado. (O. B., oficial formado em Portugal, maio de 2014).

A grande vantagem de Angola [formação

policial] é que fomos buscar Espanha, Cuba, Israel, Brasil e Portugal. Temos um leque alargado, vamos beber um pouco de cada um e adaptamos à nossa realidade. (A. J., oficial formado em Portugal, maio de 2014).

O modelo policial angolano hoje é híbrido: por um lado militarizado, como o brasileiro, cubano e israelita; por outro, [com] influência portuguesa. O maior ou menor pendor depende da linha seguida pela chefia, da sua formação. (A. M. M., oficial, maio de 2014).

O modelo policial tem sido alterado, embora não de forma explícita e em função de uma orientação política específica. Resulta antes da combinação sucessiva, cumulativa ou alternada de procedimentos e modos de trabalho inspirados nas diversas cooperações e, sobretudo, em orientações de política nacional. Em alguns setores, esta aparente indefinição é perspectivada com apreensão, e muitos oficiais consideram que deve primeiramente ser clarificada qual a linha que segue a cooperação e a orientação policial de Angola, que neste momento se encontra algo difusa, devido às diversas cooperações e influências. O fato de a formação policial estar alinhada à constituição e ao quadro legal dos países faz com que se registem alterações e mudanças importantes em Angola nos últimos anos.

A Polícia Nacional de Angola também tem se transformado em termos de estruturas de integração orientadas para os problemas sociais mais amplos. Como exemplo, o Centro Polivalente Nzaji acolhe atualmente cerca de 400 alunos, órfãos filhos de policiais, providenciando escolarização a todos os níveis. A Rede Mulher Polícia em Angola dedica-se

especificamente ao trabalho relacionado com violência contra as mulheres e advocacia para o aumento da percentagem de mulheres em cargos de decisão. As policiais dessa rede participam desde 2010 de cursos organizados pela SADC. Apesar das variadas mudanças socio-políticas, estruturais e funcionais, a tendência atual é de adoção de um modelo de policiamento mais moderno, baseado em valores de democracia, direitos humanos, proximidade com o cidadão.

Nós seguimos em geral o modelo francófono, o português; há outros países que já evoluíram, como é o caso dos que seguem o modelo anglo-saxônico. Mas nós paramos no tempo, só reagimos; mas o cidadão precisa que a polícia vá ter com ele, para prevenir (J. F., oficial formado em Portugal, maio de 2014).

Outros efeitos práticos e institucionais reconhecidos da formação no exterior de alguns dos quadros prendem-se ao aumento global do investimento na formação, com a melhoria de serviços, por exemplo, a criação de uma divisão administrativa; ou com a criação de serviços especializados, como a brigada de segurança escolar. Uma das grandes transformações diz respeito ainda à formação, que passou a se orientar para o policiamento de proximidade.

Estamos atualmente a trabalhar a 'proximidade'. É um processo que exige não só da polícia mas também a coordenação com outras instituições públicas e privadas, que estes parceiros também trabalhem na área da segurança, para que a população possa sentir que pode melhorar a própria polícia e a segurança (A. S. S., oficial formado em Portugal, maio de 2014).

Com a independência do país, Angola adotou substancialmente modelos menos permissivos, mais autoritários e militarizados, fruto da evolução sociopolítica nacional e internacional: “A polícia angolana seguiu a PSP, de Portugal, depois de 1975. Mais tarde é que começaram a estudar em países socialistas” (F. B., oficial formado em Portugal, maio de 2014). Daí que a polícia se tenha tornado caracteristicamente militarizada e sustentada em orientações para a intervenção, o que durou até o início dos anos 2000, quando a guerra terminou: “Formamos muita gente na região, inclusive em intervenção, somos especialistas. Temos que passar a ser vistos mais como polícia de prevenção” (J. E., oficial formado em Portugal, maio de 2014).

Pensa-se atualmente muito mais em formas de envolver a comunidade na sua própria segurança, no âmbito do policiamento de proximidade, o que implica identificar as instâncias e os mecanismos possíveis e relevantes, “os líderes das comunidades” (O. Bernardo, maio de 2014).

Do ponto de vista prático não temos ainda policiamento de proximidade, policiamento comunitário; há apenas uma intenção. Ainda não foi adotado como estratégia, é ainda um modelo tradicional com grande ênfase reativa (M. Fernandes, maio de 2014).

Atualmente estão a ser feitas muitas alterações aos regulamentos da polícia; com a paz estamos a reformar o modo de trabalho e de atuação da polícia; estamos a tentar uma maior aproximação à população. Antes os polícias comportavam-se de outra forma, por causa da guerra. Estamos nessa fase de mudança, dar ‘outra cara’ à polícia (A. F. dos Santos, maio de 2014).

As referências a uma tendência para o isomorfismo dos modelos policiais no plano mundial aplicam-se, pois, ao contexto angolano atual, pese embora a sua originalidade decorrente da história recente.

A carreira policial de oficiais em Angola integra três níveis, sendo o cargo mais alto o de Comissário-geral<sup>5</sup>.

O modelo hierárquico angolano é original, i.e., não é igual ao português nem ao cubano, os principais países cooperantes nesta área, tendo-se constituído de forma articulada. Por exemplo, em países como Portugal, o salário pode resultar de uma combinação entre posto e anos de serviços, enquanto em Angola o posto é determinante, inclusive para aceder a outras regalias como carros, casas de função, funcionários domésticos (motoristas, de limpeza, etc.). Contudo, no plano mundial, regista-se certa “tendência para a uniformização dos postos na carreira policial” (R. C., oficial de ligação da polícia portuguesa em Angola, junho de 2014), bem como de outros aspectos como o fardamento, equipamento, etc.<sup>6</sup> Em Angola para além desta tendência, conta-se ainda com um forte peso da necessidade de equiparação dos postos da polícia aos das Forças Armadas, associado à equiparação de estatutos e remunerações.

### ***Replicação do modelo angolano***

A formação em Angola, em geral, e a formação policial, em particular, encontram-se em franco crescimento. Na área policial existem atualmente o Instituto Superior de Ciências Policiais e Criminais *General Osvaldo de*

**Quadro 1 - Classes e patentes da PNA  
Angola – 2014**

<b>Oficiais comissários</b>	Comissário-chefe <sup>(1)</sup>	Comissário	Subcomissário
<b>Oficiais superiores</b>	Superintendente-chefe	Superintendente	Intendente
<b>Oficiais subalternos</b>	Inspetor-chefe	Inspetor	Subinspector
<b>Subchefes</b>	1º Subchefe	2º Subchefe	3º Subchefe
<b>Agentes</b>	Agente de 1ª classe	Agente de 2ª classe	Agente

Fonte: Sá, 2013

(1) Equivalente a General.

*Jesus Serra Van-Dúnem* (ISCPC); o Instituto Médio de Ciências Policiais *Comandante Santana André Pitra, Petrof* (IMCP, Benguela); a Escola Nacional de Polícia de Ordem Pública (Enpop); a Escola Nacional de Polícia de Proteção e Intervenção (Enppi); e o Centro de Formação Regional Norte (CRN). Ou seja, “um sistema progressivo bastante completo, do Nzoji ao ISCPC” (A. L., diretor do ISCPC, abril de 2014).

O ISCPC, no âmbito de uma orientação muito específica de formação avançada da polícia angolana, foi criado com base num decreto presidencial (9/12, de 20 de Janeiro) “assinado pelo próprio presidente, o que mostra a sua importância” (M. F., oficial, maio de 2014), tendo entrado em funcionamento logo em 2012. Em 2013, 276 alunos (47 do sexo feminino) estavam inscritos no primeiro ano e

189 alunos (22 do sexo feminino), no segundo ano. Este último é o número de alunos que vão se graduar em 2015, os primeiros graduados em Angola desde sempre.

Entre os 114 docentes, 16 são expatriados. Progressivamente, o ISCPC vai integrando os melhores alunos como docentes do Instituto, prevendo-se que venha a financiar a sua formação de doutoramento e mestrado no exterior, com o objetivo de em alguns anos dispensar a cooperação internacional, que é ainda claramente predominante entre os docentes. Os docentes, civis e policiais, são selecionados de acordo com processo de análise de requisitos, de currículo, de entrevista e, finalmente, um teste de aula simulada. Como seria de prever, o ISCPC tem cooperações privilegiadas na docência com Cuba, Espanha e Portugal.

**Tabela 2 - Número de salas e formandos, segundo instituições de formação policial  
Angola - 2014**

Instituição	Salas disponíveis	Formandos
Escola Nacional de Polícia de Ordem Pública	16	110
Escola Nacional de Polícia de Proteção e Intervenção	8 <sup>(1)</sup>	360
	8 <sup>(2)</sup>	360
	0 <sup>(3)</sup>	0
Instituto Superior de Ciências Policiais e Criminais (Luanda)	38	1.125
Instituto Médio de Ciências Policiais	16	468
Comando da Polícia de Cavalaria e Cinotécnica	1	ND
Centro de Formação Mártires do Môngua, Ambriz	4	ND
Centro Interno do CPIP	2	ND
Centro Polivalente Nzoji	20	ND

Fonte: DNRH/PN, 2014b.

(1) Sede. (2) Centro de Formação do Kikuxi. (3) Centro de Adestramento Especial.

## MUDANÇA EM ANGOLA E MUDANÇA NA POLÍCIA

Com a paz, como referido, a polícia angolana começou a mudar, sobretudo por meio da integração de modelos e experiências alternativas, mais modernos e mais democráticos. “Houve indivíduos que trouxeram outra maneira de pensar a polícia” (F. B., oficial formado em Portugal, maio de 2014).

A transformação dos modelos de trabalho policial encontra sustento nas mudanças no contexto sociopolítico angolano, embora essas mudanças, tal como é tendência em outros contextos similares (MARKS, 2002), não se processem de forma radical – ou seja, algumas respostas repressivas e violentas continuam a ser comuns.

Constata-se, de forma global, sem investigar de forma profunda os diversos quotidianos de trabalho policial em Angola, que a polícia angolana aparentemente se tornou mais tolerante e democrática em relação ao que era no contexto recente de guerra. Embora o ambiente legal e institucional seja mais favorável, estas mudanças ocorrem de acordo com uma conjugação de oportunidades e mudanças estruturais na polícia.

Por um lado, essa mudança concorre para uma imagem da polícia mais positiva, sobretudo com base no maior grau geral de formação dos efetivos. A imagem pública de suspeição da polícia é, contudo, difícil de transformar de forma rápida, sobretudo em relação à de trânsito e, por exemplo, em relação à polícia

que executa os despejos para a construção dos novos bairros em Luanda. Muitas memórias negativas persistem associadas à polícia, que no tempo da guerra fazia “limpezas” em determinados bairros:

As pessoas têm uma imagem negativa da polícia porque acham que não chega a tempo [às ocorrências], querem que a polícia esteja sempre presente (M. Inácio, maio de 2014). Houve muitos maus polícias que deixaram muitas marcas junto da comunidade. A imagem [ainda] é negativa (J. Franco, maio de 2014).

Apesar dessas heranças, assinalam-se mudanças, sendo consolidada uma nova imagem de profissionalismo, por exemplo com a condução e organização de grandes eventos, como campeonatos desportivos, reuniões internacionais, a visita do Papa, as eleições, entre outros, recorrendo-se a novos modelos de atuação e a novas técnicas. “A imagem da polícia em Luanda varia. Na Baixa, a população ainda confia um pouco mais, porque o policiamento de proximidade começou na Baixa. Na periferia têm algumas reticências” (M. P. J., oficial formada em Portugal, maio de 2014).

Esta transformação deve-se em grande parte à formação de oficiais em países que seguem modelos e métodos mais modernos de trabalho policial e ao aumento das exigências de habilitações literárias para a entrada nas forças policiais em geral. Nas escolas de polícia, de acordo com o regulamento atual, é exigida a formação mínima da 6ª classe, para o curso básico de polícia e da 12ª classe, para o curso de oficiais. Ainda, são feitas provas de admissão, sendo vários candidatos excluídos nos processos concursais.

Por outro lado, uma das experiências consideradas mais importantes por parte dos oficiais que estudaram em Portugal, por exemplo, foi a vivência num país democrático, com alternância política, sobretudo entre os alunos dos cursos anteriores a 2002, quando Angola ainda se encontrava em guerra. A experiência em Portugal, neste campo, difere substancialmente da experiência de formação em Cuba, que mantinha na altura um regime de orientação autoritária e militarizada. Para os oficiais angolanos, esta transformação da perspectiva sociopolítica, que indiretamente se iniciava no âmbito da formação num país democrático, é considerada uma das mais importantes mudanças em curso no plano institucional, com implicações para o trabalho policial.

Outra dimensão fundamental da transformação da polícia em Angola está relacionada com o modelo policial mais “democrático”, sustentado por políticas públicas de reforço da mudança institucional. Em termos da atuação, registra-se a tendência geral para a incorporação de métodos mais modernos: “A polícia hoje é mais ‘cerebral’ e menos rapel e ginástica” (M. Fonseca, abril de 2014). “Já emprega mais cientificidade na sua atuação” (O. Bernardo, maio de 2014). Atualmente a formação policial deve acompanhar a evolução da sociedade e da economia, já que “aumentam os crimes de colarinho branco e, com a maior atratividade do país devido ao seu crescimento, aumenta o número de estrangeiros, de imigração” (A. Chissuata, abril de 2014).

Contudo, apesar dessa orientação tendencial, a implementação efetiva destes modelos

ainda se depara com muitas dificuldades, não só formais e institucionais, mas sobretudo em termos do contexto social e cultural:

Falta ainda muita sensibilização da população, mais trabalho com a comunidade, mais trabalho com a comunicação social, mais programas educativos (A. Santana, abril de 2014).

A polícia tem uma função pedagógica, deve estar próximo do cidadão. Mas isso ainda requer muito trabalho para efetivamente ser feito em Angola (A. José, maio de 2014).

Por outro lado, o modelo carece de uma abordagem no sentido de melhor adaptação à realidade, de modo a se tornar eficaz em relação aos objetivos estabelecidos: “Uma das desvantagens do policiamento de proximidade em Angola é a possibilidade de as pessoas ‘conversarem’ muito, terem muita confiança” (J. F., oficial formado em Portugal, maio de 2014). Apesar das circunstâncias, a necessidade de um policiamento de proximidade, mais moderno, menos militarizado e menos autoritário é recorrentemente referida, nomeadamente entre os profissionais e no âmbito de reflexões acerca da sociedade angolana atual (VIRGÍLIO, 2010). Mesmo tendo em conta as interrogações quanto à implementação e ao desenvolvimento de novos modelos de atuação, ocorrem em Angola na atualidade transformações importantes nas políticas públicas. Prevê-se que, por um lado, elas concorram para a transformação da polícia nacional e, por outro, que potencializem a mudança de valores e atitudes já em curso entre os oficiais e mesmo entre os policiais mais bem formados. Estas mudanças no contexto concorrem, de certa forma, para o fortalecimento das in-

fluências trazidas da formação em Portugal e em outros países democráticos.

Como referido, os critérios de seleção passaram a ser mais exigentes em termos de formação. Além disso, verificou-se em 2014 um aumento muito significativo dos salários dos policiais – passando o mínimo de 30.000 ou 40.000 kwanzas para 95.000 – o que é visto como uma medida importante para a redução da corrupção. Finalmente, foi aprovado em fevereiro de 2014 um novo regulamento disciplinar, mais severo, mais punitivo. Estas medidas e a transformação que paulatinamente se opera na PNA devem-se em grande parte à elaboração e colocação em prática do Plano de Modernização e Desenvolvimento da Polícia Nacional (PMDPN, 2002-2012, em vigor), que foca na racionalização e otimização do funcionamento interno da Polícia Nacional; na elevação do nível de formação técnico-profissional (formação inicial e contínua) e cultural dos recursos humanos; na modernização técnica, logística e infraestrutural; na melhoria das condições sociais dos efetivos; na contenção da taxa de criminalidade; na contenção da sinistralidade rodoviária. “A partir de 2003 mudaram muito as condições de vida dos polícias, mudaram e muito, são muito melhores” (A. J., oficial formado em Portugal, maio de 2014). Estas medidas sustentam a maior responsabilização dos agentes e a elevação da função policial, embora permaneçam outras mudanças por operar: “Tem que se melhorar a atitude dos polícias em relação ao Estado; pensamos que como as coisas são do Estado não temos que cuidar, como com os carros. Mas isto deve mudar aos poucos nos próximos anos” (A. J., oficial formado em Portugal, maio de 2014).

Finalmente, e ainda no plano das políticas públicas, a aposta na formação em Angola e o desenvolvimento das estruturas formativas e educacionais na área policial insere-se na e ao mesmo tempo concorre para a mudança social e profissional da polícia, sendo considerada uma das principais áreas para a mudança estrutural. Se atualmente muitos dos oficiais consideram que a formação superior do IS-CPC ainda tem muito que melhorar, ela revela já a existência de políticas e práticas voltadas para a modernização e melhoria das estruturas policiais no país, com perspectivas de sustentabilidade. Embora ainda se perspetive a manutenção das diferenças em termos da formação policial em Angola ou outros países, também se perspetiva uma alteração paulatina destas discrepâncias, com a melhoria da formação no país: “Vamos acabar por ter licenciados de primeira, os de Portugal, de segunda, os de Moçambique, e depois os de terceira, formados no ISCPs. Deve ter mais rigor e chumbar mesmo quem não merece passar. Deve haver mais esforço” (A. M. M., oficial formado em Portugal, maio de 2014).

## CONCLUSÃO

A cooperação internacional na área da formação de oficiais é de longa data em Angola, envolvendo vários países ao longo dos anos e, de acordo com a história angolana recente, com influências de modelos mais e menos democráticos. A formação no exterior e a contratação de professores estrangeiros proporcionam contatos e intercâmbios não só técnicos mas também socio-culturais que, combinando-se com as mudanças ocorridas no país, colaboram para a transforma-

ção do modelo e das formas de atuação da polícia. Embora a tendência global, enunciada e recorrentemente referida, de transformação da polícia angolana constitua uma área de análise das diversas transformações em curso no país, verifica-se a necessidade de contextualizar e aprofundar o conhecimento sobre as particularidades regionais e locais, sobre a profundidade e os ritmos de transformação nos diversos contextos nacionais, urbanos e rurais. A transformação em si decorre de diversas combinações de influências internas e externas, locais e de âmbito nacional, que apresentam variações de acordo com os diferentes contextos de trabalho policial. As diversas influências internacionais favoreceram a construção de um modelo de polícia singular em Angola, combinando vários aspectos de outras realidades com os da realidade angolana e suas diversidades sociais, econômicas e políticas. Esta hibridização, moldada pelas mudanças ocorridas e a ocorrer no país ao longo das últimas décadas, entre as quais se destaca o final da guerra, traduz a reorientação sociopolítica do país. Ao mesmo tempo coloca a nação no contexto das transformações globais dos modelos de policiamento mais próximos do cidadão, de tendência democratizante, de progressivo reconhecimento e respeito pelos direitos humanos ou, pelo menos, da possibilidade do seu maior escrutínio por parte das populações. Conclui-se, contudo, que se esta transformação se deve sobretudo à integração de influências variadas por meio das aprendizagens internacionais, ela só se reforça e só se mostra sustentável com a elaboração de instrumentos e estruturas de suporte no plano de políticas públicas locais que favoreçam a sua consolidação.

1. *Projecto COPPP-LAB: Circulações de Polícias em Portugal, África Lusófona e Brasil, com apoio financeiro da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (PTDC/IVC-ANT/5314/2012) em execução durante 30 meses entre 2013 e 2015 no ICS-UL, coordenado por Susana Durão.*
2. *Para além de Angola, a pesquisa foi realizada em outros países africanos – São Tomé e Príncipe, Cabo Verde e Moçambique – e no Brasil.*
3. *A pesquisa teve lugar em Luanda em Abril e Maio de 2014, em articulação com o Comando Geral da PNA e com o ISCP, entidades a quem a investigadora muito agradece a colaboração. Colaborou na pesquisa de terreno a socióloga Gabriela Simas, a quem a autora muito agradece igualmente.*
4. *Fazem parte do Comando-Geral: a) Órgãos de Apoio Técnico; b) Órgãos de Apoio Instrumental; c) Órgãos de Apoio Consultivo; d) Órgãos Centrais; e) Órgãos Nacionais e Regionais. A polícia compreende duas áreas operacionais – Ordem Pública e Intervenção – possuindo diversos ramos de actividade policial. Os Comandos Provinciais incluem: a) Comandos de Divisões em Luanda e Comandos Municipais nas demais províncias; b) Esquadras Policiais; c) Postos Policiais.*
5. *Atualmente ocupado por Ambrásio de Lemos.*
6. *Angola, por exemplo, abastece-se de fardamentos em Portugal na medida em que é semelhante ao Europeu/internacional adotado por Angola. O mesmo acontece em relação à sinalização de trânsito.*

## Referências bibliográficas

- AMMASSARI, S. **From Nation-Building to Entrepreneurship: The Impact of Élite Return Migrants in Côte d'Ivoire and Ghana.** *Population, Space and Place*, v. 10, n. 2, 2004, p. 133-154.
- APPADURAI, A. **Modernity at Large: cultural dimensions of globalization.** Delhi: Oxford University Press, 1996.
- BAGANHA, M. I. **The Lusophone Migratory System: Patterns and Trends.** *International Migration*, v. 47, n. 3, 2009, p. 5-20.
- BAKER, B. **State and substate policing in Africa and the boundaries between them.** *Global Crime*, v. 13, n. 4, 2012, p. 276-292.
- BAYLEY, D. H. **Police Reform as Foreign Policy.** *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, v. 38, n. 2, 2005, p. 206-215.
- BEINE, M.; DOCQUIER, F.; ODEN-DEFOORT, C. **A Panel Data Analysis of the Brain Gain.** *World Development*, v. 39, n. 4, 2011, p. 523-532.
- BOLLARD, A. et al. **Remittances and the Brain Drain Revisited: The microdata show that more educated migrants remit more.** *Policy Research Working Paper 5113.* Washington, DC: World Bank, 2009.
- CASTLES, S.; D. WISE (Eds.). **Migration and Development: perspectives from the south.** Geneva: International Organization for Migration, 2008.
- COSTA, A. B. **Formação de Quadros Superiores Moçambicanos em Portugal: trajetórias, identidades e redes sociais.** *Cadernos de Estudos Africanos*, v. 23, 2012, p. 131-160.
- \_\_\_\_\_.; FARIA, M. L. (Eds.). **Formação Superior e Desenvolvimento: estudantes universitários africanos em Portugal.** Lisboa: Almedina, 2012.
- DE HAAS, H. **Migration transitions: a theoretical and empirical inquiry into the developmental drivers of international migration.** *IMI Working Paper 24,* Oxford: International Migration Institute, University of Oxford, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Migration and Development: a theoretical perspective.** *IMI Working Paper 9,* Oxford: International Migration Institute, University of Oxford, 2007.
- DI MARIA, C.; LAZAROVA, E. A. **Migration, Human Capital Formation, and Growth: An Empirical Investigation.** *World Development*, v. 40, n. 5, 2012, p. 938-955.
- DNRH/PN – **Direcção Nacional de Recursos Humanos da Polícia Nacional.** *Controlo dos Bolseiros da Polícia Nacional Licenciados em Ciências Policiais – Portugal.* Angola, Ministério do Interior, 2014a.
- DNRH/PN – **Direcção Nacional de Recursos Humanos da Polícia Nacional.** *Directiva Anual de Preparação e Formação das Forças Policiais.* Angola, Ministério do Interior, 2014b.
- FARIA, M. L. de. **Cooperação no Âmbito do Ensino Superior: ser estudante angolano em universidades portuguesas.** *Pro-Posições*, Campinas, v. 20, n. 1, 2009, p. 45-63.
- FERGUSON, J. **Global Disconnect: abjection and the aftermath of modernism.** In: Geschiere, P.; Meyer, B.; and PELS, P. (Eds.). *Readings in Modernity in Africa.* Indiana University Press, Bloomington, IN, 2008. p. 8-16.
- FERREIRA, E. S.; LOPES, C. M.; MORTÁGUA, M. J. **A Diáspora Angolana em Portugal: caminhos de retorno.** Lisboa: Principia Editora, 2008.
- GALETTO, V. **Migration and Productive Investment: a conceptual framework.** In: Plaza, S.; Ratha, D. (Eds.). *Diaspora for Development in Africa.* Washington DC: The World Bank, 2011.
- GOVERNO DE ANGOLA. Decreto Presidencial 9/12, de 20 de Janeiro.

- HILLS, A. **What Is Policeness? On Being Police in Somalia.** *British Journal of Criminology*, v. 54, n. 5, 2014a, p. 765-783.
- \_\_\_\_\_. **Somalia works: Police development as state building.** *African Affairs*, v. 113, n. 450, 2014b, p. 88-107.
- \_\_\_\_\_. **Policing a plurality of worlds: The Nigeria Police in metropolitan Kano.** *African Affairs*, v. 111, n. 442, 2012, p. 46-66.
- \_\_\_\_\_. **The dialectic of police reform in Nigeria.** *The Journal of Modern African Studies*, v. 46, n. 2, 2008.
- KOLSTAD, I.; WIIG, A. **Is it both what you know and who you know? Human capital, social capital and entrepreneurial success.** *Journal of International Development*, v. 25, n. 5, 2013, p. 626-639.
- LE, T.; BODMAN, P. M. **Remittances or technological diffusion: which drives domestic gains from brain drain?** *Applied Economics*, v. 43, n. 18, 2011, p. 2277-2285.
- MARKS, M. **New Methods, New Motives? Appraising Police Behavioral Change in a Post-Apartheid Police Unit.** *Journal of Asian and African Studies*, v. 37, n. 3-5, 2002, p. 318-352.
- OLESEN, H. **Migration, Return, and Development: An Institutional Perspective.** *International Migration*, v. 40, n. 5, 2002, p. 125-150.
- PLAZA, S.; RATHA, D. (Eds.). **Diaspora for Development in Africa.** Washington DC: The World Bank, 2011.
- RATHA, D. et al. **Leveraging Migration for Africa Remittances, Skills, and Investments.** Washington, DC: World Bank, 2011.
- REPÚBLICA PORTUGUESA. Decreto-lei 25/97, de 31 de maio de 1997.
- SÁ, J. M. A. **Origem e Evolução Cronológica da Polícia em Angola (1836-2013): o papel da polícia nacional na história de Angola.** Luanda: Norprint, 2013.
- SKELDON, R. **Migration and development: a global perspective.** Longman: Essex, 1997.
- SOLIMANO, A. **The International Mobility of Talent: types, causes and development impacts.** Oxford: Oxford University Press, 2008.
- STARK, O.; HELMENSTEIN, C.; PRSKAWETZ, A. **A brain gain with a brain drain.** *Economics Letters*, v. 55, n. 2, 1997, p. 227-234.
- TINAJERO, S. P. A. **Setting the Stage for Enhanced Development Impacts of Remittances in Angola: a study of migrant remittance flows to Angola from Portugal and South Africa, and their current use and impact on receiving households.** IAECAE/MIREX; IOM Lisbon; IOM Luanda; IOM Pretoria and Development Workshop, 2009.
- URRY, J. **Mobilities.** Cambridge: Polity Press, 2007.
- VIRGÍLIO, A. **Gestão e Organização das Forças de Segurança: a necessidade de um policiamento comunitário na sociedade angolana.** Dissertação de Mestrado. Lisboa: ISCTE-IUL – Instituto Universitário de Lisboa, 2010.

# Cooperação internacional e construção de um modelo original de polícia em Angola

Cristina Udelsmann Rodrigues

## Resumen

### Cooperación internacional y construcción de un modelo original de policía en Angola

*La formación de oficiales de policía angoleños, en el ámbito de los diversos programas de cooperación en marcha en esta área, converge en la construcción de un modelo de policía original angoleño. El final de la guerra, asociado con el desarrollo de estructuras de formación en el país, así como con la elaboración de políticas públicas favorables al desarrollo de la policía nacional, conducen a la consolidación de un modelo híbrido, fruto de sus múltiples influencias. Este modelo, pese a todo, incorpora progresivamente orientaciones más democráticas. Este artículo analiza esas transformaciones teniendo como base datos recogidos en Angola en el marco de una investigación más dilatada sobre el contexto de la cooperación internacional en el área de la formación de oficiales.*

**Palabras clave:** Policía Nacional de Angola. Cooperación internacional. Modelo de servicio policial.

## Abstract

### International cooperation and the development of a new police model in Angola

*The training of Angolan police officers has been the focus of several international cooperation programs, and this has led to the development of a new police model in Angola. A hybrid police model, under the influence of multiple sources, evolved in this country as the war ended, new training infrastructure was created, and public policies fostering the development of a national police force were put into place. This model, furthermore, has been gradually becoming more democratic. This paper analyzes this shift towards more democratic principles. The data under analysis was gathered in Angola for a broader study on international cooperation initiatives for the training of Angolan police officers.*

**Keywords:** Angola's National Police. International cooperation. Policing model.

**Data de recebimento:** 02/12/2014

**Data de aprovação:** 27/01/2015

# Formação internacional, comunidades de saberes e mudança institucional: os oficiais de polícia africanos formados em Lisboa

## Susana Durão

Doutora em Antropologia pelo ISCTE-IUL, foi bolsista de pós-doutoramento no Museu Nacional/Universidade Federal do Rio de Janeiro. É professora associada do Departamento de Antropologia Social do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - IFCH da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP e pesquisadora associada ao Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Coordena o projeto *Circulações de Oficiais de Polícia em Portugal, África Lusófona e Brasil - COPP-LAB*.

[ssbdurao@gmail.com](mailto:ssbdurao@gmail.com)

## Daniel Seabra Lopes

Doutorado em Antropologia Cultural e Social pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, é investigador e membro da direção do SOCIUS – Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações, do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa.

[dseabralopes@gmail.com](mailto:dseabralopes@gmail.com)

### Resumo

*O presente ensaio procura delinear uma alternativa interpretativa a críticas fatalistas sobre o Estado e o policiamento contemporâneo pós-colonial em países africanos. Partiu-se de uma pesquisa realizada com alunos cooperantes em formação e oficiais de polícia africanos formados em Portugal, especificamente no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI). Defende-se a ideia de que discursos normativos e reformistas tendem a ser proferidos por alunos e ex-alunos que obtêm uma formação superior de longa duração que os agrega em comunidades de saber. Os efeitos práticos desta formação individual na condução do policiamento local não são de forma alguma evidentes. Porém, o que a pesquisa indica é que a abertura de avenidas de possibilidades intermédias na mudança de leis, políticas e técnicas policiais não deve ser desprezada.*

### Palavras-Chave

*Policiamento. Formação de polícias. Oficiais africanos. Cooperação. Comunidades de saber.*

**A**s polícias de diversos países africanos são muitas vezes descritas como instituições corruptas e repressivas, atuando majoritariamente em defesa do poder político instituído e à revelia dos tribunais e de outros mecanismos de responsabilização encarregados de assegurar a defesa dos direitos humanos e de cidadania. Trata-se de uma generalização inspirada em um conjunto de princípios internacionais tendo em vista a reforma do setor da segurança<sup>1</sup>, e que, no que diz respeito à África, respalda-se num amplo conjunto de dados empíricos, desde o legado histórico dos regimes coloniais e seus sistemas de segurança, tradicionalmente vocacionados para a proteção de elites e para o controle das populações (cf. BRYDEN; OLONISAKIN, 2010, p. 12), até os artigos constitucionais vigentes que colocam as forças policiais na dependência direta dos chefes de Estado (cf. VALENTE, 2014; 2015). Em um sentido mais socioantropológico e comparatista, Alice Hills (2007) veio dar substância a uma percepção antiga de Potholm (1969) ao chamar a atenção para a circunstância de subordinação das forças policiais ao poder presidencial em países como Gana, Quênia, Uganda ou Zimbábue. Tal subordinação é reforçada pela designação de homens de confiança, nomeadamente parentes próximos, para os cargos de oficiais superiores. E, se é verdade que esta imagem generalizante e negativa ten-

de a diluir-se um pouco nas escassas etnografias de polícias africanas conhecidas, continua a ser possível encontrar referências claras tanto à corrupção como ao uso da violência em autores recentes como Hornberger (2007), Beek (2012), Biecker e Schlichte (2013), Göpfert (2012), Peth (2013) ou White (2013).

Diante de tal cenário, qualquer reforma policial efetiva afigura-se, no mínimo, complicada: ao proverbial otimismo missionário das organizações internacionais juntar-se-ia, como contraponto, o inevitável ceticismo da academia, baseado em pesquisas de campo que apontam os aspectos mais críticos de atividades que confundem frequentemente as fronteiras entre polícias e políticos. Isso não significa, entenda-se, que as instituições policiais africanas se mantenham absolutamente fechadas ao exterior. Tendo em conta que muitos países africanos continuam a ser beneficiários das ajudas financeiras provenientes das economias mais desenvolvidas, e que tais ajudas normalmente exigem compromissos no que tange aos direitos humanos e aos princípios democráticos da redistribuição e responsabilização dos poderes políticos, é possível descobrir alguns indícios apontando no sentido de protorreformas no setor da segurança. É relativamente comum, por exemplo, encontrar oficiais de polícias nacionais africanas com um currículo apreciável

em termos de formação e treino internacionais, onde as questões dos direitos humanos ou dos modelos de policiamento comunitário e de proximidade são fortemente enfatizadas. Muitos desses oficiais acumulam também cargos internacionais representando as polícias nacionais dos seus países de origem.

Porém, os estudos empíricos existentes acabam por relativizar ou mesmo desconsiderar a influência dessas formações e trajetórias profissionais na prática policial quotidiana em contexto africano, em um cenário de um imenso pluralismo legal (HILLS, 2007; HORNBERGER, 2007; KYED, 2008; KYED et al, 2014). Biecker e Schlichte (2013, p. 6-11) chamam mesmo a atenção para a existência de uma ‘cultura policial global’ relacionada com o modo como as forças policiais dos mais diversos países se apresentam perante o exterior, o qual tende a ser muito semelhante e remete, em último caso, para o arquétipo da polícia londrina oitocentista. Os mesmos autores acrescentam que as imagens icônicas que constituem a cultura policial global são manifestamente insuficientes para dar uma ideia concreta da atuação das várias polícias, dado o pendor ideal-típico de tais imagens e a distância que mantêm das dinâmicas, tensões e negociações que constituiriam, em cada contexto africano, a face mais visível, ou mais real, do policiamento.

Tudo se passa, em suma, como se as polícias nacionais de vários países africanos estivessem condenadas, pelo menos num futuro próximo, a se mostrarem sensíveis à questão dos direitos humanos e de cidadania apenas como estratégia diplomática para continuarem a angariar apoios internacionais. Simultaneamente, no

domínio da atuação concreta, aliás frequentemente marcada pela escassez de recursos, essas mesmas polícias teriam que continuar a colocar em prática um conjunto de estratégias que englobariam, em certos casos, o recurso à violência como forma de afirmação de autoridade, a receptividade a incentivos monetários adicionais por parte de elementos da população civil como forma de agilizar as investigações criminais, inclusive o favorecimento de entendimentos informais, à revelia dos tribunais, entre vítimas e criminosos, de modo a resolver rapidamente as suas contendas.

Trata-se de uma questão complexa e que seguramente continuará marcando as agendas de cooperação. O impasse anteriormente identificado entre um discurso internacional de sentido único, apoiado no primado do Estado de direito, e um pluralismo local das formas de policiamento e manutenção da ordem — o qual, certamente, não será exclusivo dos Estados africanos — requer o aprofundamento das investigações empíricas, inclusive como forma de evitar a reprodução de conclusões fatalistas infelizmente tão comuns a propósito de cenários pós-coloniais. Urge, por um lado, prosseguir na via das etnografias locais centradas na prática policial de base desempenhada por agentes e seus superiores diretos. Mas é igualmente importante, por outro lado, entender os discursos normativos e reformistas a partir de uma abordagem etnográfica que evidencie as suas bases de sustentação políticas, sociais, institucionais e culturais — numa palavra, a sua *performance*, a capacidade de se transformar a partir de manifestações discursivas e também exposições práticas em público. Por fim, será igualmente relevante analisar o percurso bio-

gráfico dos agentes policiais mais próximos dos lugares de poder e de decisão, isto é, dos oficiais de polícia. Estes estão familiarizados quer com a cultura policial global quer com o discurso internacional reformista. É assim determinante conhecer melhor as ambições, crenças e representações destes grupos distintos de oficiais, nos distintos países, e tentar perceber de que modo elas moldam um cargo que tanto pode favorecer a manutenção como a alteração de uma determinada ordem institucional e a eventual *performance* de um discurso internacional assentado no primado do Estado de direito.

O presente artigo propõe problematizar a tensão entre discurso (internacional) e prática (nacional, local) seguindo as duas últimas vias. Toma-se aqui como exemplo o caso dos oficiais de polícia de países africanos lusófonos formados pelo Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI), uma das unidades da Polícia de Segurança Pública, em Lisboa, no sentido de perceber o papel que essa formação poderá ter numa eventual transformação das polícias nacionais africanas.

O artigo apoia-se em uma pesquisa que combinou trabalho de campo de longa duração e intensivo com observação, desde 2013 até o presente, acompanhando as rotinas de trabalho, formação e convívio no ISCPSI e missões etnográficas de curta duração (até 30 dias) em cada um dos países africanos cooperantes (Angola, Moçambique, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe) e no Brasil (especificamente em Brasília). Embora sem acesso a um trabalho de campo prolongado nos diferentes países africanos e no Brasil, foi possível realizar

numerosas entrevistas com um nível de aprofundamento considerável. Foram entrevistados oficiais de polícia em diferentes estágios da sua vida, quer enquanto cadetes e aspirantes em formação, durante os cinco anos letivos no curso ou a frequentar os mestrados não integrados, quer enquanto profissionais, atuantes nos seus países de origem. Até janeiro de 2015, 115 pessoas foram presencialmente entrevistadas, tendo cada encontro a duração média de 180 minutos cada.

O argumento central deste texto considera que os oficiais formados em Lisboa constituem uma comunidade de saberes tendencialmente vocacionada para a transformação institucional e política das polícias nacionais. A concretização das reformas policiais em causa não depende, como é óbvio, apenas da constituição de tais comunidades, mas a manutenção de laços fortes entre oficiais com uma experiência de formação comum deve ser reconhecida como elemento potencialmente transformador.

O artigo tem a seguinte estrutura: a próxima seção apresenta o Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI) e avalia a sua importância no âmbito de uma reforma teórico-prática da polícia portuguesa coincidente, em larga medida, com a transição de um regime autoritário para um regime democrático. A seção seguinte discorre sobre a internacionalização deste legado performativo, tomando em consideração o potencial político e transformativo dos ex-alunos são-tomenses do ISCPSI que regressaram ao seu país de origem e integraram os quadros da polícia. A terceira seção avança o conceito de ‘comunidade de saberes’ a propósito da geração de oficiais de

países africanos lusófonos formados no ISCP-SI, mostrando como esse mesmo conceito está mais orientado para a transformação do que para a reprodução institucional e, neste sentido, chama a atenção para a presença de grupos políticos. O artigo é finalizado com uma pequena reflexão.

## O ISCP-SI E A REFORMA DA POLÍCIA EM PORTUGAL

O Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna nasceu num contexto de reforma da polícia portuguesa marcado por dois compromissos convergentes. Havia, por um lado, necessidade de dar expressão à demarcação entre os poderes militares e os poderes policiais de orientação civilista consignada na constituição pós-ditatorial de 1976, a qual atribuía às Forças Armadas a missão de proteger o país de ameaças consideradas externas e reservava aos corpos policiais a manutenção da segurança interna. Por outro lado, a subordinação da Constituição portuguesa à Convenção dos Direitos do Homem era exigida internacionalmente como pré-requisito para a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia. Neste âmbito, em 1982, surgiu a Escola Superior de Polícia, que iniciou o seu funcionamento no ano letivo de 1984-85 e, em 1999, foi rebatizada como Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCP-SI). Trata-se de uma instituição de ensino cuja vocação aparece estreitamente ligada à formação de jovens elementos civis, colocando-se como alternativa legítima às lideranças providas de diferentes armas do Exército e que, até o final dos anos 1990, continuaram a ocupar importantes cargos de chefia e gestão na Polícia de Segurança Pública portuguesa.

A ideia central do Curso de Formação de Oficiais de Polícia do ISCP-SI, que tem atualmente a duração de cinco anos e equiparação a mestrado, é treinar um contingente permanente de oficiais, majoritariamente sem ligação prévia à polícia<sup>2</sup>. O objetivo é imprimir nestes oficiais o papel pedagógico de converter agentes e chefes (seus subordinados na hierarquia policial, provenientes das carreiras de base e com uma formação bem mais reduzida na Escola Prática de Polícia) a novas visões dos códigos penais e civis aplicadas a sociedades democráticas e pós-militares. Recupera-se uma velha expressão de Martin Shaw (1991, 1997), usada a propósito de sociedades onde as relações sociais e as formas culturais tornaram-se praticamente invulneráveis aos valores militares, em função da redução e crescente especialização das Forças Armadas após o fim da conscrição.

Ao mesmo tempo, a formação proporcionada pelo ISCP-SI procura apagar da opinião pública e do senso comum a imagem de práticas policiais violentas associadas a um dos mais longos períodos ditatoriais da história, entre 1926 e 1974 (DURÃO, 2008, 2012). E a verdade é que, desde os anos 1980 até o presente, têm sido dados alguns passos significativos no sentido de uma atuação policial mais integrada nas comunidades e preocupada com a melhoria das condições de vida dos cidadãos, intervindo na resolução de problemas em articulação com outros atores da segurança e da sociedade civil, prestando serviços de aconselhamento, mostrando-se atenta às causas sociológicas dos comportamentos desviantes e procurando preveni-los, em vez de simplesmente reagir a eles (cf. GOMES, 2001; LEITÃO, 2001). Foi particularmente importante para esta reforma,

lenta e progressiva, que desde o final dos anos 1990 atravessou vários estágios, a criação de equipes de agentes policiais adotados na maioria das esquadras de polícia do país: os programas “escola segura”, “idosos em segurança” (ou “apoio 65”) e “comércio seguro”, que a partir de 2006, com o Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (PIPP), seriam convertidas e condensadas nas equipes de apoio à vítima (Epavs) e nas equipes do programa escola segura (Epes). Tais intervenções organizacionais teriam efeitos na condução prática e nas rotinas da atividade policial, ainda que muitas vezes de modo aleatório e sem um planejamento prévio ou acompanhamento e avaliação formal (DURÃO, 2010).

Mas o papel do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna não parou por aí. Depois de um período de transição em direção a formas de atuação policial mais próximas dos cidadãos e respeitadoras dos direitos humanos em Portugal, nomeadamente por meio do controle da letalidade e violência policiais, o ISCPSI passou a assumir também a missão de ensinar o mesmo modelo de atuação policial a outros países nomeadamente países africanos de expressão portuguesa. Os cadetes africanos estão assim submetidos a um mesmo regime intensivo de formação e treino que os nacionais, ainda que venham a executar futuramente as suas atividades em contextos e realidades regionais totalmente distintas daquelas que experimentam no ISCPSI, em Portugal, na Europa. Seria possível classificar este novo período (que arranca sobretudo a partir dos anos 2000) como um período de internacionalização da polícia portuguesa, em que a cooperação se torna parte da formação de ofi-

ciais, sendo aliás incluída em narrativas de modernização da polícia que circulam pelo globo. Torna-se assim possível, por meio da formação de alunos ‘cooperantes’ (é assim que são designados, no ISCPSI, os cadetes provenientes das antigas colônias africanas), sublinhar e ampliar aquilo que se chama de uma *pedagogia do exemplo e da imagem*, que é promovida e dinamizada no instituto, designadamente por meio de narrativas contrastadas de modelos de atuação policial. Note-se, curiosamente, que esse processo não é inteiramente novo, mas repete tendências reformistas aliadas à afirmação institucional das polícias nacionais nos seus países em vários períodos da história. Tal foi exatamente o que aconteceu quando foi preciso sustentar a ideia de bom policial, moderno e disponível, na Polícia de Segurança Pública durante a transição do século XIX para o século XX (GONÇALVES, 2012a, 2012b).

O processo encontra semelhanças ao que sucedeu com os programas especiais de policiamento de proximidade, que, numa primeira fase (no final dos anos 1990), apresentaram-se como uma medida administrativa surgida do Ministério da Administração Interna e imposta à polícia para, numa segunda fase (de 2006 em diante), passaram a ser acolhidos e promovidos pelas mais altas lideranças da polícia. Também a formação de cooperantes atravessou uma primeira fase (entre 1985 e 2000) em que os alunos cooperantes eram ainda relativamente invisíveis, mantidos sobretudo com recursos e apoios do Estado português, mas participando pouco da vida do instituto. De 2000 até hoje, deixaram de ser meros convidados expatriados para integrarem a existência desta academia de polícia e isso apesar de uma certa retração dos

apoios dos governos portugueses nesse mesmo período. Em termos globais, entre 1988 e 2013, 976 alunos passaram pelo Instituto, 685 de nacionalidade portuguesa e 191 cooperantes. E, caso se incluam no cálculo apenas aqueles que terminaram as suas formações, os números são de 534 alunos nacionais para 102 alunos cooperantes africanos — mantendo-se, portanto, a mesma proporção, em torno de 20% de alunos cooperantes no curso de oficiais do ISCPSI. Ou seja, muito mais que uma presença meramente residual.

Em suma, e retomando o fio do argumento, pode dizer-se que a criação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna responde, em primeiro lugar, a um desejo de transformação institucional politicamente motivado e que remete para a definição de novos rumos para o policiamento em Portugal, num cenário pós-ditatorial e pós-colonial. Adicionalmente, o instituto irá, por sua vez, contribuir ativamente para realizar essa transformação no que diz respeito às chefias de polícia. Mesmo tratando-se de processos relativamente recentes, torna-se difícil não reconhecer que os padrões atuais se distanciam daqueles de manutenção da ordem repressivos e autoritários vigentes há 30 anos. O que leva naturalmente a perguntar em que medida o ISCPSI está em condições de exportar os seus ensinamentos e, desse modo, contribuir para mudar alguma coisa nas polícias africanas.

### **FORMAÇÃO INTERNACIONAL E TRANSFORMAÇÃO INSTITUCIONAL EM SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE**

A primeira coisa que importa dizer é que o ISCPSI não está sozinho nessa tarefa internacional de formação e treino de policiais africanos

lusófonos. Embora este aspeto ainda não tenha sido convenientemente pesquisado, tudo indica que a formação internacional seja parte do currículo dos oficiais de várias polícias africanas, havendo inclusivamente mais do que uma opção viável neste campo. Nos países de expressão portuguesa abrangidos pelo projeto COPP-LAB<sup>3</sup>, sabe-se que Cabo Verde estabeleceu protocolos de formação policial com Portugal e Espanha; São Tomé e Príncipe colocou protocolos da mesma natureza com Portugal, Taiwan, Cuba e Angola; Angola firmou acordos com Portugal, Espanha, Cuba, Brasil, África do Sul, Rússia e Estados Unidos; e Moçambique assinou protocolos com Portugal, China e Suazilândia. Esta lista de cooperações não é, no entanto, exaustiva, devendo-se ainda considerar alguns elementos das polícias africanas que podem ter frequentado formações militares internacionais. É verdade que boa parte dos cursos implicados nestas formações são de curta duração (até um ano). Em todo o caso, vale a pena perguntar se os impactos pessoais de tais experiências se estendem a todo um grupo e provocam, quando conjugados com determinadas circunstâncias nos seus países de origem, algum reflexo institucional e político mais sério. Considere-se, um pouco mais detalhadamente, o pequeno arquipélago equatorial de São Tomé e Príncipe, situado no Golfo da Guiné, com cerca de 160 mil habitantes.

Quando da visita de um dos autores (Daniel Seabra Lopes) ao Comando Distrital de Água Grande, na capital São Tomé, foi possível trocar algumas palavras com um oficial da Polícia Nacional que não tinha passado pelo ISCPSI mas sim obtido uma especialização em Cuba, acrescentando que a mesma lhe dera a possibilidade de conhecer dois sistemas políti-

cos opostos: um capitalista e o outro comunista. Ambos tinham vantagens e desvantagens, dizia, o sistema capitalista (que era aquele em que o oficial vivia) privilegiava quem mais trabalhava e dava mais liberdades às pessoas, mas não ajudava tanto quem estivesse com dificuldades; o sistema comunista não excluía ninguém, mas também não admitia oposição. Esta comparação sumária tem interesse na medida em que revela o potencial ideológico das formações internacionais — quanto mais não seja por obrigarem os formandos a contatar com realidades diferentes. Graças à sua temporada no estrangeiro, o oficial em causa ficou com informação suficiente sobre sistemas políticos alternativos. O caso, se isolado, pode ser resumido a um mero detalhe biográfico, sem qualquer relevância para a história contemporânea de São Tomé e Príncipe. Porém, tal como este oficial de polícia, existem dezenas ou mesmo centenas de outros comandantes espalhados por África que passaram por formações e treinos internacionais, nomeadamente por países onde as reformas no setor da segurança estiveram em curso, sem que essa experiência se tenha traduzido necessariamente em alterações significativas nas respetivas instituições nacionais após o seu retorno.

O ponto de vista que se adota neste artigo refuta, contudo, que esta seja a única conclusão viável. Em conversa informal, o oficial de ligação português em São Tomé e Príncipe (responsável pelo programa de cooperação técnico-policial com a antiga colônia) aludiu ao fato de haver no país militares e policiais com formações internacionais diversas e que, uma vez regressados, acabam por formar grupos relativamente coesos, que não se confun-

dem facilmente com outros do mesmo meio da segurança e podem até aliar-se a (ou serem mobilizados por) determinadas facções políticas. A informação recolhida durante o trabalho de campo sugere precisamente a existência de demarcações e rivalidades mais ou menos esperadas entre a Polícia Nacional, a Polícia de Investigação Criminal e a Polícia Fiscal e Aduaneira, bem como tensões mais abertas entre qualquer uma destas instituições e os militares ou os tribunais. Exemplo disso é o caso de uma disputa recente entre um oficial de justiça detido numa operação por elementos da Polícia Nacional e alegadamente espancado pelos mesmos agentes em resposta a uma presumível tentativa de agressão (há, como é natural, diversas versões do sucedido, nomeadamente no que toca ao local e à intensidade das agressões). O certo é que o oficial de justiça foi posteriormente levado para um quartel, onde permaneceu encarcerado. Porém, assim que o caso foi levado a tribunal, o juiz ordenou a libertação imediata do detido e mandou prender os agentes identificados como agressores pelo oficial de justiça. Ainda que tenham sido acatadas pela Polícia Nacional de São Tomé e Príncipe, estas decisões suscitaram uma certa tensão que a imprensa oposicionista tratou rapidamente de aproveitar como indício não apenas de má coordenação interinstitucional como sobretudo de instabilidade política<sup>4</sup>.

À data da visita de campo (fevereiro de 2014), o grupo de oficiais de polícia são-tomenses formados no ISCPSI era bastante reduzido, contando com apenas seis homens (havia ainda um sétimo em treino em Taiwan e um oitavo que fora recentemente assassinado por um colega, e cuja história se narra a seguir). Todos estes

seis homens exerciam as suas funções na ilha de São Tomé. Quatro estavam efetivamente a trabalhar na Polícia Nacional (sendo um deles o Comandante-Geral), outro desempenhava um cargo no Programa Nacional das Nações Unidas e o oficial restante comandava um quartel de bombeiros (estando os dois últimos igualmente integrados nos quadros da polícia). Não obstante o seu reduzido número e dispersão institucional, a união do grupo era visível em ocasiões de cerimônia: assim sucedeu, por exemplo, aquando da inauguração de uma exposição comemorativa do centenário da Guarda Nacional Republicana, ocasião em que os ex-alunos do ISCPSP se mantiveram quase sempre ao lado uns dos outros, independentemente de estarem fardados ou não.

A mesma coesão era, de resto, evidente para quem estava de fora, manifestando-se na maneira como era interpretado o assassinato de um destes oficiais por um subordinado. Segundo foi narrado por um artista local — e toma-se a liberdade de resumir aqui o relato por considerá-lo revelador da imagem pública da Polícia Nacional —, o oficial formado no ISCPSP acusara o seu subordinado de ter chegado atrasado, aplicando-lhe por isso uma determinada sanção disciplinar. Porém, o acusado recusou-se a cumprir a sanção. Os dois homens travaram-se então de razões e chegaram a vias de fato. Nesse embalo, puxaram das armas e o oficial foi ferido de morte pelo seu subordinado. Este foi detido e colocado numa prisão à parte — pormenor convenientemente enfatizado pelo narrador da história por achar que, se o assassino tivesse sido encarcerado nas instalações da Polícia Nacional, ou se andasse à solta por São Tomé, acabaria por se tornar alvo da vingança dos oficiais formados

no ISCPSP, pois estes constituíam um grupo bastante unido e que nunca poderia deixar passar tamanha afronta. Assim foi contada, *performeda*, a história.

Mais relevante para o argumento deste ensaio é a circunstância de os mesmos oficiais ex-alunos do ISCPSP aparecerem ligados a um conjunto de medidas ainda em fase de discussão mas que visam efetivamente transformar a Polícia Nacional de São Tomé e Príncipe. Trata-se, ao que tudo indica, da tentativa de reforma policial mais substancial ocorrida no país desde a independência em 1975, visando colmatar lacunas importantes em termos de organização interna, condições de recrutamento, preparação, ingresso e promoção de quadros. Até 1975, o policiamento no arquipélago estava a cargo de efetivos controlados por Lisboa, como a Guarda Nacional Republicana ou a Polícia de Segurança Pública. Após a independência, as polícias coloniais foram oficialmente extintas, tendo sido criada, em sua substituição, uma Polícia de Segurança Popular, que naturalmente também herdou instalações, equipamentos e normas organizacionais das suas antecessoras. Havia, no entanto, a expectativa de dotar a nova força policial de diplomas regulamentares próprios, reforçando assim a transição política no plano jurídico e institucional. Sucede que tais diplomas nunca chegaram a ser publicados, pelo que, para além de algumas mudanças de nomenclatura, pouco foi feito desde então para repensar e reestruturar a polícia em São Tomé e Príncipe. Na verdade, as novas propostas de lei aludem claramente a uma situação de vazio legal que teria gerado conflitos de competências entre instituições e discricionariedade de procedimentos.

Entre os documentos atualmente em discussão contam-se um decreto-lei com a lei orgânica da Polícia Nacional, um Regulamento Disciplinar da Polícia Nacional e uma lei de segurança interna — todos datados de 2013 e gentilmente cedidos ao projeto COPP-LAB pelo comandante geral da Polícia Nacional de São Tomé e Príncipe. São dados importantes e que de certo modo permitem pelo menos complexificar certas leituras correntes que apontam no sentido de uma progressiva dissolução do Estado em contextos pós-coloniais africanos, com reflexos mais ou menos evidentes no campo da segurança<sup>5</sup>. A história da polícia em São Tomé parece apontar, de fato, um período de estagnação sobretudo a partir dos anos 1980 — depois das inevitáveis cesuras e refundações do período da independência — mas que parece agora chegar ao seu termo, com alguns antigos alunos do ISCPSI envolvendo-se pessoalmente nos processos de reforma.

O contraste entre modelos de atuação policial e, em particular, o enaltecimento de formas de manutenção da ordem mais colaborativas e menos repressivas estão igualmente bem patentes no discurso dos oficiais de São Tomé e Príncipe formados no ISCPSI, os quais aludiram a experiências de policiamento comunitário que já estavam a ser ensaiadas em vários pontos da ilha principal (um destes oficiais tinha concluído a sua formação em Lisboa com uma dissertação sobre o assunto). Como é óbvio, boa parte do caminho em direção a uma reforma policial efetiva está ainda por percorrer. Há, de resto, alguns obstáculos significativos que podem comprometer as aspirações transformadoras dos quadros superiores da Polícia Nacional são-tomense formados no ISCPSI: desde a de-

pendência do país de programas de cooperação internacionais, ao atavismo de equipamentos e instalações (como os oficiais que passaram pelo ISCPSI facilmente reconhecem, os calabouços do Comando Distrital de Água Grande são incompatíveis com qualquer noção de direitos humanos), até à notória instabilidade do poder político, cujas legislaturas raramente são cumpridas, passando pela necessidade de articular com uma “velha guarda” ainda ativa e que foi formada segundo parâmetros militares e repressivos herdados do período colonial.

### **COMUNIDADES PROFISSIONAIS, COMUNIDADES DE SABERES, COMUNIDADES POLÍTICAS**

Chega-se assim a uma espécie de meio-termo, em que não se pode afirmar que a Polícia Nacional de São Tomé e Príncipe tenha dado um passo decisivo no sentido de uma reforma nem que a formação prestada pelo Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna a alguns dos seus oficiais atuais — formação essa que tem tudo a ver com a adaptação do policiamento a condições democráticas e pós-militares — tenha sido absolutamente inócua. Como resolver este impasse?

A presente proposta passa por recusar ambos os extremos da equação e atribuir a uma situação de meio-termo uma maior relevância em termos sociológicos e políticos. Isso equivale a considerar os oficiais formados no instituto como constituintes de uma *comunidade de saberes*, ou seja, uma rede de pessoas relativamente próximas entre si e cultivando uma identidade forte, formando um grupo coeso cujos membros possuem uma ideia precisa acerca daquilo que sabem, do que podem e não podem fazer com aquilo que sabem. Nesse sen-

tido, as comunidades de saberes são mais do que meras comunidades profissionais, não só por poderem integrar elementos de profissões diferentes como sobretudo por possuírem uma orientação e um potencial de transformação institucional e política muitas vezes ausentes dos contextos situados de trabalho – os quais estão mais vocacionados para a reprodução e mesmo para uma certa inércia institucional.

Como tais, as comunidades de saberes devem ser entendidas, fundamentalmente, como comunidades políticas que visam a alteração de um estado de coisas em função de um determinado conhecimento técnico adquirido por meio de experiências conjuntas de formação, treino e trabalho. Este conhecimento refere-se, no caso que nos interessa, à visão transmitida no ISCPPI dos modelos de atuação policial e à predominância de um modelo comunitário, preventivo e de colaboração sobre um modelo autoritário, reativo e repressivo. Já a capacidade de pôr esse conhecimento em prática está ligada ao posicionamento institucional e hierárquico dos membros da comunidade de saber que, em São Tomé e Príncipe, ocupam alguns cargos bastante influentes. Como já foi referido, o atual chefe máximo da Polícia Nacional é um antigo aluno do ISCPPI.

Saliente-se que o que neste momento se passa em São Tomé e Príncipe não deve de forma alguma ser tomado como exemplo para os demais países africanos permeados pela influência do Curso de Formação de Oficiais de Polícia do ISCPPI. A comunidade de saberes formada com base na frequência deste curso pode ser efetivamente dispersa e absorvida pelos vários sistemas policiais nacionais com

relativa facilidade, sem que nunca se esboce uma real transformação institucional. Os alunos do ISCPPI provenientes de Moçambique parecem estar bem cientes destas limitações. Como foi dito por um deles, aludindo a um certo isolamento dos oficiais que fizeram a formação em Lisboa: “A questão fundamental aqui é não ser uma gota de água doce no meio do oceano [...]. O tempo que vou estar lá a trabalhar sozinho, quando vier o outro [oficial formado pelo ISCPPI], eu já fui engolido pelo sistema”<sup>6</sup>. O mesmo aluno aludiu à falta de um comandante-geral de polícia oriundo de uma instituição superior, acrescentando que muita coisa poderia mudar em Moçambique se isso acontecesse. Um outro aluno moçambicano lembrou que se as pessoas formadas no ISCPPI tentavam mudar demasiado o sistema, eram “arquivadas”, “postas de lado”, e não conseguiam progredir mais<sup>7</sup>. Tendo em conta a vastidão do território de Moçambique, aliado ao fato de o poder de controle institucional da polícia se tornar menos efetivo à medida que se avança para o norte e se distancia da capital, a expressão ‘ser arquivado’ adquire um significado muito especial. Neste âmbito, os cadetes entrevistados parecem estar cientes da importância de ocultar estrategicamente os seus desejos de mudança institucional para poderem progredir na carreira.

O caso da reinserção dos oficiais internacionalizados em Angola tem algumas afinidades com o de Moçambique, desde logo por se tratar de um país com um território igualmente muito amplo. Neste caso, porém, a visibilidade dos oficiais ex-alunos do ISCPPI é maior, sendo os mesmos conhecidos no meio policial como ‘portuguesinhos’ (uma hetero-

denominação que pode assumir vários sentidos, ora mais benevolentes ora mais depreciativos). De modo geral, a polícia angolana apresenta-se hoje como o resultado de influências diversas, entre as quais se destacam as formações internacionais prestadas por Cuba (inclusive por meio de formadores cubanos residentes em Angola) e o legado histórico da guerra civil — ambos concorrendo para a implementação de modelos de policiamento militarizados tendencialmente repressivos e menos atentos aos direitos dos cidadãos. Na última década, a entrada em cena dos oficiais ‘portuguesinhos’ veio complexificar este quadro e torná-lo mais sensível a valores democráticos e pós-militares, embora, por exemplo, as experiências de policiamento comunitário ainda não tenham passado do campo das intenções. O resultado final é híbrido, embora se possa falar de uma influência crescente dos oficiais formados no ISCPSI, nomeadamente pela qualidade da formação recebida<sup>8</sup>.

Por fim, em Cabo Verde, estarão na ativa perto de 30 oficiais de polícia ex-alunos do ISCPSI. A maioria deles desempenha funções de comando em esquadras, onde o equilíbrio entre o exercício dos poderes judiciais e o respeito aos direitos dos cidadãos têm se tornado questões prementes. O contato entre estes oficiais nem sempre é muito frequente e verifica-se alguma dispersão pelo arquipélago. Em todo o caso, a geração ISCPSI é reconhecida como parte de uma elite que é simultaneamente técnica e com reconhecimento burocrático.

Voltando a São Tomé e Príncipe, as informações recolhidas até agora levam a falar de uma comunidade de saberes razoavelmente

consolidada. Tal comunidade — insista-se neste ponto — pode ser vista como um estágio intermédio a caminho de uma possível transformação institucional e política, a qual, para ocorrer, necessita igualmente do concurso de contingências futuras. Porém, ao colocar a questão nestes termos, acredita-se que se avança relativamente às visões que se limitam a constatar a natureza repressiva dos corpos policiais africanos com base em disposições constitucionais, constrangimentos legais e redes de influência alicerçadas no parentesco e na pertença étnica. Evidentemente, quando se fala de transformação institucional neste sentido mais político, é preciso ter em conta que a mesma não tem que corresponder integralmente aos pressupostos da reforma do setor da segurança — como aliás também terá sucedido em Portugal. O que conta, acima de tudo, é que os atores envolvidos tenham a percepção de uma mudança, e que reforcem essa percepção a partir de contrastes entre um antes e um depois. Neste processo, alguns ingredientes tradicionalmente associados às polícias africanas podem ser reaproveitados. Mas uma parcela do conteúdo ministrado no ISCPSI terá de se manter ativo, ou não haveria razão para falar de comunidades de saberes.

Essa perspectiva exige que se considerem também as especificidades do curso do ISCPSI, que de alguma forma o distinguem das restantes formações e estágios internacionais, propiciando a formação de comunidades de saberes dotadas de alguma resiliência. Alguns aspectos fazem parte de heranças das academias militares, como o regime de internato e a ordem unida — que se mantêm presentes

como parte de um regime de ensino que se diz de formação integral e apesar da vocação civil do instituto (PAYMAL, 2011; DURÃO; OLIVEIRA, 2004). É também de referir a longa duração do Curso de Formação de Oficiais de Polícia, a qual acarreta para os alunos cooperantes um afastamento considerável do país de origem e uma certa necessidade de readaptação após a chegada que incentiva a manutenção dos laços entre eles, que se prolongam para além do período da formação. A própria língua portuguesa, como patrimônio comum a que se pode recorrer para elaboração de documentos oficiais como os regulamentos e decretos-lei são-tomenses mencionados anteriormente, pode representar uma mais-valia em termos da aplicação de ideias e conceitos ensinados no ISCP-SI. Não se trata, entenda-se, de olhar para este instituto como se ele se resumisse a fabricar comunidades de saberes, depois de recusar uma visão semelhante a propósito das polícias africanas. Defende-se sim que a emergência de comunidades de saberes é um problema complexo que depende não só da intervenção de elementos institucionais mais enquadrados como também de elementos biográficos e interacionais mais dispersos, assim como de outras contingências. Portanto, a frequência do curso de oficiais do ISCP-SI não conduz necessariamente à formação de comunidades epistêmicas perfeitamente coerentes (aliás, muitos alunos provenientes dos países africanos lusófonos não sobrevivem à experiência do primeiro ano no ISCP-SI, regressando antecipadamente a sua casa, desistindo de prosseguir com os estudos). Em todo caso, e uma vez ultrapassadas as dificuldades iniciais, tanto a duração do curso como o fato de o mesmo ser ministrado em língua

portuguesa e colaborar para uma certa imaginação de grupo solidário durante e após a frequência do curso são aspectos que podem contribuir para a criação de comunidades de saberes partilhados.

## CONCLUSÃO

Sabe-se ainda relativamente pouco acerca do efeito das formações internacionais nas instituições policiais dos países africanos lusófonos. As perspectivas correntes sugerem uma tensão entre uma necessidade de reforma imposta a partir de fora e uma vocação interna, herdada de um período tardo-colonial, para o autoritarismo e a corrupção que acaba por anular qualquer adaptação da instituição policial a princípios genuinamente democráticos e pós-militares. Os dados empíricos disponíveis acerca do funcionamento das polícias africanas fornecem, sem dúvidas, razões muito válidas para se pensar assim. Ao mesmo tempo, não deixa de ser estranho que, depois de um período em que as experiências internacionais se revelaram determinantes em termos de transformação institucional e política – precisamente na passagem do colonialismo tardio para as independências, quando muitos líderes e quadros dos movimentos de libertação receberam formação militar e ideológica em países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) ou do Pacto de Varsóvia –, essas mesmas experiências sejam hoje prontamente desclassificadas como inócuas ou encaradas apenas como uma estratégia de captação de apoios externos.

O presente artigo preocupou-se sobretudo em abrir este problema, chamando a atenção para o potencial das formações internacio-

nais na gênese de comunidades políticas que se apresentam, em primeiro lugar, como comunidades de saberes orientadas para a transformação das instituições policiais nos países africanos lusófonos. A simples existência destas comunidades e o seu reconhecimento e manutenção nos países de origem constituem dados importantes que permitem relativizar as teses da inocuidade e da utilidade meramente estratégica das formações internacionais. É que, como se demonstrou, nem todas as aprendizagens no estrangeiro redundam na formação de comunidades de saberes. Portanto, a existência de tais comunidades constitui um dado que merece ser realçado e aprofundado. A partir daqui, todas as hipóteses são válidas.

É perfeitamente equacionável que a existência de tais comunidades não passe de uma realidade efêmera — algo que a etnografia não estará em condições de captar imediatamente no trabalho de campo, mas que será perceptível ao fim de alguns anos. Ou pode acontecer que o papel das formações internacionais se limite à consolidação de facções políticas efetivamente influentes e atuantes mas cuja intervenção nos países de origem se faça num sentido pouco consentâneo com o teor da formação recebida. Em qualquer dos casos, desenham-se avenidas de possibilidades intermédias que merecem ser investigadas, indo portanto além das visões fatalistas sobre o Estado e as instituições africanas em cenários pós-coloniais<sup>9</sup>.

1. *A esse respeito, ver Anderlini e Conaway (2004), Schnabel e Ehrhart (2006, p. 6-9) e Ebo (2010, p. 188-191).*
2. *O curso de Formação de Oficiais de Polícia do ISCPSP tem cinco anos de duração desde que foi criado, em 1985. Mas este foi equiparado, até recentemente, a um curso de graduação do ensino superior. No ano de 2011 – ao abrigo do Processo de Bolonha, assinado em 1999 pelos Ministros da Educação de 29 países europeus e que sugeriu uma padronização dos cursos de ensino superior no espaço europeu – o curso passou a ganhar o reconhecimento oficial do Ministério da Educação português, que o equiparou a mestrado. Estão em curso mudanças adicionais exigidas neste processo, nomeadamente a criação de um quadro permanente de professores dedicados em exclusividade à atividade letiva.*
3. *COPP-LAB: Circulações de Polícias em Portugal, África Lusófona e Brasil, é um projeto de investigação científica colectivo em execução durante 30 meses entre 2013 e 2015, com coordenação geral de Susana Durão. O projeto tem financiamento integral da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT PTDC/IVC-ANT/5314/2012) em Portugal e tem como instituição proponente e gestora o Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, como instituição adicional o Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (Centro de Investigação – ISCPSP) e como instituições participantes o Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações (SOCIUS/ISEG/UTL), a Faculdade de Direito da Universidade da Porto (FD/UP), o Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL) e a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).*
4. *A esse respeito, ver O Parvo, edição de fevereiro de 2014.*
5. *A esse respeito, ver Comaroff & Comaroff (2014).*
6. *Lisboa, 18 de Janeiro de 2012, entrevista a um aspirante a terminar no quinto ano do curso de oficiais de polícia conduzida por Susana Durão em Lisboa, no ISCPSP. (O nome do aspirante não é identificado a pedido do próprio).*
7. *Lisboa, 4 de Janeiro de 2012, entrevista a um cadete a frequentar o terceiro ano do curso de oficiais de polícia conduzida por Susana Durão em Lisboa, no ISCPSP. O nome do cadete não é identificado a pedido do próprio.*
8. *Vide artigo de Cristina Udelsmann Rodrigues (2015).*
9. *Agradecimentos: Este texto foi concebido no âmbito referido do projeto COPP-LAB, que recebeu financiamento integral da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT PTDC/IVC-ANT/5314/2012) em execução durante 30 meses entre 2013 e 2015 no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, com coordenação geral de Susana Durão. Entre agosto e dezembro de 2014, Daniel Lopes e Susana Durão usufruíram apoio adicional com a concessão de uma bolsa oferecida pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp, 2014/04977-1) na linha de fomento de pesquisador visitante do exterior. O website indica a composição da equipe de pesquisa do projeto (<http://www.copp-lab.org/>). Os assistentes de pesquisa são Jaana Oliveira (que realizou a parte mais substantiva do trabalho de campo), Pedro Almeida Ferreira e Tiago Chaves.*

## Referências bibliográficas

- ANDERLINI, S. N.; CONAWAY, C. P. **Security sector reform**. In: AAVV, *Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action, Hunt Alternatives Fund and International Alert*. Washington: Hunt Alternatives Fund and International Alert, 2004. p. 31-40.
- BEEK, J. **There should be no open doors in the police: Criminal investigations in northern Ghana as boundary work**. *Journal of Modern African Studies*, v. 50, n. 4, 2012, p. 551-572.
- BIECKER, S.; SCHLICHTE, K. **Policing Uganda, policing the world**. *Leipzig and Halle: Working Paper* Nº 2 of the Priority Programme 1448 of the German Research Foundation. 2013. Disponível em: <[http://www.spp1448.de/fileadmin/media/galleries/SPP\\_Administration/Working\\_Paper\\_Series/SPP\\_1448\\_WP2\\_Biecker-Schlichte.pdf](http://www.spp1448.de/fileadmin/media/galleries/SPP_Administration/Working_Paper_Series/SPP_1448_WP2_Biecker-Schlichte.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2014.
- BRYDEN, A.; OLONISAKIN, F. **Conceptualising security sector transformation in Africa**. In: \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. (Eds.). *Security Sector Transformation in Africa*. Munster: LIT Verlag, 2010. p. 3-23.
- CALVERT, C. **Apartheid lives on**. *Anthropology News*, v. 55, n. 6, 2014, p. 48-65.
- COMAROFF, J.; COMAROFF, J. **Ficções policiais e a busca pela soberania: Distantes aventuras do policiamento no mundo pós-colonial**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 29, n. 5, 2014, p. 5-21.
- DURÃO, S. **Policamento de proximidade em Portugal: limites de uma metáfora mobilizadora**. In: \_\_\_\_\_; DARCK, M. (Org.). *Polícia, segurança e ordem pública: perspectivas portuguesas e brasileiras*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2012. p. 101-134.
- \_\_\_\_\_. **The social production of street patrol knowledge. Studying Lisbon's police stations**. In: Marc Cools, Sofie De Kimpe, Arne Dornaels, Marleen Easton, Els Enhus, Paul Ponsaers, Gudrun Vande Walle, Antoinette Verhage (Eds.). *Police, Policing, Policy and the City in Europe*. The Hague, Eleven International Publishing, 2010. p. 79-112.
- \_\_\_\_\_. **Patrulha e proximidade: uma etnografia da polícia em Lisboa**. Prefácio de Manuela Ivone Cunha e João Vieira da Cunha. Coimbra: Almedina, 2008.
- DURÃO, S.; OLIVEIRA, J. **Comunidades de saber: Percurso de um cadete entre Moçambique e Portugal**. *Cadernos de Pesquisa Carlos Chagas*, 154. [no prelo. Submetido em abr. 2014; aprovado].
- EBO, A. **The United Nations and security sector transformation in Africa**. In: BRYDEN, A.; OLONISAKIN, F. (Eds.). *Security Sector Transformation in Africa*. Munster: LIT Verlag, 2010. p. 187-200.
- GOMES, P. V. **Modelos de policiamento**. In: \_\_\_\_\_; DIAS, M. D. A.; LEITÃO, J. C. B.; MENDES, M. F.; OLIVEIRA, J. F. *Modelos de Policiamento*. Separata da revista *Polícia Portuguesa: Órgão de Informação e Cultura da PSP*, Ano LXIV, n. 128, 2001, p. 1-4.
- GONÇALVES, G. R. **Civilizing the police(man): police reform, culture and practice in Lisbon c. 1860-1910**. *PhD Thesis, Milton Keynes: The Open University, orientação científica* Prof. Clive Emsley and Dr. Paul Lawrence. 2012a.
- \_\_\_\_\_. **"Preleções", "teorias" e as dinâmicas da formação dos polícias civis em Lisboa, 1867-1910**. *Revista de História da Sociedade e da Cultura*, v. 12, 2012b, p. 323-342.
- GÖPFERT, M. **Security in Niamey: an anthropological perspective in policing and an act of terrorism in Niger**. *Journal of Modern African Studies*, v. 50, n. 1, 2012, p. 53-74.

KYED, H. M. **Mutual Transformations of State and Traditional Authority. The renewed role of chiefs in policing and justice enforcement in Mozambique.** *Cadernos de Estudos Africanos*, v. 16/17, 2008, p. 2-15.

\_\_\_\_\_.; COELHO, J. P. B.; SOUTO, A. N. de; ARAÚJO, S. (Eds.). **A dinâmica do pluralismo jurídico em Moçambique.** Edição do CESAB – Centro de Estudos Sociais Aquino de Bragança, com apoio da *Friedrich Ebert Stiftung*: Maputo, Moçambique, 2014.

HILLS, A. **Police commissioners, presidents and the governance of security.** *Journal of Modern African Studies*, v. 45, n. 3, 2007, p. 403-423.

HORNBERGER, J. **Don't Push This Constitution Down My Throat! Human Rights in Everyday Practice: An Ethnography of Police Transformation in Johannesburg, South Africa.** *Tese de Doutorado*. Utrecht: Universiteit Utrecht, 2013.

LEITÃO, J. C. B. **Lisbon security 2001: A segurança no terceiro milénio.** *Polícia Portuguesa: Órgão de Informação e Cultura da PSP*, ano LXIV, n. 128, 2001, p. 11-15.

PETH, L. **L'auto perception et l'éthique professionnelle des policiers à Parakou/Bénin.** In: Bierschenk, T. (Ed.). *La justice et la police dans la République du Bénin*. Mainz: Working Papers of the Department of Anthropology and African Studies of the Johannes Gutenberg University, 2013. p. 26-30. Disponível em: <[http://www.ifeas.uni-mainz.de/Dateien/AP\\_121b\\_FRA\\_neu.pdf](http://www.ifeas.uni-mainz.de/Dateien/AP_121b_FRA_neu.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2014.

PAYMAL, F. **La mise en place du concept de formation intégrale dans l'univers de l'école supérieure de police portugaise: o "Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna".** *Revista de Educação*, v. XVIII, n. 2, 2011, p. 85-110.

POTHOLM, C. **The multiple roles of the police as seen in the African context.** *Journal of Developing Areas*, v. 3, n. 2, 1969, p. 139-158.

RODRIGUES, C. U. **Cooperação internacional e construção de um modelo original de polícia em Angola.** *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 9, n. 1, 2015.

SCHNABEL, A; EHRHART, H. G. **Post-conflict societies and the military: challenges and problems of security sector reform.** In: \_\_\_\_\_.; \_\_\_\_\_. (Eds.). *Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding*. New York: United Nations University Press, 2006. p. 1-16.

SHAW, M. **Past wars and present conflicts: from the second world war to the gulf.** In: EVANS, M.; LUNN, K. (Eds.). *War and Memory in the Twentieth Century*. Oxford: Berg, 1997. p. 191-205.

\_\_\_\_\_. **Post-Military Society: Militarism, Demilitarization and War at the End of the Twentieth Century.** Cambridge: Polity Press, 1991.

VALENTE, M. G. **Teoria Geral do Direito Policial**, Lisboa: Editora Almedina, 2014.

\_\_\_\_\_. **O(s) saber(es) e a formação como nómos de afirmação dos modelos constitucionais de polícia.** *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 9, n. 1, 2015.

WHITE, A. **La police et la population au Bénin: un rapport sur une enquête de terrain à Cotonou et à Malanville.** In: Bierschenk, T. (Ed.). *La justice et la police dans la République du Bénin*. Mainz: Working Papers of the Department of Anthropology and African Studies of the Johannes Gutenberg University, 2013, p. 31-33. Disponível em: <[http://www.ifeas.uni-mainz.de/Dateien/AP\\_121b\\_FRA\\_neu.pdf](http://www.ifeas.uni-mainz.de/Dateien/AP_121b_FRA_neu.pdf)>. Acesso em: 20 dez 2014.

# Formação internacional, comunidades de saberes e mudança institucional: os oficiais de polícia africanos formados em Lisboa

Susana Durão e Daniel Seabra Lopes

## Resumen

**Formación internacional, comunidades de saberes y cambio institucional: los oficiales de policía africanos formados en Lisboa**

*El presente ensayo pretende delinear una alternativa interpretativa a críticas fatalistas sobre el Estado y el ejercicio policial contemporáneo poscolonial en países africanos. Partimos de una investigación realizada entre alumnos cooperantes en formación y oficiales de policía africanos formados en Portugal, específicamente en el Instituto Superior de Ciencias Policiales y Seguridad Interna. Defendemos la idea de que los alumnos y exalumnos que obtienen una formación superior de larga duración que los agrega en comunidades de saber tienden a sostener discursos normativos y reformistas. Los efectos prácticos de esta formación individual en la conducción del ejercicio policial local no son de forma alguna evidentes. Sin embargo, lo que la investigación indica es que no debe despreciarse una apertura por vías intermedias de posibilidades de cambio en las leyes, políticas y técnicas policiales.*

**Palabras clave:** Ejercicio policial. Formación de policías. Oficiales africanos. Cooperación. Comunidades de saber.

## Abstract

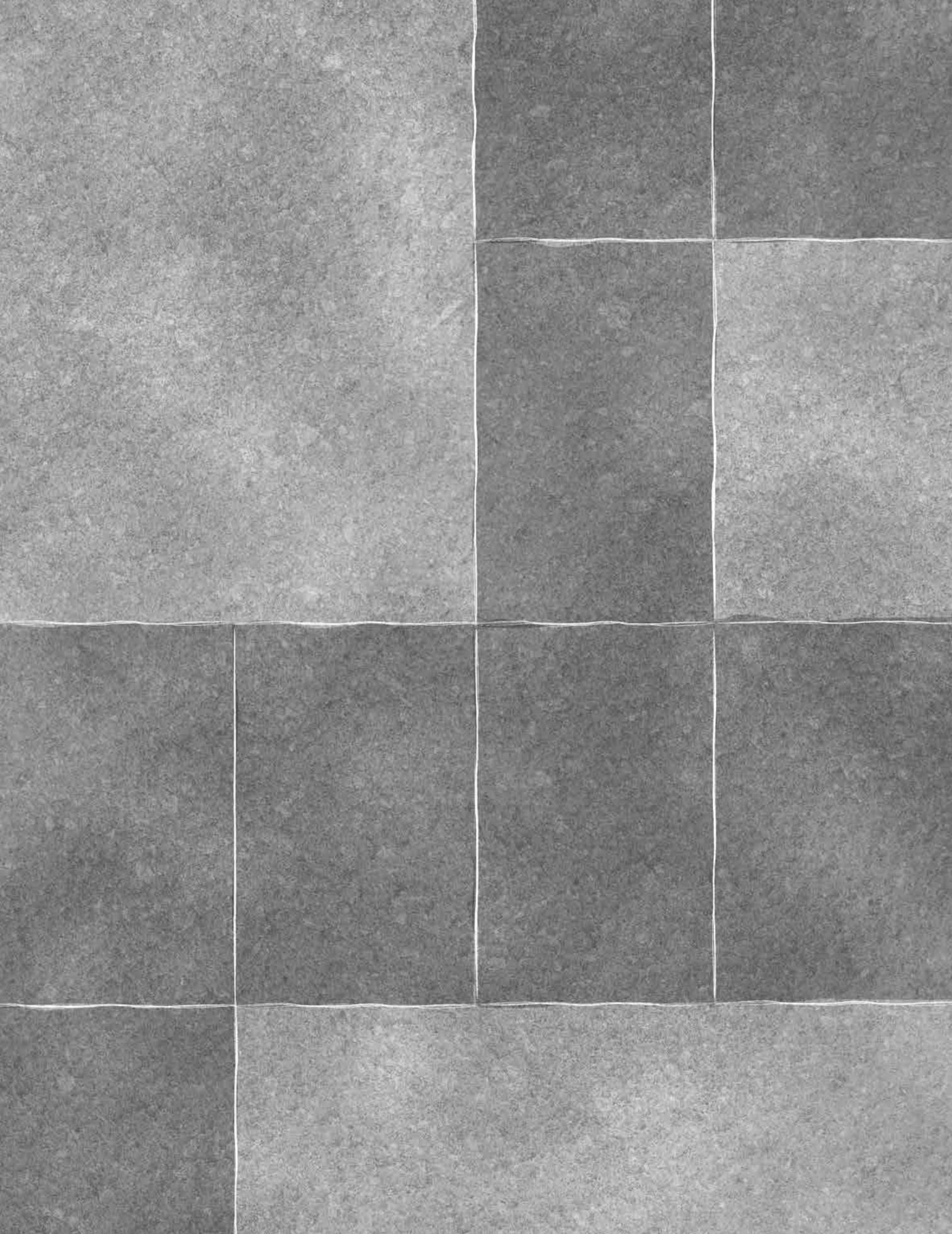
**International training, knowledge communities and institutional change: African police officers trained in Lisbon**

*This paper presents an alternative interpretation to fatalistic criticism directed at present-day post-colonial African States and their respective police practices. The starting point of this paper was a study conducted with students and African police officers trained at the Higher Institute of Police Science and Inland Safety in Portugal. This paper suggests that normative and reform-oriented ideas tend to emerge in the discourse of both students and former students of long-term higher education programs. Participation in these programs brings these students together in knowledge communities. It remains unclear whether attendance to these courses may affect local policing practices conducted by former students. Research suggests, however, that windows of opportunity for change in laws, policies and police techniques, albeit small ones, should not be ignored.*

**Keywords:** Policing. Police officer training. African police officers. Cooperation. Knowledge communities.

**Data de recebimento:** 18/11/2014

**Data de aprovação:** 27/01/2015



# Direitos Humanos e atuação policial: percepções dos policiais em relação a uma prática cidadã

## Simone Maria Santos

Possui graduação, mestrado e doutorado em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Atualmente é Pesquisadora do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública – CRISP da UFMG e pós-doutoranda do Programa de Demografia da Faculdade de Ciências Econômicas da mesma universidade.

 [simonesambamigo@yahoo.com.br](mailto:simonesambamigo@yahoo.com.br)

## Lívia Henriques Oliveira

Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. É graduanda em Direito pela Universidade FUMEC e pesquisadora do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública – CRISP da UFMG.

 [liviahdeoliveira@gmail.com](mailto:liviahdeoliveira@gmail.com)

### Resumo

O artigo tem como objetivo analisar em que medida policiais militares e civis capacitados em temáticas de Direitos Humanos assimilaram os conhecimentos adquiridos nos cursos, investigando a percepção dos policiais em relação à realização desses cursos e a aplicação de seus princípios no nível operacional. Para tanto, fez-se uso da metodologia qualitativa através da técnica de grupos focais com 89 policiais militares e civis capacitados pela Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais, em 2008, em Belo Horizonte, Uberlândia, Teófilo Otoni, Barbacena e Varginha. Os resultados indicaram que os policiais percebem a existência de uma relação positiva entre a realização dos cursos e a aplicação de seus princípios no nível operacional. No entanto, evidenciou-se a existência de situações concretas do cotidiano operacional que exigem soluções para as quais eles não foram treinados.

### Palavras-Chave

Polícia. Direitos humanos. Capacitação profissional. Segurança pública.

## INTRODUÇÃO

O mundo contemporâneo é, muitas vezes, definido pela emergência de várias inovações, entre as quais é possível citar a expressão “direitos humanos”. O núcleo do conceito, como valor fonte, tem uma ramificação no reconhecimento da “dignidade da pessoa humana” (PIOVESAN, 1997). Ampliando essa ideia em relação ao que é necessário para que o ser humano tenha uma vida digna, torna-se plausível estabelecer uma correlação entre vários outros direitos.

O reconhecimento de direitos concernentes ao ser humano acompanhou as transformações e a evolução da sociedade, de modo que é possível apontar “gerações de direitos” que representam a conquista de direitos políticos (liberdade), sociais (igualdade) e coletivos (solidariedade) (FERREIRA, 2000).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 positivou os direitos humanos como princípio do Estado Brasileiro, ao trazer para o ordenamento jurídico a previsão constitucional da dignidade da pessoa humana como garantia fundamental. Desde então, várias ações vêm sendo implantadas para a consolidação deste princípio.

No plano Executivo, em 1996, foi criado o primeiro grande instrumento para a promoção dos direitos humanos, o Programa Nacional de

Direitos Humanos (PNDH), e foi instituída a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, no Ministério da Justiça, para coordenar a execução do PNDH.

No âmbito da Segurança Pública, as ações implantadas têm o propósito de redimensionar o trabalho policial à luz dos princípios estabelecidos pelos direitos humanos. Como exemplo, programas de direitos humanos foram incluídos na grade curricular dos cursos das Academias de Polícia. Ademais, tem aumentado, paulatinamente, a participação de policiais em cursos de direitos humanos em redes de ensino à distância. Policiais pós-graduandos têm estudos obrigatórios sobre igualdade racial e de gênero, combate à homofobia e liberdade de orientação sexual, além de direitos etários (crianças, adolescentes e idosos).

Assim, o tema direitos humanos já faz parte do discurso policial. Entretanto, impõe-se o desafio de vislumbrar em que medida os profissionais de segurança pública transformam o discurso sobre direitos humanos em prática rotineira. Nesses termos, a questão que norteia o presente trabalho é: os operadores do sistema de defesa social de Minas Gerais se percebem aplicando, no dia a dia, os conhecimentos trabalhados nos cursos de direitos humanos realizados em 2008?

No presente trabalho, a partir do campo teórico da sociologia das organizações, com enfoque na perspectiva do novo institucionalismo (SELZNICK, 1957, 1971 e 1996; PERROW, 1976; MEYER, ROWAN, 1977; SCOTT, MEYER, 1991, 1992 e 1994; PRATES, 2000) tem-se a hipótese de que o tema direitos humanos tornou-se um mito nas organizações policiais e está amplamente ligado aos valores institucionais promovidos pelo ambiente. Em outras palavras, as polícias tentam preservar uma imagem positiva diante da opinião pública por meio do enaltecimento, nos discursos policiais, do respeito aos direitos humanos. Tal fato, no mínimo, reflete uma filosofia policial e uma orientação geral das corporações policiais. No entanto, na prática, elas não oferecem aos agentes de segurança pública os meios necessários para que atuem em consonância com os princípios estabelecidos pelos direitos humanos.

Na tentativa de refletir sobre as questões supracitadas, inicialmente pontua-se que não obstante o conhecimento acerca da especificidade de cada organização policial, as Polícias Militar e Civil de Minas Gerais devem ser analisadas como organizações burocráticas complexas e institucionalizadas. A seguir, expõem-se a metodologia, coleta de dados e o perfil dos profissionais que fizeram parte da pesquisa. Por fim, para a exposição dos resultados e a discussão, utiliza-se a sociologia das organizações, com ênfase na vertente do novo institucionalismo. Com isso se pretende lançar luz sobre a percepção dos profissionais de segurança pública de Minas Gerais capacitados na temática dos direitos humanos sobre seus aspectos comportamentais relacionados aos princípios dos direitos humanos.

## A POLÍCIA MODERNA COMO UMA ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA COMPLEXA E INSTITUCIONALIZADA

A contemporaneidade tem como uma de suas principais características a expansão e centralidade das organizações denominadas burocráticas. No contexto da sociologia das organizações, diferentes modelos analíticos foram erguidos com a proposta de explicar o surgimento e a consolidação desse fenômeno. Não se tem a pretensão de reconstruir, neste artigo, o debate sobre este universo diversificado de modelos, mas ressaltam-se pontos importantes que contribuem para a compreensão das Polícias Militar e Civil de Minas Gerais como organizações burocráticas, complexas e institucionalizadas.

A partir do conceito proposto por Perrow (1976), é lícito caracterizar as organizações policiais modernas como burocráticas na medida em que elas se desenvolvem como sistemas de mobilização e coordenação de esforços de vários grupos, regidos por regulamentos explícitos, reunidos para a consecução de objetivos comuns. Para tanto, utilizam-se de energia humana e não humana no intuito de transformar “matéria-prima” em um produto desejável. Nesse processo, acontece a especialização, a divisão do trabalho para a execução do produto e a criação de formas para se tentar a neutralização ou relação com o ambiente no qual se situam (PERROW, 1976). De forma pontual, no Brasil, a abertura política e o avanço da democratização das instituições contribuíram para que as organizações policiais preconizassem sua missão nos pressupostos da racionalidade e da técnica, levando à persecução de um modelo profissional de policiamento.

As organizações policiais podem ser consideradas complexas na medida em que suas atividades não são orientadas àquelas padronizadas e repetitivas (PERROW, 1976). Pelo contrário, cada vez mais, as instituições policiais são caracterizadas pela vasta gama de ações desempenhadas por seus membros, tendo como reflexo a impossibilidade de calcular os comportamentos individuais durante as atividades operacionais. Em outras palavras, as interações entre os operadores e a população se erigem sobre dinâmicas complexas.

Por fim, as polícias possuem características de organizações institucionalizadas, pois desenvolvem normas e procedimentos que refletem os valores do ambiente em que atuam, preservando relações com seu público, formado por atores relevantes em conceder legitimidade, reconhecimento social e dotar de significado as ações das organizações (CRANK; LANGWORTHY, 1992).

No presente artigo, apesar dos diferentes graus de burocratização e de arranjos hierárquicos e das diferenças quanto às definições e atribuições de suas atividades, as duas polícias são apresentadas como organizações burocráticas, complexas e institucionalizadas. Partir desse pressuposto permite refletir sobre os aspectos formais e informais das organizações, o que leva a problematizar as implicações significativas deste modelo para a relação estabelecida entre policiais e cidadãos, principalmente no que concerne aos princípios dos direitos humanos.

## METODOLOGIA E COLETA DE DADOS

Para compreender em que medida os policiais assimilaram os conhecimentos trabalhados nos cursos de direitos humanos e, prin-

cipalmente, como esse processo impactou a percepção de sua rotina profissional, optou-se por uma abordagem qualitativa. Tal escolha se justifica pela necessidade de compreender aspectos subjetivos ligados às representações dos sujeitos pesquisados. Além disso, impunha-se a necessidade de analisar as interações entre os agentes ao tratarem sobre o tema e, especialmente, de avaliar em que medida tais interações interferem em seus posicionamentos. Dessa maneira, a coleta de dados compreendeu a realização de grupos focais.

## AMOSTRA E PERFIL DOS ENTREVISTADOS

Inicialmente, previa-se estudar os 480 profissionais capacitados em 2008 pela Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais (Seds). No entanto, apenas 193 agentes foram identificados como participantes dos cursos por suas respectivas instituições e tiveram seus contatos disponibilizados para a presente pesquisa. Entre eles, 24 não foram localizados e 75 se tornaram indisponíveis, por estarem de férias, aposentados, reformados, de licença médica ou transferidos para outras regiões.

Dessa maneira, 94 operadores estavam aptos a participar da pesquisa: 70 policiais militares, 19 policiais civis, 1 agente socioeducativo, 1 agente penitenciário, 1 bombeiro e 2 guardas municipais. Diante do número reduzido de agentes socioeducativos, bombeiros militares, agentes penitenciários e guardas municipais, com aquiescência da Superintendência de Avaliação e Qualidade da Atuação do Sistema de Defesa Social (Sasd), da Secretaria de Defesa Social, optou-se por descartar tais operadores e concentrar a pesquisa nos 89 policiais civis e militares localizados.

A pesquisa foi realizada com policiais militares e civis capacitados pela Secretaria de Estado de Defesa Social em 2008 em temáticas relacionadas aos direitos humanos. Os cursos de Promotor e Instrutor de Direitos Humanos foram promovidos nas cidades de Belo Horizonte, Varginha, Teófilo Otoni, Barbacena e Uberlândia.

Os grupos focais foram formados, preferencialmente, com profissionais que possuíam a mesma patente ou cargo, para que eles se sentissem mais confortáveis em expressar suas opiniões. A distribuição foi feita da seguinte forma: em Belo Horizonte foram realizados dois grupos focais com a Polícia Militar e um com a Polícia Civil; Varginha, Teófilo Otoni e Barbacena receberam apenas um grupo com a Polícia Militar; em Uberlândia, foram dois grupos de policiais militares; por fim, em Teófilo Otoni foi realizado um grupo com policiais civis.

Todos os 70 policiais militares e os 19 policiais civis capacitados pela Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais em 2008 e que foram identificados e localizados pelas respectivas instituições foram entrevistados. A distribuição seguiu o número de policiais capacitados em cada localidade.

Para nortear os grupos focais foram elaborados roteiros específicos para cada uma das instituições. Dessa forma, todos os grupos versaram sobre questões preestabelecidas e abordaram nove temas considerados estruturadores da temática dos direitos humanos: (1) vedação à tortura, (2) não discriminação, (3) presunção de inocência, (4) integridade física e moral da

pessoa presa, (5) igualdade sem distinção de credo religioso, (6) igualdade de gênero, (7) não discriminação de raça, cor ou etnia, (8) direito à vida e (9) direito à privacidade.

Para tanto, diversas questões representativas de cada um dos eixos foram empregadas. Algumas delas, consideradas mais importantes e representativas para cada eixo de investigação, foram apresentadas a todos os grupos de policiais. Elas compunham um roteiro mínimo seguido indiscriminadamente por todos os moderadores dos grupos focais. Outras questões, mais específicas, foram discutidas somente com determinados grupos, de acordo com o julgamento do moderador, durante a execução do grupo, a fim de esclarecer ou aprofundar algum ponto.

Casos reais e hipotéticos foram utilizados para provocar as discussões. Inicialmente, os casos reais com desfechos conhecidos eram apresentados, no intuito de “desconstruir” os participantes e ambientar as discussões. Logo após essa fase de “aquecimento”, casos hipotéticos de situações vivenciadas por policiais eram propostos, para que os participantes discutissem o que eles mesmos fariam diante das situações. Por meio desta estratégia de abordagem, procurou-se mensurar em que medida os conteúdos oferecidos nos cursos de direitos humanos foram absorvidos pelos operadores policiais.

Complementarmente, a fim de traçar um perfil sociofuncional dos operadores capacitados, 37 profissionais do sistema de defesa social que, por algum motivo, não compareceram aos grupos focais foram entrevistados por telefone.

Cabe pontuar que este estudo foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG (ETIC 0010.0.203.000-11).

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

No final da década de 1970, ganhou força no âmbito da sociologia das organizações a vertente do novo institucionalismo como um movimento, não unificado, de diferentes pesquisadores em busca de formas alternativas para a compreensão dos fenômenos ligados às organizações burocráticas complexas e institucionalizadas.

Meyer e Rowan (1977) enfocam os aspectos comportamentais dos indivíduos que compõem as organizações institucionalizadas ao ressaltarem a dimensão cognitiva e interpretativa de suas ações e da de agentes coletivos. Em outras palavras, os autores preconizam que entender os fenômenos advindos das organizações significa, em grande parte, incorporar ao enfoque analítico a dimensão do sentido que os indivíduos ou os grupos, no âmbito organizacional, conferem às suas ações (MEYER; ROWAN, 1977).

Assim, a perspectiva de Meyer e Rowan (1977) permite entender de forma mais aprofundada as organizações policiais, uma vez que propicia ressaltar aspectos que estão além da estrutura formal: os organizacionais de natureza comportamental. Dito de outra forma, compreender a percepção dos policiais sobre determinadas normas e regras apregoadas por sua instituição significa entender uma parte importante da própria instituição.

Na literatura do novo institucionalismo, os pesquisadores identificam e analisam uma

característica muito importante das organizações burocráticas complexas e institucionalizadas: a correlação entre os componentes próprios das organizações e as determinações advindas do contexto externo e dos mitos gerados nestes ambientes organizacionais amplamente institucionalizados.

Meyer e Rowan dissecam o processo de institucionalização das organizações e de sua relação com o ambiente. Para tanto, partem do pressuposto de que as instituições modernas são “profundamente racionalizadas e os elementos racionalizados atuam como mitos que dão origem a mais organizações formais” (MEYER; ROWAN, 1977, p. 345). Nesses termos, afirmam que grande parte das formas e dos procedimentos institucionais adotados por essas organizações não constituem os meios mais eficazes para a realização de determinada tarefa, tendo em vista um critério de desempenho técnico, mas possuem um valor largamente reconhecido em um contexto político e cultural mais amplo. Conforme os autores: “independentemente de sua eficiência produtiva, organizações que existem em ambientes institucionais altamente elaborados obtêm sucesso em se tornarem isomórficas com este ambiente, alcançam legitimidade e os recursos necessários para sobreviver” (MEYER; ROWAN, 1977, p. 352).

O aspecto mais relevante das discussões de Meyer e Rowan (1977) se assenta sobre a ênfase que conferem às variáveis “legitimidade” e “mitos racionalizados” para explicar como as organizações justificam sua existência e suas ações. Nessa perspectiva, os autores afirmam que as organizações o fazem a partir

de “mitos institucionalizados” e do estabelecimento de comportamentos cerimoniais. Ou seja, por meio de práticas e procedimentos impregnados de valores sociais reconhecidos como parte do éthos vigente no contexto do qual fazem parte.

Meyer e Rowan (1977) abordam as formas estruturais como mitos e cerimônia. Os mitos são “prescrições racionalizadas e impessoais [...] altamente institucionalizadas [...] e naturalmente aceitas como verdadeiras” (MEYER; ROWAN, 1977, p. 343). Para Scott, são:

crenças amplamente aceitas e que não podem ser testadas objetivamente: são verdadeiras porque se acredita nelas [...] e são racionalizadas porque tomam a forma de regras que especificam procedimentos necessários para atingir um determinado fim (SCOTT, 1992, p. 118).

Por sua vez, “os critérios cerimoniais de valor” possuem uma função estabilizadora e legitimadora, levando as organizações a adequarem-se aos ambientes institucionais externos, o que as poupa da turbulência e de eventuais vulnerabilidades ou colapsos materiais e de sentido (MEYER; ROWAN, 1977). Assim, critérios cerimoniais legitimam as organizações diante de demandas externas e o aspecto formal de grande parte das organizações institucionalizadas da contemporaneidade reflete mitos de seu ambiente institucional.

Os dados relativos à percepção dos policiais no que diz respeito aos temas considerados estruturadores da temática dos direitos humanos (vedação à tortura, não discriminação, presunção de inocência, integridade física e moral da

pessoa presa, igualdade sem distinção de credo religioso, igualdade de gênero, não discriminação de raça, cor ou etnia, direito à vida e direito à privacidade) apontam fatores e situações que inibem a plena aplicação de alguns princípios dos direitos humanos. Tais fatores ligam-se à organização, como a falta de enfoque preventivo na formação dos policiais e uma “cultura organizacional” ligada aos operadores atuantes há mais tempo na instituição, o que contribuiria para o desrespeito aos princípios estabelecidos pelos direitos humanos. Isso de certa forma seria tolerado dentro das instituições. Ao ressaltar fatores ligados à organização, a percepção dos policiais encontra consonância na literatura do novo institucionalismo, que destaca a possibilidade de uma organização absorver mudanças sem que haja alterações em sua estrutura (PERROW, 1976). Em outras palavras, o fato de o tema direitos humanos tornar-se um elemento institucionalizado nas organizações policiais não significa, necessariamente, que as organizações promovam mudanças em sua estrutura no intuito de melhor capacitar seus operadores e, principalmente, difundir operacionalmente o emprego destes princípios no encontro com os cidadãos. Os direitos humanos, como elemento institucionalizado, podem apenas responder ao ambiente externo, garantindo legitimidade às instituições policiais (PERROW, 1976).

Para ilustrar a situação anterior, cabe destacar a posição dos policiais em relação a dois princípios em especial: vedação à tortura e integridade física e moral da pessoa presa. Em relação ao primeiro item, os policiais militares tenderam, inicialmente, a se colocarem contra os excessos na atuação da função policial. No

entanto, posteriormente, relativizaram o uso da força apontando contextos e situações em que a aplicação do princípio torna-se complexa:

Eu não falaria pra você que tortura foi só até 84, 85, não... até alguns 8 anos atrás, 10 anos atrás, você tinha resquícios ainda do militarismo, do regime militar, você tinha casos. Hoje você pode ouvir, é... burburinho, mas em quantidade muito menor do que eu ouvia quando entrei. (Grupo focal – Polícia Militar).

Quando questionados sobre o porquê de ainda ocorrerem casos de tortura num contexto de consolidação da democracia e do Estado de Direito, de as organizações policiais serem regidas por tais princípios e do investimento em capacitação na temática dos direitos humanos, um participante afirmou:

aí entra a questão do preparo, óbvio. Tem caso que é também a índole... não sei se seria a índole, mas o caráter... mas a maioria dos casos é de treinamento. O preparo evita, te dá o limite. Te faz com que você chegue a um estado limite, e não cometa desvio. Só que tem caso que nem, nem o melhor dos preparos consegue evitar, aí entra a questão individual. Mas na grande maioria, acho que, pra gente maioria, o preparo, o treinamento, a capacitação te daria esse, esse, limite. (Grupo focal – Polícia Militar).

Os apontamentos realizados pelos profissionais nos grupos focais permitem realçar o fato de que se, por um lado, os princípios dos direitos humanos já fazem parte da retórica dos gestores e executores da segurança pública no país, por outro, a cultura organizacional das polícias, sob vários aspectos, encoraja comportamentos desviantes que estimulam a violação de determi-

nados princípios, como o da vedação à tortura e preservação da integridade física e moral da pessoa presa.

Na literatura sobre as organizações policiais, pesquisadores apontam existir um descompasso entre a formação do policial (que fornece informações muito gerais) e o variado número de situações inusitadas com as quais o profissional se defronta na sua rotina (MUNIZ, 1999). Muniz (1999) ainda ressalta que, em relação à Polícia Militar, existe um volumoso acervo de regras que regulam os padrões de comportamento no interior dessa organização burocrática (tais como normas disciplinares, notas de instrução e as “ordens do dia”), no entanto, não há códigos e procedimentos voltados para o pronto emprego nas atividades desenvolvidas pelos profissionais nas ruas (MUNIZ, 1999). Tal fato pôde ser comprovado na pesquisa, na medida em que os grupos focais de policiais militares, nas diferentes localidades, não foram consensuais quanto à orientação de como, por exemplo, revistar uma transexual.

O fato de o modelo de “instrução” oferecido aos policiais dialogar pouco com as situações concretas – ou seja, faltam critérios institucionais para a ação dos policiais nas ruas - abre espaço para que o policial crie critérios próprios em contextos específicos (MUNIZ, 1999). Os critérios próprios sofrem a influência de outros fatores da “cultura organizacional”, tais como a agressividade correlacionada a um “éthos masculino da força” e a denominada “cultura dos antigos”, advinda de um resquício da ditadura, caracterizada pela falta de respeito aos cidadãos.

A “cultura dos antigos” seria socializada no trabalho nas ruas, por meio da convivência dos mais novos com os colegas há mais tempo na corporação.

De acordo com os policiais entrevistados, por exemplo, a seleção de militares para a participação em algumas capacitações relacionadas a direitos humanos se delinea da seguinte forma: voluntariamente, o militar coloca seu nome em uma lista de interessados; posteriormente, as seções indicam quais desses policiais participarão do curso, seguindo critérios como a ausência de infrações disciplinares. Ainda segundo os entrevistados, os militares mais antigos na corporação oferecem resistência em fazer tais cursos, pois não os consideram importantes para o profissional de segurança pública. De acordo com sua visão, os direitos humanos “apenas servem para proteger infratores” (Grupo focal – Polícia Militar). Nesse sentido, a percepção dos policiais mais antigos sobre os direitos humanos se perpetua, dentro da organização, devido à falta de critérios para guiar os policiais nas diferentes situações vivenciadas em sua rotina diária. Como corolário é lícito afirmar que os modelos burocráticos, complexos e institucionalizados abrem espaço para as idiosincrasias individuais apontadas pelos profissionais: “nessas horas tem que ser radical, eu enfiaria um espinho debaixo da unha dele” (Grupo focal – Polícia Militar).

Eu creio que aos poucos o artifício da tortura vai sendo minorado. Chegar ao fim eu acho impossível, porque isso sai da esfera institucional. Aí já entra na questão do indivíduo. Mesmo que você oriente, que você o eduque, tem indivíduo que não absorve. Isso em qualquer instituição policial, em qualquer local

do mundo, você vai encontrar abuso. Acho que isso é claro. Mas talvez uns 8, 10 anos atrás você encontraria casos de tortura mais... mais evidentes do que hoje. (Grupo focal – Polícia Civil).

A percepção dos policiais sobre os problemas da estrutura organizacional que podem contribuir para a não aplicação plena dos princípios relacionados aos direitos humanos remete a outra questão: o sistema de avaliação de desempenho das atividades policiais enfatiza o caráter repressivo (como, por exemplo, o número de prisões ou apreensões de armas), fator que também pode atuar como incentivo à não aplicação dos princípios relacionados aos direitos humanos (FYFE, 1982).

No que diz respeito ao princípio da não discriminação, ou seja, nas situações de abordagem em que os policiais deveriam aplicar a não discriminação e a igualdade sem distinção de sexo ou orientação sexual, todos os policiais militares afirmaram que realizariam os procedimentos cabíveis sem distinção de qualquer natureza em razão da condição pessoal da vítima. Da mesma forma que os militares, os policiais civis foram unânimes na afirmativa de aplicação do princípio, exemplificando com a confirmação dos trâmites legais para o registro de ações ilícitas praticadas contra as pessoas pertencentes aos grupos vulneráveis.

Diante das situações apresentadas sobre discriminação de raça/cor e desigualdade de sexo ou orientação sexual, nenhum dos agentes de segurança pública apresentou comportamento discriminatório. Como exemplos, foram discutidos procedimentos relacionados a blitz.

Parar um carro e revistar ou não seus ocupantes – ou seja, considerá-los ou não suspeitos –, segundo os policiais, depende do contexto e de fatores subjetivos, não sendo possível elencar, objetivamente, situações ou sujeitos potencialmente suspeitos.

As respostas dos policiais em relação ao princípio da não discriminação por orientação sexual e cor/raça estão em consonância com a literatura, que aponta a importância de estruturas subjacentes inobserváveis, como os valores sociais, para um entendimento mais profundo sobre o funcionamento das organizações institucionalizadas (SELZNICK, 1971). Quando os policiais legitimam a formação da suspeita a partir do contexto, ou seja, quando afirmam que fazem a leitura dos “sujeitos potencialmente suspeitos” a partir do contexto, eles estão em consonância com as prerrogativas de dois valores presentes na sociedade brasileira: a democracia racial e a perspectiva de que os brasileiros são tolerantes com a diferença. Estes são valores retóricos que não se afirmam como valores substantivos na medida em que pesquisas apontam a cor/raça e o gênero como fatores de desigualdades entre as pessoas (IPEA, 2011). No mesmo sentido, na área de segurança pública, pesquisas indicam a maior proporção de abordagens a pessoas negras (pretas e pardas) em relação às pessoas brancas (RAMOS, 2005).

Diante de um exemplo que tinha como temas a presunção de inocência e o direito à privacidade, especialmente honra e imagem, os participantes militares afirmaram que não exibiriam um acusado detido para a mídia, bem como não permitiriam sua exposição, a não ser que o mesmo consentisse. Contudo,

alguns policiais alegaram existir diferença de tratamento de acordo com a posição social do envolvido. Os militares apontaram a possibilidade de práticas distintas de acordo com a pessoa à qual se dirige a atuação. No que diz respeito aos policiais civis, os participantes também alegaram que não exibiriam um acusado e não permitiriam sua exposição sem sua autorização. No entanto, alguns deles demonstraram haver a possibilidade de tal exposição por entenderem que um acusado que encobre o rosto não é exposto ao ter sua imagem divulgada, e que a divulgação de tal imagem ficaria sob a responsabilidade da mídia.

Numerosos fatores estruturais, socioeconômicos, geográficos, culturais e históricos interagem no sentido de produzirem ambientes mais propícios ao surgimento e à consolidação de eventos criminais. Ainda assim, historicamente, a ação das polícias em contextos marcados pela alta vulnerabilidade social e institucional assenta-se predominantemente na repressão. Na literatura sobre o sistema de justiça brasileiro, essa forma de atuação da polícia constitui o reconhecimento de que as pessoas recebem tratamento diferenciado de acordo com o pertencimento a diferentes classes sociais (CANO, 1997). Novamente, a percepção dos policiais sobre a aplicação de alguns princípios como a presunção de inocência, o direito à privacidade e, especialmente, a honra e imagem coaduna com a perspectiva do novo institucionalismo ao refletir valores do ambiente em que atuam (CRANK; LANGWORTHY, 1992). O tratamento diferenciado segundo classe social também pode ser relacionado com o “jeitinho brasileiro” (MATTA, 1986), ressaltado pelos grupos focais quando se transfere a responsabilidade do

policial para a mídia no que se refere à violação do direito de honra e imagem do acusado.

Por sua vez, a aplicação do princípio de igualdade sem distinção de credo religioso ficou condicionada ao entendimento do operador quanto ao grau de perigo em que se encontrava uma possível vítima bem como à necessidade de retorno à sociedade após uma denúncia. Os exemplos giravam em torno de denúncia anônima de cárcere privado em um terreiro de candomblé. As considerações foram ao encontro da resposta esperada. No caso específico da Polícia Civil, as discussões também demonstraram conformidade com a aplicação do princípio de igualdade sem distinção de credo religioso.

Em relação à igualdade de gênero, durante o debate entre os participantes houve muitos pontos em comum, desde aspectos relacionados às dificuldades inerentes às ocorrências de violência doméstica, até considerações sobre os limites da atuação policial nesses casos. Vários foram os grupos que apontaram a complexidade desse tipo de ocorrência, afirmando que geralmente a vítima se nega a denunciar o agressor e até mesmo a receber um atendimento médico. Eles ressaltaram a dependência financeira como principal causa do problema, o que neutralizaria a vítima. Com isso, limitaram a atuação ao registro do fato, uma vez que o encaminhamento para a delegacia dependia da vontade da mulher:

Às vezes a mulher abre com o olho inchado e tal, não tem sangue, não tem nada. 'Eu vim, fui chamado aqui' Tá vendo que tá apanhando... 'Não. Não tem nada. Ninguém chamou você, vá embora'. Aí temos só que registrar. (Grupo focal – Polícia Militar).

Outro participante reiterou:

O que eu costumo fazer é tirar a mulher de perto do cara, justamente para a gente evitar o constrangimento. Então eu tiro a mulher de perto do cara e vou conversando: 'realmente você não quer fazer, você está com medo, o que eu posso ajudar'. Aí se a pessoa insiste que não quer, não tem mais o que fazer. (Grupo focal – Polícia Militar).

Os participantes do estudo concluíram, unanimemente, que a vontade da mulher tem que ser respeitada. Poucos relataram que atuavam independentemente da vontade da vítima. Essa questão é polêmica e ensejou diversas discussões sobre a recente legislação penal para casos de violência doméstica. Buscou-se nesse eixo avaliar não propriamente o conhecimento legal dos policiais, mas o reconhecimento de defesa dos direitos humanos da mulher. Neste ponto, como em outros, as organizações burocráticas, complexas e institucionalizadas se mostram desprovidas de regras e procedimentos claros. Nos conflitos domésticos e interpessoais, o "fator surpresa", que se faz presente tanto no comportamento dos envolvidos, quanto no desenrolar da ocorrência, adquire, do ponto de vista dos policiais, grandes proporções. Isso dificulta a elaboração antecipada de padrões de conduta esperada e, por consequência, o acionamento de reações policiais típicas (MUNIZ, 1999).

Diante da situação apresentada em relação ao direito à vida, em que o policial estaria sozinho e de frente a um suspeito de atirar em outro policial, alguns grupos de militares afirmaram que executariam o acusado, enquanto outros defenderam a prisão. Paralelamente ao debate da questão, as discussões acabaram girando em torno da falta de

proteção ao policial. Já os policiais civis ressaltaram a impossibilidade de prever a própria reação diante de situações de alta complexidade. A resposta dos entrevistados condicionou-se ao fato de o suspeito ter sido ou não o autor do disparo. Particularmente em algumas regiões, os participantes tenderam a afirmar que executariam o acusado, assumindo que agiriam de forma passional.

Nesta questão, o respeito ao direito à vida está relacionado com o “corporativismo policial” crescente. O processo de formação dos policiais enfatiza o sentimento de unidade, seja para confrontar as situações de risco típicas do trabalho policial, seja para as veementes defesas da organização diante de críticas externas, seja para a proteção contra possíveis desvios policiais (BITTNER, 1975; REINER, 1992).

Quanto ao direito à privacidade, apresentou-se aos grupos um caso de possibilidade de interceptação telefônica no intuito de evitar um assalto. Um participante respondeu que caso realizasse a interceptação, esta seria ilegal: “aí nós estaríamos cometendo um crime. Infelizmente se o Judiciário não colaborou, a gente tem que procurar evitar esse assalto de outros meios” (Grupo focal – Polícia Civil). Os participantes ressaltaram que situações como esta são comuns e acabam prejudicando a obtenção de informações. Não houve muita discussão em torno dos casos, sugerindo não haver dúvidas quanto à condição necessária para realização de interceptação telefônica. No grupo da Polícia Militar, a maioria dos participantes afirmou que não realizaria a interceptação e ressaltou os riscos para o policial em assumir tal postura, ao passo que alguns pontuaram que já trabalharam em “missões pesadas”, em que invasões a domicílios são

frequentes. Segundo um deles, a atuação da polícia não mudou nesse aspecto: “não tem como combater o mal com o bem” (Grupo focal – Polícia Militar). Os participantes indicaram, ainda, que a sociedade não está interessada em conhecer os meios utilizados na atuação policial, quer só uma resposta aos problemas. Nesse mesmo sentido, um participante afirmou que atualmente não tem mais uma postura de “resolver o problema” (Grupo focal – Polícia Civil), porque percebeu que essa atitude dá resultado, mas está errada. Outro afirmou que há alguns anos a atuação era diferente porque havia um juiz que dava suporte ao trabalho policial e até expedia mandados de madrugada, caso fossem necessários:

A gente tinha um apoio diferente. O juiz já abriu a porta pra gente uma hora da manhã pra dar mandado de busca e apreensão. Era ou não era? A gente cercava a casa e entrava de manhã. Aí não havia invasão a domicílio, você sabe por quê? Porque o cara dava o respaldo. (Grupo focal – Polícia Militar).

Quando indagados sobre o que leva o policial a invadir ou não uma residência sem autorização, alguns pontuaram: “o sangue sobe, você vê o vagabundo entrando pra dentro do negócio... e quer resolver” (Grupo focal – Polícia Militar).

Na percepção dos policiais, há pressão da sociedade para que eles resolvam os problemas no âmbito da segurança pública, sem que se considerem os meios utilizados para tanto. Esta visão pode, em parte, ser compreendida a partir da perspectiva de que o sistema policial brasileiro volta-se para questões de manutenção da ordem, controle de populações e repressão criminal desde sua origem como estrutura burocrática profissional, sempre

com vistas à “segurança nacional”. Sua principal missão era apoiar as Forças Armadas no que se refere à garantia das instituições, a soberania do Estado e, em última instância, a manutenção do status quo das elites políticas e sociais (MUNIZ, 1999).

A análise da percepção dos policiais sobre fatores que dificultam a aplicação dos princípios de direitos humanos permite afirmar que as organizações policiais refletem, de forma dramatizada, os mitos produzidos externamente, projetando uma imagem que reforça sua legitimidade, mas que não representa sua verdadeira relação com o ambiente (MEYER; ROWAN, 1977). Nas organizações policiais caracterizadas como burocráticas, complexas e institucionalizadas, os princípios dos direitos humanos não são incorporados porque constituem os meios mais eficazes para a realização da missão policial, mas porque possuem valor largamente reconhecido em um contexto político e cultural. Caso contrário, várias mudanças na organização teriam que ser implementadas.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados obtidos indicam haver uma relação positiva entre a realização de cursos de capacitação em temáticas ligadas aos direitos humanos e a aplicação destes princípios no plano operacional. Ou seja, os cursos são importantes na medida em que pontuam diretrizes de atuação para os participantes. No entanto, na maioria dos grupos de discussão os policiais ressaltaram o fato de que as situações concretas que se apresentam no trabalho operacional exigem, muitas vezes, soluções para as quais eles não foram treinados ou capacitados. Esta constatação foi frequentemente sintetizada pelos participantes, que afirmavam que “a

prática se descola da teoria”. Desse modo, há uma lacuna entre os procedimentos gerais que são passados nos cursos de direitos humanos e as dinâmicas e os fluxos do cotidiano policial.

Nesse sentido, torna-se fundamental compreender em que medida e sob quais condições os operadores aplicam os princípios dos direitos humanos, ou seja, compreender os significados que atribuem à complexidade e à pluralidade de situações com as quais se deparam.

No presente trabalho, verificou-se que quanto maior a distância entre as temáticas tratadas durante a instrução e as situações concretas do dia a dia, maior a possibilidade de o profissional adotar posturas contrárias aos princípios dos direitos humanos. Foi possível pontuar vários exemplos de situações em que os operadores puderam aplicar seus conhecimentos conforme as capacitações relacionadas à defesa ou proteção dos direitos humanos. Os participantes do estudo explicitaram que se tais situações acontecessem no início de sua carreira na polícia – e, por conseguinte, antes da capacitação – sua atuação não estaria em consonância com os princípios de direitos humanos. Ressaltaram ainda que algumas situações incompatíveis com tais princípios não teriam acontecido caso tivessem sido capacitados de maneira mais consistente durante sua formação inicial.

Muitos policiais relacionam de maneira bastante direta o estabelecimento de metas de produtividade policial à não aplicação dos princípios dos direitos humanos. Argumentam que, para fazer um “trabalho eficiente” (por exemplo, para localizar maiores quantidades de drogas ou armas), torna-se necessário ultrapassar certos li-

mites da legalidade, contrariando os princípios dos direitos humanos. Mesmo os policiais que afirmaram não atuar à margem da lei ressaltaram a relação entre o uso de métodos que não estão de acordo com os princípios dos direitos humanos e uma maior possibilidade de atingir a produtividade esperada pela instituição – sobretudo quando as metas são exclusivamente quantitativas.

A aplicação ou não dos conhecimentos adquiridos sobre direitos humanos mostrou-se condicionada ao comando ou chefia dos profissionais. Dito de outra forma, os policiais argumentam que um comando ou chefe que exige um trabalho mais repressivo, com foco na apreensão de armas e drogas, por exemplo, muitas vezes não se preocupa com os meios utilizados para se atingirem tais resultados, o que abre um leque de oportunidades para que o policial desconsidere os direitos humanos. Em contrapartida, o trabalho preventivo, com a colaboração de outros órgãos, na tentativa de melhorar a qualidade de vida da população amplia as possibilidades de o policial exercer sua autoridade sem ser arbitrário. Verifica-se, assim, que a diretriz do comando ou chefia no que diz respeito à aplicação dos princípios dos direitos humanos tem efeito nas práticas policiais.

Os expedientes disciplinares que regulam a conduta do policial também se refletem na aplicação dos princípios dos direitos humanos no trabalho operacional. Os operadores relatam que se sentem expostos a uma ameaça constante de punição, mesmo quando agem dentro da legalidade, de modo que muitos questionam a validade de aplicar integralmente os conteúdos disseminados nos cursos. Muitos

acreditam que os policiais recebem tratamento desvantajoso das entidades de proteção dos direitos humanos na análise de suas condutas, enquanto os demais cidadãos, inclusive aqueles à margem da lei, não estariam sujeitos a tais exigências. Tais percepções produzem nos policiais um sentimento de insegurança que contagia o desempenho de suas atividades.

Os policiais entrevistados também criticaram o fato de as organizações policiais não possuírem mais canais institucionalizados de disseminação do que foi trabalhado durante os cursos. Argumentaram que as temáticas ligadas aos direitos humanos deveriam ser tratadas de maneira mais intensa e sistemática nas organizações. Além disso, os participantes se queixaram de terem permanecido no exercício da mesma função, a despeito da realização dos cursos. Segundo eles, isso demonstra a baixa conexão entre capacitação e valorização profissional. Todavia, ressaltaram que a propagação dos conhecimentos vem sendo feita, mesmo que de forma gradual. Assim, por exemplo, mesmo nos grupos em que os policiais apontaram de forma mais incisiva práticas que vão de encontro aos princípios dos direitos humanos, foi ressaltada a necessidade e a importância das capacitações.

Em síntese, os policiais observaram que a incorporação dos princípios dos direitos humanos às suas ações cotidianas ainda se encontra bastante condicionada a diversos fatores: predisposições subjetivas; o amplo espectro de possibilidades sobre o qual os operadores são chamados a atuar; as formas de avaliação e valorização do trabalho operacional; perfil do comando ou chefia ao qual o operador está subordinado e, ainda, a forma como os direitos humanos são aplicados internamente nas instituições em que atuam.

## Referências bibliográficas

- ARENDR, Hannah. **As origens do totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. 3. ed. São Paulo: Cia. das Letras, 1989.
- BALESTERI, Ricardo. **Direitos Humanos: Coisa de Polícia**. Passo Fundo: Capec; Paster, 1998.
- BATISTA, Nilo. **Punidos e mal pagos: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje**. Rio de Janeiro: Revan, 1990.
- BITTNER, Egon. **The Functions of Police in Modern Society: A Review of Background Factor, Current Practices and Possible Role Models**. New York: Janson Aronson., 1975
- \_\_\_\_\_. **Aspects of Police Work**. Boston: Northeastern University Press, 1990.
- CANO, Ignácio. **Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: ISER, 1997.
- CARVALHO, Kildare. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- COMPARATO, Fábio. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CRANK, Jonh; LANGWORTHY, Robert. **An institutional perspective of policing**. *Journal of criminal law and criminology*, v. 83, n.2, p. 338-363, 1992.
- FERREIRA, Manoel. **Direitos Humanos Fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2000.
- FYFE, James J. **Readings on Police Use of Deadly Force**. Washington: Police Foundation, 1982.
- HESPANHA, António. **Cultura jurídica europeia: síntese de um milênio**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.
- IPEA. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. 4. ed. Brasília (DF): IPEA, 2011.
- JAYME, Fernando. **Direitos Humanos e sua efetivação pela Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.
- MATTA, Roberto. **O que faz o Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 1986.
- MELOSSI, Dario; PAVARINI, Massimo. **Cárcere e fábrica: as origens do sistema penitenciário (séculos XVI-XIX)**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.
- MEYER, Jonh; ROWAN, Brian. **Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony**. *American Journal of Sociology*, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.
- MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. **Ser Policial é, sobretudo, uma razão de ser: Cultura e Cotidiano da Política Militar do Estado do Rio de Janeiro**. Tese (Doutorado)– IUPERJ, Rio de Janeiro, 1999.
- PERROW, Charles. **Análise Organizacional: Um Enfoque Sociológico**. São Paulo: Atlas, 1976.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Max Limonad, 1997.
- PRATES, Antônio. **Organização e instituição no velho e novo institucionalismo**. In: RODRIGUES, Suzana;
- CUNHA, Miguel (Org.). **Novas Perspectivas na Administração de Empresas: uma coletânea luso-brasileira**. São Paulo: Iglu, p.90-106, 2000.
- RAMOS, Sílvia; MUSUMECI, Leonarda. **Elemento Suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- REINER, Robert. **The Politics of the Police**. Toronto: University of Toronto Press, 1992.
- SCOTT, William; MEYER, John. **The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence**. In: PO-

WELL, Walter; DIMAGGIO, Paul (Org.). **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

\_\_\_\_\_. **Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism**. Thousand Oaks: Sage, 1994.

\_\_\_\_\_. **Organizations: rational, natural and open systems**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1992.

SELZNICK, Philip. **Leadership in Administration**. Los Angeles: University of California Press, 1957.

\_\_\_\_\_. **A liderança na administração: uma interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

\_\_\_\_\_. **Institutionalism Old and New**. *Administrative Science Quarterly*, v. 41, n. 2, p. 270-277, 1996.

# Direitos Humanos e atuação policial: percepções dos policiais em relação a uma prática cidadã

Simone Maria Santos e Lívia Henriques Oliveira

## Resumen

**Derechos humanos y ejercicio policial: percepciones de los policías con relación a una práctica ciudadana**

*El artículo tiene como objetivo analizar en qué medida policías militares y civiles capacitados en materia de derechos humanos asimilaron los conocimientos adquiridos en los cursos, indagando en la percepción de los policías con relación a la realización de esos cursos y la aplicación de sus principios en el nivel operacional. Para ello, se hizo uso de la metodología cualitativa a través de la técnica de grupos focales con 89 policías militares y civiles capacitados por la Secretaría de Estado de Defensa Social de Minas Gerais, en 2008, en Belo Horizonte, Uberlândia, Teófilo Otoni, Barbacena y Varginha. Los resultados indicaron que los policías aprecian la existencia de una relación positiva entre la realización de los cursos y la aplicación de sus principios al nivel operacional. No obstante, se evidenció la existencia de situaciones concretas de la cotidianidad operacional que exigen soluciones para las cuales estos no fueron instruidos.*

**Palabras clave:** Policía. Derechos humanos. Capacitación profesional. Seguridad pública.

## Abstract

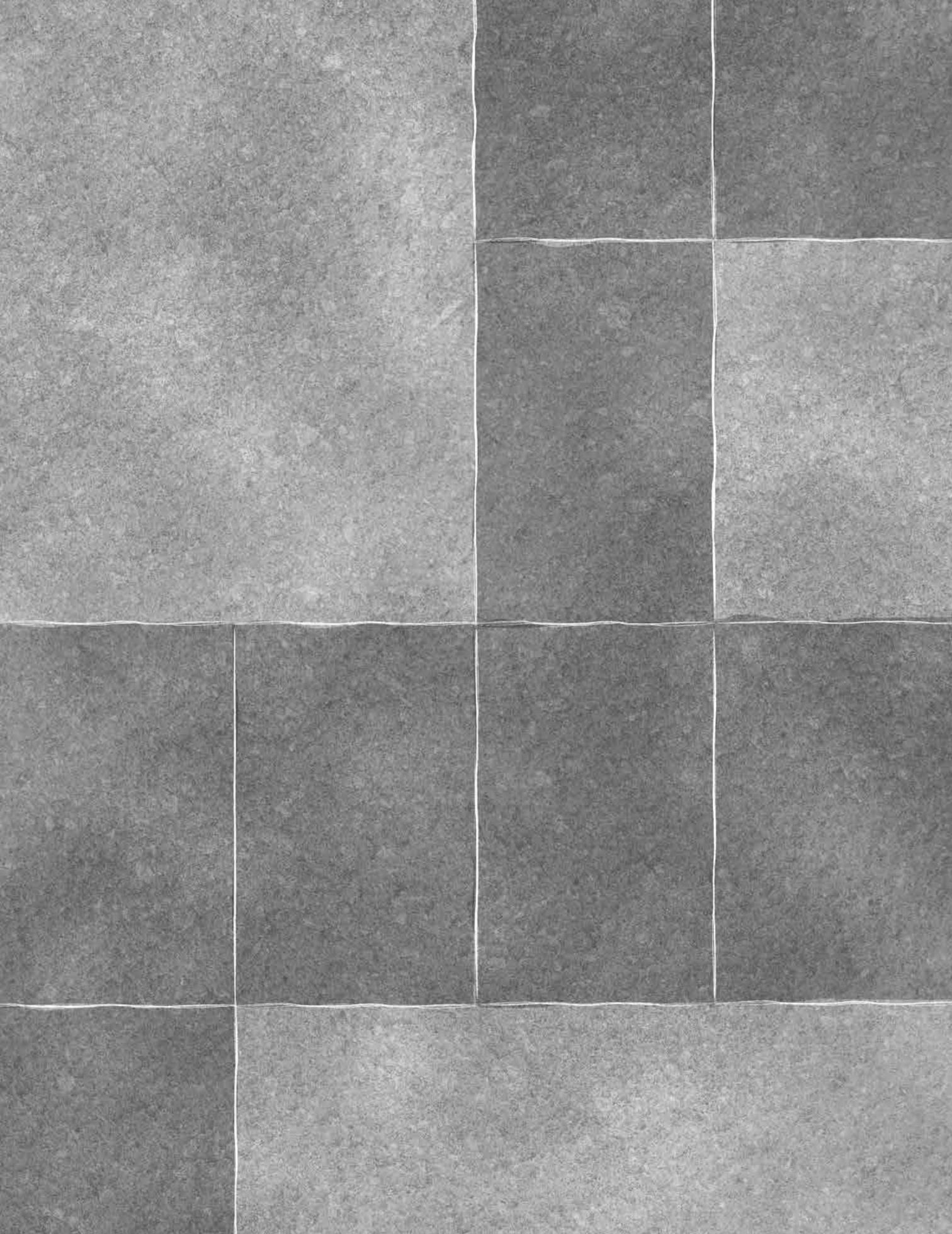
**Human Rights and police performance: police officer perceptions of ethical police practices**

*The aim of this paper is to analyze student outcomes in Human Rights training courses attended by both military and civil police officers. The focus of this research is on students' perceptions of the effectiveness of these courses in helping them apply Human Rights principles to their professional practice. To this end, quantitative research methodology was used. Focus groups discussions were conducted with 89 military and civil police officers who had been trained in courses held by the State Secretariat for Social Defense of the State of Minas Gerais in the cities of Belo Horizonte, Uberlândia, Teófilo Otoni, Barbacena and Varginha, in 2008. The survey results revealed that police officers found a positive correlation between attendance to these courses and the application of course principles to police practice. Nevertheless, respondents also mentioned that these courses did not provide training for the entire range of issues a police officer needs to address in their daily practice.*

**Keywords:** Police. Human Rights. Professional training. Public safety.

**Data de recebimento:** 11/01/2014

**Data de aprovação:** 31/08/2014



# A predisposição para chamar a polícia: um estudo sobre a percepção do desempenho e da confiabilidade das instituições policiais

## Almir de Oliveira Junior

Doutor em Ciências Humanas (Sociologia e Política) pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Foi pesquisador do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública – CRISP da UFMG e professor adjunto da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Atualmente é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA em Brasília (DF).

[almir.junior@ipea.gov.br](mailto:almir.junior@ipea.gov.br)

## Rafael Augusto da Costa Alencar

Sociólogo pela Universidade de Brasília – UnB, onde hoje cursa o doutorado em Sociologia. Trabalhou em pesquisas sobre violência e segurança pública pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher – NEPeM da UnB.

[rafael.a.c.alencar@gmail.com](mailto:rafael.a.c.alencar@gmail.com)

### Resumo

Este artigo apresenta a análise de dados coletados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em 2012 acerca da percepção da população sobre a segurança pública e as polícias. Foram aplicados 3.799 questionários, distribuídos de forma representativa para todas as regiões geográficas do país, com trinta perguntas sobre os temas em análise. Além de fornecerem informações referentes ao seu perfil sociodemográfico e à sua sensação de insegurança, os entrevistados expressaram seu grau de confiança nas polícias e emitiram opiniões sobre os serviços policiais. Utilizando esses dados, o estudo buscou avaliar em que medida a percepção da população sobre o desempenho das polícias e a confiança que nelas depositam são fatores que explicam a predisposição quanto à opção por acioná-las. Concluiu-se, a partir de coeficientes de regressão logística, que uma percepção negativa tem efeito significativo sobre a tendência de optar-se por não procurar a polícia quando da ocorrência de um crime.

### Palavras-Chave

Percepção social. Confiança na polícia.

## INTRODUÇÃO

**E**ste artigo apresenta a análise de dados coletados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em 2012 acerca da percepção da população sobre a segurança pública e as polícias. Foram aplicados 3.799 questionários, distribuídos de forma representativa para todas as regiões geográficas do país, com 30 perguntas sobre os temas em análise. Além de fornecerem informações referentes ao seu perfil sociodemográfico e à sua sensação de insegurança, os entrevistados expressaram seu grau de confiança nas polícias e emitiram opiniões sobre os serviços policiais. Um levantamento semelhante havia sido realizado pelo Ipea em 2010 (OLIVEIRA JUNIOR, 2011); contudo, a segunda pesquisa acrescentou a informação sobre o motivo pelo qual os indivíduos procuraram ou não a polícia. Com base nesta informação busca-se delimitar melhor como as percepções e a confiança em relação às polícias se relacionam com a predisposição, positiva ou negativa, de acionar a polícia diante da ocorrência de um crime.

### O QUE DETERMINA A CONFIANÇA NA POLÍCIA E A DECISÃO DE CHAMÁ-LA

Há vasta bibliografia sobre avaliação de desempenho da polícia, colaboração entre sociedade civil e polícia e confiança nas instituições policiais, especialmente sobre policiamento comunitário. Também são muitas as pesqui-

sas que avaliam medo do crime, vitimização e percepção do risco de ser vítima de um crime. Neste trabalho interessa discutir pesquisas que exploraram as variáveis referentes à confiança nas instituições policiais e os possíveis determinantes da decisão de procurar a polícia para comunicar a ocorrência de um crime.

Ren et al. (2005) apontam que diversos estudos sobre a relação entre polícia e sociedade civil superestimaram o peso dos fatores demográficos ao avaliarem os determinantes da confiança da população na polícia. Em vista disso, os autores conduziram um estudo em uma cidade do noroeste dos Estados Unidos, tomando a confiança na polícia como variável dependente, a ser medida por sete itens de um questionário. As variáveis independentes consideradas diziam respeito à percepção de desordem na comunidade, à segurança coletiva informal (relativa à confiança entre vizinhos de uma comunidade), à vitimização e ao medo do crime. O modelo proposto pelos autores aponta a significância estatística de todas as variáveis independentes, embora o medo do crime e o fato de ter sido vítima de um crime tenham menor peso nas opiniões sobre confiança na polícia.

Ainda sobre fatores que podem influenciar a opinião da população sobre as instituições policiais, Ivkovic (2008, p. 413) aponta como a natureza do papel desempenhado pela polícia

**A predisposição para chamar a polícia: um estudo sobre a percepção do desempenho e da confiabilidade das instituições policiais**

*Almir de Oliveira Junior e Rafael Augusto da Costa Alencar*

diferencia as opiniões sobre essa instituição nos diversos países pesquisados no International Crime Victims Survey (ICVS). Se, em determinado país, o papel da polícia é atrelado a certa função (controle do crime, por exemplo), o desempenho desta função será determinante na atitude da população diante das instituições policiais. Como forma de mensurar o apoio específico dado à polícia, o ICVS apresenta uma questão que avalia o grau de concordância dos respondentes à afirmação de que a polícia está fazendo um bom trabalho no controle do crime na região. Ao utilizar modelos de regressão linear hierárquica, a autora percebeu que baixos índices de medo do crime estão relacionados a melhores avaliações específicas sobre a polícia e que ter sido vítima de um crime diminui a avaliação positiva sobre a polícia. Além disso, quanto mais jovens os indivíduos pesquisados, maior é o índice de discordância relativa ao bom desempenho da polícia em relação ao crime.

O estudo de Skogan (1984) discutiu as principais pesquisas de vitimização da época para estabelecer possíveis determinantes da comunicação de crimes à polícia, conforme listado a seguir<sup>1</sup>.

- A gravidade do problema, tal qual percebida pelas vítimas, pode fazer com que muitas avaliem que o incidente não é suficientemente sério para ser levado ao conhecimento da polícia.
- A existência de seguros aumentaria a proporção de crimes patrimoniais reportados, uma vez que seria necessário registrar a ocorrência para se buscar a compensação material de um bem subtraído em um furto ou roubo.

- O sentimento de dever cumprido e a correlata sensação de que comunicar a ocorrência de um crime pode ajudar na prevenção de futuros crimes são respostas com relevantes frequências em pesquisas de vitimização, enquanto a descrença na eficácia da ação policial é motivo para não se relatar a ocorrência de crimes patrimoniais – por exemplo, quando o respondente afirma que não havia provas ou nada poderia ser feito.
- O sentimento de culpa por ações passadas (envolvimento em outra ocorrência policial) pode se somar aos sentimentos de vergonha e constrangimento (por estar embriagado no momento da ocorrência, por exemplo), que impedem o contato com as autoridades policiais.

Ainda, como nem todos os incidentes que chegam ao conhecimento da polícia são comunicados pelas vítimas, o papel de terceiros neste processo precisa ser mais bem investigado, porque a relação que têm com a vítima pode ser decisiva para que amigos, conhecidos ou familiares não reportem um crime, como no caso de abusos sexuais. Também pesa o tipo de relacionamento existente entre vítima e ofensor, visto que, quanto maior a rede de relações que podem ser implicadas neste relacionamento, menores são as chances de um crime ser reportado, como acontece com frequência em casos de estupro. Fatores demográficos, em geral, não seriam tão preponderantes, com exceção das variáveis sexo e idade – mulheres e idosos tenderiam a comunicar mais crimes, enquanto homens e jovens reportariam proporcionalmente menos crimes. Por fim, Skogan (1984) menciona diversas pesquisas que

mostram o pequeno poder explicativo das atitudes da população em relação à polícia: desconfiar da polícia ou ter tido problemas com ela só parecem pesar na decisão de comunicar um crime quando se trata de delitos menores, considerados de pouca importância.

Tarling e Morris (2010) comparam as mudanças nos padrões britânicos de comunicação de ocorrências criminais às autoridades policiais. Valendo-se de dados secundários produzidos pelo British Crime Survey (BCS), os autores percebem que, de 1991 a 2006, diminuiu ligeiramente (4%) a porcentagem de pessoas que entraram em contato com a polícia após terem sido vitimadas por algum crime. Como a pesquisa britânica possui dados desagregados por tipo de crime – além de requerer a resposta sobre o quão sério os entrevistados consideram o crime do qual foram vítimas, numa escala de 0 a 20 –, os autores puderam perceber a tendência de diminuição de comunicação de crimes quando se trata de crimes patrimoniais (furto, roubo e até mesmo assalto), havendo uma geral e leve redução na percepção da gravidade dos crimes sofridos pelos entrevistados.

Goudriaan *et al.* (2004) ressaltam os limites das abordagens que enfatizam em demasia as características dos crimes (principalmente a gravidade deles) na tentativa de explicar as decisões sobre a comunicação de crimes. Os autores apontam que esta ênfase é equivocada, pois retira o foco de variáveis contextuais relevantes, como a percepção da competência da polícia. A partir dos dados do ICVS, que coleta informações razoavelmente comparáveis para mais de 60 países, eles propõem um modelo que utiliza como variáveis de controle

as relacionadas à situação do crime (gravidade atribuída ao crime, se o ofensor portava arma ou não) e aquelas relativas às características da vítima (idade, sexo, renda, local de residência). Desse modo, avaliam o peso das seguintes variáveis de plano nacional:

- a competência da polícia;
- a norma da conformidade – as taxas de resposta da pesquisa indicariam o quanto as pessoas aquiescem ao que lhes é pedido e isso estaria relacionado à propensão de uma população a comunicar crimes quando a polícia o solicita;
- o nível de individualismo, medido pelo índice de individualismo de Hofstede;
- a institucionalização do ramo empresarial de seguradoras, que teria claras influências sobre a comunicação de crimes patrimoniais;
- as taxas de prevalência de crimes contra a propriedade e crimes contra a pessoa.

Os autores concluem que a única variável do modelo com efeito significativo sobre a variável independente é a competência da polícia tal qual registrada por uma questão do ICVS.

No Brasil, a relação entre a avaliação da atividade policial e a decisão sobre procurar a polícia quando ocorre um crime pode ser explorada por meio da pesquisa nacional sobre segurança pública realizada pelo Ipea, no âmbito do Sistema de Indicadores de Percepção Social (Sips). Porém, antes de apresentar os dados desta pesquisa, é preciso debater o importante trabalho de Antônio Paixão e Cláudio Beato Filho (1997). Estes analisaram os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE) de 1988,

que perguntou aos entrevistados pelas razões de não terem procurado a polícia quando foram vítimas de duas modalidades de crime: agressão física; e furto e roubo. Os dados são interpretados basicamente a partir da ideia de que a comunicação de crimes está relacionada à análise racional de custo-benefício por parte das vítimas. Ao analisarem os dados da PNAD de 1988, Paixão e Beato Filho (1997) verificaram que 23% das vítimas de roubo e furto não procuraram a polícia por falta de confiança, somando-se a 12% que simplesmente “não queriam envolver a polícia”<sup>2</sup>. Os autores já haviam notado que não considerar importante comunicar uma ocorrência à polícia não consiste necessariamente em desconfiança em relação à atividade policial. Trata-se mais de uma avaliação da conveniência desta atuação: nem todos os conflitos requerem a atuação da força policial, pois podem ser resolvidos privadamente.

Quando se trata de agressões, 19% das vítimas não queriam envolver a polícia e 10% alegaram que nela não acreditavam. Nos casos de furto e roubo, 23% dos respondentes não procuraram a polícia por falta de confiança, enquanto 12% disseram que “não queriam envolver a polícia”. Nestes últimos casos,

o envolvimento da polícia foi ponderado como algo que envolve um *custo*, tanto do objeto subtraído como aqueles resultantes [do] envolvimento da própria polícia, e tendo em vista uma *necessidade*, que pode ser traduzido como o grau em que conflitos podem ser resolvidos no âmbito social mais próximo, além da *frequência* com que ocorre o delito. (PAIXÃO; BEATO FILHO, 1997, p. 240).

Parece plausível a ideia de que a decisão de chamar a polícia envolva cálculos racionais, por exemplo, em relação ao valor de um objeto furtado e à existência de um seguro para eventuais indenizações. Também condiz com a literatura sobre o assunto a ideia de que o envolvimento da polícia é ponderado pela vítima a partir de uma percepção do que viria a acontecer com o ofensor, o qual em muitos casos está envolvido em complexas redes de relações sociais com a vítima. A vítima pode também pensar que acionar a polícia pode implicá-la criminalmente no incidente que acusa. Estas situações, que podem ser vislumbradas nos dados da PNAD, são consistentes com a tese de que as decisões de chamar a polícia são racionais em seu próprio contexto. A surpresa se deu em relação à questão “não acredita na polícia”. Segundo os autores, era de se esperar que certa cultura cívica, traduzida em algum grau na confiança nas instituições de mediação e dissuasão de conflitos, fosse maior entre as pessoas mais educadas (PAIXÃO; BEATO FILHO, 1997, p. 242). Contudo, o grupo de respondentes com mais de 12 anos de escolaridade é o que mais afirma não confiar na polícia.

Não acreditar na polícia, e por isso não acionar quando um crime está em curso, pode significar desconfiança em relação à conduta ética dos policiais ou, tão somente, descrédito quanto à capacidade da polícia de oferecer o desfecho esperado em um caso específico, como a prisão do autor do fato ou a recuperação do objeto furtado. Cabe aqui a observação de Kääriäinen e Sirén (2011, p. 67) sobre duas formas de se enxergar a confiança nas instituições policiais: uma abordagem instrumental – os cidadãos avaliam a utilidade da instituição

policia em atender às suas expectativas e demandas; e uma abordagem procedimental – os cidadãos confiam na polícia, se observam que ela age de maneira justa e ética.

Ainda é preciso distinguir a confiança depositada nas instituições policiais, tomada em sentido lato e geral, da avaliação de desempenho destas instituições. As perguntas realizadas pelo Sips possibilitam esta diferenciação, que, por sua vez, favorece uma análise mais detalhada sobre os fatores relacionados a uma dada predisposição para se chamar a polícia. Isso é especificado no modelo de análise inserido na Figura 2, apresentada adiante. Além disso, perguntou-se diretamente aos entrevistados a razão pela qual procuraram ou

não a polícia. Entre os 3.799 entrevistados, 713 recordaram-se de terem sido vítimas de crime nos últimos dez anos e, dessa forma, depararam-se na prática com o dilema de acionar ou não a polícia. Entre eles, 511 afirmaram ter procurado a polícia em decorrência do episódio mais recente de vitimização (Tabela 1).

Nota-se que 40,7% dos entrevistados que alegaram ter chamado a polícia apresentaram uma motivação circunstancial, ou seja, relacionada à natureza ou à relevância do fato ocorrido. O boletim de ocorrência era necessário – provavelmente em razão da necessidade de receber um seguro ou comprovar a perda de um documento – ou o ocorrido era grave

**Tabela 1 - Motivos pelos quais o entrevistado procurou a polícia, por ocorrência do último crime do qual foi vítima Brasil - 2012**

	Números absolutos	%
Acreditava que a polícia poderia resolver o problema	230	45,0
Precisava do boletim de ocorrência policial	155	30,3
O que aconteceu era grave demais, e por isso tinha que procurar a polícia	53	10,4
Acreditava que era seu dever informar à polícia sobre o crime ocorrido	61	11,9
Outro motivo	12	2,3
<b>Total</b>	<b>511</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria.

A predisposição para chamar a polícia: um estudo sobre a percepção do desempenho e da confiabilidade das instituições policiais

Almir de Oliveira Junior e Rafael Augusto da Costa Alencar

demais. Contudo, 56,9% indicaram uma *disposição positiva* em relação a chamar a polícia – acreditavam na capacidade da instituição de resolver o problema, ou mesmo tinham certo senso de dever quanto a comunicar o crime.

Outros 202 respondentes disseram não ter procurado a polícia da última vez que sofreram algum crime (Tabela 2).

Observa-se que 45,6% dos entrevistados que não procuraram a polícia em função da última situação de vitimização procederam desta forma devido a uma desconfiança direta

em relação à corporação: 41,6% não acreditavam que a polícia poderia resolver o problema e 4,0% tinham medo dos policiais.

### UM MODELO PARA ENTENDER AS PERCEPÇÕES EM RELAÇÃO À POLÍCIA E SEU EFEITO SOBRE A PREDISPOSIÇÃO DE CHAMÁ-LA

Em trabalho anterior (OLIVEIRA JUNIOR, 2011), aceitaram-se os pressupostos básicos indicados pela literatura: *i)* as percepções específicas sobre a polícia são de natureza distinta das percepções mais gerais ou difusas; *ii)* deve-se diferenciar conceitualmente a avaliação do desempenho das instituições

**Tabela 2 - Motivos pelos quais o entrevistado não procurou a polícia, por ocorrência do último crime do qual foi vítima Brasil - 2012**

	Números absolutos	%
Não tinha provas do que aconteceu	22	10,9
O que aconteceu não era muito importante	51	25,2
Não acreditava que a polícia poderia resolver o problema	84	41,6
Não queria envolver a polícia com medo dos próprios policiais	8	4,0
Não queria envolver a polícia com medo de sofrer ameaças por parte de outras pessoas	16	7,9
Podia resolver o problema por conta própria	7	3,5
Outro motivo	14	6,9
<b>Total</b>	<b>202</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria.

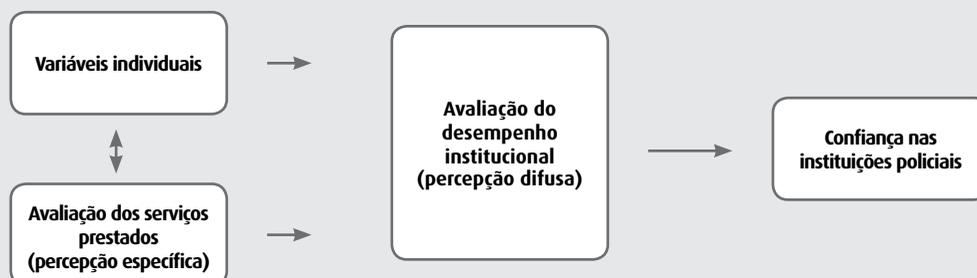
policiais do grau de confiança nelas depositado. A partir destes pressupostos básicos, foi possível configurar um diagrama para entender melhor como se organizam as atitudes da população em relação às instituições policiais, levando-se em conta que a confiança varia de acordo com a avaliação dos indivíduos quanto ao desempenho das polícias, influenciados pelo lugar que ocupam na estrutura social e pela experiência prévia de contato com serviços policiais (Figura 1).

A construção da percepção seria, portanto, fortemente determinada pelas informações que um indivíduo adquiriu durante sua vida sobre a polícia e pelas experiências concretas pelas quais passou com esta instituição, de modo que a avaliação sobre a atuação policial é elemento determinante da confiança (LOPES, 2010). Por sua vez, a maneira pela qual os indi-

víduos processam as informações e as experiências anteriores, de modo a emitir tal avaliação, é provavelmente mediada pela sua posição na estrutura social, marcada por diferenças de gênero, cor, etnia, idade, nível socioeconômico e região de moradia (FRANK; SMITH; NOVAK, 2005). Acredita-se que as percepções construídas sobre a polícia, seu desempenho e sua confiabilidade influenciam a decisão de acioná-la a partir de uma predisposição, positiva ou negativa, estabelecida a respeito das instituições policiais (Figura 2).

Em suma, trabalha-se com a hipótese de que tal predisposição não consiste em uma variável completamente subjetiva e aleatória. Ela é influenciada por numerosos fatores que ultrapassam o contexto imediato em que ocorre o crime ou fato que ocasiona o dilema de procurar ou não a polícia.

**Figura 1 - Forma como estão organizadas as percepções sobre a polícia**

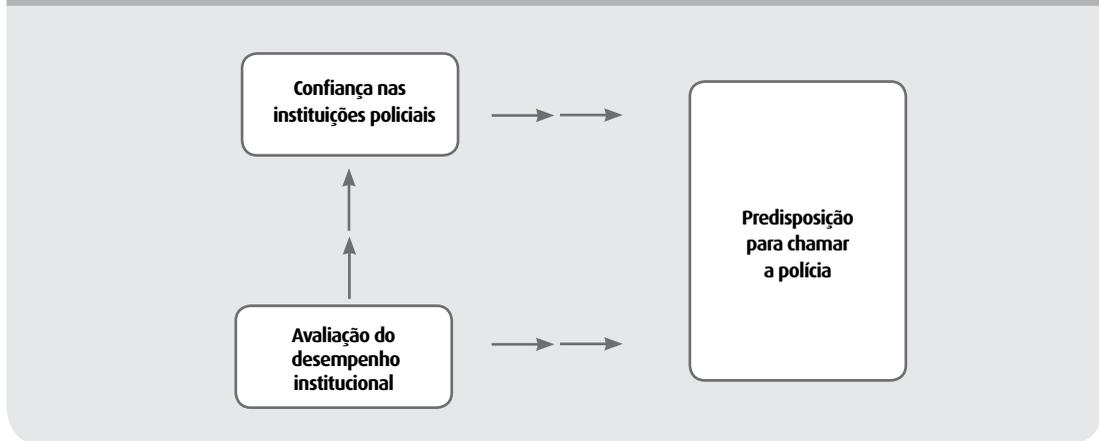


Fonte: Oliveira Junior, 2011.

**A predisposição para chamar a polícia: um estudo sobre a percepção do desempenho e da confiabilidade das instituições policiais**

Almir de Oliveira Junior e Rafael Augusto da Costa Alencar

Figura 2 - Percepções sobre a polícia e seu efeito sobre a predisposição para chamá-la



Fonte: Elaboração própria.

### APLICAÇÃO DO MODELO

Com base nos dados mostrados na Tabela 1, criou-se a variável *predisposição positiva para chamar a polícia*, agregando-se as respostas “Acreditava que a polícia poderia resolver o problema” e “Acreditava que era meu dever informar à polícia sobre o crime ocorrido” (Tabela 1). A variável *predisposição negativa para chamar a polícia* foi criada a partir das respostas “Não acreditava que a polícia poderia resolver o problema” e “Não queria envolver a polícia com medo dos próprios policiais” (Tabela 2). As duas foram tomadas como variáveis-resposta nas regressões seguintes, baseadas no modelo de análise proposto neste estudo. Os procedimentos utilizados para criar um índice e medir a percepção sobre a competência e a qualidade do trabalho policial (variável de avaliação do desempenho institucional) e a confiança nas polícias foram os mesmos de Oliveira Junior (2011).

A hipótese de que a percepção positiva das polícias estaria relacionada a uma predisposição para acioná-las não foi confirmada. Como pode ser observado na Tabela 3, os coeficientes do impacto da avaliação de como as polícias desempenham seus serviços e do grau de confiança nelas depositado sobre a predisposição de chamá-las não apresentam valores estatisticamente significativos. Ao contrário do que era esperado, não há evidência, por estes dados, de que a experiência prévia e a informação que têm sobre as polícias orientem de fato os indivíduos a procurá-las em face de situações em que sejam vítimas de crime.

A segunda regressão, que testa o efeito da avaliação do desempenho institucional e da confiança nas polícias sobre uma predisposição de evitar chamar a polícia, apresenta um

**Tabela 3 - Predisposição para chamar a polícia (positiva e negativa), explicada pela avaliação do desempenho institucional e pela confiança nas polícias: coeficientes de regressões logísticas**

Variáveis	Coefficientes do modelo 1	Exp(B)	Coefficientes do modelo 2	Exp(B)
	Pseudo-R <sup>2</sup> = 0,010 Número de observações = 511 Frequência da variável dependente = 291	Razão de chance	Pseudo-R <sup>2</sup> = 0,070 Número de observações = 202 Frequência da variável dependente = 92	Razão de chance
Avaliação do desempenho institucional	0,320	1,38	-0,216	0,80
Confiança na polícia	0,048	1,05	-0,914*	0,40
Constante	0,122	1,13	0,266	1,30

Fonte: Elaboração própria.

Obs.: 1. As variáveis dependentes são: predisposição positiva para chamar a polícia (modelo 1); e predisposição negativa para chamar a polícia (modelo 2).

2. Valores de referência das variáveis independentes: para avaliação do desempenho institucional, 1 = faz uma avaliação positiva do trabalho das polícias, e 0 = faz uma avaliação negativa do trabalho das polícias; para confiança na polícia, 1 = confia nas polícias, e 0 = não confia ou confia muito pouco nas polícias.

3. O asterisco (\*) indica impacto significativo no nível de 5%.

coeficiente estatisticamente significativo. Ou seja, se de um lado uma percepção social positiva das polícias parece não influenciar a tendência de chamá-la, de outro, uma percepção negativa pode gerar uma tendência de não o fazer. O entrevistado com um alto índice de confiança na polícia apresenta razão de chance 60% menor de ter uma predisposição de não acionar quando da ocorrência de um crime. Se uma imagem positiva da polícia não parece fazer parte da avaliação do cidadão quanto a chamá-

-la ou não, há indícios de que não se pode dizer o mesmo quando esta imagem é negativa.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

As polícias precisam estar interessadas na avaliação da sociedade sobre a qualidade de seu trabalho, entre outros motivos, porque em grande medida este trabalho só é efetivamente reconhecido como um serviço prestado à população nas ocasiões em que é diretamente solicitado pelos cidadãos. Há po-

lícias ostensivas, como as polícias militares e a Polícia Rodoviária Federal, e as polícias com funções “judiciárias”, como as polícias civis e a Polícia Federal. Em seu conjunto, estas organizações desenvolvem diversas funções, que vão desde rotinas administrativas até complexas atividades de investigação e de inteligência. Contudo, é principalmente na interação com o público que emerge a imagem destas instituições.

Acredita-se que cidadãos insatisfeitos com a polícia exibem menor tendência a contatá-la. É possível que percepções negativas contribuam significativamente para reduzir a eficiência da atuação policial. Não acionadas pela população, as polícias deixam de atuar na repressão às atividades criminosas.

No presente trabalho, apresentaram-se os motivos alegados pelas pessoas para procurarem ou não a polícia. Entre os entrevistados que procuraram a polícia em razão do último

crime de que foram vítimas, 56,9% apresentaram uma motivação relacionada a uma predisposição positiva para tal: acreditavam que a polícia seria capaz de resolver o problema ou que informá-la do ocorrido constituía um dever. Entre aqueles que não procuraram a polícia, 45,6% disseram não acreditar que a polícia poderia resolver o problema ou declararam até ter medo dos policiais. De acordo com os resultados das regressões utilizadas para testar a hipótese de que tais predisposições estariam relacionadas a uma imagem construída sobre as organizações policiais, obteve-se evidência de que, no caso de esta imagem ser negativa, a chance de uma predisposição a não chamar a polícia é maior. Vale lembrar que uma imagem negativa das polícias está relacionada à percepção dos serviços prestados por elas. Como mostrado em estudo anterior (OLIVEIRA JUNIOR, 2011), negros e pardos, sobretudo os mais jovens, geralmente demonstram menor satisfação com o trabalho policial, assim como os mais escolarizados<sup>3</sup>.

1. Utiliza-se ao longo do texto a expressão ‘comunicação de crimes’ como tradução para a expressão *crime reporting*. Por meio de um telefonema, ou indo pessoalmente a uma delegacia ou posto policial, pode-se dar ciência de um fato criminoso à polícia. Já o registro formal do ocorrido pode acontecer ou não, dependendo principalmente de uma avaliação do policial quanto à relevância ou conveniência de dar prosseguimento a certos procedimentos formais. Portanto, cabe notar que comunicar um crime à polícia é diferente de registrar uma ocorrência, que envolve outras variáveis que não serão objeto desta análise.
2. Segundo a PNAD de 2009, quando o crime em questão foi o roubo, entre aqueles que não procuraram a polícia, 36,4% afirmaram que não acreditavam na polícia e 23,1% alegaram não ser importante procurá-la. Quando se tratou de furto, estes dois motivos foram mencionados, respectivamente, por 23,1% e 24,4% dos entrevistados que não procuraram a polícia.
3. Este último achado está de acordo com o foi constatado também por Paixão e Beato (1997).

## Referências bibliográficas

FRANK, J.; SMITH, B.; NOVAK, K. **Exploring the basis of citizens attitudes toward the police.** *Police quarterly*, v. 8, n. 2, p. 206-228, jun. 2005.

GOUDRIAAN, H. et al. **Reporting to the police in western nations: a theoretical analysis of the effects of social context.** *Justice quarterly*, v. 21, n. 4, 2004.

IVKOVIC, S. K. **A comparative study of public support for the police.** *International criminal justice review*, v. 18, n. 4, p. 406-434, dez. 2008.

KÄÄRIÄINEN, J.; SIRÉN, R. **Trust in the police, generalized trust and reporting crime.** *European journal of criminology*, v. 8, n. 1, p. 65-81, 2011.

LOPES, C. S. **Por que os brasileiros desconfiam da polícia? Uma análise das causas da desconfiança na instituição policial.** In: *ENCONTRO DA ABCP*, 7. Recife: ABCP, 2010. Mimeografado.

## Bibliografia Complementar

BROWN, B.; BENEDICT, W. R. **Perceptions of the police: past findings, methodological issues, conceptual issues and policy implications.** *Policing: an international journal of police strategies and management*, v. 25, n. 3, p. 543-580, 2002.

LARSEN, J. E.; BLAIR, J. P. **The importance of police performance as a determinant of satisfaction with the police.** *American journal of economics and business administration*, v. 1, n. 1, p. 1-10, 2009.

MOISÉS, J. A. **A desconfiança nas instituições democráticas.** *Opinião pública*, v. 11, n. 1, p. 33-63, 2005.

OLIVEIRA JUNIOR, A. **Dá para confiar nas polícias? Um estudo sobre confiança e percepção social da polícia no Brasil.** *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 9, p. 6-22, 2011.

PAIXÃO, A.; BEATO FILHO, C. **Crimes, vítimas e policiais.** *Tempo social*, v. 9, n. 1, p. 233-348, maio 1997.

REN, L. et al. **Linking confidence in the police with the performance of the police: community policing can make a difference.** *Journal of criminal justice*, v. 33, n. 1, p. 55-66, 2005.

SKOGAN, W. **Reporting crime to the police: the status of world research.** *Journal of research in crime and delinquency*, v. 21, p. 113-37, 1984.

TARLING, R.; MORRIS, K. **Reporting crime to the police.** *British journal of criminology*, v. 50, n. 3, p. 474-490, 2010.

TYLER, T. R. **Public trust and confidence in legal authorities: what do majority and minority group members want from the law and legal institutions?** *Behavioral sciences and the law*, n. 19, 2001.

\_\_\_\_\_. **Enhancing police legitimacy.** *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 593, n. 1, May 2004.

WHITE, M.; MENKE, B. **On assessing the mood of public toward the police: some conceptual issues.** *Journal of criminal justice*, v. 10, n. 3, 1982.

A predisposição para chamar a polícia: um estudo sobre a percepção do desempenho e da confiabilidade das instituições policiais

Almir de Oliveira Junior e Rafael Augusto da Costa Alencar

# A predisposição para chamar a polícia: um estudo sobre a percepção do desempenho e da confiabilidade das instituições policiais

Almir de Oliveira Junior e Rafael Augusto da Costa Alencar

## Resumen

**La predisposición para llamar a la policía: un estudio sobre la percepción del desempeño y de la fiabilidad de las instituciones policiales**

*Este artículo presenta el análisis de datos recolectados por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea) en 2012 acerca de la percepción de la población sobre la seguridad pública y las policías. Se aplicaron 3.799 cuestionarios, distribuidos de forma representativa para todas las regiones geográficas del país, con treinta preguntas sobre los temas en análisis. Además de suministrar informaciones referentes a su perfil sociodemográfico y a su sensación de inseguridad, los entrevistados expresaron su grado de confianza en las policías y emitieron opiniones sobre los servicios policiales. Utilizando esos datos, el estudio pretendió evaluar en qué medida la percepción de la población sobre el desempeño de las policías y la confianza que depositan en ellas son factores que explican la predisposición a optar por recurrir a ellas. Se llegó a la conclusión, a partir de coeficientes de regresión logística, que una percepción negativa tiene efecto significativo sobre la tendencia a optar por no llamar a la policía cuando ocurre un acto delictivo.*

**Palabras clave:** Percepción social. Confianza en la policía.

## Abstract

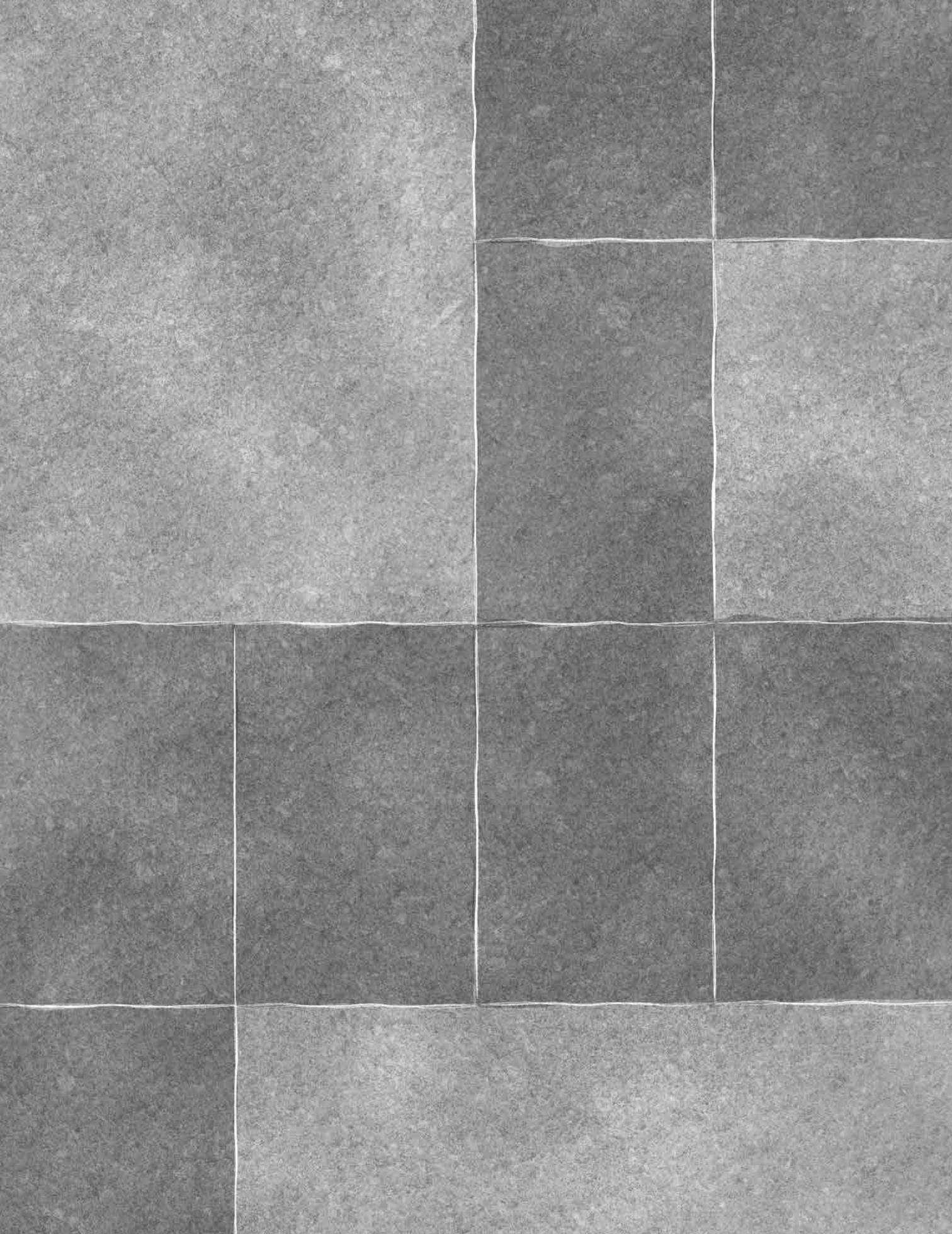
**Citizens' willingness to call the police: a study on the perception of police performance and trustworthiness**

*This paper analyzes data collected by Brazil's Institute for Applied Economic Research (Ipea) in 2012 on citizen perception of public safety and police institutions. A total of 3,799 questionnaires containing 30 questions about the issues under analysis were sent - in representative samples - to all Brazilian geographic regions. Respondents provided information on their social-demographic profile, feelings of insecurity, and the extent to which they trusted the police. They also expressed their views on police services. By analyzing these data, the study sought to estimate how effective such factors as police performance and trustworthiness were, from the perspective of respondents, in increasing their willingness to call the police. The study concluded that, based on logistic regression coefficients, negative perceptions significantly affect the likelihood of a person contacting the police when a crime is committed.*

**Keywords:** Social perception. Trust in the police.

**Data de recebimento:** 19/11/2014

**Data de aprovação:** 12/01/2015



# Escala de Atitudes diante da Delinquência: validade e precisão

## Carlos Eduardo Pimentel

Doutor em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações pela Universidade de Brasília – UnB. Mestre em Psicologia (Psicologia Social), licenciatura e formação em Psicologia pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB.

[carlosepimentel@bol.com.br](mailto:carlosepimentel@bol.com.br)

## Thiago Gomes Nascimento

Ph.D. em Management Sciences pela Doctoral School of Economics and Management da University of Aix-Marseille – UAM (França), doutor em Administração e mestre em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações, ambos pela Universidade de Brasília – UnB. É especialista em Administração pela Fundação Getúlio Vargas, em Segurança Pública e Cidadania pela UnB e em Ciências Jurídicas pela Universidade Cruzeiro do Sul. Possui graduação em Segurança Pública pelo Instituto Superior de Ciências Policiais – ICSP e em Direito pela Universidade Cidade de São Paulo. É membro de diversos grupos de pesquisa; professor do ISCP e professor adjunto do Curso de Administração do Instituto de Educação Superior de Brasília.

[tgn.phd@gmail.com](mailto:tgn.phd@gmail.com)

## Giovanna Barroca Moura

Mestre em Cooperación al Desarrollo pela Universidade de Valência (Espanha), mestre em Estudos Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, especialização em Saúde Mental pela Faculdades Integradas de Patos. Possui bacharelado em Pedagogia, além de licenciatura e formação em Psicologia, ambos pela Universidade Federal da Paraíba.

[giovannabm@hotmail.com](mailto:giovannabm@hotmail.com)

## Anny Edze Maia Clementino

Estudante do curso de Pedagogia da Universidade Estadual da Paraíba.

[anny\\_edze\\_beauty@hotmail.com](mailto:anny_edze_beauty@hotmail.com)

## Larissa Souza Soares

Estudante do curso de Pedagogia da Universidade Estadual da Paraíba.

[lara30gba@hotmail.com](mailto:lara30gba@hotmail.com)

### Resumo

A delinquência é um problema de grande monta no Brasil. No entanto, não se encontrou neste país nenhuma pesquisa que apresentasse uma escala válida de atitudes diante da delinquência. O objetivo foi apresentar evidências de validade e precisão da Escala de Atitudes diante da Delinquência (EAD). Para tanto, contou-se com uma amostra de 215 estudantes do ensino médio com média de idade de 16 anos ( $DP = 1,29$ ). Realizou-se uma análise dos componentes principais e verificou-se uma estrutura bi-fatorial, pelo critério de Kaiser e de Cattell. Entretanto, a análise paralela indicou uma estrutura unifatorial que se mostrou melhor interpretável. Verificou-se um coeficiente de precisão elevado ( $\alpha = 0,89$ ) e boa consistência interna inter-itens ( $r = 0,43$ ). Não se verificou diferenças por sexo e se verificou uma correlação positiva com a idade. Estes resultados atestam a validade e precisão da EAD, podendo ser utilizada em pesquisas futuras.

### Palavras-Chave

Escala de Atitudes diante da Delinquência. Validade. Precisão.

**D**esde o século XIX, a questão da violência e da juventude permeia o interesse de cientistas sociais, formuladores de políticas públicas, educadores e profissionais da área de segurança pública (PIMENTA, 2014). A esse respeito, Laranjeira (2007) observa que no centro dos debates das sociedades contemporâneas está a questão da delinquência, em especial a juvenil, que se insere num quadro de instabilidade, imprevisibilidade e incerteza do mundo atual (LARANJEIRA, 2007). Neste contexto, ressalta o autor, torna-se pouco provável dissociar a delinquência e a sensação de vulnerabilidade das sociedades de um conjunto de riscos e ameaças que ampliam a sensação de insegurança da população.

Mesmo não sendo um assunto novo, o tema delinquência emerge quando da divulgação de indicadores sociais de violência e criminalidade por parte da imprensa e da sociedade (PIMENTA, 2014). As transgressões cometidas por jovens constituem um problema social grave, com elevada tendência de aumento, não só de frequência como também de intensidade (STEINBERG, 2000). A investigação realizada por Barnow, Lucht e Freyberger (2001), no contexto alemão, indica que crimes contra o patrimônio representam 68,6% dos atos infracionais cometidos pelos adolescentes, ao passo que 15,0% referem-se

a tráfico de drogas e 1,3%, a crimes contra a vida e a pessoa. No contexto brasileiro, uma pesquisa realizada pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos verificou que, entre os anos de 2010 e 2011, houve aumento de 10,69% no número de adolescentes em restrição e privação de liberdade (de 17.703 para 19.595), sendo o aumento em internação de 10,97% (de 12.041 para 13.362); em internação provisória de 9,68% (de 3.934 para 4.315); e em semiliberdade de 11,00% (de 1.728 para 1.918) (BRASIL, 2012).

O protagonismo de jovens em eventos que geram grande impacto, como o cometimento de latrocínios, brigas entre gangues, rebeliões nos centros de acolhimento juvenil, de acordo com Pimenta (2014), provocam ansiedade social, não só pela gravidade dos eventos, mas pela representação compartilhada sobre a juventude como fase da vida. Nesse sentido, o comportamento antissocial restrito à adolescência pode ser estimado de forma estatística como normativo e interpretado como tentativa de expressar autonomia, como observam Aguilar et al. (2000) e Smith, Ireland e Thornberry (2005).

Duas são as vertentes dos estudos sobre jovens e violência, de acordo com Pimenta (2014), a primeira vertente, objeto deste artigo, investiga o jovem como perpetrador de

atos violentos e/ou delituosos, vistos pela ótica de um problema social, associados a condutas desviantes e a perturbações da ordem pública. A segunda vertente trata dos estudos sob a ótica do risco, isto é, da dependência de drogas, gravidez precoce, inserção adiantada na vida adulta, entre outros.

A delinquência juvenil, como observa Laranjeira (2007), tem sido analisada como um transtorno psicossocial, do desenvolvimento, que necessita ser compreendida pela sua complexidade, tendo em vista que sua manifestação ocorre a partir de variáveis biológicas, comportamentais e cognitivas da pessoa; e contextuais, como características familiares, sociais e experiências de vida de caráter negativo (RUTTER, 2000; SCARAMELLA et al., 2002). Disso resulta que a abrangência dos conceitos de vulnerabilidade e de fatores de risco é essencial para se determinarem as numerosas variáveis presentes na etiologia deste comportamento (MCKNIGHT; LOPER, 2002). No primeiro plano, há dúvidas acerca da fiabilidade destas informações, diversas vezes especuladas pela mídia e dotadas de pouco rigor científico (LARANJEIRA, 2007). Em virtude das complexas consequências sociais, a delinquência juvenil é alvo de estudos e investigações que se estendem pelos diversos campos das ciências sociais e humanas, como a psicologia, a sociologia e o direito (STEINBERG, 2000).

Assim sendo, as escalas de atitudes têm importância crucial para o desenvolvimento de estudos na psicologia social (PIMENTEL; TORRES; GUNTHER, 2011), sobretudo os que investigam atitudes e comportamentos antissociais e delitivos, contribuindo com as de-

mais ciências sociais para o entendimento do fenômeno da violência e da juventude. Pode-se inclusive prever a delinquência focando-se no conhecimento das atitudes diante da delinquência (ROTHWELL; HAWDON, 2008).

As atitudes são centrais ainda em teorias da psicologia social relevantes, como a teoria do equilíbrio, da dissonância cognitiva, do comportamento racional e do comportamento planejado (RODRIGUES; ASSMAR; JABLONSKI, 2012). Além disso, pelo conhecimento que se tem das atitudes é possível prever o comportamento humano (BODUR; BRINBERG; COUPEY, 2000; GLASMAN; ALBARRACÍN, 2006; HOLLAND; VERPLANKEN; VAN KNIPPENBERG, 2002). Portanto, faz-se necessário estudar este problema cada vez mais premente, com o fim de prevêê-lo mais precocemente, intervir e controlar sua ocorrência.

### ATITUDES DIANTE DA DELINQUÊNCIA

As atitudes positivas diante da delinquência são consideradas um fator de risco para o comportamento delincente (SIMÕES; MATOS; BATISTA-FOGUET, 2008), no entanto, não foi encontrado estudo no contexto brasileiro que tenha objetivado validar uma medida de atitudes dessa natureza. Nesse sentido, realizaram-se buscas no Scielo e no PePSIC com a expressão “escala de atitudes diante da delinquência” e não se localizaram resultados válidos. Adicionalmente, pesquisou-se na base de dados PsycINFO a expressão “*attitudes toward delinquency scale*” e nenhum resultado foi localizado. Estes resultados apontam a escassez de pesquisas que visaram mensurar as atitudes diante da delinquência.

No contexto internacional, foi encontrada uma medida a respeito. O objetivo principal deste breve artigo é apresentar evidências de validade e precisão para a *Attitude toward delinquency—Pittsburgh Youth Study*, traduzida como ‘Escala de Atitudes diante da Delinquência’ (EAD). Esta medida está disponível no compêndio de medidas de atitudes e comportamentos antissociais de Dahlberg et al. (2005) e foi desenvolvida por Loeber et al. (1998). Mesmo não tendo sido encontrados estudos psicométricos sobre a EAD, esta parece uma medida adequada para validação no presente contexto brasileiro. Dahlberg et al. (2005) referem índice de precisão elevado para esta medida unifatorial ( $\alpha = 0,91$ ), o que estimulou o seu processo de validação no presente estudo. Ademais, Loeber et al. (1998), mesmo não apresentando detalhes das propriedades psicométricas desta medida (como percentual de variância explicada do único fator), exibiram índices de consistência interna (alfa de Cronbach) variando de 0,82 a 0,87. Portanto, trata-se de uma medida de fácil entendimento, formada por poucos itens, claramente relacionados à delinquência, e que demonstrou boa precisão. Parte-se da hipótese de que a EAD vai apresentar uma estrutura unifatorial e boa consistência interna.

O *Pittsburgh Youth Study* (‘estudo da juventude de Pittsburgh’ – PYS) é uma investigação longitudinal acerca das causas da delinquência em uma amostra de alto risco de adolescentes moradores do centro da cidade, que foram acompanhados desde a infância à idade adulta (PARDINI et al., 2012). De acordo com esses autores, diversas análises têm empregado o conjunto de dados do PYS

com o objetivo de identificar os principais fatores de risco que contribuem para a predição de violências mais graves (assalto, estupro, roubo) e homicídio em homens. Os resultados identificaram 50 fatores de risco que abrangem domínios individuais, familiares, colegas, escola e vizinhança e que foram associados com o início da violência grave em meninos. Para controlar a sobreposição dos fatores de risco, análises de regressão foram realizadas, e estas indicaram que 11 fatores prediziam de maneira independente o início da violência grave: condições socioeconômicas baixas, famílias que recebem assistência pública<sup>1</sup>, vizinhança perigosa, evasão escolar, baixa motivação escolar, alto estresse parental, início da delinquência antes de 10 anos de idade, crueldade para com as pessoas, humor deprimido, pequenas agressões seguidas de luta física e comportamento insensível / sem emoção. Entre os adolescentes do sexo masculino com quatro ou mais desses fatores de risco, 60,8% apresentaram comportamento violento mais tarde na vida, enquanto apenas 20,4% dos rapazes com menos de quatro desses fatores de risco envolveram-se em comportamento violentos subsequente (PARDINI et al., 2012).

Além das variáveis investigadas no PYS, para o entendimento da delinquência consideram-se ainda variáveis sociodemográficas, especificamente tem-se verificado que o sexo e a idade são preditores (ZEMAN; BRESSAN, 2008) e que os rapazes apresentam mais comportamento delinquente do que as moças (FITZGERALD, 2003; HERRENKOHL et al., 2000; PIMENTEL; GOUVEIA; VASCONCELOS, 2005; VASCONCELOS, 2004). Além disso, de

acordo com Vasconcelos (2004), espera-se que com o passar da idade, os fatores de risco para a delinquência diminuam, reduzindo assim a probabilidade de comportamento delinquente (MOFFITT, 1993)<sup>2</sup>. Esta autora verificou que pessoas mais velhas (21 a 26 anos) apresentaram menos comportamento delinquente do que aquelas com idade entre 16 e 20 anos (VASCONCELOS, 2004). A adolescência tem sido destacada como um fator de risco, principalmente as idades compreendidas entre 15 e 17 anos (HURRELMANN; ENGEL, 1992).

No âmbito das atitudes desviantes (em relação ao uso da maconha), verificou-se no presente contexto que os adolescentes mais novos (menores de 16 anos) apresentaram atitudes mais negativas do que aqueles mais velhos, assim como as mulheres em comparação com os homens (GOUVEIA et al., 2005). Desse modo, objetivou-se verificar também a relação dessas duas variáveis, sexo e idade, com a EAD, partindo da hipótese de haver mais atitudes positivas diante da delinquência nos participantes do sexo masculino e uma correlação negativa com a idade.

## MÉTODOS

### *Instrumento*

A Escala de Atitudes diante da Delinquência (EAD) corresponde a uma medida composta por 11 itens para aferir a aceitação de se engajar em comportamentos de delinquência (LOEBER et al., 1998) e traz as seguintes instruções: “Esses itens medem opiniões em relação a se envolver em diversos comportamentos. Por favor, responda de modo sincero a todas as questões desta pesquisa. Este não é um teste de conhecimento. Portanto, não existem

respostas certas ou erradas. Para responder às questões abaixo, de 1 a 11, use a escala de resposta que vai de 3 = Muito errado a 0 = Nada errado”. Para responder aos itens, inicialmente o participante lê a seguinte frase: “Quão errado você acha que é para alguém da sua idade...” para em seguida informar, por exemplo, “Danificar ou destruir de propósito propriedade que não lhe pertence?”.

A versão em português foi obtida por meio da tradução de dois pesquisadores bilíngues e estudiosos da temática da delinquência pelo processo de tradução reversa (back translation procedure). Esta versão foi testada no que diz respeito a sua clareza e elegância com dez alunos do ensino médio, atestando sua validade semântica. Para calcular as atitudes diante da delinquência, a escala de resposta deve ser invertida, implicando que quanto maior a escala, mais atitudes favoráveis à delinquência.

O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) precedia o instrumento e continha todas as informações concernentes aos aspectos éticos da pesquisa com seres humanos, além de endereço eletrônico e telefone dos pesquisadores. O TCLE foi lido e assinado por todos os participantes do estudo. Um questionário sociodemográfico acompanhava o instrumento, com o fim de obter informações para caracterização da amostra, como sexo, idade ou estado civil.

### *Procedimento*

Realizou-se um procedimento padrão para coleta de dados. Duas alunas, previamente treinadas, do curso de Pedagogia da Universidade Estadual da Paraíba, Campus Guarabira,

aplicaram os questionários em escolas públicas e privadas de acordo com as diretrizes para pesquisa com seres humanos, com risco mínimo, direito ao sigilo e consentimento informado (APA, 2002). Foi obtido consentimento prévio e informado da direção das escolas para a realização da pesquisa e a coleta de dados foi previamente agendada com os diretores e professores. A aplicação dos questionários durava em média 15 minutos. Ao final da coleta, os agradecimentos de praxe eram transmitidos.

### **Análise dos dados**

Foram realizadas análises descritivas e inferenciais por meio do *Predictive Analytics Software* (PASW) versão 18. Especificamente, computaram-se médias, desvios-padrão, percentuais, análise dos componentes principais, alfa de Cronbach, análise paralela, correlação entre os itens, correlação de Pearson, análise de regressão simples e teste t de Student.

## **RESULTADOS**

Participaram desta pesquisa 215 estudantes do município de Guarabira (PB). Estes tinham média de idade de 16 anos (DP = 1,29), majoritariamente de 13 a 19 anos (98,6%), sendo a maioria do sexo feminino (53,5%), solteira (85,1%), do segundo ano do ensino médio (42,8%), da escola pública (52,6%), moderadamente religiosa (29%) e a maioria se afirmou de classe média (50,2%).

Para a análise dos questionários, inicialmente verificou-se se era adequado realizar uma análise dos componentes principais (CPA) com o conjunto de dados da escala em questão. Verificaram-se índice de KMO = 0,855 e Teste de Esfericidade de Barlett,  $\chi^2(55)$

= 1374,228,  $p < 0,001$ . Neste sentido, seguiu-se à interpretação da CPA. Realizou-se a análise sem fixar rotação ou o número de fatores a se extrair, uma vez que se esperava uma estrutura unifatorial de atitudes. No entanto, verificou-se uma estrutura bifatorial, explicando conjuntamente 61,24% da variância, os *eigenvalues* para o primeiro e segundo fatores foram de 5,60 e 1,13, respectivamente. O *scree plot* sugere quase dois fatores para a EAD.

Com objetivo de iluminar a estrutura fatorial da EAD, realizou-se uma Análise Paralela (PA) para se decidir sobre o número de fatores, como tem sido recomendado na literatura especializada. De acordo com a PA com 1.000 simulações e 95% de confiança, o segundo *eigenvalue* gerado aleatoriamente (1,28) é maior do que aquele gerado empiricamente (1,13). Portanto, apoia-se a estrutura unifatorial da EAD.

Assim, decidiu-se realizar uma nova CPA, sem rotação, fixando-se agora em um fator a se extrair. Este único fator apresentou *eigenvalue* igual a 5,60, explicando 50,93% da variância. As cargas fatoriais variaram de 0,30 a 0,89, como pode se observar na Tabela 1. Desse modo, apoia-se a validade da estrutura unifatorial das atitudes diante da delinquência.

Para se verificar a precisão da EAD, realizou-se a análise do Alfa de Cronbach. Neste caso, observou-se um valor bastante satisfatório ( $\alpha = 0,89$ ). Além disso, verificou-se que nenhum item ao ser excluído aumentaria o alfa deste único fator. A correlação média entre os itens foi de 0,43, que pode ser considerada satisfatória.

Tabela 1 - Estrutura fatorial da EAD

Quão errado você acha que é para alguém da sua idade...		
Itens	Fator	h <sup>2</sup>
5. Roubar algo que vale 50 R\$?	0,89	0,79
6. Roubar algo que vale 100 R\$?	0,88	0,78
7. Entrar ou tentar entrar num prédio para roubar alguma coisa?	0,83	0,69
11. Usar uma arma ou a força para obter dinheiro ou outras coisas das pessoas?	0,81	0,65
4. Roubar algo que vale 5 R\$?	0,79	0,63
3. Danificar ou destruir de propósito propriedade que não lhe pertence?	0,75	0,56
8. Pegar um carro ou uma moto sem a permissão do proprietário?	0,70	0,50
10. Atacar alguém com uma arma com a ideia de ferir seriamente essa pessoa?	0,68	0,46
2. Mentir, desobedecer ou questionar adultos, pais, professores ou outros?	0,48	0,23
9. Bater em alguém com a ideia de ferir essa pessoa?	0,46	0,21
1. Faltar a escola sem uma justificativa?	0,30	0,09
<b>Número de itens</b>	<b>11</b>	
<b>Eigenvalue</b>	<b>5,60</b>	
<b>% Variância</b>	<b>50,93</b>	
<b>Alfa de Cronbach</b>	<b>0,89</b>	

Fonte: Elaboração própria.

### EAD, SEXO E IDADE

Posteriormente à análise psicométrica, buscou-se verificar se as atitudes diante da delinquência seriam diferenciadas em função do sexo do participante e se estabeleceriam correlação com a idade. Foram calculadas estatísticas descritivas e inferenciais. Verificou-se que os alunos do sexo

masculino e feminino não se diferenciaram nas suas atitudes diante da delinquência, mesmo com os rapazes apresentando uma pontuação mais alta ( $M = 2,40$ ,  $DP = 0,45$ ) do que as moças ( $M = 2,35$ ,  $DP = 0,46$ ), mas esta diferença não foi estatisticamente significativa [ $t(200)=0,787$ ,  $p = 0,432$ ]. Contudo, verificou-se correlação positiva

entre atitudes diante da delinquência e idade ( $r = 0,17$ ,  $p < 0,02$ ), bem como se verificou que a idade prediz estas atitudes ( $\beta = 0,17$ ,  $t = 2,419$ ,  $p < 0,02$ ) explicando cerca de 3% da variância ( $R = 0,17$ ,  $R^2 = 0,03$ ,  $F(1,200) = 5,853$ ,  $p < 0,02$ ).

## DISCUSSÃO

Verificou-se a validade da estrutura unifatorial para os 11 itens da EAD, todos com cargas fatoriais  $\geq$  do que 0,30, que atendem ao recomendado para interpretar a estrutura (HAIR et al., 2009). O critério de Kaiser (eigenvalue  $\geq 1$ ) indicou uma solução bifatorial, o que foi sutilmente amparado pelo critério de Cattell. Apesar disso, a PA indicou uma solução unifatorial, sendo crucial para a retenção do número de fatores, pois este método tem sido fortemente recomendado na literatura especializada por sua robustez (HAYTON; ALLEN; SCARPELLO, 2004; O'CONNOR, 2000). Ademais, a estrutura unifatorial apresenta clareza conceitual, podendo-se designar este fator como atitudes diante da delinquência.

A precisão da escala foi verificada pelo Alfa de Cronbach, pois esta constitui a técnica mais comum e prática de checagem deste parâmetro (OVIEDO; CAMPO-ÁRIAS, 2005). De acordo com o encontrado no presente estudo ( $\alpha = 0,89$ ), pode-se concluir que a escala é muito precisa (HAIR et al., 2009; NUNNALLY, 1970; PASQUALI, 2003), com um índice superior a 0,70, o que corrobora o estudo original da escala (LOEBER et al., 1998; ver também DAHLBERG et al., 2005). Verificou-se também uma boa correlação média entre os itens (0,43), dentro do intervalo sugerido de 0,15 a 0,50, indicando consistência interna (CLARK; WATSON, 1995).

Verificaram-se ainda relações da EAD com a idade. Observou-se uma relação positiva entre a idade e as atitudes diante da delinquência, contrariando pesquisas prévias (HURRELMANN; ENGEL, 1992; MOFFITT, 1993; SANTOS, 2008; VASCONCELOS, 2004). Para autores como Laranjeira (2007), a relação entre adolescência e infração pode ser ponderada como impreterível, sendo a infração necessária para o progresso, para o incremento e para o processo de obtenção de novas formas de socialização. O intuito da transgressão, por conta disso, relaciona-se às estratégias que objetivam a procura de solução de um conflito, no sentido da adaptação. O que pode explicar os resultados de Blumester e Cohen (apud CAPALDI; STOOLMILLER, 1999), que relataram existir uma diminuição da atividade delinquente quando do início da idade adulta, atingindo o ápice de comportamentos antissociais e delitivos entre 15 e 17 anos. Nesse sentido, pode-se afirmar que ocorre uma maturação nas atitudes diante da delinquência.

Não se verificaram, porém, diferenças estatisticamente significativas destas atitudes segundo o sexo do participante, mesmo se esperando mais atitudes positivas por parte dos homens (FITZGERALD, 2003; HERRENKOHL et al., 2000; PIMENTEL et al., 2005; VASCONCELOS, 2004).

Diante das evidências de validade e precisão para a EAD, considera-se que essa medida pode ser utilizada para se conhecerem as atitudes diante da delinquência no presente contexto. No entanto, é importante que novos estudos confirmem a estrutura fatorial da medida

assim como sua precisão. Sugerem-se estudos de validade concorrente também, verificando, por exemplo, em que medida a EAD se relaciona com comportamentos delinquentes e o

quanto pode predizer tais comportamentos. Adicionalmente, seria interessante verificar se a EAD consegue diferenciar grupos de jovens delinquentes e não delinquentes.

- 
1. *Entendido como qualquer benefício fornecido pelo Estado para a geração de bem-estar social.*
  2. *Para uma revisão, ver Santos (2008).*

## Referências bibliográficas

- AGUILAR, B. et al. Distinguishing the early-onset/persistent and adolescence-onset antisocial behaviour types: From birth to 16 years. **Development and Psychopathology**, v. 12, p. 109-132, 2000.
- APA. AMERICAN PSYCHOLOGICAL ASSOCIATION. **Ethical principles of psychologists and Code of Conduct**. *American Psychologists*, v. 57, n. 12, p. 1060-1073, 2002.
- BARNOW, S.; LUCHT, M.; FREYBERGER, H. **Influence of punishment, emotional rejection, child abuse and broken home on aggression in adolescence: An examination of aggressive adolescents in Germany**. *International Journal of Descriptive and Experimental Psychopathology, Phenomenology and Clinical Diagnostic*, v. 34, 167-173, 2001.
- BODUR, H. O.; BRINBERG, D.; COUPEY, E. **Belief, affect, and attitude: Alternative models of the determinants of attitude**. *Journal of Consumer Psychology*, v. 9, n. 1, p. 17-28, 2000.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. **Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei. 2012**. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/pdf/SinaseLevantamento2011.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2015
- CAPALDI, D.; STOOLMILLER, M. **Co-occurrence of conduct problems and depressive symptoms in early adolescent boys: III - Prediction to young-adult adjustment**. *Development and Psychopathology*, v. 11, p. 59-84, 1999.
- CLARK, A. C.; WATSON, D. **Constructing validity: basic issues in objective scale development**. *Psychological Assessment*, v. 7, p. 309-319, 1995.
- DAHLBERG, L. L. et al. **Measuring violence-related attitudes, behaviors, and influences among youths: A compendium of assessment tools**. *Atlanta: Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Injury Prevention and Control*, 2005.
- FITZGERALD, R. **An examination of sex differences in delinquency**. *Crime and Justice research paper series*. Ontario: Minister of Industry, 2003.
- GLASMAN, L. R.; ALBARRACÍN, D. **Forming attitudes that predict future behavior: a meta-analysis of the attitude-behavior relation**. *Psychological Bulletin*, v. 13, n. 5, p. 778-822, 2006.
- GOUVEIA, V. V. et al. **Escala de atitudes frente ao uso de maconha: Comprovação da sua validade de construto**. *Jornal Brasileiro de Psiquiatria*, v. 54, n. 1, p. 5-12.
- HAIR, J. F. et al. **Análise multivariada de dados**. Porto Alegre: ArtMed, 2009.
- HAYTON, J. C.; ALLEN, D. G.; SCARPELLO, V. **Factor retention decisions in exploratory factor analysis: Attutorial on parallel analysis**. *Organizational Research Methods*, v. 7, p. 191-205, 2004.
- HERRENKOHL, T. I. et al. **Developmental risk factors for youth violence**. *Journal of Adolescent Health*, v. 26, p. 176-186, 2000.
- HOLLAND, R. W.; VERPLANKEN, B.; VAN KNIPPENBERG, A. **On the nature of attitude-behavior relations: The strong guide, the weak follow**. *European Journal of Social Psychology*, v. 32, p. 869-872, 2002.
- HURRELMANN, K.; ENGEL, U. **Delinquency as a symptom of adolescent's orientation toward status and success**. *Journal of Youth and Adolescence*, v. 21, p. 119-138, 1992.
- LARANJEIRA, C. A. **A análise psicossocial do jovem delinquente: uma revisão da literatura**. *Psicologia em Estudo*, v. 12, n. 2, p. 221-227, 2007.
- LOEBER, R. et al. **Antisocial Behavior and Mental Health Problems: Explanatory Factors in Childhood and Adolescence**. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum, 1998.

MCKNIGHT, L.; LOPER, A. **The effect of risk and resilience factors on the prediction of delinquency in adolescent girls.** *School Psychology International*, v. 23, p. 186-198, 2002.

MOFFITT, T. E. **Adolescence-limited and life-course-persistent antisocial behavior: A developmental taxonomy.** *Psychological Review*, v. 100, p. 674-701, 1993.

NUNNALLY, J. C. **Introduction to psychological measurement.** Tokio: McGraw-Hill, 1970.

O'CONNOR, B. P. **SPSS and SAS programs for determining the number of components using parallel analysis and Velicer's MAP test.** *Behavior Research Methods, Instruments, and Computers*, v. 32, p. 396-402, 2000.

OVIEDO, H. C.; CAMPO-ÁRIAS, A. **Aproximación al uso del coeficiente alfa de Cronbach.** *Revista Colombiana de Psiquiatria*, v. 34, n. 4, p. 527-580, 2005.

PARDINI, D. A. et al. **Identifying direct protective factors for nonviolence.** *American Journal of Preventive Medicine*, v. 43, n. 2, p. 28-40, 2012.

PASQUALI, L. **Psicometria: Teoria dos testes na psicologia e na educação.** Petrópolis: Vozes, 2003.

PIMENTA, M. M. **Juventude e violência.** In: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; Azevedo, R. G. (Org.). *Crime, Polícia e Justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014.

PIMENTEL, C. E.; TORRES, C. V.; GUNTHER, H. **Estratégias de mensuração de atitudes em psicologia social.** In: TORRES, C.V.; NEIVA, E. R. (Ed.). *Psicologia social: principais temas e vertentes*. Porto Alegre: ArtMed, 2011.

PIMENTEL, C. E.; GOUVEIA, V. V.; VASCONCELOS, T. C. **Preferência musical, atitudes e comportamentos antissociais entre estudantes adolescentes: um estudo correlacional.** *Estudos de Psicologia*, v. 22, n. 4, p. 403-413, 2005.

RODRIGUES, A.; ASSMAR, E.M.L.; JABLONSKI, B. **Psicologia social.** Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

ROTHWELL, V.; HAWDON, J. **Science, individualism and attitudes towards deviance: The influence of modernization and rationalization.** *Deviant Behavior*, v. 29, p. 253-274, 2008.

RUTTER, M. **Psychosocial influences: Critiques, findings and research needs.** *Development and Psychopathology*, v. 12, p. 375-405, 2000.

SANTOS, W. S. **Explicando comportamentos socialmente desviantes: Uma análise do compromisso convencional e afiliação social.** Tese (Doutorado em Psicologia) – Departamento de Psicologia da Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2008.

SCARAMELLA, L. et al. **Evaluation of a social contextual model of delinquency: A cross-study replication.** *Child Development*, v. 73, p. 175-195, 2002.

SIMÕES, C.; MATOS, M. G.; BATISTA-FOGUET, J. **Juvenile delinquency: Analysis of risk and protective factors using quantitative and qualitative methods.** *Cognition, Brain & Behavior*, v. 12, n. 4, p. 389-408, 2008.

SMITH, C. A.; IRELAND, T. O.; THORNBERRY, T. P. **Adolescent maltreatment and its impact on young adult antisocial behaviour.** *Child Abuse Neglect*, v. 29, n. 10, p. 1099-1119, 2005.

STEINBERG, L. **The family at adolescence: Transition and transformation.** *Journal of Adolescent Health*, v. 27, p. 170-178, 2000.

VASCONCELOS, T. C. **Personalidade, valores e condutas anti-sociais de jovens.** Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Departamento de Psicologia da Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2004.

ZEMAN, K.; BRESSAN, A. **Factors associated with youth delinquency and victimization in Toronto, 2006.** Ontario: Minister of Industry, 2008.

# Escala de Atitudes diante da Delinquência: validade e precisão

Carlos Eduardo Pimentel, Thiago Gomes Nascimento, Giovanna Barroca Moura, Anny Edze Maia Clementino e Larissa Souza Soares

## Resumen

### Escala de Actitudes ante la Delincuencia: validez y precisión

La delincuencia es un problema de gran relevancia en Brasil. No obstante, no se encontró en este país ninguna investigación que presentase una escala válida de actitudes frente a la delincuencia. El objetivo fue presentar pruebas de validez y precisión de la Escala de Actitudes ante la Delincuencia (EAD). Para ello, se contó con una muestra de 215 estudiantes de enseñanza secundaria con una media de edad de 16 años ( $DP = 1,29$ ). Se realizó un análisis de los componentes principales y se verificó una estructura bifactorial, por el criterio de Kaiser y de Cattell. Sin embargo, el análisis paralelo indicó una estructura unifactorial que se mostró mejor interpretable. Se confirmó un coeficiente de precisión elevado ( $\alpha = 0,89$ ) y una buena consistencia interna inter-itens ( $r = 0,43$ ). No se verificaron diferencias por sexo y sí una correlación positiva con la edad. Estos resultados atestan la validez y precisión de la EAD, lo que viabiliza su utilización en investigaciones futuras.

**Palabras clave:** Escala de Actitudes ante a la Delincuencia. Validez. Precisión.

## Abstract

### An Attitude Scale on Criminal Activity: validity and accuracy

Criminal activity is an extremely serious problem in Brazil. However, no Brazilian study has been found to present a valid attitude scale on crime. The aim of this study was to present evidence of a valid and accurate Attitude Scale on Crime, or EAD in its Portuguese acronym. To this end, a sample comprising 215 high school students averaging 16 years old ( $SD = 1.29$ ) was used. An analysis of the major components was made and a two-factor structure was found, according to Kaiser's and Cattell's criteria. Parallel analysis, on the other hand, revealed a one-factor structure that proved easier to interpret. The coefficient of accuracy was high ( $\alpha = 0.89$ ) and internal consistency between items was good ( $r = 0.43$ ). No gender differences were detected, and a positive correlation with age was found. These results prove the EAD's validity and accuracy. Therefore, the scale can be used for new research.

**Keywords:** Attitude Scale on Criminal Activity. Validity. Accuracy.

**Data de recebimento:** 06/12/2014

**Data de aprovação:** 12/01/2015

# Plano de Comando da Polícia Militar de Santa Catarina: a construção de um modelo de gestão por meio da MCDA-C

## Nazareno Marcineiro

Coronel da Polícia Militar de Santa Catarina, mestre e doutorando em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, além de Especialista em Gestão de Segurança Pública pela Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL.

[nazarenomarcineiro@gmail.com](mailto:nazarenomarcineiro@gmail.com)

## Jorge Eduardo Tasca

Major da Polícia Militar de Santa Catarina, doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC e especialista em Administração de Segurança Pública pela Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL.

[jorgetasca@gmail.com](mailto:jorgetasca@gmail.com)

## Izaías Otacílio da Rosa

Major da Polícia Militar de Santa Catarina, mestre e doutorando em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, além de especialista em Administração de Segurança Pública pela Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL.

[izaia.otacilio@globa.com](mailto:izaia.otacilio@globa.com)

## Leonardo Ensslin

PhD pela Lancaster University e professor no programa de pós-graduação em Administração da Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL.

[leonardoensslin@gmail.com](mailto:leonardoensslin@gmail.com)

## Fernando Antônio Forcellini

Doutor em Engenharia Mecânica pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC e pós-doutor em Engenharia de Produção pela Universidade de São Paulo – USP. É professor associado na Universidade Federal de Santa Catarina. [forcellini@deps.ufsc.br](mailto:forcellini@deps.ufsc.br)

### Resumo

É crescente a cobrança, por parte da sociedade, pelo aperfeiçoamento da gestão pública, pela transparência e pela efetividade das políticas implementadas. Neste contexto, o presente trabalho tem por objetivo apresentar um modelo de gestão construído para a Polícia Militar de Santa Catarina alicerçado em avaliação de desempenho e gestão por projetos, empregando como instrumento a Metodologia Multicritério de Apoio à decisão – Construtivista (MCDA-C). A consecução deste trabalho evidenciou a MCDA-C como um instrumento robusto de apoio ao planejamento e gestão estratégica, que culminou na elaboração de 107 indicadores de desempenho constituintes do Plano de Comando da Polícia Militar catarinense e em um processo de gestão calcado em ações de aperfeiçoamento e ciclos contínuos de avaliação.

### Palavras-Chave

Polícia Militar. MCDA-C. Gestão pública. Apoio à decisão. Avaliação de desempenho.

## INTRODUÇÃO

**D**iante de um cenário social em que a violência urbana tem demandado constante atenção por parte da sociedade organizada e, por consequência, das polícias militares, demonstra-se relevante a definição de estratégias que possam conduzir a níveis desejáveis os indicadores de criminalidade e ao bom desempenho dos profissionais de segurança pública (FERREIRA; RIGUEIRA, 2013).

Nesse sentido, em janeiro de 2011, com a posse de um novo comando na Polícia Militar de Santa Catarina (PMSC), iniciou-se a construção de um modelo de gestão alinhado às diretrizes estratégicas do governo do Estado recém-empossado e destinado a apoiar o processo decisório, bem como para permitir o alcance de resultados mais efetivos em termos preservação da ordem pública. Esse modelo de gestão posteriormente consolidou-se em um documento denominado Plano de Comando.

A definição da lógica de trabalho, dos objetivos e das metas que comporiam o novo modelo de gestão foi antecedida pela concepção de um conjunto de princípios, valores e eixos estruturantes da atuação policial militar, conforme sintetizado na Figura 1, cujo conteúdo serviu de sustentação para todas as ações desenvolvidas e perpassou, transversalmente, as estratégias de atuação concebidas.

A premissa destes princípios, valores e eixos estruturantes denota que a missão constitucional da Polícia Militar – a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública – estabelece a razão da existência da instituição, qual seja, proteger. Proteger a vida das pessoas; proteger o patrimônio público e privado; proteger as garantias e os direitos individuais; proteger o funcionamento independente dos poderes constituídos.

A proteção da sociedade catarinense decorre, portanto, da capacidade da PMSC de garantir que o risco real e a percepção de risco para crime, violência e desordem sejam aqueles socialmente desejados e aceitos. Nesse contexto, a dimensão criminal sobressai como uma das principais preocupações do trabalho policial, todavia, outros tipos de violência, que não tipificados como crime ou contravenção, relacionados ao trânsito, à convivência das pessoas em comunidade e à qualidade de vida, por seu impacto na ordem pública, devem ser contemplados na atuação policial. Além disso, a desordem, como um dos fatores geradores de oportunidade para o crime, e responsável, em grande medida, pelo medo do crime, deve ser enfrentada com o mesmo vigor.

Como consequência desse direcionamento estratégico, a PMSC busca ser reconhecida pela sociedade como uma instituição:

**Plano de Comando da Polícia Militar de Santa Catarina:  
a construção de um modelo de gestão por meio da MCDA-C**

*Nazareno Marcineiro, Jorge Eduardo Tasca, Izaias Otacilio da Rosa,  
Leonardo Ensslin e Fernando Antônio Forcellini*

Figura 1 - Princípios, valores e eixos estruturantes da atuação da policial militar.



Fonte: Santa Catarina, 2013, p. 16-17.

legítima, efetiva, com serviços de excelência, confiáveis nas crises e promotora dos direitos humanos. Os gestores da PMSC, alinhados a essa missão e visão estratégica, reforçam também a necessidade de consolidação dos seguintes valores institucionais: conservadores com as tradições, criativos com as ações,

criteriosos com os recursos, focados na missão e intransigentes com a ilegalidade.

Tanto os cinco atributos que compõem a visão da corporação quanto os cinco valores institucionais permitiram aprimorar os processos internos, fortalecer e valorizar o capital humano

e organizacional e consolidar fluxos financeiros sustentáveis e compatíveis com as necessidades atuais e futuras da corporação, considerando sua visão de futuro. Essas perspectivas críticas dão sustentação à última e principal perspectiva estratégica, consubstanciada na relação da PMSC com a sociedade e o cidadão.

Dessa forma, os objetivos de cada uma das dimensões estratégicas devem estar voltados à excelência da dimensão operacional da PMSC, sustentada em cinco eixos: proximidade, proatividade, ações sobre as causas, pronta resposta e parcerias.

No entanto, para que tais princípios, valores e eixos balizem todo o processo de gestão, e para que se construa conhecimento como forma de apoio aos processos decisórios, torna-se necessário extrapolar os planejamentos fundamentados na escolha de alternativas. Há necessidade de utilizar uma abordagem que amplie a participação dos atores envolvidos, alinhando os aspectos técnicos e legais àqueles subjetivos dos decisores (ENSSLIN; MONTIBELLER; NORONHA, 2001; TASCA; ENSSLIN; ENSSLIN, 2013). Esta abordagem, caracterizada por Roy (1996) como integrante de um paradigma construtivista, trabalha com a Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão – Construtivista (MCDA-C), preconizada por Ensslin, Montibeller e Noronha (2001), De Moraes et al. (2010) e Ensslin et al. (2010).

Assim, em face deste contexto, o presente trabalho tem como objetivo apresentar o modelo de gestão construído para a Polícia Militar de Santa Catarina com foco em resultados e incorporando os valores e preferências

de seus decisores, por meio da Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão – Construtivista (MCDA-C).

## ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

O enquadramento metodológico tem por escopo caracterizar a construção do projeto de pesquisa, o que, segundo Lacerda (2009), possibilita compreender como os objetivos propostos foram alcançados. Por este viés, a presente pesquisa, quanto à natureza do objetivo, classifica-se como exploratória (GIL, 1999; VIEIRA, 2002).

Tendo como referência os estudos de Alavi e Carlson (1992), Yin (2005) e Richardson (1999), o objetivo da presente pesquisa caracteriza-se como de ordem prática, consolidado por meio de um estudo de caso capaz de ampliar o conhecimento existente.

Em conformidade com Iudicibus (2004), a lógica da pesquisa é indutiva e ao mesmo tempo dedutiva. Para Tasca et al. (2010), o processo de pesquisa é analisado segundo dois aspectos: quanto à coleta de dados e quanto à abordagem da pesquisa. Quanto à coleta de dados, utilizam-se dados primários e dados secundários, tanto qualitativos como quantitativos (RICHARDSON, 1999). No que diz respeito aos resultados da pesquisa, segundo Lakatos e Marconi (2006), enquadra-se como aplicada.

O instrumento de intervenção escolhido para a construção do modelo foi a Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão – Construtivista (MCDA-C). A MCDA-C, tendo por base as convicções e os valores dos envolvidos no processo, busca estruturar o contexto deci-

sório em modelos nos quais os gestores possam consolidar suas resoluções, a partir do que eles acreditam ser o mais adequado para o contexto (ROY, 1993).

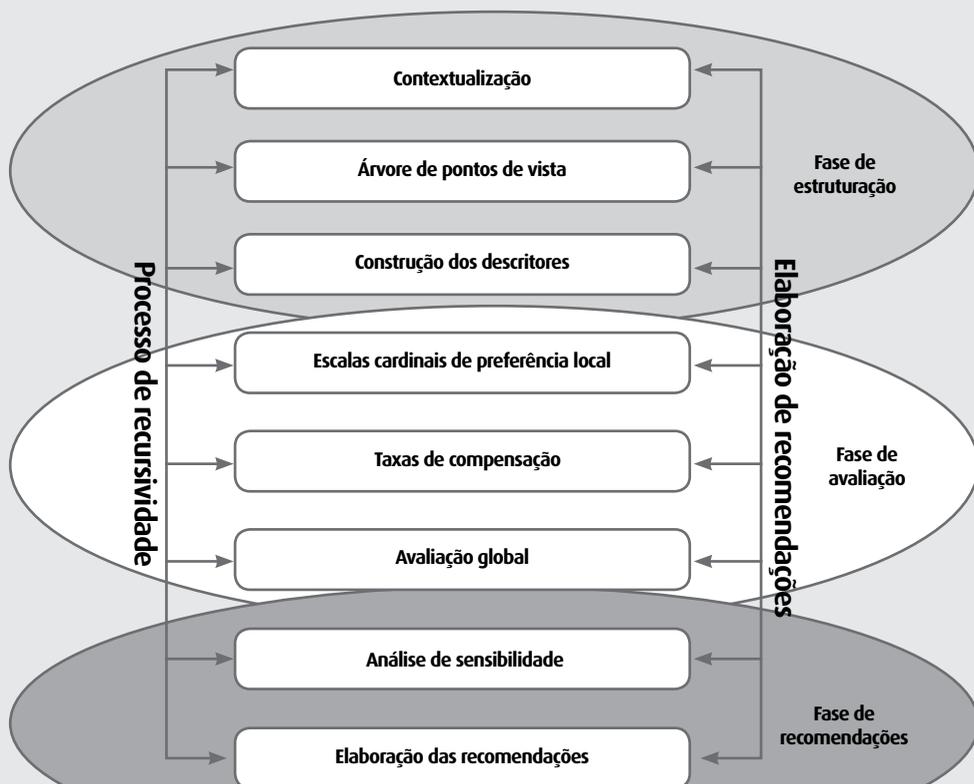
## A CONSTRUÇÃO DO PLANO DE COMANDO DA POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA

A MCDA-C para a consecução da atividade de apoio à decisão foi desenvolvida em

três fases (LACERDA; ENSSLIN; ENSSLIN, 2011a, 2011b): estruturação, avaliação e recomendações (Figura 2).

No presente artigo, os resultados da aplicação da MCDA-C no Plano de Comando da PMSC serão apresentados conforme essas fases: estruturação, avaliação e recomendações.

Figura 2 - Fases da MCDA-C



Fonte: De Moraes et al., 2010.

### ***Fase de estruturação***

A construção do modelo de gestão da corporação partiu da definição dos atores envolvidos neste contexto. Identificaram-se, assim, quem eram os decisores – pessoas responsáveis pelas decisões apoiadas no modelo e pelas respectivas consequências, nas quais seria construído o conhecimento –, os intervenientes – pessoas com capacidade de interferir nos valores e preferências dos decisores –, os facilitadores – pessoas com domínio da MCDA-C e responsáveis pela construção do modelo destinado a gerar conhecimento nos decisores – e os agidos – pessoas impactadas pelas decisões decorrentes do modelo construído (TASCA; ENSSLIN; ENSSLIN, 2012).

Assim, o Plano de Comando da PMSC teve como atores:

- (i) **Decisores** – Coronel PM Nazareno Marcineiro, Comandante-Geral da PMSC, Coronel PM Valdemir Cabral, Subcomandante-Geral da PMSC, e Coronel PM Valter Cimolin, Chefe do Estado-Maior da PMSC;
- (ii) **Intervenientes** – Coronéis PM membros do Conselho Estratégico da PMSC e Oficiais PM integrantes do Estado-Maior Geral da PMSC;
- (iii) **Facilitadores** – autores do artigo;
- (iv) **Agidos** – policiais militares e sociedade.

Definidos os papéis de cada um dos atores, partiu-se para a realização de entrevistas com os decisores. Por meio de questões semiestruturadas e a técnica de brainstorming gerou-se um conhecimento inicial sobre o contexto nos decisores, materializado sob

a forma de um rótulo e um sumário para o problema, além dos Elementos Primários de Avaliação (ENSSLIN; MONTIBELLER; NORONHA, 2001).

O rótulo consiste no enunciado do problema, um título que sintetiza o que se deseja. Nesta aplicação da MCDA-C, o rótulo do problema assim se definiu: Construção do Plano de Comando da Polícia Militar de Santa Catarina.

Por sua vez, o sumário consolidou as seguintes informações:

- (i) **O problema** – a segurança pública, atualmente, tem sido uma das mais relevantes preocupações da sociedade catarinense. Esta situação vem gerando, por parte das pessoas, individualmente, e de suas entidades representativas, uma cobrança constante por medidas destinadas a mitigar esta tendência de crescimento da violência e da criminalidade. Assim, buscando atender esta demanda, os gestores das polícias vêm promovendo uma série de ações voltadas à obtenção de resultados mais efetivos na promoção da segurança.
- (ii) **Justificativa** – não há que se pensar na desconstrução do modelo de atuação policial vigente, muito menos apregoar a extinção das práticas destinadas à repressão criminal. Na verdade, evidencia-se a necessidade de se agregarem novas estratégias, coerentes e adequadas à complexidade do trabalho policial e da segurança pública, além de ampliar a atenção ao policial militar e promover as adequações institucionais que permitam os aprimoramentos desejados e reclamados por todos.

- (iii) **Objetivo do trabalho** – desenvolver o grau de conhecimento dos decisores acerca de como gerir a Polícia Militar de Santa Catarina com foco em resultados, segundo a percepção, os valores e as preferências de seus gestores (decisores).
- (iv) **Proposição de solução** – por meio da MCDA-C, construir um modelo de gestão, consolidado em um Plano de Comando, direcionado a atender à sociedade e aos cidadãos, por meio dos serviços prestados pela Polícia Militar e dos resultados alcançados por seus membros, e aos policiais militares, no sentido de lhes garantir as condições pessoais de trabalho e o suporte organizacional necessário para a prestação de um serviço de qualidade.
- (v) **Produto final do trabalho** – um modelo de gestão que resgata valores e princípios fundamentais à consecução da missão da Polícia Militar catarinense, que enaltece e dissemina boas práticas de preservação da ordem pública, que reconhece e prioriza a melhoria das condições pessoais e de trabalho dos policiais militares, e que busca os avanços institucionais necessários à sustentação das mudanças que serão perpetradas.

Ao se estabelecer para quem e para quê se destinava o modelo a ser construído, avançou-se para a identificação dos Elementos Primários de Avaliação (EPAs). Os EPAs, como destacam Bana e Costa et al. (1999) e Ensslin et al. (2011), refletem as preocupações primárias dos decisores quando instigados a analisar o contexto em que estão inseridos e que desejam transformar.

Assim, os decisores foram estimulados a apresentar aspectos desejáveis e indesejáveis da atu-

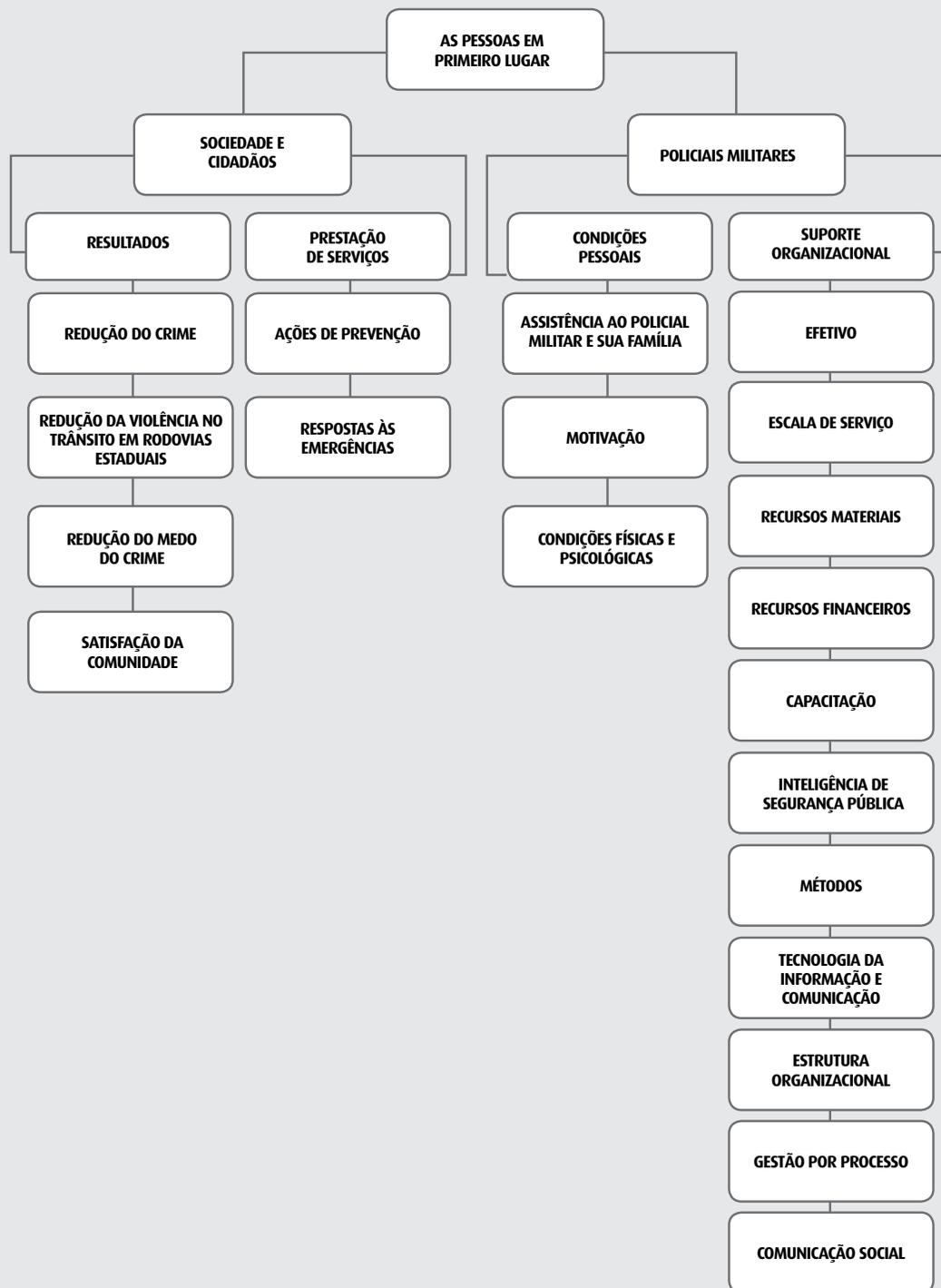
ação policial, quais desempenhos consideram bons e ruins, modelos de referência, quais ações ou alternativas estão disponíveis para aperfeiçoar o contexto, quais consequências desejam obter ou evitar, quais seus desejos, metas, restrições, entre outros. Na conclusão desse processo, foram identificados 193 EPAs, tais como “proteger”, “crime”, “medo do crime”, “valorização profissional”, “tecnologia”, “inteligência”, “assistência psicológica”, “recomposição do efetivo”.

Ato contínuo, como preconiza a metodologia utilizada (EDEN, 1988), os EPAs foram transformados em conceitos, contendo um polo presente – desempenho que se deseja alcançar – e um polo oposto – aquilo que o decisor deseja evitar ou minimizar, e que motiva o esforço na direção de preferência (ENSSLIN; MONTIBELLER; NORONHA, 2001).

Cada conceito tem seus polos separados por reticências (...), que significam, para a metodologia, “ao invés de”. Dessa forma, a leitura do conceito de número 1, originado do EPA “proteger” será realizada da seguinte forma: Proteger as pessoas... (ao invés de) Ter policiais militares executando suas atribuições desconhecendo a sua principal contribuição para a melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Todos os EPAs foram transformados em conceitos com auxílio dos decisores, com a ressalva de que muitos foram aglutinados por refletirem a mesma preocupação. Do mesmo modo, em algumas situações, mais de um conceito surgiu a partir de um EPA, posto que mais preocupações estavam associadas ao elemento primário de avaliação.

Figura 3 - Áreas de preocupação



**Plano de Comando da Polícia Militar de Santa Catarina: a construção de um modelo de gestão por meio da MCDA-C**

Nazareno Marcineiro, Jorge Eduardo Tasca, Izaias Otacílio da Rosa, Leonardo Ensslin e Fernando Antônio Forcellini

Fonte: Elaboração própria.

No passo seguinte, o conhecimento gerado foi organizado, por meio do agrupamento dos conceitos em áreas de preocupação (Figura 3).

Tomando cada área de preocupação de forma isolada, passou-se a construir a hierarquia de conceitos em direção aos fins e em direção aos meios, por meio de suas relações de influência e com o emprego da ferramenta denominada mapa de relações meios-fins (EDEN, 1988; MONTIBELLER, 2000). Nesse mapa, ficaram transparentes os objetivos do decisor (valores, preocupações, etc.) que possuíam um conteúdo estratégico – fins – e os de natureza operacional, passíveis de mensuração por alguma propriedade do contexto, evidenciaram-se como meios (TASCA; ENSSLIN; ENSSLIN, 2012). A Figura 4 traz a área de preocupação “redução do crime” e ilustra a construção do mapa de relações meios-fins.

O mapa representa mais uma oportunidade de geração de conhecimento nos decisores, além de possibilitar a hierarquização das informações. Assim, nessa etapa, foi possível identificar preocupações adicionais relacionadas ao contexto e que foram também transformadas em conceitos (na Figura 4, esses conceitos aparecem sublinhados). A sinalização “(...)”, ainda na Figura 4, indica a existência de conceitos em outras áreas de preocupação que também são meios para o alcance deste conceito-fim.

Em seguida, a partir da análise com os decisores dos pensamentos expressos nos conceitos hierarquizados no mapa, aqueles que constituíam objetivos similares foram agrupados em clusters e, dentro deles, em subclusters, na

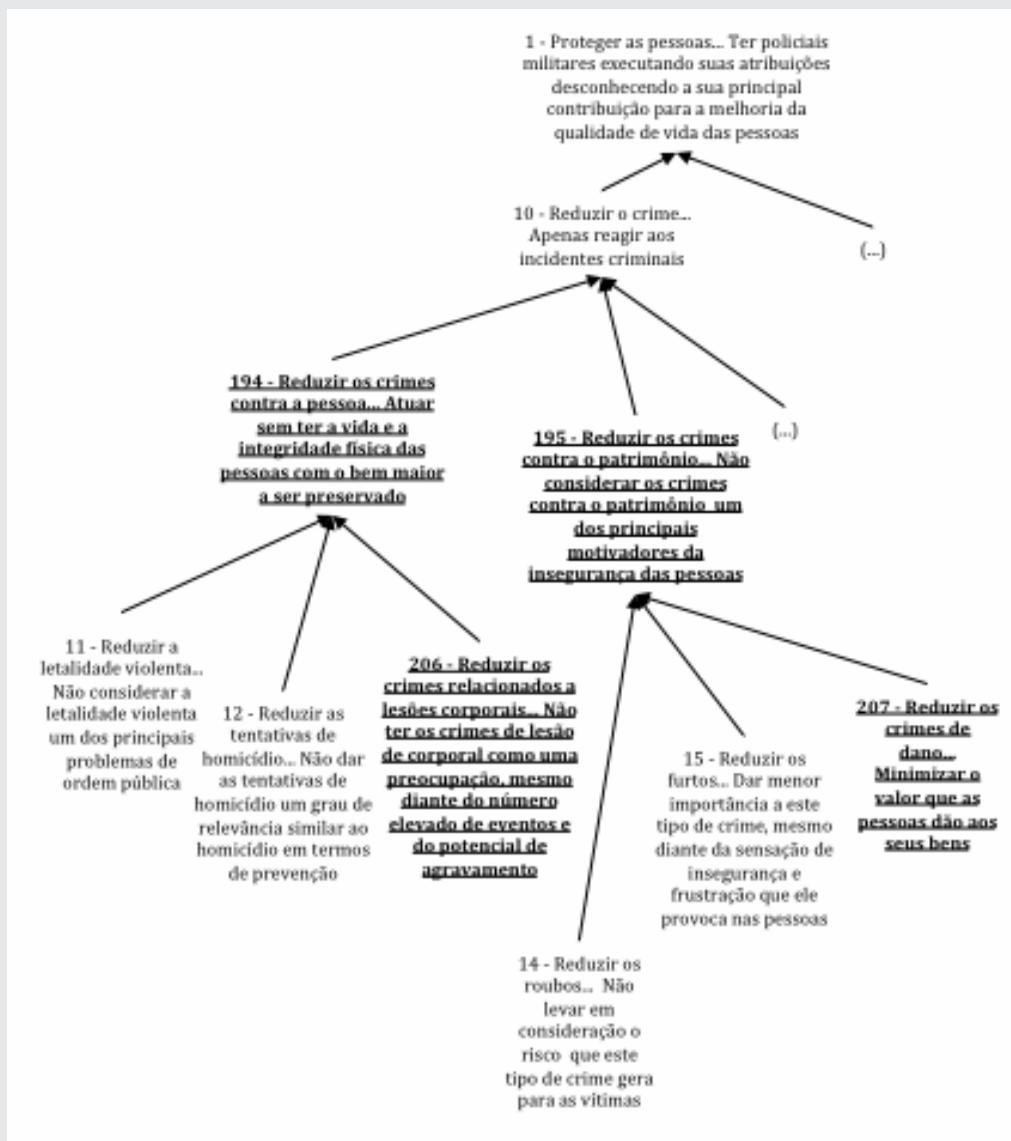
existência de preocupações que necessitassem ser tratadas de forma diferenciada (BELTON, 1990; ENSSLIN; MONTIBELLER; NORONHA, 2001). Cada cluster e subcluster recebeu um rótulo que sintetizava as ideias ali contidas. A Figura 5 apresenta os clusters e subclusters e seus respectivos rótulos, da área de preocupação “redução do crime”.

Na etapa seguinte da fase de estruturação da metodologia MCDA-C, foi construída a Estrutura Hierárquica de Valor (KEENEY, 1992), composta pelos Pontos de Vista Fundamentais (PVF), Pontos de Vista Elementares (PVE) e Subpontos de Vista Elementares (SubPVE). Esta estrutura arborescente decorre do mapa de relações meios-fins e reflete a transição para um modelo multicritério (BANA; COSTA, 1992). Os PVFs contemplam aqueles objetivos estratégicos dos decisores, como destacam Bana e Costa (1992), enquanto os PVEs e SubPVEs obedecem à “lógica da decomposição, em que um critério mais complexo de ser mensurado é decomposto em subcritérios de mais fácil mensuração” (ENSSLIN; MONTIBELLER; NORONHA, 2001, p. 78).

A Figura 6 apresenta a estrutura hierárquica de valor construída a partir do PVF “redução do crime”.

Com a definição da estrutura hierárquica de valor tornou-se possível construir os descritores, destinados a medir, ordinalmente, o desempenho do ponto de vista ao qual está associado (ENSSLIN; LACERDA, 2010), de modo a descrever “em forma exaustiva, homogênea e não ambígua os possíveis impactos das ações potenciais” (DUTRA, 1998, p. 85).

Figura 4 - Mapa de relações meios-fins da área de preocupação “redução do crime”

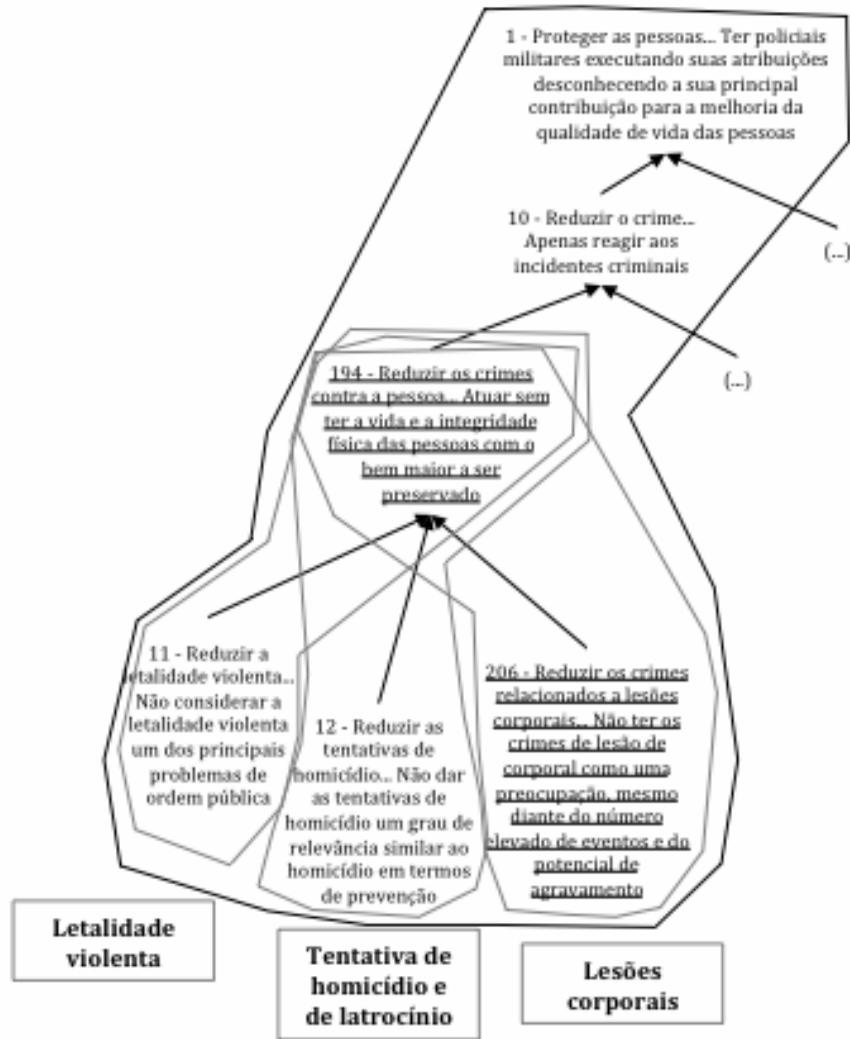


Fonte: Elaboração própria.

Plano de Comando da Polícia Militar de Santa Catarina: a construção de um modelo de gestão por meio da MCDA-C

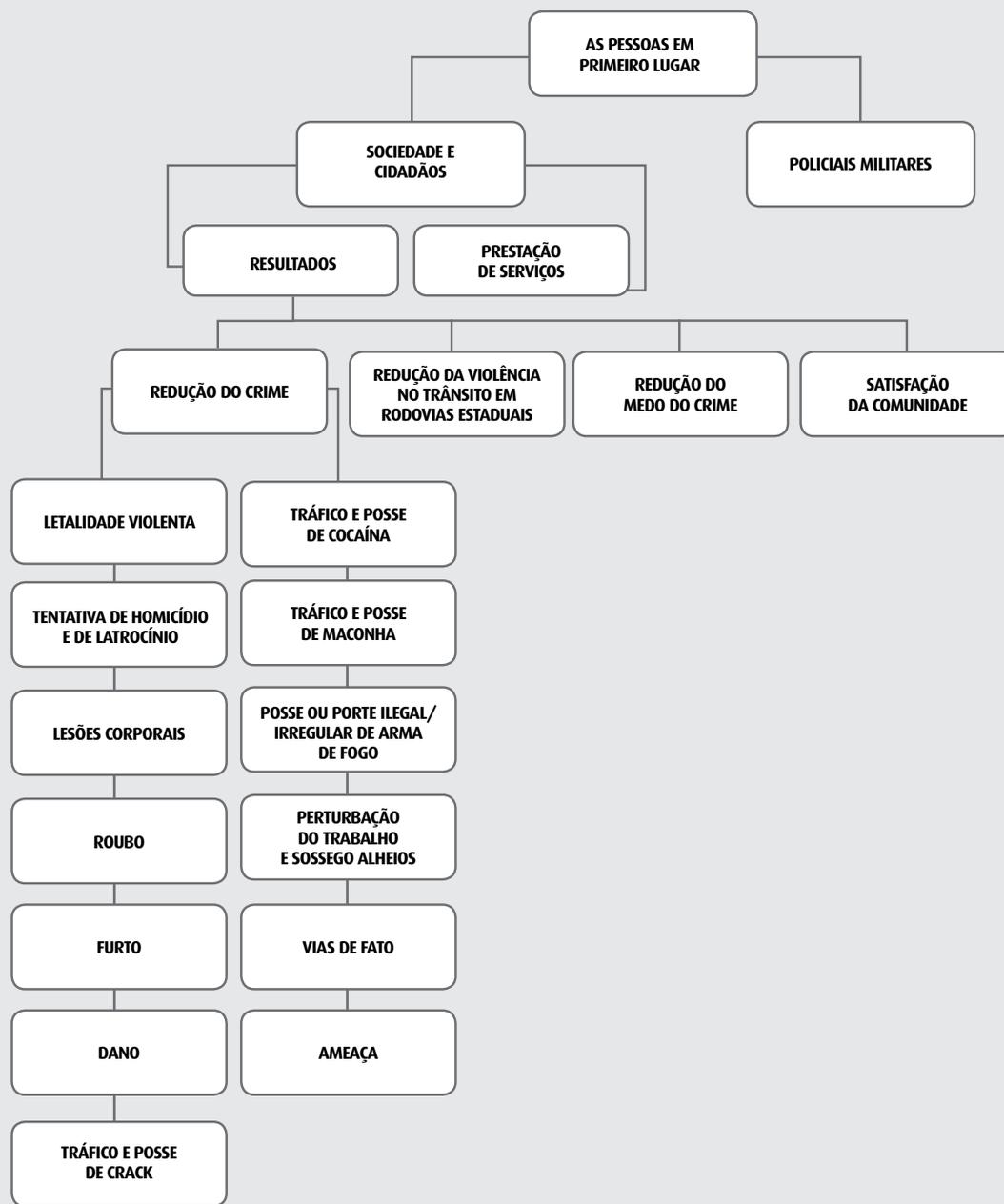
Nazareno Marcineiro, Jorge Eduardo Tasca, Izaias Otacilio da Rosa, Leonardo Ensslin e Fernando Antônio Forcellini

Figura 5 - Mapa de relações meios-fins da área de preocupação "redução do crime"



Fonte: Elaboração própria.

Figura 6 - Estrutura hierárquica de valor do PVF “redução do crime” e seus respectivos PVEs



Plano de Comando da Polícia Militar de Santa Catarina:  
a construção de um modelo de gestão por meio da MCDA-C

Nazareno Marcineiro, Jorge Eduardo Tasca, Izaias Otacilio da Rosa,  
Leonardo Ensslin e Fernando Antônio Forcellini

Fonte: Elaboração própria.

## Quadro 1 - Descritor do critério “letalidade violenta”

**Número de mortes em decorrência de letalidade violenta (homicídio, infanticídio, latrocínio e resistência seguida de morte em confrontos com a Polícia Militar e com a Polícia Civil), por 100 mil habitantes, nos últimos 12 meses**

Níveis de Referência	Níveis de Impacto	Descrição
	N6	5 ou menos
	N5	7,5
BOM	N4	10
NEUTRO	N3	12,5
	N2	15
	N1	17,5 ou mais

Fonte: Elaboração própria.

Para cada descritor, após a definição dos níveis da escala (ações potenciais), o decisor estipulou o nível de referência ou de ancoragem, denominado nível “bom”, e o nível “neutro”. Esses níveis permitem a posterior integração e a evidenciação de três faixas distintas de desempenho (ZANCOPÉ et al., 2010):

- (i) acima do nível “bom” – desempenho de excelência (associado à cor verde – faixa superior);
- (ii) entre o nível “bom” e o nível “neutro” – desempenho de mercado ou competitivo (associado à cor amarela – faixa intermediária);
- (iii) abaixo do nível “neutro” – desempenho

comprometedor (associado à cor vermelha – faixa inferior).

O Quadro 1 apresenta um descritor construído no Plano de Comando da Polícia Militar de Santa Catarina. Foram construídos, no Plano de Comando, 107 descritores e essa atividade encerrou a fase de estruturação do modelo.

### *Fase de avaliação*

Na fase de avaliação, a primeira etapa se destina a transformar as escalas ordinais em escalas cardinais, permitindo, assim, apurar o nível de atratividade entre os itens da escala que compõem os descritores.

Para a geração deste conhecimento mais acurado, seguindo os ensinamentos de Keeney e Raiffa (1993), Beinat (1995) e Zancopé et al. (2010), uma função de valor foi construída para cada descritor. Arbitrou-se, assim, uma pontuação para cada um dos níveis de referência, com o nível “bom” valendo 100 pontos e o nível “neutro”, 0 ponto

A seguir, por meio de julgamentos semânticos (ENSSLIN; MONTIBELLER; NORONHA, 2001) e comparações entre as ações potenciais constantes dos níveis da escala, no software Macbeth-Scores (BANA E COSTA; VANSNICK, 1997), a construção das funções de valor de cada um dos 107 descritores foi concluída.

Nas palavras de Ensslin e Lacerda (2010, p. 39), o software Macbeth (Measuring Attractiveness by a Categorical Based Evaluation Technique) emprega “um método interativo para quantificação dos julgamentos preferenciais do decisor, valendo-se de um conjunto semântico ordinal para expressar a atratividade dos níveis de um descritor”. Para tanto, o facilitador solicita que o decisor expresse o seu julgamento absoluto da diferença de atratividade entre as ações potenciais (níveis da escala) utilizando as seguintes categorias semânticas ( $C_k$ ):

- $C_0$  = não existe diferença de atratividade
- $C_1$  = a diferença de atratividade é muito fraca
- $C_2$  = a diferença de atratividade é fraca
- $C_3$  = a diferença de atratividade é moderada
- $C_4$  = a diferença de atratividade é forte
- $C_5$  = a diferença de atratividade é muito forte
- $C_6$  = a diferença de atratividade é extrema

## Quadro 2 - Função de valor transportada para o descritor “letalidade violenta”

**Número de mortes em decorrência de letalidade violenta (homicídio, infanticídio, latrocínio e resistência seguida de morte em confrontos com a Polícia Militar e com a Polícia Civil), por 100 mil habitantes, nos últimos 12 meses.**

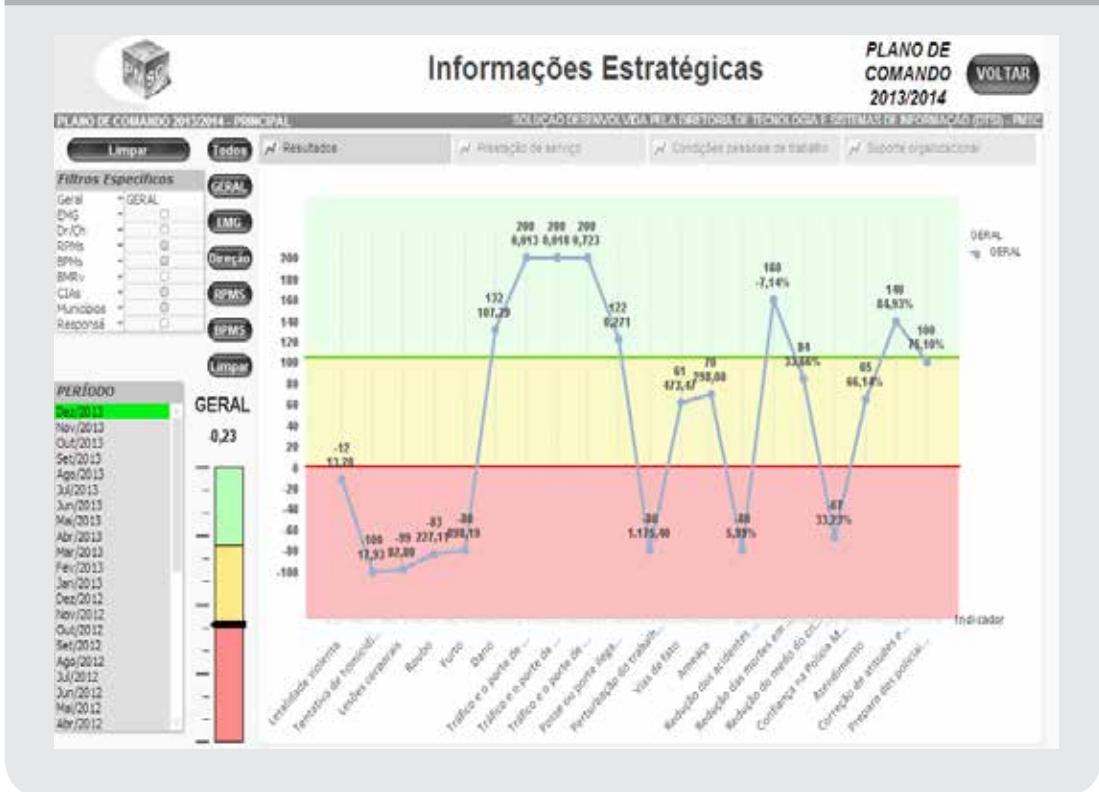
Níveis de Referência	Níveis de Impacto	Escala Cardinal	Escala Ordinal
	N6	200	5 ou menos
	N5	166	7,5
BOM	N4	100	10
NEUTRO	N3	0	12,5
	N2	-44	15
	N1	-100	17,5 ou mais

Fonte: Elaboração própria.

**Plano de Comando da Polícia Militar de Santa Catarina: a construção de um modelo de gestão por meio da MCDA-C**

Nazareno Marcineiro, Jorge Eduardo Tasso, Izaias Otacilio da Rosa, Leonardo Ensslin e Fernando Antônio Forcellini

Figura 7 - Perfil de desempenho (1) do PVF “resultados” em dezembro de 2013



Fonte: Polícia Militar de Santa Catarina.

(1) No perfil de desempenho, são apresentados dois valores para cada indicador: o valor superior se refere à escala cardinal e o inferior, à escala ordinal.

Nota: Gráfico gerado a partir do aplicativo de Business Intelligence (BI) do Plano de Comando da Polícia Militar, no software Qlikview.

Empregando então a matriz de julgamento semântico do software Macbeth-Scores foi viabilizada a construção das funções de valor destinadas a expressar, em números reais, a atratividade de passar de um nível da escala para outro em cada um dos descritores construídos. O Quadro 2 exemplifica a associação da escala cardinal gerada pelo software Macbeth-Scores a um descritor, procedi-

mento executado para todos os descritores do modelo.

Considerando que era desejo dos decisores avaliar de forma particular cada ponto de vista (avaliação local), mas também apurar o desempenho global da Polícia Militar e de suas unidades de negócio individualmente, foi necessário atribuir a cada ponto de vista uma taxa

de substituição (KEENEY, 1992; KEENEY; RAIFFA, 1993; ROY, 1996), por meio da qual foi possível quantificar a contribuição relativa de cada indicador de desempenho no modelo.

Inicialmente, empregando o método swing-weights (WINTERFIELDT; EDWARDS, 1986; KEENEY, 1992; BEINAT, 1995), os critérios foram ordenados por meio de uma comparação par a par em uma matriz de ordenação (ROBERTS, 1979). Após a ordenação dos critérios, as taxas de substituição que melhor expressavam o julgamento dos decisores foram identificadas no software Macbeth-Scores, também utilizando uma matriz de julgamento semântico.

Com a definição das taxas de substituição, concluiu-se o modelo de avaliação com a identificação do perfil de desempenho atual da Polícia Militar e de suas unidades de negócio, também chamado na metodologia de status quo, nos 107 critérios de avaliação construídos. Ressalta-se que estes critérios representam, na percepção dos gestores (decisores), os aspectos julgados como necessários e suficientes para avaliar a instituição.

O perfil de desempenho, como observado na Figura 7, demonstra graficamente em que nível se encontra o desempenho da instituição e informa quais são as oportunidades de aperfeiçoamento do contexto. Os níveis de ancoragem superior (bom) e inferior (neutro) evidenciam que os decisores foram rigorosos ao estabelecerem os desempenhos de referência em muitos dos indicadores, de maneira a estimular a melhoria de desempenho.

O perfil de desempenho exhibe grande potencial de geração de conhecimento, ainda

assim, julgou-se importante mensurar o desempenho global da organização por meio da soma dos valores apurados pelo desempenho de cada um dos critérios, ponderada pelas taxas de substituição dos pontos de vista, e calculada com base na equação matemática de agregação aditiva (KEENEY; RAIFFA, 1993) expressa a seguir:

$$V(a) = w1.v1(a) + w2.v2(a) + w3.v3(a) + \dots + wn.vn(a)$$

Onde:

$V(a)$  = valor global do status quo;

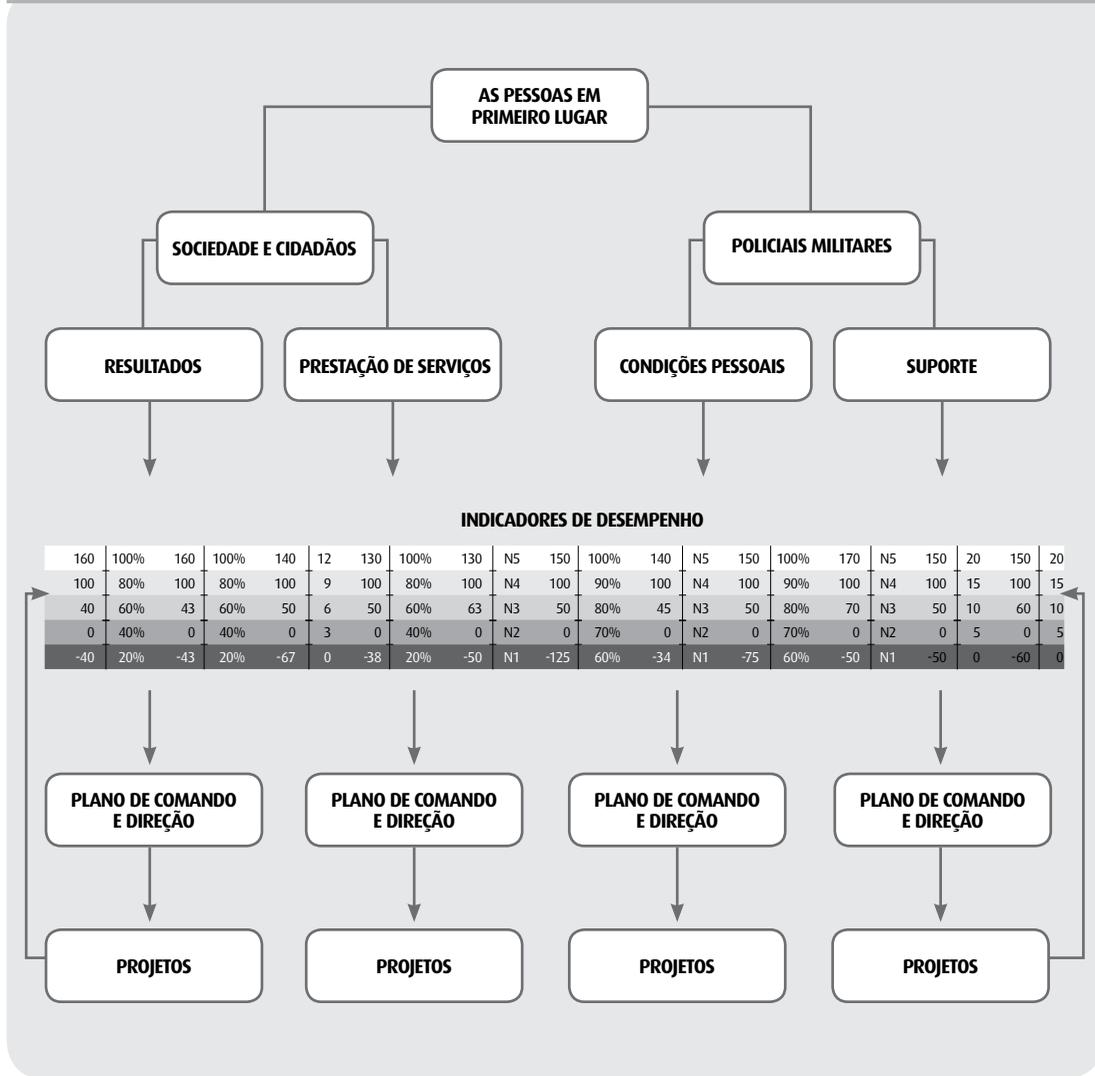
$v1(a), v2(a), \dots, vn(a)$  = valor parcial nos critérios 1, 2, ..., n;

$w1, w2, \dots, wn$  = taxas de substituição nos critérios 1, 2, ..., n;

$n$  = número de critérios do modelo.

A agregação aditiva dos critérios permite identificar o impacto de uma ação ou estratégia no desempenho global da organização. Esse aspecto é importante à medida que o decisor precisa identificar qual o impacto de uma ação operacional no desempenho tático e/ou estratégico da organização, principalmente em organizações com recursos limitados nas quais o gestor precisa identificar a relação entre custo e benefício da escolha de determinada ação ou estratégia. O custo de uma ação ou estratégia é relativamente fácil de identificar, no entanto, o decisor normalmente tem dificuldade de verificar o benefício de uma ação no desempenho tático e estratégico. Dessa forma, a agregação aditiva proporcionada pela metodologia MCDA-C permite esse conhecimento para apoiar o gestor nesta tomada de decisão (BORTOLUZZI et al., 2010; BORTOLUZZI; ENSSLIN; ENSSLIN, 2011).

Figura 8 - Lógica de gestão do Plano de Comando da Polícia Militar de Santa Catarina



Fonte: Santa Catarina, 2013.

### Fase de recomendações

Como primeira etapa da fase de recomendações, foi verificada a robustez do modelo de avaliação construído (DIAS; COSTA; CLIMACO, 1997), uma vez que não houve impacto significativo na avaliação das ações potenciais em decorrência de uma variação das taxas de substituição e

nos níveis de impacto dos critérios, sendo ambos os testes realizados no software HiView.

Após essa garantia de que o modelo de avaliação era consistente, foi possível avançar para um dos pontos de fortes da metodologia MCDA-C, ou seja, a gestão do desempenho

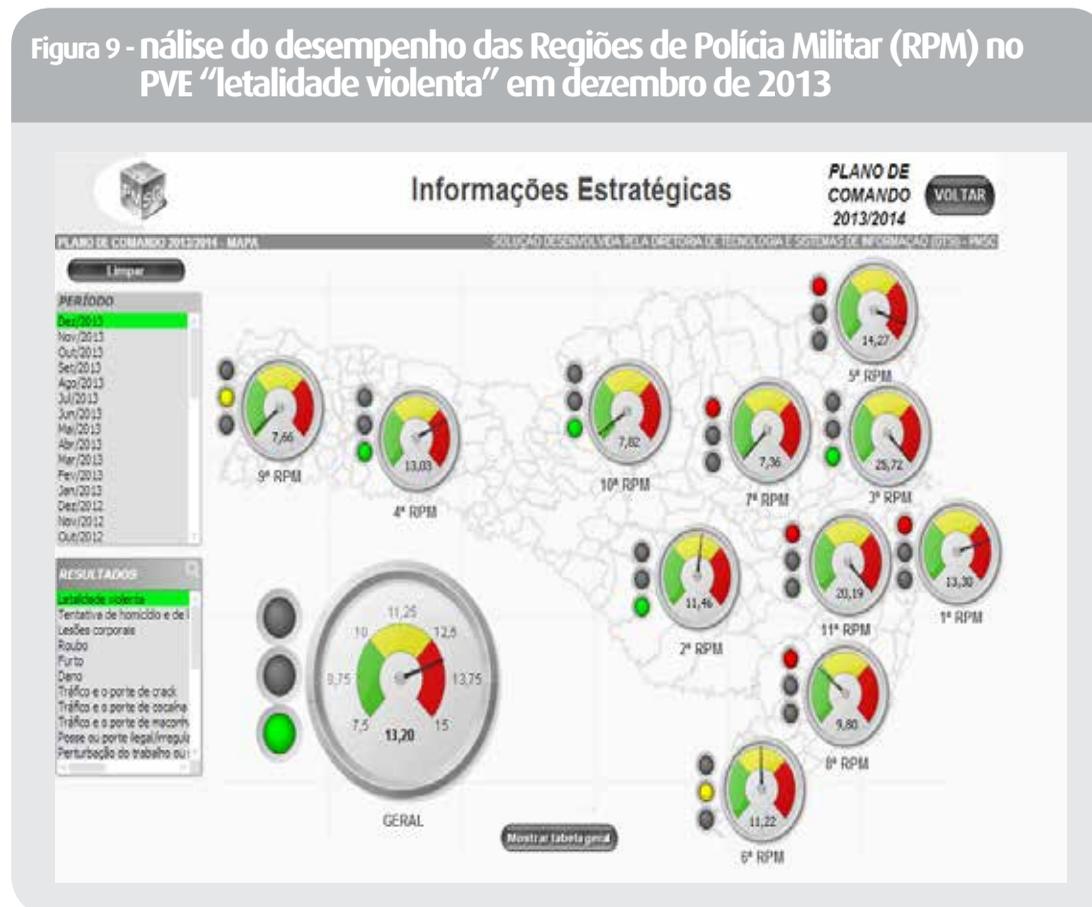
organizacional. No Plano de Comando da PMSC, a lógica de gestão alicerçada no modelo construído pode ser observada na Figura 8.

A Figura 8 sintetiza a estrutura hierárquica de valor em seus principais PVFs, mensurados pelos 107 indicadores de desempenho. Lastreados nestas informações, cada Comandante de Organização Policial Militar, de nível Região e Batalhão, desenvolveu seu Plano de Comando específico, consolidando sua estratégia local para o alcance dos objetivos organizacionais.

No entanto, são os projetos que permitem exercitar efetivamente a fase de recomendações da MCDA-C e neles reside a inteligência do processo de gestão voltado à melhoria de desempenho.

Na área de segurança pública tem-se claro que os problemas são resolvidos no plano local (MARCINEIRO; PACHECO, 2005; MARCINEIRO, 2009; HIPÓLITO; TASCACA, 2012). Assim, coube aos decisores estabelecer a direção de preferência – o quê e

**Figura 9 - análise do desempenho das Regiões de Polícia Militar (RPM) no PVE “letalidade violenta” em dezembro de 2013**



Fonte: Polícia Militar de Santa Catarina.

Nota: Gráfico gerado a partir do aplicativo de Business Intelligence (BI) do Plano de Comando da Polícia Militar, no software Qlikview.

**Plano de Comando da Polícia Militar de Santa Catarina:  
a construção de um modelo de gestão por meio da MCDA-C**

Nazareno Marcineiro, Jorge Eduardo Tasca, Izaias Otacilio da Rosa,  
Leonardo Ensslin e Fernando Antônio Forcellini

Figura 10 - Análise do desempenho das unidades subordinadas à 5ª Região de Polícia Militar no PVE “letalidade violenta” em dezembro de 2013



Fonte: Polícia Militar de Santa Catarina.

Nota: Gráfico gerado a partir do aplicativo de Business Intelligence (BI) do Plano de Comando da Polícia Militar, no software Qlikview.

quanto —, mas o como (as ações de aperfeiçoamento) é responsabilidade das unidades operacionais locais. E essas ações, para fins de acompanhamento e controle, são formalizadas em projetos, construídos em um software livre de gerenciamento de projetos denominado DotProject. E como revela a Figura 8, a execução de cada projeto deve buscar a melhoria dos indicadores a que está associado, no sentido de que tudo o que se faz deve estar direcionado ao resultado, mensurado, ordinal

e cardinalmente, no modelo, em ciclos contínuos de avaliação.

Para que todo este processo seja incorporado à rotina da organização, importa destacar a necessidade de automatização do modelo construído, tornando-o um instrumento de gestão atualizado em tempo real e que permita aferir rapidamente as variações de desempenho, positivas e negativas, em todos os níveis da organização, sendo, assim, uma ferramen-

Figura 11 - Visualização com informações detalhadas sobre o PVE “letalidade violenta” em dezembro de 2013



Fonte: Polícia Militar de Santa Catarina.

Nota: Tabela gerada a partir do aplicativo de Business Intelligence (BI) do Plano de Comando da Polícia Militar, no software Qlikview.

ta efetiva de apoio ao processo decisório. No caso do Plano de Comando da Polícia Militar de Santa Catarina, para a automatização do modelo construído por meio da MCDA-C optou-se por utilizar o software de Business Intelligence (BI) Qlikview. Nesse software, foram desenvolvidas numerosas visualizações do perfil de desempenho.

A primeira delas contempla a avaliação global da corporação (Figura 7), de suas unidades

de negócio e dos municípios catarinenses. O perfil de desempenho é apresentado, por uma limitação de espaço na tela, em módulos separados de acordo com os quatro principais pontos de vista fundamentais do modelo (resultados, prestação de serviço, condições pessoais de trabalho e suporte organizacional).

Outro nível de informação permite a análise pormenorizada de cada indicador de desempenho (Figura 9). Esta avaliação pode se

Plano de Comando da Polícia Militar de Santa Catarina:  
a construção de um modelo de gestão por meio da MCDA-C

Nazareno Marcineiro, Jorge Eduardo Tasca, Izaias Otacilio da Rosa,  
Leonardo Ensslin e Fernando Antônio Forcellini

## Quadro 3 - Quadro de informações do PVE “letalidade violenta”

**1. SOCIEDADE E CIDADÃOS (50%)**

- 1.1. Resultados (60%)  
 1.1.1. Redução do Crime (66%)  
 1.1.1.1. **Letalidade Violenta (15%)**

**Objetivo**

Reduzir a letalidade violenta (homicídio, infanticídio, latrocínio e resistência seguida de morte em confrontos com a Polícia Militar e com a Polícia Civil).

**Indicador de Desempenho**

Número de mortes em decorrência de letalidade violenta, por 100 mil habitantes, nos últimos 12 meses.

Referência	Níveis de Impacto	Escala Cardinal	Descrição
	N6	200	5 ou menos
	N5	166	7,5
<b>Bom</b>	N4	100	10
<b>Neutro</b>	N3	0	12,5
	N2	-44	15
	N1	-100	17,5 ou mais

**Gestão e Controle**

Periodicidade da Avaliação	✓ Mensal
Fontes de Dados	✓ ACI
Órgãos Responsáveis	✓ RPM
Desdobramentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Controle de desempenho no indicador;</li> <li>✓ Projeto (BPM e Cia PM Isolada – para OPM com desempenho abaixo de neutro ou com aumento do índice por 03 meses consecutivos em relação ao período anterior ou com aumento do índice por 05 meses alternados em um período de 12 meses).</li> </ul>
Órgãos de Controle	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Subcomando Geral</li> <li>✓ EMG/PM-6/Escritório de Projetos</li> </ul>

Fonte: Santa Catarina, 2013.

desdobrar do plano estadual até o municipal, perpassando o desempenho de cada unidade de negócio e o quanto cada uma contribui, positiva ou negativamente, para a unidade de negócio à qual está vinculada (Figura 10). Um “semáforo” posicionado ao lado do indicador de desempenho mostra se este melhorou (cor verde – círculo superior), permaneceu estável (cor amarela – círculo intermediário) ou piorou (cor vermelha – círculo inferior) em relação ao período anterior.

Há também uma visualização em formato de tabela (Figura 11) que detalha algumas informações que compõem o indicador, tais como população de referência, efetivo da Organização Policial Militar, valores absolutos do objeto mensurado, sua respectiva taxa (Valor Ind.) e um gráfico com a variação do desempenho absoluto que comunica a tendência do indicador. Esta última informação é muito relevante, principalmente para aquelas unidades com desempenho abaixo do último nível da escala e cujas variações não repercutem no perfil de desempenho do modelo, ou seja, aqui é possível verificar, por exemplo, que mesmo estando no pior nível de desempenho, uma unidade está melhorando e a tendência é de que, em breve, esta informação impacte o indicador no modelo.

Adicionalmente, visando tornar transparentes todas as informações associadas aos indicadores de desempenho, para cada um deles foi concebido um quadro de informações (Quadro 3).

Como demonstra o Quadro 3, os membros da corporação têm à disposição um conjunto de informações que detalham os diversos aspectos do indicador de desempenho:

pontos de vista aos quais está associado o indicador e suas respectivas taxas de substituição; descritor; ações potenciais mensuradas ordinal e cardinalmente; periodicidade com que o indicador é avaliado; origem dos dados que alimentam o indicador; unidade de quem será cobrado o desempenho (o Comando Geral cobra e apoia os resultados das Regiões de Polícia Militar, e essas, por sua vez, cobram e apoiam os resultados dos Batalhões de Polícia Militar subordinados, e assim sucessivamente); desdobramento do indicador e, por último, quem acompanha e controla os projetos e o impacto destes no indicador, cabendo ainda a este órgão de controle propor ações corretivas, caso sejam necessárias. Além de destacar a necessidade de acompanhamento do desempenho, o quadro de informações evidencia quem é responsável pela execução dos projetos destinados a aperfeiçoar os resultados do indicador e em quais situações o projeto é necessário.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Certamente, a consolidação de um modelo de gestão focado em resultados no setor público, que explicita os objetivos estratégicos e mostre como estes são operacionalizados no cotidiano da instituição, reclama uma mudança de cultura e postura em todos os âmbitos da organização.

De modo geral, os profissionais não estão acostumados a trabalhar por projetos, muito menos projetos focados em atingir um determinado resultado, que por sua vez será mensurado de forma objetiva e permitirá aferir a efetividade das ações planejadas e executadas. Por isso, o modelo de gestão alicerçado na MCDA-C precisa ser implementado de forma gradual, o que enseja uma

**Plano de Comando da Polícia Militar de Santa Catarina:  
a construção de um modelo de gestão por meio da MCDA-C**

Nazareno Marcineiro, Jorge Eduardo Tasca, Izaias Otacilio da Rosa,  
Leonardo Ensslin e Fernando Antônio Forcellini

mudança constante e proporcional à geração de conhecimentos e ao aprendizado decorrentes de sua utilização no dia a dia da instituição.

Outra reflexão originada ao longo do trabalho diz respeito à origem, à disponibilidade e à integridade dos dados que alimentam o modelo. Muitas das dificuldades encontradas no processo de implementação decorreram, e ainda decorrem, da necessidade de garantir a qualidade das informações que permitem mensurar cada um dos indicadores e, assim, assegurar a confiabilidade do modelo.

Apesar dessas dificuldades, naturais em qualquer contexto de mudança, o emprego da MCDA-C permitiu identificar e evidenciar os objetivos estratégicos da Polícia Militar de Santa Catarina, mensurados ordinal e cardinalmente, viabilizando, com isso, um processo de gestão focado em resultados. Tais objetivos perpassam as mais diversas áreas da organização e contemplam, em uma dimensão, a sociedade e os cidadãos e, em outra dimensão, os policiais militares. No que se refere à sociedade e aos cidadãos, observam-se objetivos associados a redução do crime, medo do crime, satisfação com o atendimento recebido, ampliação dos serviços prestados pela Polícia Militar (visitas preventivas, atendimento pós-crime, análise e

resolução de problemas de segurança pública, policiamento estratégico, entre outros) e qualificação dos serviços existentes (policiamento de proximidade com a setorização dos serviços e responsabilidade territorial dos policiais militares, redução do tempo-resposta a emergências, garantia da lavratura de boletins de ocorrência no local dos fatos, entre outros). Já os policiais são contemplados no sentido da oferta de condições pessoais de trabalho e suporte organizacional – objetivos voltados a valorização profissional, saúde física e mental, tecnologia, inteligência, padronização de procedimentos, ensino e instrução, apoio logístico, equipamentos de proteção individual, comunicação social, entre outros.

Como limitação deste artigo destaca-se a impossibilidade, em face do espaço disponível, de apresentar o conteúdo de todos os 107 indicadores de desempenho integrantes do Plano de Comando da Polícia Militar de Santa Catarina. Adicionalmente, como recomendação para futuras pesquisas, sugere-se que, após consolidado o processo de gestão, por meio da MCDA-C, na Polícia Militar de Santa Catarina, um novo estudo a respeito do tema seja empreendido para a identificação de oportunidades de melhoria e de boas práticas geradas com esta iniciativa.

## Referências bibliográficas

- ALAVI, M.; CARLSON, P. **A review of MIS research and disciplinary development**, *Journal of Management Information Systems*, v. 8, n. 4, p. 45-62, 1992.
- BANA E COSTA, C. A. **Structuration, Construction et Exploitation d'un Modèle Multicritère d'Aide à la Décision**. Tese (Doutorado em Engenharia de Sistemas) – Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 1992.
- BANA E COSTA, C. A.; ENSSLIN, L.; CORREA, E. C.; VANSNICK, J. C. **Decision Support Systems in action: Integrated application in a multicriteria decision aid process**. *European Journal of Operational Research*, v. 113, n. 2, p. 315-335, 1999.
- BANA E COSTA, C. A.; VANSNICK, J. C. **Applications of the MACBETH Approach in the Framework of an Additive Aggregation Model**. *Journal of Multi-criteria Decision Analysis*, v. 6, n. 2, p. 107-114, 1997.
- BEINAT, E. **Multiattribute Value Functions for Environmental Management**. *Multiattribute Value Functions for Environmental Management*. Amsterdam: Timbergen Institute Research Series, 1995.
- BELTON, V. **Multiple criteria decision analysis – practically the only way to choose**. In: Hendry, L. C.; Eglese, R. W. *Operational Research Tutorial Papers*. Birmingham: OR Society, 1990.
- BORTOLUZZI, S. C.; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L.; RODRIGUES, E. F. **Práticas de Avaliação de Desempenho Organizacional em pequenas e médias empresas: investigação em uma empresa do porte médio do ramo moveleiro**. *Revista Produção Online*, v. 10, n. 3, p. 551-576, 2010.
- BORTOLUZZI, S. C.; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. **Avaliação de desempenho econômico-financeiro: uma proposta de integração de indicadores contábeis tradicionais por meio da metodologia multicritério de apoio a decisão construtivista (MCDA-C)**. *Revista Alcance*, v. 18, n. 2, p. 200-218, 2011.
- DE MORAES, L.; GARCIA, R.; ENSSLIN, L.; DA CONCEIÇÃO, M.; DE CARVALHO, S. **The multicriteria analysis for construction of bench markers to support the Clinical Engineering in the Healthcare Technology Management**. *European Journal of Operational Research*, v. 200, p. 607-615, 2010.
- DIAS, L. C.; COSTA, J. P.; CLIMACO, J. N. **Conflicting Criteria, Cooperating Processors – Some experiments on implementing decision support method on a parallel computer**. *Computers & Operations Research*, v. 24, n. 9, p. 805-817, 1997.
- DUTRA, A. **Elaboração de um sistema de Avaliação de Desempenho dos Recursos Humanos da Secretaria de Estado da Administração – SEA à luz da Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão**. Florianópolis. *Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina*, Florianópolis, 1998.
- EDEN, C. **Cognitive mapping**. *European Journal of Operational Research*, v. 36, p. 01-13, 1988.
- ENSSLIN, L.; MONTIBELLER, G.; NORONHA, S. M. **Apoio à Decisão: Metodologia para Estruturação de Problemas e Avaliação Multicritério de Alternativas**. Florianópolis: Insular, 2001.
- ENSSLIN, L.; GIFFHORN, E.; ENSSLIN, S. R.; PETRI, S. M.; VIANNA, W. B. **Avaliação do desempenho de empresas terceirizadas com o uso da metodologia multicritério de apoio à decisão – construtivista**. *Pesquisa Operacional*, v. 30, n. 1, p. 125-152, 2010.
- ENSSLIN, L.; LACERDA, R. T. O. **Curso de Capacitação para Tomada de Decisão em Nível Estratégico na SSPDC/SC**. Santa Catarina, 2010.
- ENSSLIN, L.; QUEIROZ, S.; GRZEBIELUCKAS, C.; ENSSLIN, S. R.; NICKEL, E.; BUSON, M. A.; BALBIM JUNIOR, A. **Identificação das necessidades do consumidor no processo de desenvolvimento de produtos: uma proposta de inovação ilustrada para o segmento automotivo**. *Produção*, v. 21, p. 555-569, 2011.

ENSSLIN, S. R. **A incorporação da perspectiva sistêmica-sinérgica na metodologia MCDA-Construtivista: uma ilustração de implementação.** Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

FERREIRA, B. A. A.; RIGUEIRA, A. D. L. **Os indicadores-chave de desempenho como aliados da análise criminal.** *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 7, n. 2, p. 68-88, 2013.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 1999.

HIPÓLITO, M. M.; TASCA, J. E. **Superando o mito do espantalho: uma polícia orientada para a resolução dos problemas de segurança pública.** Florianópolis: Insular, 2012.

IUDICIBUS, S. **Teoria da Contabilidade.** São Paulo: Atlas, 2004.

KEENEY, R. L. **Value Focused-Thinking: A Path to Creative Decision-making.** Cambridge: Harvard Univ. Press, 1992.

KEENEY, R. L.; RAIFFA, H. **Decision with Multiple Objectives, Preferences and Value Tradeoffs.** Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos da Metodologia Científica.** 6 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

LACERDA, R. T. D. O. **O sucesso em gerenciamento de projetos: a estruturação de um modelo de avaliação a partir de uma visão construtivista.** *Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina*, Florianópolis, 2009.

LACERDA, R. T. O.; ENSSLIN, L.; ENSSLIN, S. R. **A Performance Measurement Framework in Portfolio Management: A Constructivist Case.** *Management Decision*, v. 49, p. 1-15, 2011a.

LACERDA, R. T. O., ENSSLIN, L.; ENSSLIN, S. R. **A Performance Measurement View Of IT Project Management.** *The International Journal of Productivity and Performance Management*, v. 60, n. 2, p. 132-151, 2011b.

MARCINEIRO, N.; PACHECO, G. C. **Polícia Comunitária: evoluindo para a polícia do século XXI.** Florianópolis: Insular, 2005.

MARCINEIRO, N. **Polícia Comunitária: Construindo segurança nas comunidades.** Florianópolis: Insular, 2009.

MONTIBELLER, G. N. **Mapas Cognitivos Difusos para o Apoio à Decisão.** Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROBERTS, F. S. **Measurement Theory.** In: ROTA, G.C. *Encyclopedia of Mathematics and its Applications.* London: Addison Wesley Publishing Company, 1979.

ROY, B. **Decision science or decision-aid science?.** *European Journal of Operational Research*, v. 8, n. 1, p. 184-203, 1993.

ROY, B. **Multicriteria Methodology for Decision Aiding.** Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1996.

SANTA CATARINA. **Plano de Comando da Polícia Militar de Santa Catarina.** Florianópolis: Polícia Militar de Santa Catarina, 2013.

TASCA, J. E.; ENSSLIN, L.; ENSSLIN, S. R.; ALVES, M. B. M. **An approach for selecting a theoretical framework for the evaluation of training programs.** *Journal of European Industrial Training*, v. 34, n. 7, p. 631-655, 2010.

TASCA, J. E.; ENSSLIN, L.; ENSSLIN, S. R. **A avaliação de programas de capacitação: um estudo de caso na administração pública.** *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 3, p. 647-675, 2012.

TASCA, J. E.; ENSSLIN, L.; ENSSLIN, S. R. **A construção de um referencial teórico sobre a avaliação de desempenho de programas de capacitação.** *Revista Ensaio: Avaliação e políticas públicas em educação*, v. 21, n. 79, p. 203-238, 2013.

VIEIRA, V. A. As tipologias, variações e características

da pesquisa de marketing. *Revista FAE*, v. 5, n. 1, p. 61-70, 2002.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

WINTERFELDT, D. V.; EDWARDS, W. **Decision Analysis and Behavioral Research.** Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

ZAMCOPE, C. F., ENSSLIN, L., ENSSLIN, S. R., DUTRA, A.; **Modelo para avaliar o desempenho de Operadores logísticos - um estudo de caso na indústria têxtil.** *Gestão & Produção*, São Carlos, v. 17, n. 4, p. 1-13, 2010.

**Plano de Comando da Polícia Militar de Santa Catarina:  
a construção de um modelo de gestão por meio da MCDA-C**

Nazareno Marcineiro, Jorge Eduardo Tasca, Izaias Otacilio da Rosa,  
Leonardo Ensslin e Fernando Antônio Forcellini

Artigos

# Plano de Comando da Polícia Militar de Santa Catarina: a construção de um modelo de gestão por meio da MCDA-C

Nazareno Marcineiro, Jorge Eduardo Tasca, Izaias Otacílio da Rosa, Leonardo Ensslin e Fernando Antônio Forcellini

## Resumen

**Plan de Comando de la Policía Militar de Santa Catarina: la construcción de un modelo de gestión por medio de la MCDA-C**

*Es creciente la demanda, por parte de la sociedad, del perfeccionamiento de la gestión pública, de transparencia y de efectividad de las políticas implementadas. En este contexto, el presente trabajo tiene por objetivo mostrar un modelo de gestión construido para la Policía Militar de Santa Catarina cimentado en la evaluación del desempeño y la gestión por proyectos, empleando como instrumento la Metodología Multicriterio de Apoyo a la Decisión - Constructivista (MCDA-C). La ejecución de este trabajo evidenció la validez de la MCDA-C como un instrumento robusto de apoyo a la planificación y gestión estratégica, culminando en la elaboración de 107 indicadores de desempeño constituyentes del Plan de Comando de la Policía Militar catarinense y en un proceso de gestión plegado a acciones de perfeccionamiento y ciclos continuos de evaluación.*

**Palabras clave:** Policía Militar. MCDA-C. Gestión pública. Apoyo a la decisión. Evaluación de desempeño.

## Abstract

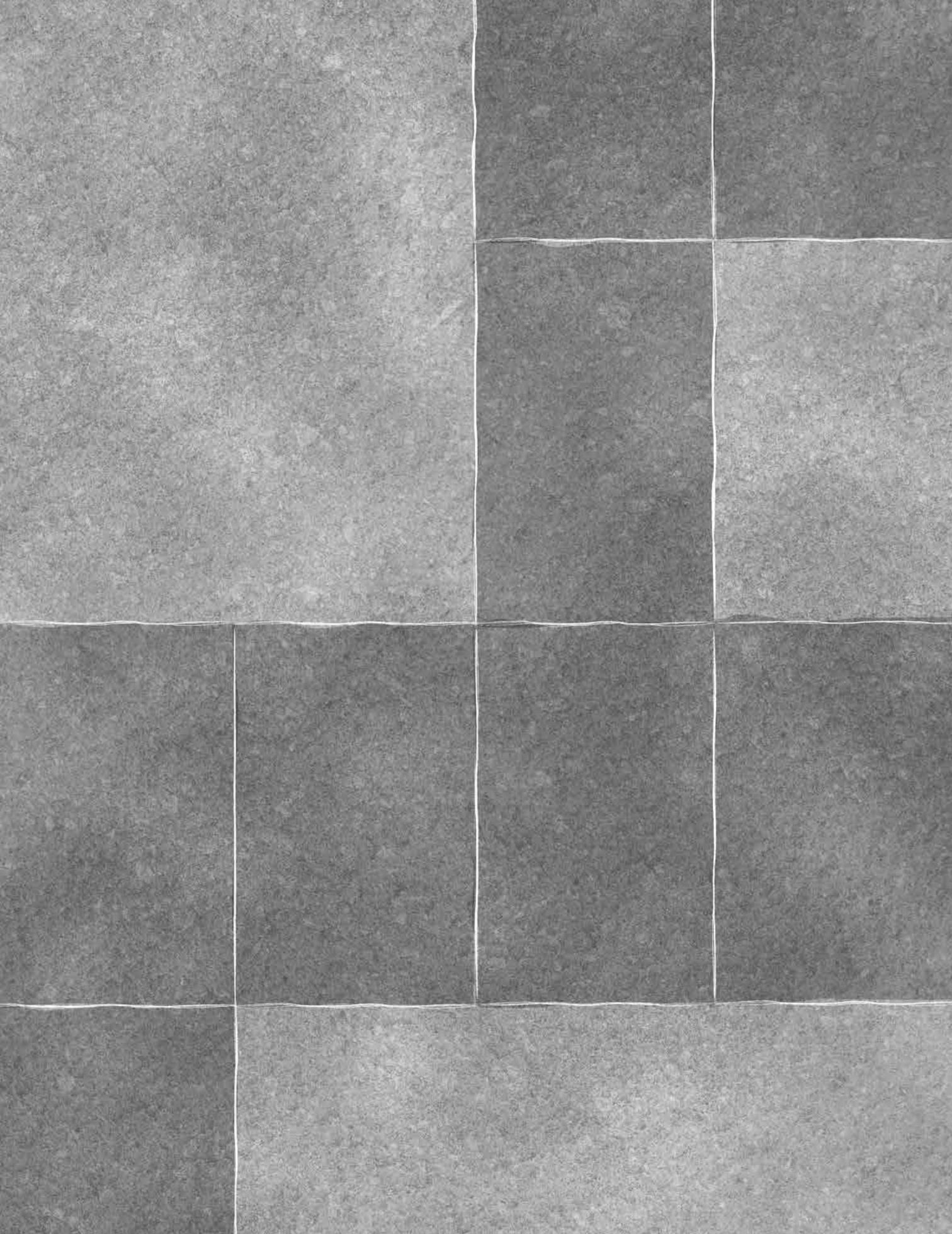
**The Santa Catarina State Military Police Command Plan: designing a management model using the MCDA-C**

*Social demands for improved and more transparent public management practices, and more effective public policies, are on the rise. In response to this demand, this paper presents a management model designed for the Military Police of the State of Santa Catarina based on performance evaluation and project-based management. This model was built employing the Multi-Criteria Decision Aid - Constructivist methodology (MCDA-C). This methodology proved to be a robust tool for strategic planning and management purposes. It was successfully used for designing the Command Plan model for the Military Police of the State of Santa Catarina, comprising 107 performance indicators for a management process based on continuous improvement and evaluation cycles.*

**Keywords:** Military Police. MCDA-C. Public management. Decision aid. Performance evaluation.

**Data de recebimento:** 28/01/2014

**Data de aprovação:** 07/07/2014



# Homicídios no Distrito Federal: retratos e relatos

## Bilmar Angelis de Almeida Ferreira

Mestre em Gestão do Conhecimento e Tecnologia da Informação pela Universidade Católica de Brasília. Pós-graduado em Direito Público pelo Instituto Processus, em Governança de Tecnologia da Informação pela Universidade Católica de Brasília e em Gestão de Segurança Pública Academia de Polícia Militar de Brasília. Graduado pelo Curso de Formação de Oficiais da Academia de Polícia Militar de Brasília e Bacharel em Direito pela Faculdade Processus. Atua profissionalmente como oficial da Polícia Militar do Distrito Federal e como professor da Universidade Católica de Brasília.

 [angelis93@gmail.com](mailto:angelis93@gmail.com)

## Eduardo Ferreira Coelho

Mestre em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações pela Universidade de Brasília. Pós-graduado em Análise Criminal pela Universidade Católica de Brasília e em Ciências Jurídicas pela Universidade Cruzeiro do Sul. Bacharel em Administração pela Universidade de Brasília e Graduado pelo Curso de Formação de Oficiais da Academia de Polícia Militar de Brasília. Atua profissionalmente como oficial da Polícia Militar do Distrito Federal.

 [coelho.unb@gmail.com](mailto:coelho.unb@gmail.com)

## Jane de Oliveira Rabelo de Almeida

Pós-graduada em Direito Penal pelo Instituto Processus. Graduada em Direito pelo Centro Universitário de Brasília. Atua profissionalmente como advogada e como professora de graduação do bacharelado em Direito e do curso superior tecnológico em Segurança e Ordem Pública da Universidade Católica de Brasília.

 [janerabelo@yahoo.com.br](mailto:janerabelo@yahoo.com.br)

### Resumo

Este artigo apresentou estudo sobre o crime de homicídio, que impacta a sociedade, as famílias e até mesmo a economia, por vitimar pessoas em idade produtiva. Realizou-se análise descritiva e associativa desse delito no Distrito Federal, abordando aspectos objetivos e subjetivos do crime e de como é registrado. Foram realizadas pesquisa bibliográfica, análises estatísticas descritivas e inferenciais dos dados de registros de homicídios de 2009 a 2012 e análise de conteúdo dos históricos das ocorrências, que apontou falha nos registros. Identificou-se também que há heterogeneidade nas informações lançadas e não há padrão quanto aos dados que devam ser coletados em cada caso. Verificou-se associação dos crimes com o consumo de álcool e outras drogas. São comuns os casos de violência contra a mulher, praticada pelos companheiros, na vigência dos relacionamentos ou por não admitir seu término.

### Palavras-Chave

Homicídios. Análise criminal. Criminalidade. Registros de ocorrências. Circunstâncias. Polícia.

## INTRODUÇÃO

O trabalho de prevenir e combater o crime envolve aspectos objetivos e subjetivos. Pode-se tratar da forma como o recurso público é empregado, como também, objetivamente, focar as características sociodemográficas das populações vitimadas e as circunstâncias que envolvem os crimes. Na vertente subjetiva, um conceito de difícil observação vem ganhando notoriedade nas ciências policiais: a sensação de segurança. Este aspecto individual é alimentado pelas crenças de quão seguro ou em risco os cidadãos se sentem. Crimes violentos impactam tal sensação, entre outros motivos, por serem mais noticiados e divulgados.

Da mesma forma, as motivações para a prática de delitos são subjetivas. Comumente as análises de crimes graves, como o homicídio, restringem-se aos aspectos quantitativos como data, hora, local de incidência e características de vítima e autor. Até mesmo pela arquitetura dos bancos de dados, análises de delineamento qualitativo são raras e precárias.

Diante disso, é um desafio da análise criminal promover a compreensão dos crimes. Os crimes violentos possuem intensa carga sociológica e psicológica, importante para os analistas e que, no entanto, não é contemplada pelos meios de coleta e análise de dados. É fácil identificar as “zonas quentes”, os dias e horários de maior incidência

de homicídios, por exemplo, ao passo que é difícil avançar no detalhamento dos fatos.

A justificativa para se buscar conhecer as circunstâncias e motivações que envolvem os homicídios se divide em três âmbitos: acadêmico, social e profissional. Academicamente visa-se o desenvolvimento da ciência policial. Sob o aspecto social, estudos apontam o homicídio como um grande problema no Brasil, que apresenta o terceiro pior posto em taxa de homicídio por 100 mil habitantes nas Américas (GAWRYSZEWSKI; COSTA, 2005), onde se registram os piores números do mundo em relação a esse crime (SOUZA et al., 2012a). Por fim, os resultados do estudo podem servir de base para a gestão profissional, formulação de políticas públicas e amparo à tomada de decisão.

A presente pesquisa objetivou realizar uma análise descritiva e associativa sobre os crimes de homicídio e como são registrados no Distrito Federal. Observaram-se os aspectos objetivos, como locais, horários e dias de maior incidência, além de características de autores e vítimas. Buscou-se analisar a forma de relato e registro das circunstâncias do crime e, com isso, levantar as motivações e demais detalhes, ou seja, aspectos subjetivos do delito.

Estudos anteriores associaram os homicídios à desigualdade social e econômica, à taxa

de encarceramento, às questões de saúde mental, ao tráfico de drogas e à ação policial. No entanto, não abordaram em detalhes o fato, a cena do crime, o relato das testemunhas, entre outros. O presente estudo inova ao considerar, além dos dados quantificáveis dos bancos de dados, os relatos presentes nos históricos dos boletins de ocorrência.

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Foram pesquisados os termos “homicídio” e “análise criminal” na base de periódicos da Capes. Do resultado dessa busca, foram selecionados 35 artigos em língua portuguesa e mais 15 em língua inglesa. Entre os artigos que se referiam a pesquisas realizadas no Brasil, aproximadamente a metade tratava de pesquisas municipais. Os demais se dividiram em pesquisas de abrangência estadual e nacional e, em menor número, pesquisas comparativas internacionais.

Estes estudos são predominantemente quantitativos e baseados nos registros de ocorrências, dados de inquéritos e dados do Sistema de Informação de Mortalidade (SIM), mantido pelo Ministério da Saúde. Tal sistema apresenta uma limitação por utilizar como referência o local do óbito ou do domicílio da vítima, que nem sempre coincide com o local do fato. As poucas pesquisas de caráter qualitativo localizadas utilizaram entrevistas com autores e parentes de vítimas.

### *Uma questão social*

Mais que uma questão criminal, os homicídios envolvem a saúde pública (LIMA et al., 2005; ALAZRAQUI et al., 2012; NADANOVSKY, 2009). O problema se agrava se são isolados os dados da população masculina jovem, principal vítima desse tipo de crime (DUARTE

et al., 2012). O envolvimento de jovens com numerosos fatores de risco relacionados aos homicídios, além de impactar as estatísticas criminais, atinge as famílias e a economia da sociedade.

Nesse sentido, Duarte et al. (2012) afirmam que os homicídios contribuem mais para o número de Anos Potenciais de Vida Perdidos (APVP) do que doenças infecciosas e câncer. A perda de vidas em idade produtiva afeta o bem-estar das famílias sob variados aspectos. As mortes por causas externas são a segunda causa de óbitos no Brasil (SANT’ANNA; AERTS; LOPES, 2005), ficando atrás apenas das mortes por doenças do aparelho circulatório. Entre os óbitos por causas externas mencionados, os homicídios correspondem a 30% dos casos.

Mesmo com a elevada frequência de homicídios, é complexo associar as taxas de ocorrência a fatores sociodemográficos. Os estudos são inconclusivos e, por vezes, contraditórios. No Brasil, as pesquisas indicam que há relação entre as condições de vida e a ocorrência deste crime, que seria uma reação à frustração pela condição socioeconômica relativa (LIMA et al., 2005). Outros estudos apontam a elevada urbanização e a alta fecundidade (DUARTE et al., 2012; LIMA et al., 2002), a baixa escolaridade e evasão escolar (SANT’ANNA; AERTS; LOPES, 2005; GAWRYSZEWSKI; COSTA, 2005), a violência policial (PERES et al., 2008), a deterioração das relações sociais (LOZADA et al., 2009) e a pobreza (MACEDO et al., 2001) como fatores que elevam o risco de homicídio.

Apesar de a maior parte das vítimas ser homem, com idade entre 15 e 29 anos, de acordo com Gawryszewski, Kahn e Jorge (2005), há

estudos específicos sobre a mortalidade de mulheres. Segundo Meneghel e Hirakata (2011), a causa mais comum de homicídios femininos é a agressão masculina. Para Souza et al. (2012b), isso tem relação com a necessidade de afirmação da virilidade.

Portanto, há forte associação entre o ambiente externo, o sistema social e a subjetividade. Segundo Minayo e Souza (apud MACEDO et al., 2001, p. 516), “a violência como fenômeno complexo, multifacetário e resultante de múltiplas determinações articula-se intimamente com processos sociais que se assentam, em última análise, numa estrutura social desigual e injusta”.

Talvez por isso, ações que articulam investimentos econômicos, sociais e educacionais, além de medidas preventivas e repressivas tenham, historicamente, apresentado bons resultados na redução de homicídios (MINAYO; CONSTANTINO, 2012). Assim concluem Silveira et al. (2010), para quem ações articuladas entre as diversas esferas do poder público e embasadas no conhecimento da dinâmica social local são bem-sucedidas.

### ***Envolvimento com o tráfico de drogas e criminalidade em geral***

Na cultura do crime, os conflitos não são mediados e, por vezes, são solucionados por meio da violência: Segundo Kodato e Silva (2000), as mortes, em especial as de adolescentes, são decorrentes da fragilidade institucional, de disputas por bens materiais e do envolvimento com o tráfico de drogas. Muitas vezes as famílias desses jovens não têm conhecimento do seu grau de envolvimento com a criminalidade e as drogas (SANT’ANNA; AERTS; LOPES, 2005). O perfil epidemiológico de mulheres

vítimas de homicídio na cidade de Recife aponta que 48,3% das vítimas consumiam álcool e 24,1%, drogas ilícitas (SILVA et al., 2013).

Relacionando as condições de vida com os tipos de óbitos mais frequentes, tem-se que: nas localidades com melhor condição de vida, os óbitos estão mais associados aos casos de latrocínio, ou seja, roubo seguido de morte; nas intermediárias, ao tráfico de drogas e outras questões; nos locais mais pobres, às desavenças entre os indivíduos (BARATA; RIBEIRO; SORDI, 2008).

Segundo Peres et al. (2012), as questões sociais e demográficas explicam mais e têm mais relevância na redução das mortes do que a atuação policial. Em contrapartida, ainda que sem provar causalidade, Nadanovsky (2009) relata que quanto maior o índice de encarceramento, menor a taxa de homicídio em São Paulo.

### ***O conhecimento sobre o crime e as contribuições da análise criminal***

O resultado do trabalho policial depende fortemente de condições estruturais, informações a respeito dos crimes e andamento das ações penais geradas a partir das prisões. Para Lima et al. (2005), a morosidade da justiça e o sucateamento das polícias são causas de aumento de homicídios.

Ainda sobre a atuação das polícias, Miranda, Oliveira e Paes (2006) concluem que as ocorrências relatam mais os procedimentos técnicos do que informações sobre o delito. Para as autoras, isso ocorre porque os policiais civis não comparecem aos locais de crime e lançam nos boletins apenas o relato dos policiais militares. Tal lançamento oficializa o conhecimento sobre

o local e as circunstâncias do crime. Só com um bom detalhamento se pode conhecer os meios empregados e o *modus operandi* para estabelecer padrões e identificar tendências. A integração dos dados permite melhorar a qualidade da informação. Gawryszewski, Kahn e Jorge (2005) apontam, por exemplo, que a arma de fogo é o meio empregado em 88,6% dos casos, com a maior parte das lesões situadas na cabeça.

Miranda, Oliveira e Paes (2006) também ressaltam que somente em 17,6% dos casos é possível conhecer a dinâmica do crime, pelo que propõem um maior detalhamento para posterior elucidação. Para Castro, Assunção e Durante (2003), uma base de dados ideal evitaria falhas nos registros dos eventos. Entre 1990 e 2010, melhorou a qualidade dos dados dos registros de morte violenta no Brasil, especialmente nas informações objetivas como sexo e idade. Mas ainda há considerável lacuna quanto a aspectos subjetivos, como a intenção (ALAZRAQUI et al, 2012).

Quando se trata de homicídio, não existe informação supérflua, dada a característica plural desse tipo de delito (SILVA et al., 2013). Há problemas para a obtenção dos dados, em especial nos casos em que a intencionalidade é indeterminada e o instrumento, não especificado (PERES; SANTOS, 2005). Estudos internacionais, como o de Salfati e Canter (1999), indicam que a análise das características do ofensor, expressas em seu modo peculiar de agir, pode ser de grande valia para inferências em investigações de homicídios.

### ***O Sistema Millenium***

O Sistema Millenium é de propriedade da Polícia Civil do Distrito Federal e por ela admi-

nistrado. Por meio deste *software* são registradas as ocorrências criminais em todas as delegacias do DF. A estrutura do sistema conta com campos de livre preenchimento, bem como campos de entradas padronizadas por listas de seleção.

Como resultado do sistema, tem-se um banco de dados de todas as ocorrências registradas. Este banco pode conter dados sobre o fato, as coisas e pessoas nele envolvidas. A entrada de dados depende do agente que registra a ocorrência, momento em que podem ocorrer inconsistências nos dados.

A estrutura do *Millenium* contempla a entrada de dados básicos da ocorrência, como data, hora, local, pessoas envolvidas, entre outros. É por meio dele, também, que se registra o histórico das ocorrências, uma das principais fontes de dados deste estudo. O registro de detalhes dos casos depende do lançamento dos dados no histórico. Não há campos em quantidade suficiente para categorizar detalhes sobre os envolvidos e o *modus operandi*.

### **MÉTODO DE PESQUISA**

A presente pesquisa tem abordagem quanti-qualitativa. Foram consideradas, por conveniência, as ocorrências de homicídio no Distrito Federal entre 2009 a 2012, disponíveis no banco de dados do sistema Millenium da Polícia Civil do Distrito Federal. Os dados sociodemográficos foram extraídos da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio (PDAD), de 2011.

As análises quantitativas de caráter exploratório, descritivo e inferencial objetivaram conhecer características sobre o crime em ques-

tão. Para tanto, foi calculada uma taxa índice média por 100 mil habitantes. Assim, adotou-se a fórmula:

$$\frac{h_{2009} + h_{20010} + h_{2011} + h_{2012}}{4} \times \frac{\text{população}}{100000}$$

onde  $h_{2009}$ ,  $h_{20010}$ ,  $h_{2011}$ ,  $h_{2012}$  expressam a quantidade de homicídios em cada um dos anos em estudo.

Esta taxa índice média de homicídios, gerada para cada Região Administrativa do DF, foi correlacionada com as seguintes variáveis: população, renda domiciliar média mensal, renda *per capita* média mensal, percentual de domicílios com saneamento básico, percentual de analfabetismo, percentual de nível superior de escolaridade, percentual de crianças menores de 6 anos fora da escola, percentual de crianças entre 6 e 14 anos fora da escola, percentual de

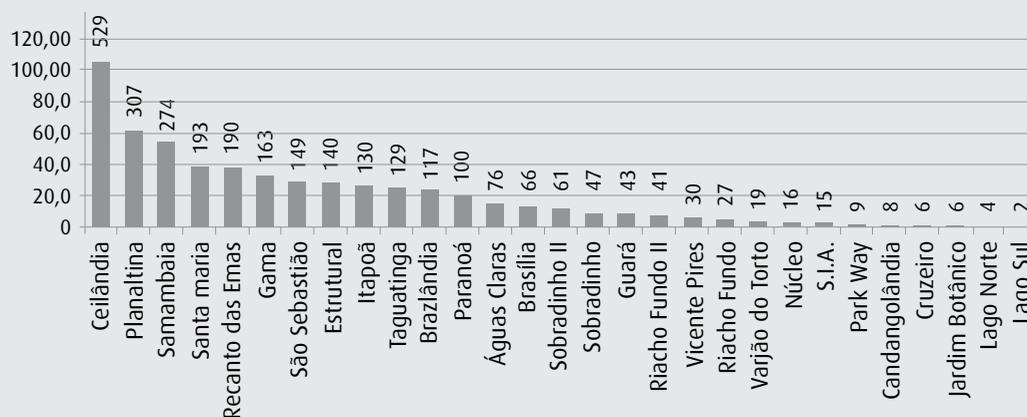
responsáveis pelo domicílio com nível superior e coeficiente de Gini. Para tanto utilizou-se o coeficiente de correlação de Spearman<sup>1</sup>, indicado para dados não paramétricos (FIELD, 2009), por meio do software IBM-SPSS.

A parte qualitativa consistiu em análise de conteúdo dos históricos de ocorrências de homicídio. Para tanto, utilizou-se o *software* Alceste, que permite realizar análise lexical de blocos de texto, verificando a principal informação ali contida. Foram identificadas as classes do discurso, as palavras mais recorrentes em cada classe e os núcleos temáticos estruturadores deste discurso.

## RESULTADOS

Os registros de homicídio podem ser analisados em números absolutos como também pode ser utilizada uma taxa índice, aqui convencionada a taxa por 100 mil habitantes. Os Gráficos 1 e 2, a seguir, expressam esses valores.

**Gráfico 1 - Homicídios por Região Administrativa Distrito Federal - 2009-2012**



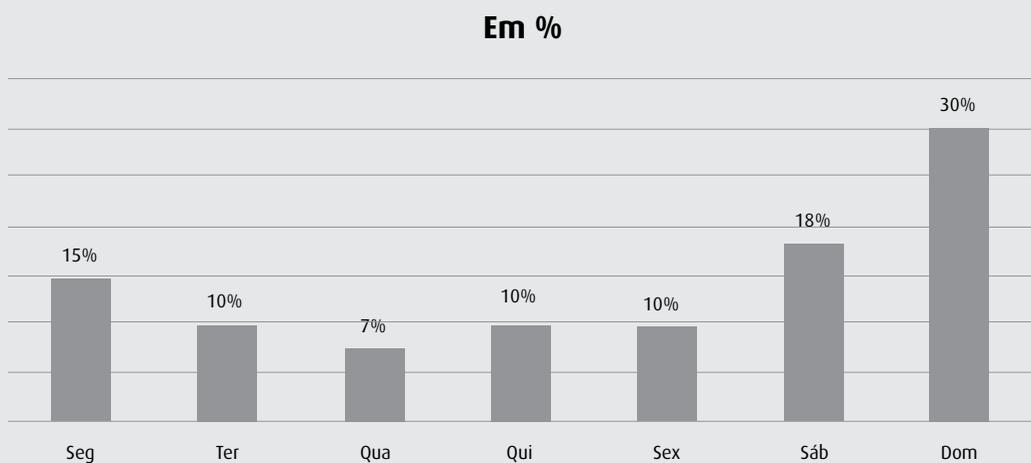
Fonte: Polícia Civil do Distrito Federal.

**Gráfico 2 - Taxa de homicídios, por Região Administrativa  
Distrito Federal - 2009-2012**



Fonte: Polícia Civil do Distrito Federal.

**Gráfico 3 - Distribuição dos homicídios, por dia da semana  
Distrito Federal - 2009-2012**



Fonte: Polícia Civil do Distrito Federal.

Outra forma de análise consiste na identificação de períodos e horários críticos. Os Gráficos 3 e 4 apresentam as distribuições por dia da semana e faixa horária, respectivamente.

Os dados sobre autores e vítimas são de difícil obtenção. A minoria dos casos (13,0%) resulta em prisão em flagrante. Nos demais, fica prejudicada a coleta de dados do autor. Entre os identificados, 31,0% são menores de idade e a maioria é do sexo masculino (97,0%). Em relação às vítimas, 88,0% são homens. O Gráfico 5 apresenta a distribuição das vítimas por faixa etária.

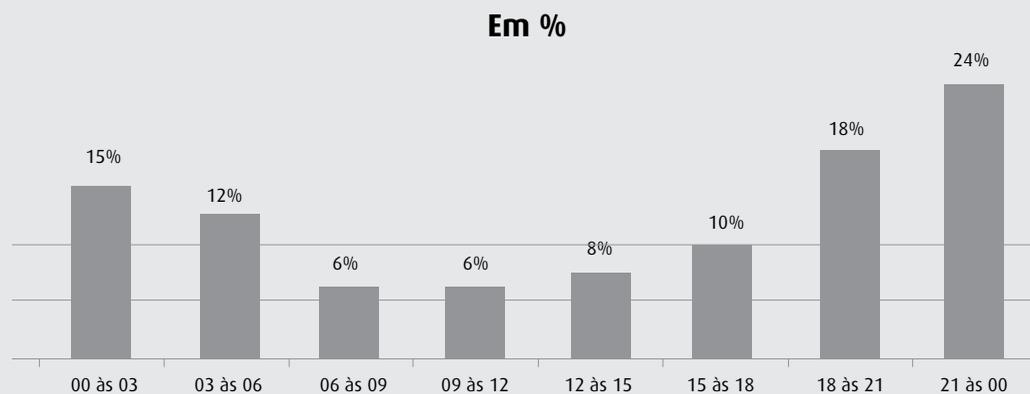
Foram identificadas correlações significativas ( $\alpha=0,05$ ) entre a taxa índice média de homi-

cídios e a renda domiciliar mensal, a renda *per capita* mensal, o percentual de analfabetismo, o percentual de nível superior de escolaridade da população, o percentual de menores de 6 anos fora da escola, o percentual de crianças entre 6 e 14 anos fora da escola e o percentual de responsáveis pelos domicílios com nível superior (Tabela 1).

Para as análises textuais, os históricos foram divididos por ano, em quatro blocos, os quais o Alceste denomina *corpus*, para adequação ao limite suportado pelo *software*. Para cada *corpus* houve uma análise independente.

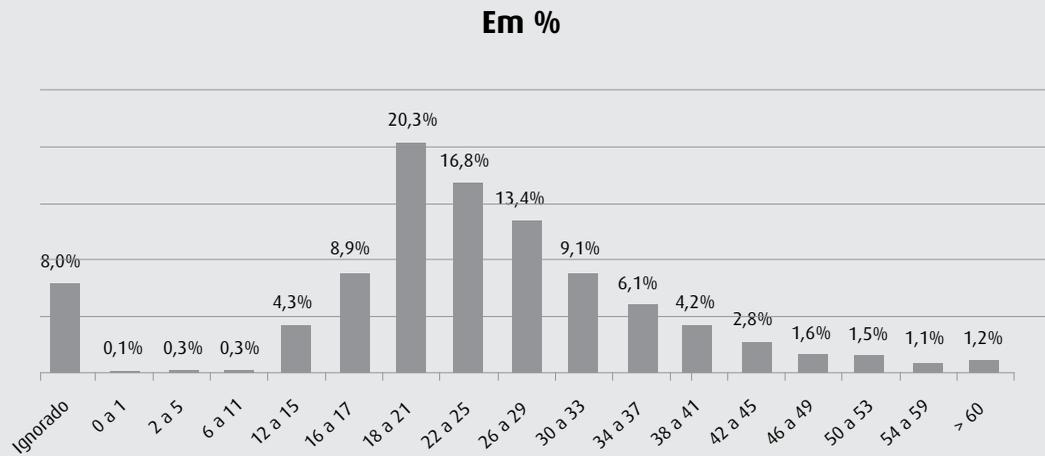
Nos históricos de 2009 identificaram-se 289.015 ocorrências de palavras. Havia 15.457

**Gráfico 4- Distribuição dos homicídios, por faixa horária**  
Distrito Federal – 2009-2012



Fonte: Polícia Civil do Distrito Federal.

**Gráfico 5 - Distribuição das vítimas de homicídio, por faixa etária (1)**  
**Distrito Federal – 2009-2012**



Fonte: Polícia Civil do Distrito Federal.

(1) Faixa etária em anos.

palavras diferentes, entre as quais 7.404 (48%) foram utilizadas somente uma vez. O número médio de ocorrência de uma palavra foi de 19 vezes. A palavra mais frequente ocorreu 12.173 vezes. As palavras mais verificadas no *corpus*, excluindo-se pronomes, artigos e preposições, foram loc+, agente, inform+, autor e equipe. O símbolo “+” indica que várias palavras com o mesmo radical foram agrupadas para efeito de análise. O bloco de texto foi dividido em sete classes, conforme o conteúdo do discurso. Assim, a análise de conteúdo aponta que 41% do texto trata de informações sobre as circunstâncias do crime, enquanto 59% relata procedimentos administrativos. O Quadro 1 apresenta um resumo das informações textuais.

Nos históricos de 2010 havia 252.639 ocorrências de palavras, 14.281 formas diferentes, entre as quais 6.776 (47,0%), citadas apenas uma vez. A palavra mais frequente apareceu 11.009 vezes, enquanto a média de ocorrência das palavras foi de 18 vezes. O *corpus* foi dividido em seis classes. As informações do texto referiam-se às circunstâncias do crime (43,0%) e aos relatos de procedimentos policiais (57,0%).

Nos históricos de 2011 havia 295.406 palavras, com média de 19 aparições cada. Foram mencionadas 15.471 palavras diferentes, entre as quais 7.204 (47,0%) foram utilizadas somente em uma ocasião. A palavra que mais se repetiu ocorreu 12.865 vezes. Identificaram-se

**Tabela 1- Correlações de Spearman entre a taxa índice média de homicídios <sup>(1)</sup> e fatores demográficos das Regiões Administrativas Distrito Federal – 2009-2012**

<b>População</b>	Coeficiente de Correlação	,137
	Significância	,477
<b>Renda domiciliar média mensal</b>	Coeficiente de Correlação	-,923
	Significância	,000
<b>Renda per capita média mensal</b>	Coeficiente de Correlação	-,930
	Significância	,000
<b>% de domicílios com saneamento básico</b>	Coeficiente de Correlação	-,076
	Significância	,694
<b>% de analfabetismo</b>	Coeficiente de Correlação	,877
	Significância	,000
<b>% de nível superior de escolaridade</b>	Coeficiente de Correlação	-,916
	Significância	,000
<b>% de menores de 6 anos fora da escola</b>	Coeficiente de Correlação	,806
	Significância	,000
<b>% de crianças entre 6 e 14 anos fora da escola</b>	Coeficiente de Correlação	,420
	Significância	,023
<b>% de responsáveis pelo domicílio com nível superior</b>	Coeficiente de Correlação	-,934
	Significância	,000
<b>Coeficiente de GINI</b>	Coeficiente de Correlação	,283
	Significância	,136

Fonte: Polícia Civil do Distrito Federal; Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio, 2011.

(1) Por 100 mil hab.

cinco classes temáticas igualmente distribuídas entre informações sobre o crime e relatos de procedimentos das polícias.

Nos históricos de homicídios de 2012 havia 338.749 palavras em 16.359 formas distintas,

entre as quais 7.558 (46,0%) foram utilizadas somente uma vez. A ocorrência média foi de 21 aparições. A forma que mais se repetiu ocorreu 14.740 vezes. O texto se dividiu em sete classes temáticas equilibradas entre as informações sobre o crime e os relatos de procedimentos policiais.

**Quadro 1- Palavras frequentes, frases típicas e assuntos dos históricos de ocorrências de homicídio Distrito Federal – 2009**

Classe	% do corpus	Palavras frequentes	Frase(s) típica(s)	Assunto
1	14	Aditamento Consign+ Termo Declarações Adit	Consigno que hoje a testemunha Fulana foi incluída nessa ocorrência e ouvida em termo de declarações.	Proced. DP
2	11	Resid+ Cas+ Inform+ Endereço Companh+	Em contato com o pai de Fulana, este nos informou que sua filha havia saído no início da noite na companhia de uma amiga e que esta lhe teria avisado em sua residência, acerca do homicídio em questão.	Informação sobre o crime
3	14	Guia+ Solicit+ Perici+ Remoç+ Rabeca+	Cadáver recolhido ao IML através da guia 000. Perícia solicitada através do sistema Millenium. Delegada chefe e equipe SICVio cientes.	Proced. IML/ Peric.
4	9	Irm+ Diss+ Ameaç+ Resolv+ Bebid+	Disse que Fulano declarou no interior do bar, após ingerir bebida alcoólica e contar a briga que teve com a esposa, que ela não iria embora, pois iria matá-la	Informação sobre o crime
5	6	Art+ CPB Lei Caput IP	O autor encontra-se em prisão domiciliar. Consta em desfavor da vítima o IP 000, por infração ao artigo 180 caput do CPB e flagrante, artigo 155 CPB, em liberdade provisória.	Proced. DP
6	25	Compost+ Equipe Conhecimento Agente Homicídio	Fomos informados pelo agente Fulano da CIADE de um homicídio ocorrido em via pública. Uma equipe de plantão composta pelos agentes Beltrano e Ciclano compareceu ao local indicado e constatou a veracidade dos fatos, já estando presente uma guarnição da Polícia Militar.	Proced. DP
7	21	Disparos Direc+ Efetu+ Indivíduo Ouvi+	De repente ouviu um disparo de arma de fogo e a vítima levantou do banquinho. Nesse momento o declarante se abaixou e se escondeu atrás do balcão. Ouviu mais uns três a quatro tiros e percebeu que a vítima correu para o interior do bar e caiu no chão. O declarante não conseguiu ver quem efetuou os disparos.	Informação sobre o crime

Fonte: Polícia Civil do Distrito Federal.

Nota: O símbolo "+" indica que várias palavras com o mesmo radical foram agrupadas para efeito de análise.

## Quadro 2- Palavras frequentes, frases típicas e assuntos dos históricos de ocorrências de homicídio Distrito Federal – 2010

Classe	% do corpus	Palavras frequentes	Frase(s) típica(s)	Assunto
1	20	Disparos Direção Efetu+ Veículo+ Arm+	Quando passou um veículo de cor preta, possivelmente um gol ou Fiat, em movimento, efetuando vários disparos de arma de fogo, tendo dois disparos atingido o tórax de Fulano.	Informação sobre o crime
2	13	Resid+ Conhecid+ Testemunh+ Drog+ Motiv+	A vítima residia próximo ao local do fato, onde em entrevista com o seu genitor, este comentou que o filho estava com dívidas provenientes do uso de drogas, fato que provavelmente motivou o crime.	Informação sobre o crime
3	16	Guia+ Solicit+ Perici+ Remoc+ Cadaver+	Sendo periciado conforme solicitação feita via sistema Millenium. O corpo foi removido ao IML, perante guia 000. Após medidas de praxe o autuado será recolhido ao cárcere da DPE.	Proced. IML/ Peric.
4	14	Adit+ Consig+ Ocorr+ Relatórios Investigações	Nesta data esta ocorrência foi aditada para consignar que o autuado Fulano foi ouvido em auto de qualificação e interrogatório, oportunidade em que confessou a autoria do delito lhe imputado.	Proced. DP
5	10	Cas+ Amig+ Namora+ Bebid+ Trabalh+	Por volta da 0h havia recebido uma ligação de seu amigo fulano dizendo que havia matado a moça que estava morando em sua casa e iria se enforcar, porque não suportaria viver com remorso.	Informação sobre o crime
6	27	Homicídio Equipe Compost+ Agente Plantão	Chegou ao conhecimento desta delegacia por meio do CIADE que, no endereço tal, ocorrera um homicídio. Equipe de plantão composta pelo delegado fulano e agente ciclano compareceu ao local e verificou a veracidade do fato.	Proced. DP

Fonte: Polícia Civil do Distrito Federal.

Nota: O símbolo "+" indica que várias palavras com o mesmo radical foram agrupadas para efeito de análise.

Homicídios no Distrito Federal: retratos e relatos  
Bilmar Angelis de Almeida Ferreira, Eduardo Ferreira Coelho e Jane de Oliveira Rabelo de Almeida

### Quadro 3 - Palavras frequentes, frases típicas e assuntos dos históricos de ocorrências de homicídio Distrito Federal – 2011

Classe	% do corpus	Palavras frequentes	Frase(s) típica(s)	Assunto
1	15	Adita+ Consig+ Adolescente+ Encaminh+ Infrator+	Aditamento realizado para qualificar a testemunha Fulana e para alterar o envolvimento de Ciclana de suspeita para adolescente infratora, uma vez que foi apreendida ainda em flagrante.	Proced. DP
2	16	Guia+ Solicit+ Perici+ Remoç+ Rabec+	Perícia solicitada pelo sistema Millenium. Cadáver recolhido ao IML, conforme guia de remoção 000.	Proced. IML/ Peric.
3	35	Cas+ Resid+ Presenci+ Droga+ Companh+	O declarante sabe que sua irmã fazia uso de maconha, não sabendo se ela consumia outras drogas. Fulana, genitora da vítima, declarou que a filha sofria com perseguições do ex companheiro que não aceitava a separação.	Informação sobre o crime
4	15	Placa+ Efetu+ Direç+ Disparos Veículo	Na esquina ele sacou um revólver e efetuou um disparo na vítima. Em seguida entrou em um veículo de cor preta e placas não anotadas, o qual já estava na esquina esperando, e saiu em alta velocidade.	Informação sobre o crime
5	19	Compost+ Homicid+ Equip+ Conheci+ Plantão	Este plantão policial tomou ciência através do policial militar Fulano, que no endereço supracitado havia ocorrido um homicídio. Imediatamente equipe composta pelo delegado Fulano e agente Cilcano empreendeu diligência ao local, que estava sendo preservado por guarnição da Polícia Militar e constatou a veracidade da informação.	Proced. DP

Fonte: Polícia Civil do Distrito Federal.

Nota: O símbolo "+" indica que várias palavras com o mesmo radical foram agrupadas para efeito de análise.

#### Quadro 4 - Palavras frequentes, frases típicas e assuntos dos históricos de ocorrências de homicídio Distrito Federal – 2012

Classe	% do corpus	Palavras frequentes	Frase(s) típica(s)	Assunto
1	19	Disparos Veículo Efetu+ Arm Direç+	Passou pela vítima e parou um pouco a frente, na mesma rua. Havia quatro indivíduos no interior do veículo. O passageiro do banco da frente desceu, usando uma jaqueta e boné pretos, foi em direção da vítima e desferiu sete disparos de arma de fogo em sua direção.	Informação sobre o crime
2	15	Resid+ Cas+ Drog+ Filh+ Usuár+	Disse que não sabia que Fulano estava baleado e nem que havia droga na residência. É usuário, mas não adquire droga ali.	Informação sobre o crime
3	8	Termo Adolescente Declarações DCA Infrator	Os adolescentes infratores Fulano e Ciclano assumiram a autoria do ato infracional a eles atribuído, tendo sido ouvidos em termo de declarações.	Informação sobre o crime
4	8	Fac+ Peg+ Brig+ Empurr+ Desfer+	A vítima foi à cozinha, quando a autora se aproximou e tentou desferir um tapa em seu rosto. A vítima a segurou pelo pescoço e a empurrou, ela encostou na pia e imediatamente pegou uma faca e desferiu um único golpe contra o peito da vítima que caiu e começou a sangrar.	Informação sobre o crime
5	9	Adita+ Consign+ Inclu+ Ocorr+ Alter+	Consigno em aditamento que, nesta data, outras três testemunhas foram incluídas na ocorrência em referência.	Proced. DP
6	22	Equipe Compost+ Plantão Homicídio Ocorrid+	Este plantão tomou conhecimento por intermédio da CIADE, sobre local de homicídio no endereço tal. O local estava sendo preservado por prefixos da Polícia Militar. O óbito foi constatado pela UTE do Corpo de Bombeiros.	Proced. DP
7	19	Guia Solic+ Períci+ Cadáver Remo+	Solicitada a perícia para o local, via sistema. Solicitado o rabeção e gerada guia de remoção de cadáver. Em consulta ao sistema, nada consta em desfavor das vítimas.	Proced. IML/ Peric.

Fonte: Polícia Civil do Distrito Federal.

Nota: O símbolo “+” indica que várias palavras com o mesmo radical foram agrupadas para efeito de análise.

Homicídios no Distrito Federal: retratos e relatos  
Bilmar Angelis de Almeida Ferreira, Eduardo Ferreira Coelho e Jane de Oliveira Rabelo de Almeida

## DISCUSSÃO

O resultado aponta a urgência em agir em cidades como Ceilândia (529 casos), Planaltina (307 casos) e Samambaia (274 casos). Mesmo que os números guardem relação com o tamanho das populações, não se podem desprezar valores tão altos. Essas cidades são boas candidatas a receber ações integradas das diversas esferas do poder público e da sociedade em geral.

Ao se analisar a taxa índice, verificam-se pontos críticos. O principal é a Cidade Estrutural, com taxa de 108,87 homicídios por 100 mil habitantes. Varjão, Brazlândia, Paranoá e Itapoá também têm altas taxas, com muitos casos para poucos habitantes. Em contraste, Ceilândia, que apresenta o maior valor absoluto de homicídios, exibe taxa de 32,71 homicídios por 100 mil habitantes, a 11ª posição.

As ocorrências concentram-se nos fins de semana. Sábados e domingos somam 48% dos registros. Se considerados os 15% das segundas-feiras, como decorrência de domingo, mais da metade dos casos ocorrem no final de semana. Muitos crimes (57%) acontecem entre as 18h e as 3h, horário em que as pessoas buscam lazer em bares, boates e afins, com alto consumo de álcool e outras drogas, corroborando os estudos anteriores sobre óbitos violentos.

Conforme pesquisas já citadas, a faixa etária de maior vulnerabilidade para o homicídio é dos 15 aos 29 anos e os homens são as principais vítimas. O presente estudo se alinha a tal ideia, ao identificar 88,0% de óbitos de homens e prevalência de 59,4% das vítimas com idades entre 16 e 29 anos.

A vulnerabilidade social foi apontada por numerosos estudos como maior preditor de risco de homicídio. O presente estudo aumenta a plausibilidade dessa hipótese, em uma análise correlacional de grande precisão. Contudo, não houve correlações significantes entre indicadores de saneamento básico e as taxas de homicídio, talvez pelas características urbanas planejadas do DF. Verificou-se, ainda, forte correlação negativa entre a taxa índice média de homicídios por 100 mil habitantes e a renda domiciliar média mensal, bem como com a renda *per capita* média mensal indicadas pela PDAD. Isso indica que quanto maiores os níveis de renda, menor a taxa de homicídios.

Quanto maior a taxa de analfabetismo ou menor a permanência dos cidadãos na escola, maior o número de homicídios de uma localidade. Em contrapartida, onde há maior escolaridade esse tipo de crime ocorre menos. A correlação negativa é forte para o percentual de habitantes com nível superior, bem como para o percentual de responsáveis pelo domicílio com tal escolaridade.

A parte qualitativa do estudo corrobora pesquisas anteriores ao confirmar, por exemplo, a forte relação entre o consumo de álcool e outras drogas à ocorrência de homicídio. A violência doméstica também se mostrou frequente. Foram identificados muitos crimes contra a parceira, namorada ou esposa, ou seja, notadamente as mulheres, na vigência da relação ou após o rompimento.

Repetindo o observado por Miranda, Oliveira e Paes (2006), os históricos continuam mais relatos de procedimentos policiais – mais da me-

tade da informação – do que detalhes do delito. Os responsáveis pelos registros falam mais sobre suas próprias ações, do que sobre o crime, autor, vítima e demais circunstâncias do fato.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo traçou um perfil dos crimes de homicídio no Distrito Federal, alinhando-se com resultados de pesquisas anteriores. Alerta-se para a necessidade de políticas preventivas integradas das diversas esferas do poder público, como a ampliação do acesso e da permanência na escola.

Há necessidade de melhorar os relatos dos homicídios. Um indicador da sua heterogeneidade e falta de clareza corresponde ao grande número de palavras que aparecem apenas uma vez no acumulado dos históricos das ocorrências. Em torno de 47% do número de palavras utilizadas apareceram apenas uma vez nos relatos.

Um dos objetivos da análise criminal, conforme Goldstein (1990, *apud* UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA, 2013), é agrupar a informação sobre crimes e identificar padrões e tendências. Assim, é desejável que se melhorem os dados sobre o crime. Uma base de dados sem entrada padronizada de informações demanda do analista mais tempo e trabalhos repetitivos. Isso poderia ser evitado, por exemplo, com o estabelecimento de uma rotina uniformizada de coleta e lançamento de dados.

Esta carência de dados pode ser suprida com a análise dos resultados dos autos de julgamentos e inquéritos dos casos de homicídio. Nestas instâncias é sabido que o nível de detalhamento da informação é maior e mais confiável. Como agenda de pesquisa, pode-se recomendar a comparação de tais informações, em sede de processo judicial, com os registros originários das ocorrências policiais.

- 
1. *O coeficiente de correlação de Spearman é uma medida de correlação não paramétrica que permite aferir o quanto duas variáveis reagem conjuntamente, sem estabelecer relação de causa e efeito.*

## Referências bibliográficas

- ALAZRAQUI, Marcio et. al. **Calidad de los sistemas de información de mortalidad por violencias en Argentina y Brasil – 1990-2010.** *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, n.1 2, p. 3279-3288, dez. 2012. ALCESTE 2012. Plus Edition: Sociedade IMAGE, 2012.
- BARATA, Rita Barradas; RIBEIRO, Manoel Carlos Sampaio de Almeida; SORDI, Meri. **Desigualdades sociais e homicídios na cidade de São Paulo**, 1998. *Revista Brasileira de Epidemiologia*, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 3-13, mar. 2008.
- CASTRO, Mônica S. Monteiro de; ASSUNÇÃO, Renato M.; DURANTE, Marcelo Ottoni. **Comparação de dados sobre homicídios entre dois sistemas de informação**, Minas Gerais. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 168-176, abr. 2003.
- DUARTE, Elisabeth Carmen et. al. **Associação ecológica entre características dos municípios e o risco de homicídio em homens adultos de 20-39 anos de idade no Brasil: 1999-2010.** *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 9, p. 2259-2268, set. 2012.
- FIELD, Andy. **Discovering Statistics Using SPSS**. 3. Ed. Los Angeles: SAGE, 2009.
- GAWRYSZEWSKI, Vilma Pinheiro et. al. Homicídios na região das Américas: magnitude, distribuição e tendências, 1999-2009. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 12, p. 3171-3182, dez. 2012.
- GAWRYSZEWSKI, Vilma Pinheiro; COSTA, Luciana Scarlazzari. **Homicídios e desigualdades no Município de São Paulo.** *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 39, n. 2, p. 191-197, abr. 2005.
- GAWRYSZEWSKI, Vilma Pinheiro; KAHN, Túlio; JORGE, Maria Helena Prado de Mello. **Informação sobre homicídios e sua integração com o setor de saúde pública.** *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 627-633, ago. 2005.
- IBM SPSS. Pacote Estatístico para Ciências Sociais, versão 19: IBM Company, 2010.
- KODATO, Sérgio; SILVA, Ana Paula Soares da. **Homicídios de adolescentes: refletindo sobre alguns fatores associados.** *Psicologia: Reflexão e Crítica*, Porto Alegre, v. 13, n. 3, p. 507-515, 2000.
- LIMA, Maria Luiza C. de et. al. **Análise espacial dos determinantes socioeconômicos dos homicídios no Estado de Pernambuco.** *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 39, n. 2, p. 176-182, abr. 2005.
- LIMA, Maria Luiza C. de et. al. **Evolução de homicídios por área geográfica em Pernambuco entre 1980 e 1998.** *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 36, n. 4, p. 462-469, ago. 2002.
- LOZADA, Elizabeth Mitiko Konno de et al. **Tendência da mortalidade por homicídio no Estado do Paraná, segundo Regionais de Saúde, 1979 a 2005.** *Revista Brasileira de Epidemiologia*, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 258-269, jun. 2009.
- MACEDO, Adriana C. et. al. **Violência e desigualdade social: mortalidade por homicídios e condições de vida em Salvador, Brasil.** *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 35, n. 6, p. 515-522, dez. 2001.
- MENEGHEL, Stela Nazareth; HIRAKATA, Vania Naomi. **Feminicídios: homicídios femininos no Brasil.** *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 45, n. 3, p. 564-574, jun. 2011.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza; CONSTANTINO, Patrícia. Visão ecossistêmica do homicídio. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 12, p. 3269-3278, dez. 2012.
- MIRANDA, Ana Paula Mendes de; OLIVEIRA, Marcella Beraldo de; PAES, Vívian Ferreira. **Antropologia e políticas públicas: Notas sobre a avaliação do trabalho policial.** *Cuadernos de Antropología Social*, Buenos Aires, v. 25, p. 51-70, dez. 2006.

NADANOVSKY, Paulo. **O aumento do encarceramento e a redução dos homicídios em São Paulo, Brasil, entre 1996 e 2005.** *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 8, p. 1859-1864, ago. 2009.

PERES, Maria Fernanda Tourinho et. al. **Evolução dos homicídios e indicadores de segurança pública no Município de São Paulo entre 1996 e 2008: um estudo ecológico de séries temporais.** *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 12, p. 3249-3257, dez. 2012.

PERES, Maria Fernanda Tourinho et. al. **Homicídios, desenvolvimento socioeconômico e violência policial no Município de São Paulo, Brasil.** *Revista Panamericana de Salud Pública*, Washington, v. 23, n. 4, p. 268-276, abr. 2008.

PERES, Maria Fernanda Tourinho; SANTOS, Patrícia Carlos. **Mortalidade por homicídio no Brasil na década de 90: o papel das armas de fogo.** *Revista Saúde Pública*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 58-66, jan. 2005.

SALFATI, C. Gabrielle; CANTER, David V. **Differentiating stranger murders: profiling offender characteristics from behavioral styles.** *Behavioral Sciences and the Law*, v. 17, n. 3, p. 391-406, jul./set. 1999.

SANT'ANNA, Ana; AERTS, Denise; LOPES, Marta Júlia. **Homicídios entre adolescentes no sul do Brasil: situações de vulnerabilidade segundo seus fami-**

**liares.** *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 120-129, jan./fev. 2005.

SILVA, Maria Arlieide da et. al. **Mulheres vítimas de homicídio em Recife, Pernambuco, Brasil, 2009/2010: um estudo descritivo.** *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 391-396, fev. 2013.

SILVEIRA, Andréa Maria et. al. **Impacto do Programa Fica Vivo na redução dos homicídios em comunidade de Belo Horizonte.** *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 44, n. 3, p. 496-502, jun. 2010.

SOUZA, Edinilsa Ramos de et. al. **Estudo multicêntrico da mortalidade por homicídios em países da América Latina.** *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 12, p. 3183-3193, dez. 2012.

SOUZA, Edinilsa Ramos de et. al. **Morbimortalidade de homens jovens brasileiros por agressão: expressão dos diferenciais de gênero.** *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 12, p. 3243-3248, dez. 2012.

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA. UCB Virtual. **Curso de pós-graduação lato sensu em Análise Criminal.** UEA 6 – *Análise Criminal I – Métodos e Técnicas*. Disponível em: <[http://www.caticavirtual.br/conteudos/pos\\_graduacao/analise\\_criminal\\_1/index.php?\\_s=88cd706c09e053177d26008ce4712313](http://www.caticavirtual.br/conteudos/pos_graduacao/analise_criminal_1/index.php?_s=88cd706c09e053177d26008ce4712313)>. Acesso em: 30 out. 2013. Acesso ao conteúdo com login e senha.

# Homicídios no Distrito Federal: retratos e relatos

Bilmar Angelis de Almeida Ferreira, Eduardo Ferreira Coelho e Jane de Oliveira Rabelo de Almeida

## Resumen

### Homicídios en el Distrito Federal: retratos y relatos

*Este artículo presenta un estudio sobre el delito de homicidio, con un impacto en la sociedad que alcanza a las familias y hasta a la economía, debido a la victimización de personas en edad productiva. Se realizó un análisis descriptivo y asociativo de este delito en el Distrito Federal, abordando aspectos objetivos y subjetivos del crimen y de cómo se registra. Se realizaron una recopilación bibliográfica, análisis estadísticos descriptivos e inferenciales de los datos de registros de homicidios de 2009 a 2012 y un análisis de contenido de los historiales de los casos, el cual apuntó fallos en los registros. Se identificó también que hay heterogeneidad en las informaciones volcadas y no existe un patrón en cuanto a los datos que deban ser recolectados en cada caso. Se verificó una asociación de los delitos con el consumo de alcohol y otras drogas. Son comunes los casos de violencia contra la mujer, cometida por sus compañeros sentimentales, en el transcurso de las relaciones o tras la ruptura por no admitir la misma.*

**Palabras clave:** Homicidios. Análisis criminal. Criminalidad. Registros de casos. Circunstancias. Policía.

## Abstract

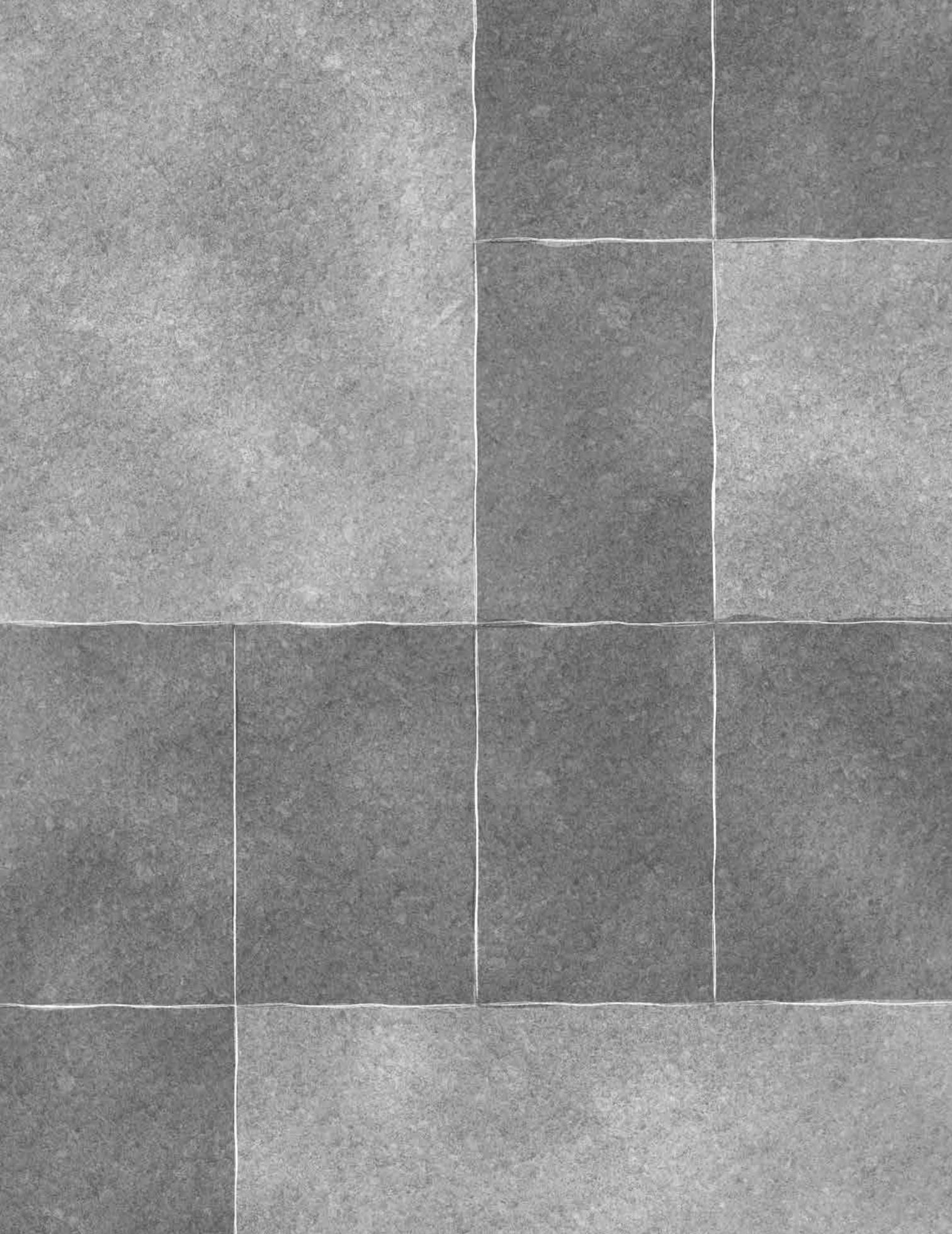
### Murders in Brazil's Federal District: portraits and accounts

*This paper presents a study on murder, a crime that profoundly affects society, including families and even the economy, as many murder victims are economically active. Descriptive and associative analyses were conducted on murder cases in Brazil's Federal District. These analyses focused on both objective and subjective aspects, and on murder recording procedures. Bibliographical research, and statistical, descriptive and inferential analyses were performed on murder cases recorded between 2009 and 2012. A content analysis of the case reports revealed recording errors. Another finding was that the nature of the data entered into the system was inconsistent. There seemed to be no standard method for data collection. A correlation was found between murder and the abuse of alcohol and other drugs. Violence against women was another common finding, perpetrated by their partners – or former partners who could not accept the fact that the woman wanted to terminate their relationship.*

**Keywords:** Murders. Crime analysis. Crime. Police report recordings. Circumstances. Police.

**Data de recebimento:** 06/06/2014

**Data de aprovação:** 03/12/2014



# Policiamento Orientado à Solução de Problemas na Polícia Militar do Estado de Santa Catarina – Brasil

## Igor Araújo Barros de Moraes

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Especialista em Gestão da Segurança Pública pela Faculdade Barddal. Aspirante a oficial da Polícia Militar de Santa Catarina.

[✉ igor4444@gmail.com](mailto:igor4444@gmail.com)

## Thiago Augusto Vieira

Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Bacharel em Segurança Pública pela Universidade do Vale do Itajaí. Especialista em Ciências Penais pela Universidade Anhanguera. Capitão da Polícia Militar de Santa Catarina.

[✉ thiagoaugusto.vieira@gmail.com](mailto:thiagoaugusto.vieira@gmail.com)

### Resumo

Além de demonstrar o Policiamento Orientado à Solução de Problemas e sua metodologia como estratégia e ferramenta de preservação da ordem pública utilizada pela 1ª Companhia do 4º Batalhão de Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, o presente estudo visa apresentar e disseminar alternativa de policiamento complementar ao método tradicional de policiamento essencialmente reativo. A pesquisa de estudo de caso revelou uma evolução na forma de policiamento, focada na prevenção mediante aproximação com a população, sedimentando parcerias que procuram agir de maneira criativa sobre as causas do problema e direcionando o policiamento para a construção de soluções que busquem gerar qualidade de vida. Apresenta-se que a adoção do Policiamento Orientado à Solução de Problemas como estratégia complementar ao policiamento tradicional constitui-se em importante ferramenta de gerenciamento para ações de polícia ostensiva, afastando o empirismo e tomando técnico e profissional a prestação de segurança à sociedade catarinense.

### Palavras-Chave

Polícia. Direitos humanos. Capacitação profissional. Segurança pública.

## INTRODUÇÃO

**A**inda não está massificada na Polícia Militar de Santa Catarina (PMSC) uma metodologia para a solução de problemas repetitivos de segurança pública de determinada localidade, de modo a promover a utilização racional e eficiente dos recursos disponíveis.

O propósito deste artigo consiste na apresentação de um método racional e eficiente para a tomada de decisões que envolvam o policiamento e para a resolução de problemas repetitivos que envolvam crime, desordem ou medo de crime, e que se perpetuem no tempo em determinados lugares. Agrega relevância à medida que permite disseminar o conhecimento e espalhar a utilização do referido método para todos os Batalhões de Polícia Militar (BPM) do Estado.

O Policiamento Orientado à Solução de Problemas (Posp) traz como contribuição a atuação sobre as causas dos problemas de segurança pública, ampliando seu olhar para além do crime e sobrepondo a desordem ou sensação de insegurança. O Posp propicia a elaboração de uma resposta que congregue todos aqueles que têm responsabilidade sobre cada causa específica.

A busca por um método científico é importante, pois, segundo Monet (2002), é comum na cultura policial um conservadorismo

intelectual disfarçado de pragmatismo, privilegiando apenas elementos concretos e o anti-intelectualismo. Tentativas de inovação, de experimentação ou de pesquisa são imediatamente rejeitadas. Pelo medo, a reprodução do eterno passado estagna a polícia em práticas rotineiras e sua adaptação à mudança social. O autor citado vai mais além, e afirma que não adianta aumentar o policiamento se o objetivo for continuar a fazer o mesmo policiamento.

Assim, para o presente texto, realizou-se um estudo de caso sobre a experiência da implantação do Posp e do método Iara pela 1ª Companhia do 4º Batalhão de Polícia Militar (1ª CIA/4º BPM) do Estado de Santa Catarina em parceria com o Conselho Comunitário de Segurança do Centro de Florianópolis (Conseg-Centro).

A segunda seção do artigo descreve a evolução histórica do policiamento moderno (pós-1830) para melhor entender o objeto do estudo. A terceira seção do artigo trata do referencial teórico sobre o Posp e seu método de operacionalização do policiamento, denominado Iara. A quarta seção relaciona o Posp e o método Iara dentro da PMSC em três dimensões: estratégica, por meio do Plano de Comando da corporação, tática, com a aprovação de um procedimento operacional padrão tratando sobre o tema, e operacional. Esta última dimensão é abordada na quinta seção, em que se apresenta o estudo de caso propriamente dito.

Ao final, na sexta seção, apresentam-se considerações finais e sugestões sobre a pesquisa realizada.

## **EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO POLICIAMENTO ORIENTADO À SOLUÇÃO DE PROBLEMAS**

O Posp surgiu da evolução das diferentes estratégias de policiamento moderno, por meio do aperfeiçoamento e da inovação da atividade policial rotineira no mundo (BRASIL, 2009). A seguir identifica-se como essas mudanças ocorreram e influenciaram a forma de policiamento atualmente utilizada no Brasil e no Estado de Santa Catarina.

Doutrinariamente, divide-se o policiamento em três eras fundamentais: política (1830-1930), profissional (1930-1980) e da resolução de problemas com a comunidade (1980-2000) (HIPÓLITO; TASCA, 2012).

Na era política, que durou aproximadamente entre 1830 e 1930, a polícia era uma instituição importante e presente, responsável por funções das mais variadas. Não estava exatamente claro e bem delineado o objeto do policiamento, e os policiais, próximos à comunidade, buscavam atender aos interesses dos cidadãos e dos políticos. A polícia estava essencialmente vinculada ao poder político, por vezes, era partidária e oligárquica. Este traço, principalmente, causava uma polícia parcial, sem profissionalização e, muitas vezes, corrupta. As principais táticas empregadas eram o policiamento ostensivo a pé e montado, o que gerava maior contato com as pessoas (BRASIL, 2009).

Entre as principais críticas a esse período, citam-se o abuso do poder com uso despro-

porcional da força no atendimento às ocorrências, a corrupção e o ingresso de apadrinhados políticos. Estas duas últimas questões eram fruto da politização partidária das polícias (BRASIL, 2009).

Na era profissional, entre 1930 e 1980, tentou-se profissionalizar a polícia delimitando seu objeto, tornando-a mais imparcial por meio da impessoalidade. Os avanços tecnológicos da época influenciaram a polícia, sobretudo pela utilização em massa do automóvel e do rádio, criando-se unidades móveis de radiopatrulha focadas unicamente na repressão criminal (HIPÓLITO; TASCA, 2012).

É inegável a melhora na eficiência e na profissionalização do serviço policial com recursos humanos mais capacitados (surgimento das primeiras academias de polícias) e com melhores tecnologias, mas os policiais tinham dificuldade de identificar os problemas cotidianos dos cidadãos por causa do distanciamento da comunidade (BRASIL, 2009).

Se por um lado o modelo profissional trouxe eficiência e profissionalização ao serviço policial, por outro, o avanço tecnológico pautado em uma lógica repressiva conduziu a prestação do serviço policial para longe do cidadão. O policial passa a ser um estranho para seu bairro.

Esta fase, que exerce influência ainda hoje no pensar e agir da segurança pública dos países ocidentais, entretanto, incorreu no erro de estabelecer que o profissionalismo policial implica em atuar exclusivamente nos locais de prática de crime e violência para reprimir o criminoso. Todas as demais necessidades, que por ventura pudes-

sem ter os envolvidos na ocorrência, poderiam ser de qualquer outro órgão público menos da polícia, que já tinha feito o seu trabalho combatendo o criminoso e que, por isso, deveria se retirar do local mesmo que houvesse cidadãos desassistidos precisando de ajuda no local. (MARCINEIRO, 2009, p. 34-35).

No final dos anos 1970, a Rand Corporation dirigiu uma pesquisa baseada em dados de 153 departamentos de polícia norte-americanos, a qual indicou que apenas 3% das prisões são em decorrência do trabalho de investigação criminal. As demais prisões (97%) ocorrem graças à intervenção de vítimas, de testemunhas, de segurança privada e, na maior parte, em decorrência de policiamento ostensivo (a pé ou motorizado), que, portanto, é fundamental na preservação da ordem pública (MONET, 2002).

Constata-se que o serviço policial, para garantir a preservação da ordem pública, não poderia estar afastado da população, pois ele sozinho e distante não conseguiria reprimir a maior parte dos crimes, muito menos realizar qualquer prevenção. A partir dessa verificação, repensa-se a forma de policiamento, reconhecendo-se a importância da comunidade. Começa a era da resolução de problemas com a comunidade (a partir dos anos 1980), em que o policiamento passa a ser orientado para a solução de problemas.

Neste contexto, o policiamento orienta-se para a construção e perpetuação de uma relação mutualista entre polícia e sociedade, baseada na participação comunitária, focada na so-

lução dos problemas locais e identificada com a participação social (BRASIL, 2009).

## **POLICIAMENTO ORIENTADO À SOLUÇÃO DE PROBLEMAS – POSP**

De acordo com material do Ministério da Justiça (2009, p. 17), o Posp:

é uma estratégia de policiamento moderno, que direciona as atividades policiais para identificar os problemas policiais repetitivos, analisar suas causas, resolvê-los e avaliar os resultados alcançados.

O conceito de Posp foi introduzido por Herman Goldstein em um ensaio publicado em 1979, cujo marco teórico traz como objetivo do policiamento a ação sobre as causas que dão origem aos problemas de segurança repetitivos e não simplesmente responder aos incidentes quando eles ocorrem ou tentar impedi-los por meio de policiamento ostensivo (CLARKE; ECK, 2013).

Além da sobrecarga de trabalho, os policiais acham desmoralizante voltar várias vezes ao mesmo local pelo mesmo problema e, muitas vezes, causado pelo mesmo pequeno grupo de pessoas. Para sair desta situação, a polícia deveria adotar um método no qual a trabalharia a partir das quatro etapas:

- exame cuidadoso dos dados, para identificar padrões dos incidentes com os quais a polícia lida rotineiramente;
- análise profunda das causas desses padrões (ou problemas);
- descoberta de novas formas de intervir previamente na cadeia causal, a fim de reduzir a probabilidade de ocorrência desses problemas no futuro;

- avaliação de impacto das intervenções e, se elas não tiverem sucesso, iniciar o processo novamente (CLARKE; ECK, 2013).

Segundo Rolim (2009, p. 103), as evidências colhidas até agora autorizam a expectativa de que as experiências [...] com Posp possam reduzir o crime mais efetivamente do que os melhores resultados do modelo reativo de policiamento.

De acordo com Monet (2002, p. 288), a função policial no Posp expande-se para que se analisem com precisão as demandas,

a fim de identificar os grupos sociais com problema, os tipos de problemas encontrados, as soluções a serem empregadas. Soluções que não seriam unicamente do tipo policial, mas deveriam mobilizar diversos atores institucionais.

O Posp também vem atender à demanda de um policiamento mais eficiente, baseado em dados, até para justificar seus gastos perante os contribuintes e os gestores públicos. Nesse sentido, o Posp pauta-se em um método que no Brasil passou a ser denominado Iara.

## MÉTODO IARA

Na resolução de problemas repetitivos de segurança, com base no Posp, a polícia deve utilizar a seguinte metodologia: identificar e especificar os problemas, analisar para descobrir as causas desses problemas, responder baseada nos dados analisados para eliminar as causas geradoras dos problemas e avaliar o sucesso de todo esse processo (CLARKE; ECK, 2013).

As mencionadas etapas de identificar, analisar, responder e avaliar foram sintetizadas na sigla Iara, traduzida da sigla inglesa SARA, criada por John Eck e Bill Spelman para descrever as quatro fases de solução de problemas correspondentes no inglês: *scanning, analysis, response* e *assessment* (CLARKE; ECK, 2013).

### *Identificação do problema*

Para iniciar o método Iara, é necessário definir o que é um problema. No contexto do Posp, um problema corresponde a um grupo de incidentes similares em tempo, modo, lugar e pessoas, relacionados à segurança pública. Além disso, um problema deve ser uma preocupação substancial tanto para a comunidade quanto para a polícia. Assim, tanto polícia como comunidade devem participar juntos e ter paridade no processo de identificação do problema (TASCA, 2010).

É importante também nesta etapa a participação da comunidade. Segundo Marcineiro (2009, p. 119),

dar qualidade ao serviço policial significa torná-lo mais próximo e acessível ao cidadão, respeitando-lhe as necessidades e desejos e considerando as díspares peculiaridades de cada comunidade no planejamento e oferta do serviço policial.

Além disso, segundo o autor,

Outro aspecto que deve ser levado em conta na identificação do problema é a necessidade de se eliminar o 'achismo', ou seja, deve-se trabalhar com atos concretos e dados coletados em fontes de informações confiáveis. A experiência pessoal de cada um que participa

na identificação do problema é importante, porém, para se evitar desperdício de tempo e recursos na busca de soluções por um problema erroneamente identificado ou pouco importante no contexto geral, deve-se procurar, sempre que possível, comprovar a experiência pessoal através de dados estatísticos (Marci-neiro, 2009, p. 180).

No tocante à contribuição da polícia, destaca-se o papel da inteligência de segurança pública como condição primordial à identificação dos problemas e suas respectivas causas. Por isso, a inteligência de segurança pública deve ser desenvolvida e aperfeiçoada constantemente com a integração de diversas bases de dados e não apenas com dados de instituições de segurança pública, uma vez que órgãos, como secretarias de saúde e educação, podem fornecer informações bastante valiosas à polícia. Nesse cenário, é interessante a utilização de tecnologias cada vez mais avançadas de análise criminal no auxílio à inteligência de segurança pública (SANTA CATARINA, 2011).

Entretanto, segundo Rolim (2009, p. 41), infelizmente, muitas vezes só se obtêm:

dados compilados a partir dos registros de ocorrência, o que assimila, inequivocamente, uma maneira ultrapassada de se lidar com indicadores de criminalidade e violência.

Não por outra razão, o rol de indicadores de problemas deve ser amplo e diversificado. Do lado policial devem ser considerados os órgãos da segurança pública no geral (policiais militares, policiais civis e bombeiros); do lado da

comunidade devem participar, além de moradores, empresários e lideranças locais, representantes de outras instituições públicas e privadas. Todos devem participar em conjunto para dar legitimidade ao processo (BRASIL, 2009).

Cabe salientar que, ao se isolar um determinado tipo de problema, há maior facilidade de resolvê-lo, e é necessário considerar ainda que um pequeno grupo de problemas se mostra responsável por um número considerável de ocorrências policiais. Segundo dados trazidos por Rolim (2009, p. 139) de pesquisa realizada nos Estados Unidos,

cerca de 10% das vítimas estão envolvidas em 40% dos crimes; 10% dos agressores estão envolvidos em 50% dos crimes; e 10% dos lugares formam o ambiente para cerca de 60% das ocorrências infracionais.

Acredita-se que a realidade seja semelhante no Brasil, seguindo o que se chama de Princípio de Pareto, de acordo com o qual, geralmente, um pequeno número de causas (20%) é responsável por uma grande proporção de resultados (80%) (TASCA, 2010).

### ***Análise do problema***

A fase de análise do problema corresponde ao coração do método Iara. Nesta fase, buscam-se as raízes dos problemas para, assim, conseguir atacar suas causas e não apenas combater os efeitos dos problemas (HIPÓLITO; TASCA, 2012).

Tentando analisar a gênese do crime, as teorias de criminologia se concentram em fatores sociais. Simulam causas em fatores longínquos, como as práticas de educação de

crianças, componentes genéticos e processos psicológicos ou sociais. Essas constituem teorias difíceis de validação prática e focam em políticas públicas incertas que estão fora do alcance da polícia (CLARKE; ECK, 2013).

Ao contrário da criminologia tradicional, as teorias e os conceitos da ciência do crime são muito mais úteis no trabalho diário da polícia, pois segundo Clarke e Eck (2013, p. 38), “lidam com as causas situacionais imediatas dos eventos criminais, incluindo tentações e oportunidades e proteção insuficiente dos alvos”.

Para esta fase é importante o conhecimento do triângulo de análise de problema (também conhecido como o triângulo do crime), originado da teoria da atividade rotineira. Essa teoria, formulada por Lawrence Cohen e Marcus Felson, diz que o crime ocorre quando um potencial infrator encontra-se com um potencial alvo (para aquele tipo de infrator) no mesmo tempo e lugar, sem a presença de um guardião eficaz. Essa formulação forma o tripé da análise de problema representada por infrator, alvo e local (CLARKE; ECK, 2013).

### ***Respostas às causas do problema***

Após a identificação clara e análise detalhada do problema, a polícia enfrenta o desafio de procurar o meio mais efetivo de lidar com ele, desenvolver ações adequadas com baixo custo e o máximo de benefício. Para isso, a polícia deve evitar a tentação de respostas prematuras não fundamentadas nas fases anteriores do método Iara (BRASIL, 2009). Deve haver um equilíbrio nas respostas com a utilização de táticas tradicionais e não tradicionais. Normalmente as primeiras estão

relacionadas às atividades básicas de policiamento e sozinhas dificilmente proporcionam soluções duradouras para os problemas (por exemplo, prisões, intimações e policiamento fixo no local), ao passo que as táticas não tradicionais ligam-se às ações comunitárias (como organização da comunidade, educação da população, alteração do contexto físico, mudanças no contexto social e da sequência de eventos, alteração do comportamento das vítimas) (BRASIL, 2009; HIPÓLITO; TASCÁ, 2012).

Frisa-se que essas respostas não são limitadas aos esforços para identificar, prender e oficialmente acusar e julgar infratores. Expande-se, sem abandonar o uso do direito penal. O policiamento orientado à solução de problemas procura descobrir outras respostas potencialmente efetivas (que podem exigir parcerias), dando grande prioridade à prevenção (CLARKE; ECK, 2013).

### ***Avaliação do processo***

Nesta etapa, os policiais avaliam a efetividade das respostas aplicadas na fase anterior. A avaliação é chave para o método Iara, pois se as respostas implementadas não são efetivas, as informações reunidas durante a etapa de análise devem ser revisitadas e novas hipóteses de respostas devem ser formuladas (BRASIL, 2009).

Esta fase serve também para exportar programas que funcionaram em determinados locais para serem aplicados em outras localidades cujos resultados de identificação e análise do problema sejam semelhantes. Nesse sentido, em 1977, o Tesouro britânico iniciou uma política de controle e eficiência nos gastos em

segurança pública, condicionando o repasse de verbas à demonstração de capacidade de reduzir o crime. Por isso, investiu-se em uma grande revisão dos estudos disponíveis nos EUA, no Reino Unido e na Holanda. Assim, foi possível identificar programas que, de fato, funcionavam. Demonstrou-se que os projetos mais eficazes na redução do crime, sem aumentar o efetivo policial, utilizavam-se da abordagem de Posp e firmavam fortes parcerias com as comunidades (ROLIM, 2009).

As comunidades e as polícias devem compartilhar as experiências bem-sucedidas de prevenção ao crime; aquelas que geram efetiva segurança a curto e a longo prazo. Devem compartilhar as ideias específicas de como resolver problemas de vizinhança. Ao destacar os programas que foram desenvolvidos, espera-se que esta informação sirva como um catalisador para desenvolver maneiras eficazes de impedir o crime e aumentar a participação das comunidades nestes esforços (DALMARCO, 2004, p. 22).

Segundo Skonieczny (2009), outro fator importante nesta fase é conhecer o impacto das medidas policiais sobre a população ou a comunidade diretamente envolvida.

## **POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA**

Remontam a junho de 2010 as primeiras experiências utilizando-se a estratégia de Posp na PMSC, a citar, as vistorias preventivas em comércios no centro de Florianópolis a fim de prevenir furtos e roubos. Tratava-se de ações isoladas e pontuais que, bem-sucedidas, passaram a incorporar e disseminar os conceitos que sustentam a preservação da ordem pública a partir do Posp. A necessidade de disseminar o conhecimento e de se desenvolver uma cultura orga-

nizacional proativa e em parceria com a comunidade na busca de soluções para a segurança pública fizeram crescer a imperiosidade de inserir o Posp na formação dos policiais militares.

Em 2011, todos os cursos de formação e aperfeiçoamento de praças e oficiais passaram a contemplar em sua matriz curricular uma disciplina específica para repassar informações e a metodologia do Posp. Seguindo este processo de implementação, a crescente cultura de incorporação da estratégia levou o Comando Geral da corporação a respaldá-la. O intuito de disseminar e sedimentar o Posp como estratégia de policiamento culminou com sua inclusão no Plano de Comando da estruturação das ações e a elaboração do Procedimento Operacional Padrão (POP) nº 103. O Plano de Comando da corporação reconheceu, assim, que se deve também atuar sobre as causas dos problemas, principalmente por meio de parcerias, e não apenas (mas também) realizar repressão.

### ***Plano de comando***

De acordo com o Plano de Comando da PMSC, um dos eixos estruturantes da corporação na dimensão operacional é a “ação sobre as causas”:

A compreensão de um papel mais amplo da polícia e a necessidade de uma atuação em parceria com a sociedade reclamam uma atuação policial que contemple, entre as suas atividades, identificar os problemas repetitivos de segurança, analisar suas causas, desenvolver respostas direcionadas à resolução do problema por meio da intervenção sobre essas causas e avaliar os resultados alcançados (SANTA CATARINA, 2011, p. 13).

Dessa maneira, dentro das “ações preventivas” previstas no Plano de Comando, encontra-se a “ação sobre as causas”, em que a “resolução de problemas” possui maior peso e o objetivo é “ampliar o número de OPMs que utilizam metodologia para análise e resolução de problemas locais de segurança pública e apoiam o seu emprego nos Conselhos Comunitários de Segurança” (SANTA CATARINA, 2011, p. 124).

### ***Procedimento Operacional Padrão nº 103***

Em 28 de setembro de 2011, a PMSC, por meio da 3ª Seção do Estado-Maior (EMG-PM3), iniciou um projeto destinado a estabelecer procedimentos operacionais padrão dos serviços prestados à sociedade catarinense. Na ocasião, o Posp passou a ser estabelecido e regulado por meio do Procedimento Operacional Padrão (POP) nº 103 para “Análise e Resolução de Problemas de Segurança Pública”.

A primeira ação descrita é a utilização do método Iara. Portanto, iniciando a fase de identificação do problema, devem-se empregar estratégias diversificadas para a identificação dos problemas de segurança pública em uma determinada comunidade, tais como: distribuição de urnas e formulários em centros comerciais e igrejas; conversas informais de policiais de linha de frente com a comunidade; a correlação entre os dados obtidos por meio de geoprocessamento e análises estatísticas e a comunidade; queixas em rádio comunitária; caminhadas guiadas; mapa de problemas da vizinhança, entre outros. Nessa fase, a participação do Conselho Comunitário de Segurança (Conseg) é fundamental, por meio da realização de reuniões, buscando

mobilizar o maior número possível de pessoas diferentes para participar do processo de identificação de problemas.

Finalizado a etapa de levantamento de problemas na reunião, passa-se a listar todos os problemas identificados, agregando aqueles identificados por meio de outras estratégias para, em seguida, priorizar os problemas analisando sua gravidade, urgência e tendência (potencial de crescimento do problema).

Selecionado o problema prioritário, parte-se para a fase de análise. Inicialmente, deve-se gerar conhecimento sobre o problema para que seja possível sugerir suas prováveis causas. Mostra-se fundamental envolver o maior número possível de pessoas que conhecem o problema para que sugiram suas causas.

Na fase de resposta, deve-se estabelecer a solução mais adequada para o problema e implementá-la. Deve-se, assim, encontrar ações ou alternativas que possam contribuir para a solução do problema, rever as descobertas sobre os três lados do triângulo de análise de problemas (vítima, infrator e ambiente) e desenvolver ações para lidar, pelo menos, com dois lados do triângulo. A resposta deve ser pautada e monitorada por um plano de ação que inclua respostas preventivas e repressivas.

A última etapa compreende a avaliação do sucesso das estratégias utilizadas, comparando a situação inicial identificada na análise do problema com a situação pós-aplicação das respostas, tendo por base os indicadores definidos no plano de ação. Por isso, o resultado da etapa de avaliação serve como parâmetro para rever o planeja-

mento executado, identificar falhas no processo de planejamento, corrigir eventuais ações que se mostraram inócuas ou ainda redimensionar os indicadores de avaliação propostos.

Ao final, o POP nº 103 determina a produção de documento consolidando todo o conhecimento produzido para a resolução do problema.

### **O CASO DA 1ª COMPANHIA DO 4º BATALHÃO DE POLÍCIA MILITAR (1ª CIA/4º BPM)**

Em 2 de fevereiro de 2012, na segunda reunião do recém-criado Conselho Comunitário de Segurança do Centro de Florianópolis (Conseg-Centro), na circunscrição da 1ª Cia/4º BPM, iniciava-se a experiência do emprego do Posp como uma das estratégias de policiamento. Utilizando-se da metodologia conhecida como Iara, o Conseg-Centro passou a implementar e desenvolver projeto pioneiro na área de segurança pública brasileira. O Conseg-Centro tem como abrangência o centro de Florianópolis e é composto por empresas, escolas, associações, órgãos públicos, entidades representativas e organizações não governamentais (CAMPOS, 2013). Todo o processo e os atos descritos a seguir decorrem de dados e informações colhidos de atas de reuniões do Conseg-Centro.

#### ***Identificação do problema***

O processo começou com uma palestra de sensibilização aos membros do Conseg-Centro, em que foram repassados e explicados, de forma detalhada, os procedimentos futuros para operacionalização do Posp e a aplicação do método Iara. Na ocasião, ao se transmitirem conhecimentos de prevenção situacional, de criminologia ambiental e de prevenção por meio do dese-

inho urbano, buscou-se despertar nos membros do Conseg a necessidade de atuar sobre as causas do problema, adotando uma postura proativa e com ação sobre os aspectos motivadores e geradores, e não apenas remediando as consequências do problema. Não por outro motivo que se destacou a necessidade de importar a lógica da saúde para a segurança pública, pois na área da saúde, qualquer que seja o problema, o tratamento pode ir além da remediação de sintomas, almejando descobrir e sanar as causas do problema. Quando se tem uma dor de cabeça, por exemplo, o médico pode prescrever medicamentos para alívio da dor e restringir-se a remediar consequências. Mas ele pode, adicionalmente, solicitar exames para diagnosticar a causa da dor de cabeça a fim de encontrar uma solução efetiva para o problema.

Uma vez realizado o nivelamento de conhecimento, ampliando e delimitando a compreensão de que o problema de segurança pública não está restrito a crimes, no dia primeiro de março de 2012 categorizaram-se os atores que compõem o bairro Centro em sete segmentos. Nesse sentido, buscando heterogeneidade, os membros do Conseg-Centro foram agrupados para aplicar o questionário identificador de problema em hotéis, bares e restaurantes, escolas, entidades, escritórios e clínicas, além de moradores, condomínios e transeuntes (CAMPOS, 2013).

Nessa etapa, estabeleceu-se como fundamental chamar e mobilizar os membros do Conseg e os mais variados segmentos relevantes da vida no centro de Florianópolis, descentralizando a tomada de decisão e sedimentando a corresponsabilidade de todos. Essa fase

de identificação do problema trouxe como objetivo a aplicação de 420 questionários nos segmentos mencionados. Torna-se importante registrar que a aplicação dos questionários se deu de maneira diferenciada em cada segmento, buscando usar a estratégia com mais fácil acesso ao público-alvo. Destarte, utilizaram-se visitas e entrevistas nos segmentos de hotéis, bares e restaurantes; de moradores e condomínios; e de escolas. De modo complementar, usaram-se os cadastros existentes nas entidades representativas para enviar mala direta e assim colher informações das entidades e dos escritórios e clínicas. Os estabelecimentos comerciais utilizaram seu serviço de telemarketing para colher informações. Por fim, em relação aos transeuntes, uma pesquisa de campo entrevistou e conversou informalmente com pessoas que transitavam em vias públicas do centro de Florianópolis (CAMPOS, 2013).

Os dados obtidos nos questionários foram tabulados, sendo identificados sete problemas recorrentes: roubo ao comércio, problemas relacionados com pessoas em situação de rua, roubo a estudantes, furto ao comércio, problemas relacionados ao Parque da Luz, consumo de drogas ilícitas e roubo ao transeunte. De acordo com o método Iara, deve-se atacar um problema por vez, assim, foram realizados debates sobre os problemas e, posteriormente, aplicada a Matriz GUT.

Ressalta-se que o uso da Matriz GUT, em cada um dos problemas, foi precedido por debates entre os membros do Conseg-Centro a fim de trocar experiências e conhecimentos sobre cada assunto. A média aritmética obtida com essa ferramenta, conforme preenchimen-

to pelos membros do Conseg-Centro, levou à seguinte priorização: 1. problemas relacionados com pessoas em situação de rua; 2. roubo a comércio; 3. furto a comércio; 4. consumo de drogas nas escolas e imediações; 5. roubo a estudante; 6. roubo a transeunte; 7. crimes e desordens no Parque da Luz.

Uma das dificuldades enfrentadas nessa fase foi a tendência de algumas pessoas ou grupos de tentar eleger seu problema específico, e não o principal problema do bairro. Quando se identificou esse tipo de discurso, tentou-se esclarecer sobre a metodologia Iara e a função do Conseg como voltados às necessidades da comunidade e não de interesses individuais (CAMPO, 2013).

### *Análise do problema*

Nessa fase, conforme ocorreu em todas as etapas, os trabalhos foram abertos sempre realizando um *feedback* de todas as ações desenvolvidas a fim de não se perder de foco o desenvolvimento da metodologia em busca do objetivo, que a este ponto se firmou como contribuir e construir soluções para os problemas advindos das pessoas em situação de rua, como consumo de drogas, ameaça, presença de “flanelinhas”, roubos, entre outros. Isso posto, coletaram-se informações, com visitas a locais ocupados por moradores de rua, e promoveu-se uma reunião do Conseg-Centro com os líderes do Movimento dos Moradores de Rua de SC em 10 outubro de 2012. Essa reunião constituiu uma das experiências mais marcantes do processo, permitindo perceber o problema em análise a partir de um novo olhar.

Verificou-se que os moradores de rua utili-

zavam os imóveis abandonados como lar; identificou-se que muitos eram dependentes químicos; causavam transtornos e espalhavam sujeira quando remexiam o lixo produzido por restaurantes; muitos não conseguiam exercer qualquer ofício e viviam de esmola e catando lixo; não havia amparo da família nem de órgãos públicos para essas pessoas. Outro ponto levantado foi a falta de serviços públicos no período noturno e na madrugada para ajudar os moradores de rua, que ficavam, então, desassistidos durante mais da metade do dia (CAMPOS, 2013).

Após esse conhecimento sobre hábitos e problemas que se relacionavam direta ou indiretamente com moradores de ruas, as causas desses problemas passaram a ser examinadas. Todos os participantes podiam opinar. Assim, foi feita uma diagramação para relacionar causa e efeitos de todos os problemas sugeridos (CAMPOS, 2013).

Os membros do Conseg-Centro opinaram sobre todas as possíveis causas que contribuiriam para o problema, as quais foram divididas em seis categorias: vítima (comportamento), ambiente, infratores, Polícia Militar, Polícia Civil e outros órgãos. Depurou-se, então, cada causa levantada e, após muito debate e deliberação pelos membros do Conseg-Centro, foram resumidas as principais causas para o problema em tela.

### ***Respostas às causas do problema***

Com as causas delimitadas, o Conseg-Centro passou a desenvolver o seu plano de ação. Estabeleceu-se que, para cada causa, uma medida seria desenvolvida, o que contribuiria para o alcance de uma solução ao problema.

As ações previstas buscaram conciliar ações preventivas e reativas, apresentando medidas a curto, médio e longo prazos. Para a escolha das possíveis ações, dentre as sugestões feitas pelos participantes, um dos critérios residia na facilidade e no baixo custo da implantação, para fugir de alternativas quiméricas. Nesse cenário, podem-se citar algumas ações como a cartilha cidadã e a destinação de imóveis abandonados.

Percebendo-se a falta de informação e que a atitude de algumas pessoas agravavam os problemas, foi confeccionada uma cartilha explicativa denominada “Cartilha Cidadã nº 1 – Morador de Rua: personagem solitário e anônimo”. Esse material explicava quem são os moradores de rua, por que estão nessa situação, seus direitos, e como o cidadão comum pode ajudá-los. Foram impressas mil unidades dessa cartilha, em papel A4, com custo total de R\$ 1.100,00 (CAMPOS, 2013). Destaca-se que a cartilha sedimenta o direito da população em situação de rua, mas rompe com a lógica do assistencialismo como solução.

Em relação aos imóveis abandonados, realizou-se uma parceria com o Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) para se adotar uma postura de intolerância aos imóveis abandonados no centro de Florianópolis. Após a identificação e análise local pelo membro do MPSC, os proprietários foram intimados pelo órgão por ofício a lacrar, revitalizar ou demolir o imóvel, sob pena de demolição pela própria prefeitura, com posterior cobrança dos custos ao proprietário omissor.

A destinação de imóveis abandonados, em contrapartida, fortaleceu a parceria en-

tre Ministério Público, Conseg-Centro e Polícia Militar.

A parceria da Polícia Militar tem sido fundamental não só para o planejamento das ações em relação aos moradores de rua, como a efetivação de medidas concretas visando à equação do problema. As primeiras iniciativas, nesse campo, a propósito, partiram da própria Polícia Militar, que foram encampadas e aprimoradas ao longo dos debates havidos, estabelecendo-se, então, esse tripé vencedor entre Polícia Militar, Ministério Público e Conseg (PALADINO, 2013).

A Polícia Militar e o Conseg-Centro efetuaram o levantamento de informações na comunidade, consultaram os documentos operacionais da Polícia Militar e as guarnições de radiopatrulha sobre imóveis abandonados na região central de Florianópolis. Simultaneamente, o local passou por identificação e o relatório com registro fotográfico foi encaminhado ao Ministério Público. De posse de tal relatório, os órgãos envolvidos (Conseg, Ministério Público, Secretaria Municipal de Assistência Social e Polícia Militar) realizaram uma “ronda cidadã”, com a visita do local para subsidiar os procedimentos seguintes. Nesta esteira, o Ministério Público notificou o proprietário de um dos imóveis, concedendo prazo para que o lacrasse, revitalizasse ou demolisse, sob pena de demolição pela própria prefeitura, conforme já mencionado (CAMPOS, 2013).

Quanto ao lixo descartado pelos restaurantes, a Companhia Melhoramentos da Capital (Comcap), responsável pela coleta de resíduos sólidos e pela limpeza pública de Florianópolis,

instituiu um horário especial para a coleta de lixo após o término do expediente do comércio. Desse modo, evitou-se que moradores de rua fossem catar e espalhar lixo à noite pelas ruas.

A parceria com a Secretaria Municipal de Saúde, por meio do Centro de Atenção Psicossocial (Caps), ampliou o atendimento a dependentes químicos, que se tornou ininterrupta (24 horas). Isso porque se percebeu que o serviço deixava de atender boa parte dos necessitados, os quais enfrentavam maiores dificuldades em relação ao vício nos períodos da noite e na madrugada, quando o Caps estava fechado.

Outra parceira importante foi a estabelecida com a Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc), por meio do “Projeto Novo Rumo”, que criou oficinas ensinando profissões e ocupações aos moradores de rua.

O Conseg também contou com o apoio da Secretaria de Assistência Social, através do Centro POP. O Centro oferece atendimento diurno – refeições, local para banho e vestuário – à população em situação de rua, além de atendimento médico e psicológico, visando à reinserção no mercado de trabalho.

As parcerias são a chave de todo esse processo, pois a PMSC sozinha não teria condições de aplicar o mesmo nível de resposta sozinha, seja por falta de competência legal, seja por falta de recursos humanos e materiais.

### *Avaliação do processo*

Destaca-se que o plano de ação estabelecido trouxe em seu bojo outras medidas, para além da cartilha cidadã e da destinação dos imóveis

abandonados. Algumas medidas, como a casa de acolhimento, o serviço de atendimento 24h, entre outras, por serem estruturantes e demandarem maiores dispêndios, encontram-se em processo de operacionalização.

No tocante às ações já concretizadas, a exemplo das medidas mencionadas, o processo de avaliação se deu por reuniões e deliberações dos membros do Conseg-Centro e órgãos parceiros, a fim de verificar se as metas foram atingidas. A este ponto, convém tecer que a cartilha cidadã efetivamente atingiu o público-alvo, conseguindo inclusive ampla abertura na mídia. A mudança comportamental se dá de maneira lenta, porém progressiva. Nesse sentido, a cartilha cidadã –por sua distribuição nas ruas do centro, ou por sua publicação nas mídias impressa, televisiva e falada, ou ainda por meios de comunicação digitais – contribui para disseminar conhecimentos e produzir mudanças culturais.

No que concerne à destinação de imóveis abandonados, a avaliação se deu também por reuniões e deliberações dos membros do Conseg-Centro e órgãos parceiros, mas agregou a incidência de ocorrências da Polícia Militar nos locais. De igual modo, o aspecto ambiental, com a demolição ou a restauração e revitalização de todos os imóveis identificados, evidencia que a meta foi alcançada. Conforme pontua Paladino (2013),

Os resultados têm sido auspiciosos. A partir da identificação dos proprietários de imóveis abandonados, tem-se obtido êxito na regularização dessas edificações, com o seu cercamento, fechamento ou mesmo demolição. Já temos contados mais de uma

dúzia de imóveis que lograram regularização. O trabalho é árduo, mas deve ser contínuo. A parceira, sem dúvida alguma, é a chave do sucesso.

Em síntese, infere-se que os resultados almejados foram alcançados, de maneira que as medidas contribuíram para reduzir os problemas relacionados a pessoas em situação de rua. Contudo, até pelo fato de o processo ser recente, ainda não se concretizaram todas as ações previstas, e sua etapa de avaliação ainda não foi finalizada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A utilização do Posp e do método Lara vem ganhando força em todo o mundo e, mais especificamente, dentro da PMSC. É um modelo moderno de policiamento, alinhado com a filosofia da polícia comunitária, cujo método de operacionalização, o Lara, vem apresentando resultados satisfatórios.

O método confere eficiência ao policiamento, pois otimiza recursos materiais e humanos, e busca parcerias, reconhecendo a dificuldade na gestão do problema de segurança pública. A responsabilidade, desse modo, não é apenas da polícia, mas de toda a sociedade e dos demais órgãos da administração pública. E, principalmente, o método permite atuar sobre as causas geradoras dos problemas e não apenas de maneira sintomática e repressiva.

Demonstrou-se no presente trabalho que a PMSC está focada na utilização do Posp, com a sedimentação no Plano de Comando, criação do POP nº 103 e adoção de parce-

rias com Consegs para a operacionalização da estratégia de policiamento por meio do método Iara.

No estudo de caso, apesar de o projeto ser recente, percebe-se o sucesso das parcerias da Polícia Militar e do Conseg-Centro, demonstrando a viabilidade do Posp pautado na metodologia Iara, o que por sua vez revela uma possibilidade de expansão para outros Conselhos Comunitários do Estado.

Outro aspecto importante da aplicação do Iara corresponde ao planejamento de ações propiciado pelo método, o que é essencial para o funcionamento atuante e motivado do conselho. Nesse sentido, o rápido *feedback* do processo, ao menos mensal, e o estímulo à

participação dos membros do Conseg contribuem para que todos participem, interajam e se sintam valorizados.

Ressalta-se, por fim, que a adoção dessa metodologia permitiu afastar os interesses pessoais dos membros Conseg dos atos que passaram a dirigir as ações do Conselho. Os interesses do grupo suplantaram os interesses individuais. Em outras palavras, a abordagem técnica dos problemas de segurança pública permitiu dar efetividade ao Conseg, deixando de lado a percepção de essa instância ser um balcão de reclamações à medida que se identifica o problema coletivo, analisam-se suas causas e constrói-se em parceria um plano de ação com metas definidas, que passa a estar em constante processo de avaliação.

## Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério da Justiça. **Curso de policiamento orientado para o problema**. Brasília (DF), 2009.

CAMPOS, Ricardo. **Utilização do método lara pelo Conseg do Centro de Florianópolis**. Florianópolis, 19 jun. 2013. Entrevista concedida a Igor Araújo B. de Moraes.

CLARKE, Ronald V.; ECK, John E. **Análise de crime para solucionadores de problemas em 60 pequenos passos**. Trad. Alessandro Souza Soares. Disponível em: <<http://www.popcenter.org/library/reading/PDFs/60steps-portuguese.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2013.

DALMARCO, Vânio Luiz. **Prevenção ao crime: uma estratégia para tornar as comunidades mais seguras**. Santa Catarina, 2004. Disponível em: <<http://biblioteca.pm.sc.gov.br>>. Acesso em: 22 out. 2012.

HIPÓLITO, Marcello Martinez; TASCÁ, Jorge Eduardo. **Superando o mito do espantalho: uma polícia orientada para a resolução dos problemas de segurança pública**. Florianópolis: Insular, 2012.

MAFRA, Carlos Alberto. **Instalação de residências para policiais militares em estabelecimentos de ensino: uma concepção de policiamento orientado para a solução de problemas**. Disponível em: <<http://biblioteca.pm.sc.gov.br>>. Acesso em: 22 out. 2012.

GOLDSTEIN, Herman. **Policinando uma sociedade livre**. Trad. Marcello Rollemberg. São Paulo: Edusp, 2003.

MARCINEIRO, Nazareno. **Polícia comunitária: construindo segurança nas comunidades**. Florianópolis: Insular, 2009.

MONET, Jean-Claude. **Polícias e sociedades na Europa**. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros. 2 ed. São Paulo: Edusp, 2002.

PALADINO, Daniel. **Parceria do MPSC com o Conseg do Centro de Florianópolis**. Florianópolis, 20 jun. 2013. Entrevista concedida a Igor Araújo Barros de Moraes.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI**. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Segurança Pública. Polícia Militar de Santa Catarina. **Plano de Comando**. Florianópolis, nov. 2011.

SKONIECZNY, Turíbio. **O policiamento orientado para a solução de problemas (Posp) como ferramenta para a polícia comunitária na cidade de Lages (SC)**. Florianópolis, 2009. Disponível em: <<http://biblioteca.pm.sc.gov.br>>. Acesso em: 22 out. 2012.

TASCÁ, Jorge Eduardo. **Policciamento orientado para o problema: uma proposta de implementação na Polícia Militar de Santa Catarina**. Florianópolis, 2010. Disponível em: <<http://biblioteca.pm.sc.gov.br>>. Acesso em: 22 out. 2012.

# Policimento Orientado à Solução de Problemas na Polícia Militar do Estado de Santa Catarina – Brasil

Igor Araújo Barros de Moraes e Thiago Augusto Vieira

## Resumen

**El servicio policial orientado a la solución de problemas en la Policía Militar del Estado de Santa Catarina**

*Además de explicar el servicio policial orientado a la solución de problemas, utilizado por la 1ª Compañía del 4º Batallón de Policía Militar del Estado de Santa Catarina, y su metodología como estrategia y herramienta de preservación del orden público, el presente estudio pretende mostrar y diseminar una alternativa de servicio policial complementario al método tradicional, esencialmente reactivo. La investigación, que comprende un estudio de caso, reveló una evolución de la forma del ejercicio policial, hacia la prevención mediante el acercamiento a la población, sedimentando cooperaciones que procuran actuar de manera creativa sobre las causas del problema y dirigiendo la actividad a la construcción de soluciones que busquen generar calidad de vida. Se explica que la adopción del servicio policial orientado a la solución de problemas como estrategia complementaria al tradicional se constituye en importante herramienta de gerenciamiento para acciones de policía ostensiva, alejando el empirismo y convirtiendo la provisión de seguridad a la sociedad catarinense en técnica y profesional.*

**Palabras clave:** Servicio policial orientado a la solución de problemas. Estrategias de servicio policial. Policía Militar.

## Abstract

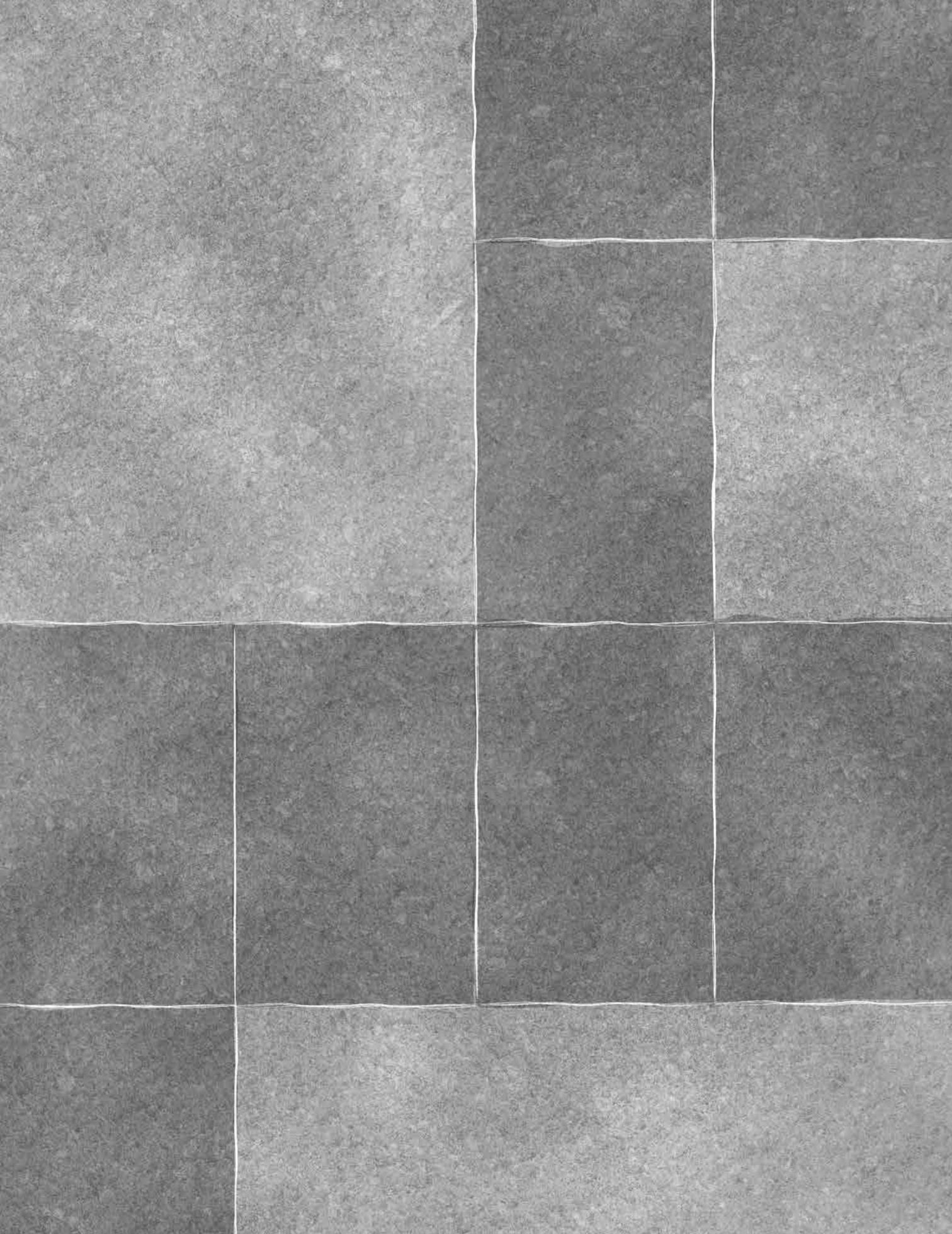
**Problem-Oriented Policing and the Military Police of the State of Santa Catarina**

*This paper aims to present and disseminate Problem-Oriented Policing as a strategy and tool for preserving public order. This approach was adopted by the First Company of the Fourth Battalion of the Military Police of the State of Santa Catarina as alternative policing, supplementary to traditional, reactive policing methods. The case study under analysis revealed that effective policing improvement was achieved. Police officers shifted focus on to prevention, improved their relationship with community members, and partnerships were established between these two groups in search of creative solutions to address the causes of their problems and to improve general quality of life. The adoption of Problem-Oriented Policing as a supplementary strategy to traditional policing proved to be an important management tool for patrolling purposes. This new approach avoids empiricism and encourages the provision of more technical and professional public safety services for the citizens of the State of Santa Catarina.*

**Keywords:** Problem-Oriented Policing. Policing strategies. Military Police.

**Data de recebimento:** 27/11/2013

**Data de aprovação:** 14/06/2014



## Escopo e política editorial

A **Revista Brasileira de Segurança Pública** é a revista semestral do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e tem por objetivo a produção de conhecimento e a reflexão no campo da segurança pública no Brasil e exterior. Os autores(as) dos artigos podem ser pesquisadores, policiais e/ou demais profissionais da área que tenham desenvolvido pesquisas científicas dentro de suas respectivas instituições e desejem disseminar resultados. Pretende-se promover o intercâmbio de informações qualificadas no que tange às relações entre segurança pública, violência e democracia, focando em políticas implementadas na área, policiamento, ensino policial, monitoramento e avaliação de dados, justiça criminal e direitos humanos. Especialistas nacionais e estrangeiros podem ser convidados a conceder entrevistas ou depoimentos para a publicação.

## Instruções aos autores

- 1** Os trabalhos para publicação na Revista Brasileira de Segurança Pública devem ser inéditos no Brasil e sua publicação não deve estar pendente em outro local. Deverão ter entre 20 e 45 mil caracteres com espaço, consideradas as notas de rodapé, espaços e referências bibliográficas.
- 2** Os trabalhos deverão ser enviados através do sistema on-line de gestão da Revista Brasileira de Segurança Pública, disponível em <http://revista.forumseguranca.org.br/>. Para tanto, os autores devem realizar um cadastro, que permitirá o acesso à área de submissão de trabalhos, bem como permitirá o acompanhamento de todo o processo editorial. Toda a comunicação com os autores que submeterem o trabalho através do sistema será realizada por meio da ferramenta.
- 3** Recomenda-se a utilização de editores de texto que gravam em formatos compatíveis tanto com programas amplamente disseminados quanto, prioritariamente, com softwares de código aberto.
- 4** As opiniões e análises contidas nos textos publicados pela Revista Brasileira de Segurança Pública são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a posição do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. A Revista Brasileira de Segurança Pública reserva-se todos os direitos autorais dos artigos publicados, inclusive os de tradução, permitindo, entretanto, sua posterior reprodução com a devida citação da fonte.
- 5** Todos os trabalhos serão submetidos ao Comitê e ao Conselho Editorial da Revista, que terão a responsabilidade pela apreciação inicial dos textos submetidos à publicação.
- 6** O Comitê Editorial da Revista Brasileira de Segurança Pública pode, a qualquer tempo, solicitar apoio de consultores AD HOC, sempre especialistas no tema do artigo submetido, para emissão de pareceres de avaliação sobre os textos encaminhados. Cada artigo receberá a avaliação de dois pareceristas, sendo os pareceres em blind review, portanto, sem a identificação dos autores ou dos pareceristas. Estes pareceristas podem aceitar recusar ou rerepresentar o original ao autor com sugestões de alterações.
- 7** Os trabalhos poderão, ALTERNATIVAMENTE, ser enviados por correio, cuja correspondência deverá ser enviada para a sede do Fórum, localizada à Rua Mário de Alencar, 103, Vila Madalena, São Paulo / SP, CEP 05436-090. Nesse caso, os textos deverão ser enviados em CD-R ou CD-RW e duas cópias impressas em papel A4 e deverão ser precedidos por uma folha de rosto onde se fará constar: o título do trabalho, o nome do autor(a) (ou autores), endereço, telefone, e-mail e um brevíssimo currículo com principais títulos acadêmicos, e principal atividade exercida, cidade, estado e país do autor. Recomenda-se que o título seja sintético. Qualquer identificação de autor(a) deve constar em folha ou arquivo separado.
- 8** A revista não se obriga a devolver os originais das colaborações enviadas por correio.
- 9** Após aprovação do trabalho para publicação, o(s) autor(es) deverão enviar a “Declaração de responsabilidade e transferência de direitos autorais”, assinada por todos os autores. A declaração pode ser enviada por e-mail, escaneada em formato .jpg, ou para a sede do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. O modelo da declaração encontra-se disponível ao final das regras de publicação e no link: <http://www2.forumseguranca.org.br/arquivos/declaracaorb.pdf>

## critérios bibliográficos

### Resenhas

Serão aceitas resenhas de livros publicados no Brasil, no máximo, há dois anos e no exterior, no máximo, há três anos, além de conter a referência completa do livro.

### Artigos

Deverão ser precedidos por um breve resumo, em português e em inglês, e de um Sumário;

Palavras-chave deverão ser destacadas (palavras ou expressões que expressem as idéias centrais do texto), as quais possam facilitar posterior pesquisa ao trabalho na biblioteca.

Serão aceitos artigos escritos nas línguas portuguesa e espanhola. Artigos escritos em inglês ou francês poderão ser submetidos para avaliação, mas, se aprovados, serão traduzidos para a língua portuguesa;

Não serão devidos direitos autorais ou qualquer remuneração pela publicação dos trabalhos em nossa revista, em qualquer tipo de mídia impressa (papel) ou eletrônica (Internet, etc.). A simples remessa do original para apreciação implica autorização para publicação pela revista, se obtiver parecer favorável.

### Quadros e tabelas

A inclusão de quadros ou tabelas deverá seguir as seguintes orientações:

a/ Quadros, mapas, tabelas etc. em arquivo Excel ou similares separado, com indicações claras, ao longo do texto, dos locais em que devem ser incluídos.

b/ As menções a autores, no correr do texto, seguem a forma-(Autor, data) ou (Autor, data, página).

c/ Colocar como notas de rodapé apenas informações complementares e de natureza substantiva, sem ultrapassar 3 linhas.

### Referências bibliográficas

As referências bibliográficas devem ser citadas ao final do artigo, obedecendo aos seguintes critérios: Livro: sobrenome do autor (em caixa alta) /VÍRGULA/ seguido do nome (em caixa alta e baixa) /PONTO/ data entre parênteses /VÍRGULA/ título da obra em itálico /PONTO/ nome do tradutor /PONTO/ nº da edição, se não for a primeira /VÍRGULA/ local da publicação /VÍRGULA/ nome da editora /PONTO.

**Artigo:** sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como no item anterior) / “título do artigo entre aspas /PONTO/ nome do periódico em itálico /VÍRGULA/ volume do periódico /VÍRGULA/número da edição /DOIS PONTOS/ numeração das páginas.

**Coletânea:** sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como nos itens anteriores) / título do capítulo entre aspas /VÍRGULA/ in (em itálico)/ iniciais do nome, seguidas do sobrenome do(s) organizador(es) /VÍRGULA/ título da coletânea, em itálico /VÍRGULA/ local da publicação/VÍRGULA/ nome da editora /PONTO.

**Teses acadêmicas:** sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como nos itens anteriores) /VÍRGULA/ título da tese em itálico /PONTO/ grau acadêmico a que se refere /VÍRGULA/ instituição em que foi apresentada /VÍRGULA/ tipo de reprodução (mimeo ou datilo) /PONTO.

Os critérios bibliográficos da Revista Brasileira de Segurança Pública tem por base a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

## Declaração de Responsabilidade e Transferência de Direitos Autorais

Utilize o modelo abaixo, preencha e envie de forma digitalizada (.JPG) como documento complementar através do sistema on-line.

Se preferir encaminhar por fax ou correio, também poderá fazê-lo para a sede do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, localizada na Rua Mário de Alencar, 103 – Vila Madalena – São Paulo – SP – Brasil; Cep: 05436-090.

### Declaração de Responsabilidade e Transferência de Direitos Autorais

**Primeiro autor:** \_\_\_\_\_

**Título do artigo:** \_\_\_\_\_

**Nomes de todos os co-autores na ordem que aparecem no artigo:**

**1. Declaração de Responsabilidade** - Garanto que em caso de vários autores, obtive, por escrito, autorização para assinar esta declaração em seu nome e que todos os co-autores leram e concordaram com os termos desta declaração. - Certifico que o artigo representa um trabalho inédito e que nem este manuscrito, em parte ou na íntegra, nem outro trabalho com conteúdo substancialmente similar, de minha autoria, foi publicado ou está sendo considerado para publicação em outra revista, que seja no formato impresso ou eletrônico. - Atesto que, se solicitado, fornecerei ou cooperarei na obtenção e fornecimento de dados sobre os quais o artigo está sendo baseado, para exame dos editores. - Certifico que todos os autores participaram suficientemente do trabalho para tornar pública sua responsabilidade pelo conteúdo. No caso de artigos com mais de seis autores a declaração deve especificar o(s) tipo(s) de participação de cada autor, conforme abaixo especificado:

- (1) Contribuí substancialmente para a concepção e planejamento do projeto, obtenção de dados ou análise e interpretação dos dados;
- (2) Contribuí significativamente na elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo;
- (3) Participei da aprovação da versão final do manuscrito.

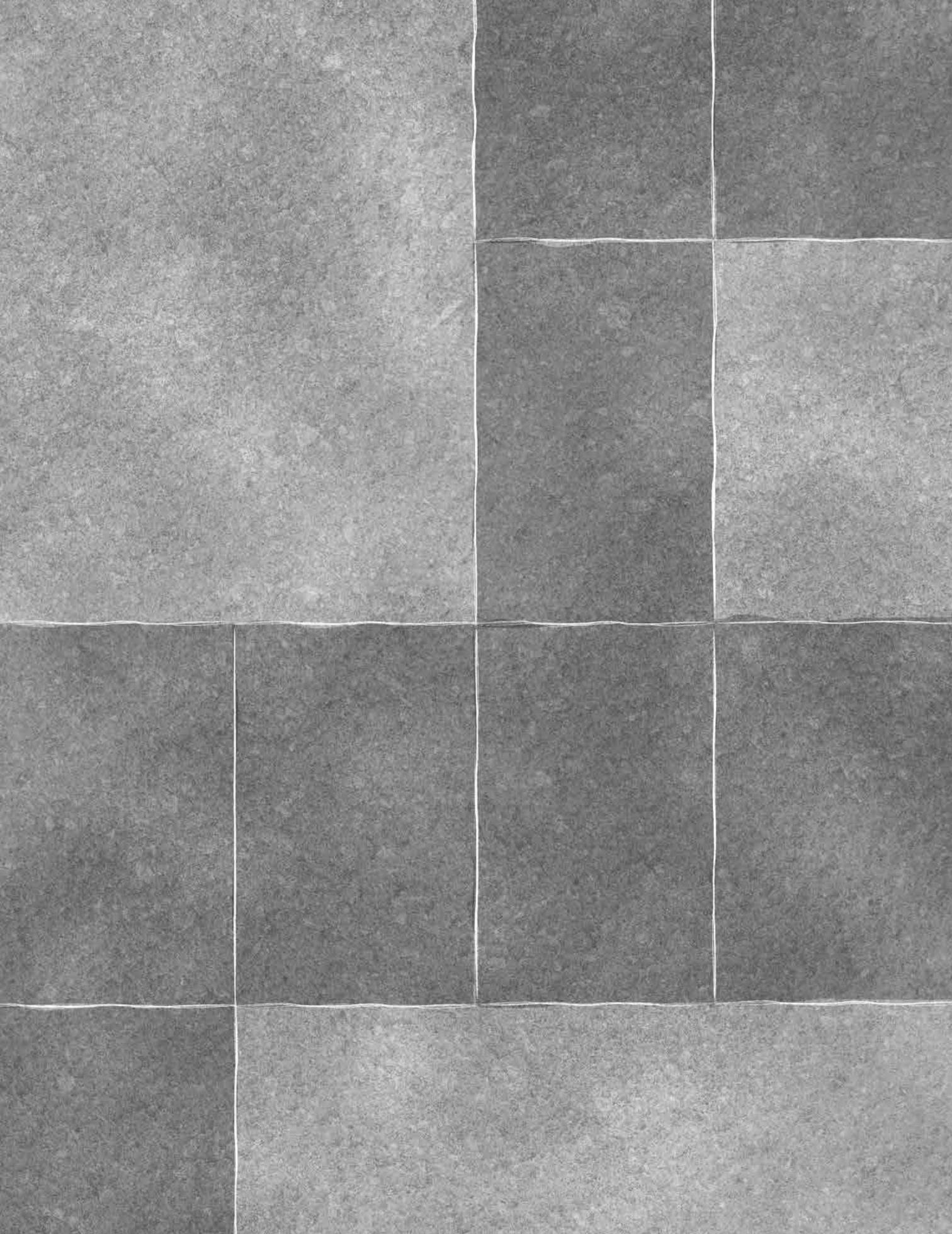
**Assinatura de todos os autores:**

**Data:** \_\_\_\_\_

**2. Transferência de Direitos Autorais** – Declaro que em caso de aceitação do artigo, concordo que os direitos autorais a ele referentes se tornarão propriedade exclusiva da Revista Brasileira de Segurança Pública, vedada qualquer reprodução, total ou parcial, em qualquer outra parte ou meio de divulgação, impressa ou eletrônica, sem que a prévia e necessária autorização seja solicitada e, se obtida, farei constar o devido agradecimento à Revista Brasileira de Segurança Pública.

**Assinatura de todos os autores:**

**Data:** \_\_\_\_\_





**FÓRUM BRASILEIRO DE  
SEGURANÇA PÚBLICA**