

Desconstruindo paradigmas: a experiência do projeto QSL¹

Hildebrando R. Saraiva Jr

Hildebrando Saraiva é graduando em Direito e inspetor de Polícia há seis anos, foi lotado, durante esse tempo, em unidades pertencentes ao Programa Delegacia Legal. No último ano, com recursos oriundos do FBSP, desenvolveu o projeto QSL em parceria com outros policiais. ✉ hildebrandosaraiva@yahoo.com.br

Resumo

Este artigo faz uma breve descrição do Programa Delegacia Legal, implementado na Polícia Civil do Rio de Janeiro, com ênfase na capacitação permanente dos policiais. Analisam-se os instrumentos usados nessa qualificação, propondo um novo modelo de aperfeiçoamento profissional capaz de superar a resistência policial e elaborar uma perspectiva democrática da tarefa policial. Considerando que o trabalho policial conta, por natureza, com grande autonomia e discricionariedade, o texto reflete a importância de englobar os policiais nas mudanças propostas.

Palavras-Chave

Polícia Civil. Programa Delegacia Legal. Qualificação profissional. Formação policial.

No Rio de Janeiro, observa-se, desde 1999, a implementação do Programa Delegacia Legal. Trata-se de uma iniciativa do governo estadual, que visa reestruturar organizacional e funcionalmente as delegacias policiais, buscando alcançar alterações na relação entre a Polícia Civil e o cidadão que a aciona, no sentido de dar maior transparência às atividades policiais e aumentar a confiança da população na polícia.²

Desde a implementação do programa, a rotina de trabalho foi profundamente alterada, deixando de existir a estrutura tradicional da delegacia, dividida em núcleos de investigação e cartório. Nas delegacias “tradicionais”, há uma separação entre um setor que “registra” as ocorrências e outro que “investiga”, o que motivaria um não comprometimento com a inserção dos dados no registro e uma relação superficial com o ofício, que seria compreendido não como *fim*, mas sim como atividade *meio*.

O trâmite dos procedimentos da delegacia convencional inicia-se por um policial que fica no balcão logo na entrada da delegacia para atender ao público que demanda as atividades policiais. (...) esse policial estava responsável por atender às ocorrências policiais (principal função a ele destinada), por atender a maior parte dos telefonemas que são dirigidos à delegacia ou a alguém que esteja necessitando de uma informação, e por dirigir essas pessoas aos setores que deveriam procurar na delegacia, caso fosse necessário.

A chave da carceragem da delegacia também ficava com esse policial do atendimento, de forma que eram inúmeras as funções que ele acumulava (PAES, 2006, p.61).

Nas Delegacias Legais, os policiais que fazem os registros são os responsáveis pelo andamento das investigações; a intenção era diminuir a distância entre o comunicante da ocorrência policial e o funcionário responsável pelo andamento de tal investigação. Acreditava-se que tais alterações pudessem provocar um maior envolvimento do policial responsável pelo registro do fato, além de possibilitar a identificação de responsabilidades nos inquéritos e procedimentos.

Com o advento do novo modelo, foram extintas também as carceragens no interior das delegacias. O programa previa a construção de Casas de Custódia para receber os presos daí oriundos. Os presos “foram remanejados para onze casas de custódia (três no complexo penitenciário de Bangu, uma em Campos, duas em Bangu, e uma em Magé, Japeri, Itaperuna, Volta Redonda e Benfica)”³. Com isso, um efetivo representativo de policiais foi liberado da função de carcereiros, passando a exercer tarefas próprias da função policial dentro das delegacias, como o atendimento ao público na confecção dos Registros de Ocorrência ou na investigação de inquéritos.

O Balcão de Atendimento – responsável pelo primeiro atendimento ao cidadão que entra em uma delegacia – é composto por pro-

fissionais e estudantes das áreas de humanas, como psicologia ou serviço social. Com isso, pretendia-se criar uma filtragem, humanizando o primeiro contato, quando as pessoas vitimizadas chegam nervosas ou descontroladas, e, ao mesmo tempo, liberar os policiais para as “tarefas específicas de policial”.

Da mesma forma, “para reduzir o envolvimento dos policiais em atividades de natureza administrativa foi criada a função de ‘síndico de delegacia’: um técnico não policial para cuidar da manutenção predial, do estoque de materiais e de funcionamento de equipamentos”.⁴

Parece ficar clara a intenção do programa de reservar ao exercício policial sua essência e competência: a investigação criminal. Livrando os policiais de tarefas não-essenciais (administrativas, custódia de presos, triagem no atendimento), o programa visa resgatar uma função primordial da polícia judiciária: a apuração de crimes, a prática investigativa.

As mudanças alcançaram até mesmo os prédios das delegacias, que, a partir do programa, foram padronizados, dando maior conforto ao policial de plantão – com a instalação de aparelhos de ar-condicionado, dormitórios e banheiros próprios – e tornando o espaço das delegacias um ambiente funcional e transparente. Ao contrário das delegacias tradicionais, onde o atendimento e a investigação eram realizados a portas fechadas, nas delegacias legais os policiais trabalham em um grande salão, em mesas separadas por divisórias, deixando seus atos permanentemente sob controle e supervisão, contraditoriamente à lógica do sigilo e do segredo.

É interessante perceber que, conjuntamente, foram instalados bebedouros e telefones públicos no interior da delegacia, caracterizando uma mudança qualitativa na compreensão de polícia e serviço público. O interior do prédio, antes “privado”, passa a ser um espaço “público”. Muitas pessoas passaram a entrar nas delegacias simplesmente para usar o banheiro ou os telefones.

Não se trata de uma questão menor: tais medidas colaboram para a maior percepção da função pública da polícia e criam mecanismos reais às tentações obscurantistas e à antiga lógica de que a polícia deve proteger-se, blindar-se, fechar-se para a população em geral.

Conforme nos explicita Rolim (2007, p. 33):

Em poucas áreas, como nas políticas de segurança pública, os espaços para inovação são tão estreitos e o apego à tradição tão consolidado. Lidamos, então, especificamente nesta área, com uma resistência incomum à inovação, que constitui, em si mesma, parte do problema a ser enfrentado.

Entre tantas inovações implementadas, está a capacitação permanente de seus funcionários. Antes do Programa Delegacia Legal (PDL), as iniciativas de formação ou aperfeiçoamento eram esparsas e desconexas e quase sempre respondiam a uma demanda externa e pontual. A partir do início do programa, todos os policiais civis lotados em delegacias pertencentes ao PDL recebem uma gratificação de R\$ 500,00, que representa cerca de 30% do salário líquido dos policiais, para se submeterem a um curso de atualização mensal. Teoricamente, então, o governo do Estado, com esta gratificação, deixa

claro a ênfase e a confiança na formação continuada para se alcançarem alterações e práticas mais adequadas.

Tal curso de aperfeiçoamento já experimentou diferentes formatos. No início do programa, esses cursos eram ministrados em aulas presenciais na Academia de Polícia. No entanto, por se tratar de uma instituição estadual, muitos policiais criticavam a necessidade de se deslocar de municípios muito distantes para aulas no centro do Rio de Janeiro. Logo após tentou-se implementar os cursos nas próprias delegacias, mas nos dias de folga, o que causava o mesmo problema: policiais que moravam distante dos seus locais de trabalho também protestavam pela obrigatoriedade de se deslocar muitos quilômetros para frequentar as aulas. Por último, foi possível ministrar o conteúdo dos cursos à distância, via *web*. Hoje, cerca de dez anos depois do início do Programa Delegacia Legal, já é possível olhar esse esforço da política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro e medir os avanços alcançados e os obstáculos encontrados.

Resistências e autonomias

Naturalmente, as mudanças causam desconforto. As resistências advindas daí podem ser interpretadas não apenas como uma incompatibilidade do novo, mas também como uma reação às novas demandas e à efetividade das mudanças. No entanto, nem toda resistência deve-se apenas à “subcultura” policial ou ao conservadorismo intelectual. Escutar os educandos, os policiais, e partir das suas consciências – mesmo que portadoras de equívocos e imprecisões – é condição para que o diálogo e a sensibilização ocorram.

Entre muitas questões, duas impulsionaram tal resistência: pelo fato de, no início de implementação do PDL, coexistirem dois modelos de delegacia – a Legal e a tradicional –, a bolsa de R\$500,00 passou a ser identificada com a Delegacia Legal e não com o curso de aperfeiçoamento. Como os policiais não lotados em Delegacias Legais não recebem a gratificação, muitos buscavam sua lotação nessas unidades, visando um aumento de sua renda. Daí que os cursos transformaram-se em um “mecanismo” criado para lhes retirar a gratificação: quem não frequentasse os cursos ou não obtivesse nota mínima nas aferições tinha sua gratificação cortada. Um corte brutal quando se considera a porcentagem que esta gratificação representa na renda dos policiais. Os R\$500,00 passaram a ser os “quinhentos da Legal”. Talvez venha dessa mesma percepção o apelido de “cursinho dos quinhentos”.

Outra questão que merece ser pensada refere-se ao formato e ao conteúdo dos módulos do curso. Afirma-se, com repetida frequência, que o exercício policial é avesso a teorizações e contrário a tudo que ultrapasse o pragmatismo.

A cultura policial se marca, finalmente, por um conservadorismo intelectual que, sob a capa do pragmatismo, privilegia o olhar rasteiro, a tomada em consideração apenas dos elementos concretos e o anti-intelectualismo (MONET, 2001 apud ROLIM, 2007, p.34).

A *teoria* aprendida na academia seria sempre um obstáculo a ser superado diante dos desafios do dia-a-dia, da *prática*. Entretanto, seria interessante também verificar como, tradicionalmente, a formação policial limitou-se a ministrar saberes jurídicos; conhecimentos

jurídicos que presumiam ser idênticas a técnica forense e a técnica policial. Dito de outra forma, Investigação e Direito seriam, senão sinônimos, gêneros de uma mesma espécie.

Se forem de fato gêneros da mesma espécie, é salutar perceber uma diferença explícita na letra da lei. Enquanto o processo penal e seus trâmites são descritos em mais de 800 artigos do Código de Processo Penal, o inquérito policial – peça-chave no oferecimento da denúncia do Ministério Público e no desenrolar de toda a ação do sistema de justiça criminal – é resumido e definido em 19 artigos do mesmo Código. Opera-se na prática a fantasia jurídica que separa o procedimento da polícia de todo o resto do processo judicial. Por essa perspectiva, talvez a resistência policial não se resuma a um mero embrutecimento e ao anti-intelectualismo.

Com relação ao formato adotado, o curso de aperfeiçoamento do PDL fora feito por animações com personagens e diálogos em balõeszinhos. Muitos policiais, no entanto, sentiram-se menosprezados pelo formato infantil usado nos cursos, muito próximo das histórias em quadrinhos.

Além disso, o conteúdo dos cursos limitava-se a apresentar uma espécie de resumo de aulas de Direito Penal. Discutiram-se muito os artigos, os incisos, os agravantes, os atenuantes e pautou-se, portanto, por disseminar conhecimentos e saberes próprios do campo do Direito, em detrimento, por consequência, de saberes mais próximos do campo das ciências humanas. Saberes esses que poderiam contribuir mais efetivamente na discussão sobre o

papel da polícia; na percepção de que o conflito é inerente ao corpo social; na alteração de práticas autoritárias.

Conforme afirma Poncioni, o crescente de criminalidade observado desde os anos 70 suscita especial interesse na necessidade de capacitar a polícia para uma atuação mais profissional, que repercuta num desempenho mais eficiente e eficaz na segurança pública. Apesar de presenciarmos inovações na área de formação profissional, poucas iniciativas foram capazes de conduzir a uma mudança efetiva nas práticas e procedimentos correntes inscritos em uma atuação predominantemente arbitrária e violenta. Segundo a autora, operamos ainda com uma perspectiva burocrático-militar, em que o policial é concebido como um “operador imparcial da aplicação da lei relacionando-se com os cidadãos em condições neutras e distantes” (PONCIONI, 2007, p.23).

Excetuando-se raras exceções, os cursos ministrados faziam referência a questões jurídicas, do texto da lei, ou a operações com o Sistema criado para a Delegacia Legal, ou ainda discutia-se Direito ou informática. Não era abordado o papel da polícia, a função do policial e quais objetivos perseguir, pois isso era tido como questão pacífica: o papel da polícia é combater o crime e a função do policial, por esse raciocínio, é obviamente combater os criminosos.

Poncioni leva a refletir que essa postura reativa, conjugada a um *ethos* de “guerra contra o crime”, empurra os policiais a compreenderem que a expectativa de seu trabalho deva ser traduzida em um número de prisões, apreensões, multas.

Os currículos dos cursos de formação (...) revelam uma ênfase excessiva no controle do crime em uma estratégia exclusivamente reativa da polícia, e dirigida principalmente para o confronto, apontando deficiências na área da atividade preventiva, com enfoque na negociação de conflitos e no relacionamento direto com o cidadão; evidencia-se, igualmente, uma clara negligência no preparo do policial – civil e militar – para o trato de outras demandas e interesses da população que não estejam restritas ao cumprimento da lei, mas que dizem respeito à manutenção da ordem pública pela via da negociação (PONCIONI, 2007, p. 601).

Mesmo os policiais, com inflexível postura repressora, entendem que o crime nunca terá fim. No entanto, tal compreensão é alienada, não porque se desvincula da realidade, mas sim pelo fato de naturalizá-la. Sempre foi assim e sempre vai ser – tal percepção não é teorizada.

Um sistema pedagógico que articule os conteúdos com uma metodologia que permita o diálogo e a reflexão deverá ser capaz de, a partir de tal consciência, ultrapassar o senso comum e criar uma elaboração. Deverá ser capaz de articular teoria e prática policial.

Obviamente, a questão não é simples. Se o objetivo do PDL é alterar as práticas e qualificar os policiais para o atendimento ao público, teríamos que contar com a mínima adesão dos policiais. Não seria discutindo Direito que criaríamos uma filosofia que fosse capaz de entender a polícia como um serviço público voltado para a proteção e defesa da cidadania.

A capacitação oferecida por determinada

organização a seus funcionários indica, pelo menos em tese, o tipo de conhecimentos teórico-prático que será prioritariamente demandado para a execução de tarefas produtivas que se esperam desse indivíduo. O trabalhador, por sua vez, vê na capacitação a possibilidade de maior autonomia e reconhecimento (MINAYO, 2003, p.98).

Em pesquisa sobre a Polícia Civil do Rio de Janeiro, realizada por Minayo, apenas 43,6% dos policiais entrevistados afirmaram ter estudado técnicas de investigação; quando considerados os policiais civis que trabalham em delegacias, esta proporção diminui para 40,8%. É preocupante o fato de cerca de 60% dos policiais terem afirmado não se recordar desse assunto em seu período de formação. Juntamente com esses números, outros ainda dão melhor ideia do tamanho do desafio que a Polícia Civil tem pela frente: apenas 40,5% afirmaram ter estudado os direitos da criança e do adolescente, somente 36,7% discutiram o tema da violência de gênero e uma porcentagem ainda menor (34,3%) mencionou ter debatido o relacionamento da polícia com os cidadãos.

Também não é de se estranhar que os policiais entendam seu trabalho como ação puramente reativa. Se sua atuação é simplesmente pautada pelos tipos penais, não há de se falar em polícia antes do aparecimento do “artigo”, do “155”, do “121”, do “157”.⁵ Se apenas damos resposta aos artigos do Código Penal, e não ao conflito, só agimos depois do “tipo penal”.

Não se trata de uma formação conteudista – como se o problema da polícia fosse o não-saber, a ignorância dos códigos –, mas sim de

uma formação capaz de alterar qualitativamente a concepção dos policiais sobre qual é sua função e qual o papel da polícia no estado democrático de direito. A construção dessa ferramenta de aperfeiçoamento dependerá em muito da nossa própria capacidade de diálogo.

Entretanto, de forma alguma deve ceder à tentação de meramente contribuir para “melhorar”, operacionalizando e modernizando a instituição policial que temos em nosso país. A tarefa é apontar-lhe outros caminhos e dependerá de engenho e arte a consecução de objetivos comuns, que permitam um melhor desempenho de nossa polícia e uma negociação mais justa de nossa segurança pública (KANT DE LIMA, 2003, p.255).

A importância do diálogo nos cursos não é uma questão menor. O trabalho do engenheiro ou do dentista pode ser compreendido sem estabelecer uma ligação direta entre sua atividade e seus valores pessoais. Erguer uma ponte ou fazer uma obturação guarda muito pouca referência ao conjunto de opiniões ou valores próprios dos profissionais envolvidos. Seu objeto ou sua tarefa está, pelo menos em primeira mão, desvinculada de qualquer referência com seu sistema de valores. Na polícia, no entanto, seu objeto e sua função lidam intimamente com seus valores e sua compreensão do mundo.

A discricionariedade do trabalho policial importa num grau de autonomia incapaz de ser extinto. Mas, como nunca temos clareza dos “problemas” que surgirão para a atuação da polícia – imprevisibilidade das demandas –, é impossível o controle total sobre os atos dos policiais. Toda profissão conta, necessariamente, com um tanto de autonomia, contudo, a

polícia acumula alguns eficazes mecanismos de resistência à mudança.

O primeiro deles é a tal incapacidade de procedimentalizar todas as ações da polícia, transformando-a assim numa atividade necessariamente complexa. Apesar de todas as resoluções e ordens de serviço, não se podem resumir as tarefas do trabalho policial – assim como também é impossível na docência. A própria qualificação das ocorrências e sua tipificação não estão isentas da perspectiva, dos filtros e da compreensão do agente que delas toma conhecimento. Não se pode negar o papel central da *informação* no funcionamento e no planejamento policial. E esta é recolhida nos níveis mais “baixos” da hierarquia policial. Monjardet chega até mesmo a falar da “inversão hierárquica da informação”, em que cada patamar depende, em muito, da informação colhida e repassada pelos escalões inferiores. Não se trata de um suposto deslocamento do foco de poder, mas sim de compreender a importância de a *street level bureaucracy*⁶ – do policial sentado na mesa do plantão – também internalizar as regras.

A organização policial é, assim, muito particular. A forma hierárquica apresenta aí as aparências do modelo mais rígido de autoridade, baseado em ordens, comandos e disciplina. Mas ela só pode funcionar eficazmente se a organização informal instaura aí mecanismos de cooperação e de trocas fundadas no reconhecimento mútuo de uma interdependência funcional muito estreita (MONJARDET, 2002, p.104).

O segundo mecanismo, conforme o mesmo autor, é próprio de toda grande organização burocrática – como na educação ou na saúde:

quanto mais a prática profissional conta com autonomia, mais ela tende a trocar os fins e interesses que lhe são prescritos por seus próprios fins. Os interesses da instituição são substituídos pelos interesses de seus agentes. Contra as ingerências externas são empregados todos os recursos de opacidade e inércia potencialmente guardados em qualquer organização burocrática. Contra a interferência externa surge o velho argumento do especialista: a escola para os professores, a faculdade para os pesquisadores, o hospital para os médicos...

Por fim, um terceiro mecanismo auxilia a polícia a blindar-se contra as interferências externas. Se numa fábrica de parafusos pode-se facilmente avaliar sua produtividade, na polícia esse critério não é tão simples. Se pautarmos nossa avaliação pela “produtividade” – quantas prisões, quantas armas apreendidas –, somos obrigados a reconhecer que todo e qualquer trabalho preventivo não aparece. Elogiar o policial que prende o assaltante é simples, mas como reconhecer uma ação que tenha evitado o assalto? Prender uma quadrilha de estelionatários proporciona visibilidade; mas e se o golpe for impedido? Tudo, portanto, empurra os policiais a acreditarem que seu trabalho resume-se na quantidade de prisões, apreensões, autos de resistência.

O pragmatismo, frequentemente descrito como um traço cultural policial, se concebe de fato muito mais como adaptação razoável a um sistema de sanções que concentra as retribuições sobre os resultados da prática policial. (...) A avaliação do serviço policial vai, portanto se focalizar no domínio que pode parecer traduzir um resultado, uma eficácia, uma mobilização, isto é, no domínio

repressivo. É o único que traduz um número imediatamente interpretável: número de contravenções, de prisões preventivas, de casos elucidados (MONJARDET, 2002, p.159).

Nenhum corpo policial limita-se à pura instrumentalidade. Toda organização, seja ela qual for, adapta as regras prescritas ao cotidiano prático. Não se trata ainda de resistência, mas sim de entender qual o teor da ordem e implementá-la com os meios disponíveis. Há sempre um intervalo entre o prescrito e o observado. Compreender tal hiato é o primeiro passo para a construção de um material de aperfeiçoamento que entenda a importância de englobar os policiais de ponta, os capilares, para as mudanças propostas. A questão não é formar novos policiais, mas sim remontar conceitos e reformular paradigmas já vigentes.

Não há organização formal sem organização informal. Como ressalta Monjardet, a greve branca, a “operação padrão”, evidencia tal questão. Se os controladores de voo cumprirem todas as ordens a eles direcionadas, o tráfego aéreo pára; se os fiscais da alfândega respeitarem todos os códigos o porto pára também.

Pensar a formação policial é, em grande parte, discutir também o que é polícia. Insiste-se nesse ponto porque se tornou comum afirmar, quase sempre após alguma tragédia, que a polícia tem um problema de formação. Faltariam aos policiais conhecimentos mínimos de abordagem, tiro ou uso da força. Tais técnicas são importantíssimas e absolutamente necessárias, pois dão segurança ao profissional nas críticas horas em que tem de usá-las.

No entanto, a decisão de usá-las guarda estreita relação com o tal sistema de valores que se falou há pouco. Tão importante quanto ministrar tais técnicas, é dar subsídio e orientação para os policiais com relação a essa decisão e como esta deve se relacionar com o projeto democrático e republicano de polícia. A morte de uma criança em um carro “insulfimado” não é resultado da imperícia em manejar armas de fogo, mas surge da escolha que acredita ser aceitável atirar num carro em fuga; acredita ser aceitável executar infratores.⁷

Junto a essa percepção, outro equívoco ajuda a manter resistentes as posturas autoritárias e truculentas. Os policiais são cotidianamente forçados a desacreditar das leis e das normas. Em seu próprio trabalho, espremidos pela cobrança de resultados, os policiais fazem ações: *blitz*, abordagens, incursões; todas muito bem descritas em numerosas resoluções. No entanto, eles são obrigados a conviver dia após dia com a falta dos meios prescritos em tais ordenamentos. A opção a ser tomada todo dia é a seguinte: “façamos mesmo sem os meios prescritos, e por consequência sem respaldo legal; ou não fazemos, e não prendemos, não produzimos, não apreendemos”.

O conflito cotidiano acaba sendo resumido, em seus dois extremos, a duas situações: em um polo, realiza-se a ação e prende-se o delinquente, sem “incidentes”, e os policiais são elogiados e felicitados pela bravura e pelo ímpar empenho; no outro extremo, se a ação não é bem-sucedida, abre-se um procedimento administrativo para apurar as “responsabilidades”.

A letra da lei, morta no caso da ação ser bem-sucedida, ressuscita e cai sobre a cabeça dos

policiais. Ou seja, invadir uma casa no meio da noite não é o problema, o problema é não encontrar nada lá dentro. O policial, agente empenhado pelo Estado para o *law enforcement* – para o cumprimento da lei, para aplicação das regras –, é exatamente quem menos crê na lei e na sua implementação igualitária e equidistante.

Como lembra Kant de Lima (2003, p.243):

O que estamos chamando de mau desempenho é realmente mau desempenho ou é desempenho segundo um modelo que, na raiz, legitima as ações que estamos questionando? Depois, é preciso saber se os policiais fazem aquilo que consideramos errado porque não sabem o que é correto ou se, sabendo-o, simplesmente deliberam fazer o contrário. Eventualmente, poderemos concluir que o que estamos considerando despreparo é, na verdade, um preparo informado por valores e ideologia diferentes daqueles que informam explicitamente o nosso julgamento.

Acreditando ser o PDL um importante passo em direção a uma polícia mais equânime e distante das tentações obscurantistas, a resistência dos policiais torna-se um entrave ao aperfeiçoamento dos profissionais, que, em última instância, são os responsáveis pela implementação concreta de qualquer política definida na cúpula. Encontrar um instrumento capaz de superar tal resistência e conquistar os policiais no importantíssimo debate sobre segurança pública, o papel da polícia e do policial diante dos conflitos, possibilita uma mudança qualitativa na formação policial.

Táticas e estratégias

No início de 2008 começou a ser desenvolvido um projeto de formação policial que pre-

tendia ultrapassar a barreira da desconfiança dos policiais. Se fosse possível alterar o formato dos cursos transformando-os em um instrumento mais atraente e capaz de dialogar com os policiais, sensibilizá-los, também seria possível dar um passo significativo na busca de valores e práticas filiados à legalidade, à democracia. No entanto, não apenas o formato deveria ser alterado. Como já foi dito, o conteúdo do curso também precisaria ser repensado para que pudesse discutir questões centrais para a segurança pública e seus agentes, tais como a importância do servidor público responsável pela investigação, o resgate e a valorização da investigação como competência própria da polícia, o compromisso ético, etc.

Com recursos providos de um edital nacional de bolsas do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, elaborou-se um vídeo de 15 minutos que analisava a investigação policial de um homicídio. Discute-se com o documentário um exemplo de atuação policial investigativa, que dera um significativo passo em direção a uma polícia mais cidadã e equânime em suas ações, filiando-se definitivamente à legalidade, à eficiência, ao estado democrático de direito.

A transmissão de conhecimento na polícia quase sempre se deu de forma oral e espontânea. Em face das poucas iniciativas de formação, historicamente os policiais foram construindo sua metodologia e sua técnica na base do erro e do acerto, da experimentação.

O estudo de caso, portanto, não é uma simples escolha pedagógica. Criar um canal de diálogo interno, que possibilite os próprios policiais de se ouvirem e trocarem informações sempre difusas e individualmente apropriadas,

é positivo. Trata-se também de dar reconhecimento às ações corretas, gerando-lhes visibilidade e motivando os profissionais envolvidos. A fala dos policiais entrevistados, por sair de dentro da própria categoria, tem a força de uma crítica interna e amparo nas consciências individuais dos educandos.

A partir dessa perspectiva, conhecer a percepção que os policiais têm sobre o fato de seu trabalho ser ou não socialmente reconhecido é de fundamental importância para entendermos como eles se situam tanto em relação às atividades que realizam, quanto do ponto de vista da identificação. (...) o reconhecimento é uma reivindicação central para os que trabalham, de onde poderíamos considerar que, se um policial percebe o reconhecimento social pelo serviço que presta, pode se sentir mais motivado para enfrentar os possíveis sofrimentos, desgastes e estresses inerentes ao caráter da atividade que desempenha (MINAYO, 2003, p.164).

Diante do não reconhecimento do trabalho policial, o servidor pode estabelecer uma relação de mero formalismo, de superficialidade, com a execução e o conteúdo de suas atividades. Em atividades como a que cumpre a PCERJ, o compromisso e o envolvimento são fatores centrais em sua prática.

Não se trata de transformar o mecanismo de atualização e qualificação do PDL em simples propaganda motivacional, mas sim de como fazer o policial enxergar os efeitos positivos de seu trabalho.

O argumento do vídeo foi todo elaborado a partir das falas dos policiais entrevistados, des-

construindo assim a ideia de que a formação é necessariamente proveniente de cima para baixo, por especialistas. Não foi usada narração neste filme. O vídeo foi produzido a partir das entrevistas com os policiais que foram ao local, que ouviram o comunicante, ou seja, que participaram efetivamente da investigação.

Abordou-se o homicídio de uma jovem, oriunda de uma família de baixa renda, moradora de uma favela e que trabalhava na prostituição. Tal caso apresenta muitos indícios de que não seriam empenhados nele os maiores esforços: uma prostituta encontrada morta na rua com um tiro na cabeça. Em função da correta atuação de uma equipe de polícia, entretanto, o autor do fato fora identificado, indiciado e se encontra pronunciado para o Tribunal do Júri.

Através das entrevistas, conseguiu-se registrar o que há de mais fluido e oral na polícia: a metodologia policial, o “fazer polícia”; conhecimento que ainda hoje continua restrito às equipes policiais. Como se dá a passagem de conhecimento entre antigos e novos? Pulverizá-lo é uma iniciativa democrática. Dialogar com a categoria que entende ser seu conhecimento construído na prática é uma escolha *tática*, que visa estrategicamente construir um mecanismo de aperfeiçoamento respaldado pelos próprios educandos, ao mesmo tempo em que propicia um debate acerca do que é este conhecimento, sua eficácia e/ou sua legitimidade.

No vídeo foram explorados vários temas que extrapolam a simples análise do caso concreto. Quando eram indicados os pontos positivos da investigação do homicídio escolhido,

deixou-se clara a importância do diálogo entre o agente de polícia – o investigador – e o perito. Ambos portadores de competências e saberes próprios. Nesse sentido, o vídeo furtou-se do discurso cientificista que relega ao profissional da investigação um saber necessariamente subalterno. Buscou-se, assim, explicitar o caráter também técnico da criação de uma hipótese no Inquérito e os caminhos trilhados para comprovar tais ideias. Este método revela a capacidade de pensamento abstrato que leva a conclusões indutivas e/ou dedutivas.

A construção dessa hipótese, da “linha de investigação”, fica claramente definida no vídeo como uma construção coletiva, em que os diversos profissionais e saberes devem se complementar. Evidencia-se, portanto, a importância de a investigação agregar as conclusões técnicas da perícia, bem como o fato de que, sem a elaboração conjunta, os *quesitos* de um laudo pericial pouco podem acrescentar ao trabalho investigativo.

Ao evidenciar uma ação legal, o vídeo visa descredenciar as práticas truculentas. Os entrevistados falam abertamente sobre a importância de, na construção do inquérito, se buscarem provas e indícios dentro do limite das regras admitidas pelo processo penal. A confissão foi tratada não como ponto de chegada a ser perseguido, mas sim como mera possibilidade de um exercício investigativo bem-sucedido. Tais conclusões ajudam a desmontar a ideia da tortura como método investigativo.

Segundo Kant de Lima, a equivocada percepção de se apurar a verdade através da confissão era o argumento que validaria o uso da

tortura como técnica de investigação corrente na Polícia Civil do Rio de Janeiro. Para o autor, tal crença motivaria – mesmo depois de reunidas as evidências que indicassem a participação de um sujeito em determinado crime – a tortura como técnica para se obter a confissão.

De fato, a correlação positiva entre a tortura e uma investigação coroada de êxito é tão institucionalizada que o delegado adjunto que não permitia a tortura na delegacia durante seu plantão foi repreendido pelo delegado titular. A repreensão baseava-se na presunção de que sem tortura não havia êxito nas investigações, o que afetaria seriamente a eficiência da delegacia (KANT DE LIMA, 1995, p.84).

Caminhar nesse sentido, desconstruindo alguns paradigmas e concepções, implica um processo lento e necessitará da participação de outros sujeitos nesse debate que não apenas os policiais. No entanto, um material que sirva de qualificação para policiais não pode deixar de explicitar tais questões e trazê-las ao debate interno da categoria.

Durante todo o ano de 2008, o projeto QSL foi construído coletivamente. Quando apresentávamos a iniciativa e discutíamos a possibilidade de elaborar um material capaz de servir ao aperfeiçoamento dos próprios policiais, o projeto ia ganhando corpo, novos apoios e parcerias.

Apesar de não ser ficcional, o documentário precisou de dramatizações para ilustrar a fala dos policiais entrevistados. Para essas cenas, contamos desde o início com apoio de uma ONG que há 14 anos trabalha com arte-educação na Baixada Fluminense, ministran-

do um curso de iniciação teatral para jovens da Favela do Lixão. Tal ONG – o Centro de Pesquisas Teatrais – preocupa-se com a questão da marginalização, da violência e dos direitos humanos.

O projeto QSL contou também, desde o início, com a parceria do Nufep – um núcleo multidisciplinar e interinstitucional, vinculado administrativamente ao Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense, que reflete sobre a temática da segurança pública e da justiça criminal.⁸

Tal núcleo desenvolveu, em 2007, o Curso de Gestão em Segurança Pública e Justiça Criminal, em que promoveu o debate entre as diferentes instituições do sistema de justiça criminal do Estado. Muitas das referências teóricas e o acúmulo da discussão basilar do presente projeto foram adquiridos nas atividades desenvolvidas por tal núcleo.⁹

Parece-nos salutar conseguir reunir em torno de um mesmo projeto os policiais diretamente envolvidos, a sociedade civil organizada e a universidade que elabora e pensa sobre a questão da justiça criminal. O resultado advindo de tal reunião não poderia ser outro senão um material que apresenta uma nova proposta de formação policial, divulga boas práticas e minimiza a resistência dos policiais ao atual esforço de capacitação permanente do PDL.

Através das entrevistas com os policiais, pretende-se disseminar conhecimento dentro da PCERJ e buscar reformulações nas práticas policiais. A participação dos policiais nos vídeos é importantíssima, pois, ao enxergarem

policiais com os quais já trabalharam ou ao identificarem o caso em questão, os próprios educandos servem como multiplicadores dos cursos, estimulando os outros policiais a também assistirem e debaterem o filme. São “testemunhas” que expandem horizontalmente o impacto e o alcance dos vídeos, reforçando as discussões que propomos em suas equipes de plantão com os outros colegas de serviço.

No entanto, muitos policiais sentem-se à vontade para a reflexão de temas não tão simples e se prontificam a um aprofundamento temático das questões. Daí que outros parceiros, co-realizadores, foram se agregando no decorrer do processo. No início do ano a equipe base – desenvolvedora do projeto inicial – contava com três pessoas, sendo apenas uma delas policial. Atualmente essa equipe base conta com cinco policiais de diferentes áreas e trajetórias.

Dois inspetores de polícia trabalham no plantão de uma delegacia distrital de subúrbio – um deles trabalha diretamente na atividade-fim da categoria, atendendo ao público, enquanto o outro é lotado em outra seção responsável pelo acesso aos diferentes bancos de dados, possibilitando-lhe uma atividade de suporte. Um terceiro parceiro é um oficial de cartório que já trabalhou em delegacias tradicionais e delegacias legais – ajudando-nos a perceber os avanços alcançados pelo PDL. Outro inspetor é lotado na Coordenadoria de Recursos Especiais (Core) e experimenta, em seu cotidiano, o lado mais concreto e letal da violência. Por fim, um dos entrevistados – um comissário de polícia – também se agregou ao grupo e contribui com a experiência acumulada ao longo de 25 anos. Tal grupo, plural e representativo, foi

fundamental para a construção de um material também plural e capaz de dialogar com os diferentes setores da polícia.

O material apresentado *dialoga* muito mais com os policiais por vários motivos: construiu-se um vídeo sobre uma investigação ocorrida na 21ª DP – distrital com grande acúmulo de trabalho e intensa demanda. No caso discutido, o autor do fato procurou a DP alegando ter sido rendido na porta de casa por dois indivíduos e imputando a esses o assassinato da vítima. Tinha-se, de início, uma versão a ser apurada. O exercício investigativo era a única alternativa que separaria um procedimento de apuração dos fatos de um exercício meramente cartorial. Retrataram-se no vídeo as técnicas de investigação e não meramente procedimentos cartorários de confecção de inquérito.

Com isso, buscou-se democratizar e dar publicidade a um conhecimento que até hoje continua privado a cada equipe de policiais, ou unicamente a alguns policiais: “*modus operandi*” de policiais que foi sendo forjado na base do erro e do acerto, da experimentação. Não acreditamos que a prática supra todas as necessidades e requisitos da profissão. Entretanto, entendemos ser uma importante iniciativa a tentativa de objetivar um saber subjetivo e particular, afinal, o saber profissional, técnico, é a expropriação do saber individual. E toda profissão, no sentido estrito do termo, reivindica esse monopólio de saberes.

Revelar tais métodos é importante para a PCERJ, que qualifica seus policiais através do estudo de casos concretos em que a atuação dos agentes de polícia tenha sido exemplar. É

importante também para cada policial que se capacitará e, na prática, irá repensar sua conduta ao assistir uma atuação concreta, factível e bem-sucedida. No entanto, mais importante ainda é para toda a sociedade, que ganha com uma polícia mais qualificada e preparada para atuar nos conflitos e demandas cotidianos.

Acreditamos que caminhamos em direção a uma perspectiva do diálogo e do consenso, sem a qual será impossível conseguir a adesão dos policiais. Sem essa, assistiremos novamente as mudanças tendo que se submeter à resistência, ao invés de presenciarmos a resistência dando lugar ao novo.

1. "QSL" é um dos códigos utilizados pela polícia nas comunicações via rádio para confirmar o recebimento da mensagem, para confirmar se o interlocutor compreendeu o que está sendo dito. Não se trata de uma sigla, mas de um termo específico, de uma convenção para comunicação entre rádios.
2. Roteiro Guiado do Programa Delegacia Legal. Disponível em: <www.delegacialegal.rj.gov.br>.
3. Roteiro Guiado do Programa Delegacia Legal. Disponível em: <www.delegacialegal.rj.gov.br>.
4. Roteiro Guiado do Programa Delegacia Legal. Disponível em: <www.delegacialegal.rj.gov.br>.
5. Os artigos citados são do Código Penal Brasileiro e referem-se ao furto, ao homicídio e ao roubo, respectivamente.
6. Policiais, bombeiros e professores são exemplos de profissionais encarregados pela concreta aplicação de serviços e políticas públicas. Seja lá qual for a diretriz adotada pela cúpula dessas organizações, é o policial do plantão, a professora da sala de aula que irá implementá-la.
7. Em julho de 2008, após uma perseguição, policiais desferem mais de 15 tiros em um carro onde supostamente estariam os bandidos. No interior do carro, havia uma mulher com seus dois filhos. Uma das crianças, de três anos, levou um tiro na cabeça e morreu. (<http://oglobo.globo.com/rio/mat/2009/01/12/memoria-relembra-morte-do-menino-joao-roberto-baleado-numa-acao-policial-na-tijuca-657119897.asp>).
8. O Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisa (Nufep) é coordenado pelo Prof. Dr. Roberto Kant de Lima, na Universidade Federal Fluminense (www.uff.br/nufep). O Projeto QSL contou com a orientação da Profa. Dra. Gláucia Maria Pontes Mouzinho.
9. O Curso de Gestão em Segurança Pública e Justiça Criminal no Rio de Janeiro (www.uff.br/nufep/cursogest.htm) foi realizado em parceria com a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), vinculada à Presidência da República, e financiado pela União Europeia. A coordenação do curso coube ao Prof. Dr. Roberto Kant de Lima e à Profa. Dra. Gláucia Maria Pontes Mouzinho.

Referências bibliográficas

KANT DE LIMA, Roberto. **A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos**. 2ª ed. Rio de Janeiro, Forense, 1995.

_____. Direitos civis, estado de direito e "cultura policial": formação policial em questão. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, nº 41, 2003.

MINAYO, Maria Cecília; SOUZA, Edinilsa Ramos (Orgs.). **Missão investigar: entre o ideal e a realidade de ser policial**. 2ª ed. Rio de Janeiro, Garamond Universitária, 2003.

MONJARDET, Dominique. **O que faz a polícia: sociologia da força pública**. Ed. rev. São Paulo, Edusp. 2002.

_____. Profissionalismo e mediação da ação policial. **Antropolítica**, nº 10, 2001.

PAES, Vivian. **A Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro: análise de uma (re)forma de governo na Polícia Judiciária**. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006. Mimeografado.

PONCIONI, Paula. Tendências e desafios na formação profissional do policial no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Ed.01, 2007.

ROLIM, Marcos. Caminhos para inovação em segurança pública no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Ed.01, 2007.

Desconstruindo paradigmas: a experiência do projeto QSL

Hildebrando R. Saraiva Jr

Resumen

Deconstruyendo paradigmas: la experiencia del proyecto QSL

Este artículo describe brevemente el Programa Comisaría Legal, llevado a cabo en la Policía Civil de Río de Janeiro y que hace hincapié en la formación continua de los policías. Se analizan los instrumentos usados en esa cualificación, proponiendo un nuevo modelo de perfeccionamiento profesional capaz de superar la resistencia de los policías y de elaborar una perspectiva democrática de la tarea policial. Considerando que el trabajo policial cuenta, por naturaleza, con gran autonomía y arbitrariedad, el texto refleja la importancia de integrar a los policías en los cambios propuestos.

Palabras Llave: *Policía Civil. Programa Comisaría Legal. Cualificación profesional. Formación policial.*

Abstract

Deconstructing paradigms: the QSL Project

This paper briefly describes the “Delegacia Legal” Programme, which was implemented by the Civil Police in the state of Rio de Janeiro, with a focus on its ongoing police training initiative. The tools used in this training programme are analysed, and a new model for professional improvement proposed, with a view to overcoming resistance from participants, and making policing more democratic. As police officers have considerable autonomy and discretion in their professional duties, this study emphasizes the importance of integrating these professionals into the process of changes proposed by this new model.

Keywords: *Civil Police. “Delegacia Legal” Programme. Professional qualification. Police training.*

Data de recebimento: 09/12/08

Data de aprovação: 09/02/09