



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, AMBIENTAIS E BIOLÓGICAS.  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
E SEGURANÇA SOCIAL

**POLÍCIA À BRASILEIRA:  
REPRESENTAÇÕES DOS POLICIAIS DA BCS GEORGE AMÉRICO  
ACERCA DOS IMPASSES CAUSADOS PELA SUBDIVISÃO DA  
ATIVIDADE POLICIAL.**

VANESSA MASCARENHAS LIMA

CRUZ DAS ALMAS - BA  
ABRIL - 2015

**VANESSA MASCARENHAS LIMA**

**POLÍCIA À BRASILEIRA:  
REPRESENTAÇÕES DOS POLICIAIS DA BCS GEORGE AMÉRICO  
ACERCA DOS IMPASSES CAUSADOS PELA SUBDIVISÃO DA  
ATIVIDADE POLICIAL.**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de mestre, ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social, da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

Orientador: Prof. Dr. Herbert Toledo Martins.

## Ficha Catalográfica

Lima, Vanessa Mascarenhas

L732p Polícia à brasileira: representações dos policiais da BCS George Américo acerca dos impasses causados pela subdivisão da atividade policial / Vanessa Mascarenhas Lima. – Cruz das Almas, 2015.

139 f.

Orientador: Herbert Toledo Martins

Dissertação (mestrado profissional) – Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, 2015.

1. Segurança pública – Brasil. 2. Polícia Civil – Bahia. 3. Polícia Militar – Bahia. 4. Base Comunitária de Segurança, George Américo, Feira de Santana, Bahia. 5. Teoria Fundamentada nos Dados. I. Martins, Herbert Toledo. II. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. III. Título.

CDU 354(814.2)

Luis Ricardo Andrade da Silva - CRB 5/1790 - Bibliotecário

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, AMBIENTAIS E BIOLÓGICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E  
SEGURANÇA SOCIAL  
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL

**COMISSÃO EXAMINADORA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE  
VANESSA MASCARENHAS LIMA**

---

Prof. Dr. Herbert Toledo Martins  
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB  
(Orientador)

---

Prof. Dr. Riccardo Cappi  
Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS

---

Prof. Dr. Renato de Almeida  
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB

Dissertação homologada pelo Colegiado do Curso de Mestrado Profissional em  
Gestão de Políticas públicas e Segurança Social em .....,  
conferindo o Grau de Mestre em Gestão de Políticas públicas e Segurança Social  
em .....

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, que é a minha luz.

Agradeço, em seguida, de modo geral a todos que tornaram possível a realização deste trabalho, desde o seu processo seletivo até a sua finalização.

Agradeço ao amigos Major Jader – pela indicação do curso e ao amigo Pedro Maia, pelo apoio concreto sem o qual não me seria possível ingressar no mestrado, bem como por sempre se mostrar um grande entusiasta da condição de mestranda.

Às companheiras de viagem com que sempre dividi as dificuldades do curso, mas que, especialmente, tornaram mais leve a empreitada, as meninas de Feira, Marcele, Ró, Isabel e Dani.

Agradeço às minhas famílias, sempre base de sustentação e fonte de afeto.

Na família biológica, agradeço especialmente a meu pai que por tantas vezes levantou mais cedo para me permitir chegar às aulas. Agradeço também à mãe e irmãs que presenciaram as agonias e compreenderam o stress e as ausências.

À família afetiva, agradeço o carinho e a confiança no meu potencial, estampada, em especial, pelo orgulho de mamis Sumaya (nossa mulher maravilha) pela garra que precisei ter para me dividir entre trabalho, viagens, aulas e estudos.

Aos irmãos e em especial ao mocinho que, mesmo não desocupado, se dispôs a ler o trabalho e ajudar a manter a confiança que estava no caminho certo.

Aos amigos, em especial Thiago e Alex, por entenderem as ausências e sempre estarem preocupados com o andamento do curso.

Agradeço também ao querido Felipe Freitas pela ajuda e por ser o amigo que novamente partilhou comigo de um momento de finalização de curso.

Aos professores, representados pelo orientador e por vezes desorientador Herbert, por respeitar meu tempo, sem deixar de exercer seu papel com as cobranças e colaborações necessárias.

À Base Comunitária de Segurança do George Américo que abriu as portas, colaborando de forma significativa para a realização da pesquisa.

Agradeço, por fim, a Riccardo Cappi, pela disponibilidade de sempre e pela inspiração a fazer sempre o melhor.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objeto investigar os impasses práticos gerados pela atual gestão bipartida da atividade policial no Brasil (em nível estadual), que é dividida entre polícia civil e militar. Adotando uma perspectiva metodológica de cunho qualitativo, a partir da Teoria Fundamentada nos Dados e da realização de entrevistas semi-estruturadas para a coleta de dados, foram analisadas as falas dos policiais militares lotados na Base Comunitária de Segurança do Bairro George Américo. Sistematizados os resultados através do estabelecimento de categorias de análise, estes foram confrontados com a revisão bibliográfica sobre o tema – acerca dos atuais desafios da segurança pública de modo geral e da gestão da atividade policial em particular, no intuito de verificar se os problemas apontados pelos experts são também percebidos pelos policiais em seu dia a dia, bem como de identificar possíveis “novos” problemas até então não conhecidos. Após a retomada de aspectos teóricos relevantes e da análise dos dados empíricos obtidos a partir da Teoria Fundamentada nos Dados, o trabalho pôde constatar que, em geral, os problemas mencionados pelos experts são vivenciados pelos policiais, os quais elencam, por outro lado, algumas questões não encontradas na literatura especializada. Ante os resultados obtidos, conclui-se pela necessidade de aprofundamento das pesquisas acerca das instituições policiais, em particular no que se refere a ouvir os seus profissionais, para que, ao construir políticas públicas de segurança, em especial no que toca ao modelo de polícia, se possa estar atento ao que, na prática, causa dificuldades ao desempenho da atividade policial.

**Palavras-chave:** Segurança Pública. Polícia à brasileira. Representações. Teoria Fundamentada nos Dados.

## ABSTRACT

This work has the purpose to investigate the practical dilemmas generated by the current Brazilian model of police (at the state level), which is divided between civil and military police. Adopting a methodological perspective of qualitative nature, from the Grounded Theory and conducting semi-structured interviews to collect data, analyzed the speeches of full military policemen in George Américo neighborhood Community-Based of Security. Systematized the results by establishing categories of analysis, they were confronted with the literature review on the subject - about the current challenges of public safety in general and management of police activity in particular, in order to verify that the problems posed by experts are also perceived by the police in their day to day as well as to identify possible "new" problems heretofore not known. After the resumption of relevant theoretical aspects and analysis of empirical data obtained from Grounded Theory, the work has noted that, in general, the problems mentioned by the experts are experienced by the police, on the other hand, the policemen pointed some issues not found in the literature. Compared to the results, is possible conclude by the need to deepen the research on the police institutions, in particular with regard to listening to its professionals, so we can build public security policies aware of what , in practice , causing difficulties for the police performance.

**Keywords:** Public Safety. The Brazilian police. Representations. Grounded Theory.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>BA</b>	Bahia
<b>BCS</b>	Base Comunitária de Segurança
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>DAI</b>	Delegacia para o Adolescente Infrator
<b>DTE</b>	Delegacia de Tóxicos e Entorpecentes
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>MP</b>	Ministério Público
<b>PC</b>	Polícia Civil
<b>PM</b>	Polícia Militar
<b>PNSP</b>	Plano Nacional de Segurança Pública
<b>PRONASCI</b>	Plano Nacional de Segurança com Cidadania
<b>TCO</b>	Termo Circunstanciado de Ocorrência
<b>TFD</b>	Teoria Fundamentada nos Dados

# SUMÁRIO

<b>1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....</b>	<b>09</b>
<b>2 SEGURANÇA PÚBLICA, POLÍCIA E DEMOCRACIA.....</b>	<b>13</b>
2.1 A SEGURANÇA PÚBLICA NA AGENDA GOVERNAMENTAL .....	13
<b>2.1.1 Formação da agenda – aspectos teóricos.....</b>	<b>15</b>
<b>2.2.2 O cenário da formação da agenda em segurança pública no Brasil ....</b>	<b>18</b>
2.2 SEGURANÇA PÚBLICA – CONCEITO E DISCUSSÕES ATUAIS.....	27
2.3 POLÍCIA E DEMOCRACIA – Modernização da polícia.....	34
<b>3 POLÍCIA: CONCEITO, HISTÓRICO, TIPOLOGIAS E NOVAS TENDÊNCIAS.</b>	<b>38</b>
3.1 HISTÓRICO GERAL – NASCIMENTO DA POLÍCIA MODERNA.....	39
3.2 HISTÓRICO DA POLÍCIA NO BRASIL.....	42
3.3 MODELO DE ORGANIZAÇÃO POLICIAL BRASILEIRO.....	44
3.4 TENDÊNCIAS MODERNAS DE POLICIAMENTO.....	47
<b>3.4.1 Tendências atuais de polícia no mundo.....</b>	<b>48</b>
<b>3.4.2 Unificação das polícias.....</b>	<b>54</b>
<b>3.4.3 Polícia de ciclo completo.....</b>	<b>56</b>
<b>4 ASPECTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>59</b>
4.1 CONSIDERAÇÕES TEÓRICO METODOLÓGICAS.....	61
<b>4.1.1 Teoria fundamentada nos dados .....</b>	<b>61</b>
<b>4.1.2 Representação social.....</b>	<b>63</b>
<b>4.1.3 Bola de neve – método de seleção de amostra.....</b>	<b>67</b>
4.2 NARRANDO O PERCURSO E OS PERCALÇOS.....	69
4.3 ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA – PERGUNTAS E OBJETIVOS.....	74
<b>4.3.1 Primeira pergunta: “Você poderia me falar um pouco sobre o que você faz no seu trabalho?” .....</b>	<b>75</b>
<b>4.3.2 Segunda pergunta: “Como o trabalho da polícia militar se relaciona com o trabalho da polícia civil?” .....</b>	<b>75</b>
<b>4.3.3 Terceira pergunta: “O que você pensa a respeito dessa interação entre as polícias?” .....</b>	<b>76</b>
<b>4.3.4 Quarta pergunta: “A divisão de atribuições entre polícia civil e militar traz alguma dificuldade ao seu trabalho?” .....</b>	<b>76</b>
<b>4.3.5 Quinta pergunta: “Você já vivenciou ou ouviu de colegas relatos de</b>	

atritos com policiais civis relacionados ao trabalho?.....	76
<b>4.3.6 Sexta pergunta: “Você já pensou em alternativas para melhorar a interação entre polícia civil e militar?”.....</b>	<b>77</b>
4.4 CATEGORIAS DE ANÁLISE.....	77
<b>5 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS.....</b>	<b>83</b>
5.1 CONHECENDO A BASE COMUNITÁRIA, OS POLICIAIS E O SERVIÇO PRESTADO.....	84
5.2 VERSÃO FINAL DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE.....	87
5.3 REPRESENTAÇÕES SOBRE A POLÍCIA MILITAR.....	89
<b>5.3.1 Função / Papel:.....</b>	<b>90</b>
<b>5.3.2 Características.....</b>	<b>92</b>
5.4 REPRESENTAÇÕES SOBRE A POLÍCIA CIVIL.....	94
<b>5.4.1 Função / Papel.....</b>	<b>95</b>
<b>5.4.2 Características.....</b>	<b>98</b>
5.5 REPRESENTAÇÕES ACERCA DA RELAÇÃO ENTRE AS POLÍCIAS.....	101
<b>5.5.1 Visões negativas sobre a relação.....</b>	<b>102</b>
<b>5.5.2 Visões positivas.....</b>	<b>107</b>
5.6 REPRESENTAÇÃO ACERCA DA DIVISÃO DO TRABALHO POLICIAL – ADEQUAÇÃO E CONSEQUÊNCIAS.....	109
<b>5.6.1 Visão positiva.....</b>	<b>109</b>
<b>5.6.2 Visão neutra.....</b>	<b>110</b>
<b>5.6.3 Visão negativa.....</b>	<b>111</b>
5.7 REPRESENTAÇÕES SOBRE ALTERNATIVAS PARA MELHORAR A INTERAÇÃO ENTRE AS POLÍCIAS.....	118
<b>5.7.1 Mudar o modelo.....</b>	<b>118</b>
<b>5.7.2 Adequações mínimas, mas significativas.....</b>	<b>122</b>
<b>5.7.3 Não sabe / Não pensou.....</b>	<b>124</b>
5.8 DIALOGANDO COM OS RESULTADOS.....	124
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>128</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>131</b>

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente trabalho visa estudar as implicações da divisão do trabalho policial em polícia ostensiva (militar) e polícia investigativa (civil), a partir das representações dos policiais militares lotados na Base Comunitária de Segurança (BCS)<sup>1</sup> do George Américo, notadamente na tentativa de identificar os impasses decorrentes do modelo de gestão da atividade policial percebidos por eles.

Com efeito, existem produções científicas que apontam para a divisão do trabalho da polícia estadual em civil e militar como um problema de segurança pública, a exemplo do trabalho de Deniz Minze, que elenca algumas questões relevantes na agenda da segurança pública, dentre as quais coloca a “reforma das polícias” em destaque, aduzindo que

(...) nenhuma política de segurança pública será efetiva sem instituições policiais eficazes (...) um dos focos centrais do debate deve ser a divisão imposta pelo artigo 144 da Constituição Federal entre as atribuições das polícias civil e militar. (2011, p. 342).

Ademais, os próprios profissionais de segurança pública pensam dessa forma, como demonstra a pesquisa coordenada por Luiz Eduardo Soares, Marcos

---

<sup>1</sup> As Bases Comunitárias de Segurança (BCS) visam promover segurança às comunidades, com foco na prevenção, a partir da realização de ações direcionadas à comunidade e da integração desta com as instituições de segurança pública, adotando uma filosofia Policiamento Comunitário (de Proximidade). (<http://www.pactopelavida.ba.gov.br/base-comunitaria-de-seguranca/>)

Rolim e Silvia Ramos, financiada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, com o objetivo de embasar as discussões da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, na qual fica evidente que os profissionais de segurança pública entendem, em sua maioria, que a rivalidade entre as polícias é um problema de segurança pública, sendo que 55,5% consideram um problema muito importante e 24,5% consideram importante. (SOARES et. all., 2009, p. 103).

Ocorre que a única pesquisa realizada no sentido de ouvir o policial acerca do tema que identificamos foi construída através da aplicação de questionários; em que as perguntas já se encontravam formuladas, não abrindo a possibilidade para que o policial apontasse problemas que vivencia na prática e que eventualmente não constasse do instrumento de pesquisa.

Nesse sentido, percebe-se uma lacuna no trabalho pioneiro de Soares, Rolim & Ramos (2009), posto que alguns questionamentos permaneceram, pois como a pesquisa foi feita através de questionários com perguntas objetivas, uma vez identificado um problema que precisaria ser aprofundado, não mais seria possível fazê-lo no curso da pesquisa, mas apenas serviria de sugestão para realização de novas investigações. (2009, p. 78).

Dessa forma, o presente trabalho visa dar mais um passo no conhecimento sobre os problemas vivenciados por policiais em seu labor, possibilitando essa abertura à identificação de dificuldades geradas pela divisão entre as polícias eventualmente desconhecidas dos especialistas no tema, a partir da fala do policial.

Um indicativo forte de que de fato existem problemas não conhecidos pelos especialistas e restritos ao conhecimento de quem trabalha como policial é o artigo de Demétrio da Costa Sousa, que aborda questões relacionadas a sua experiência durante dez anos de trabalho como policial militar do Estado de Sergipe, e aponta alguns problemas vivenciados em sua atividade profissional, a exemplo da questão da descredibilização do trabalho da polícia militar (PM) pela polícia civil (PC). (p. 419, in: PIRES; EILBAUM, 2009).

Como questão de partida foi adotada no presente trabalho a seguinte pergunta: Quais as representações dos policiais de Feira de Santana/BA acerca das implicações práticas em seu trabalho da divisão entre polícia ostensiva e investigativa?, posteriormente, alterada para: Quais as representações dos policiais militares lotados na Base Comunitária de Segurança do George Américo acerca das implicações práticas em seu trabalho da divisão entre polícia ostensiva e

investigativa?

Como objetivo geral buscou-se mapear as representações dos policiais da BCS George Américo acerca das implicações práticas geradas pelo modelo atual de gestão da atividade policial em seu trabalho e dialogar com os problemas pontuados por especialistas, com o intuito de identificar possíveis impasses até então desconhecidos.

Os objetivos específicos da investigação recaem sobre os problemas apontados por especialistas como decorrentes da divisão do trabalho policial; bem como os impasses indicados pelos policiais, para, ao final, identificar, ou não, pontos para os quais existe a necessidade de aprofundamento dos conhecimentos acerca do tema, a partir das falas dos policiais, para dar maior embasamento às políticas de segurança pública relacionadas com a revisão do atual modelo de polícia.

O tema possui relevância por ser a atividade policial, no Brasil, sempre pautada nas reflexões sobre segurança pública, especialmente no que se refere à questão do modelo bipartido de polícia.

Entretanto, existe uma deficiência no campo das pesquisas sobre o tema, no que se refere a ouvir os policiais acerca de sua atividade, nesse sentido interessante a “carta convite” da pesquisa de Soares, Rolim & Ramos, que indaga:

Você é policial há vários anos e perdeu as contas de quantos criminosos já prendeu? Você sabe o que está certo e o que precisa melhorar, na formulação das políticas de segurança pública? Você tem reclamações e sugestões quanto à gestão da sua instituição, mas **nunca teve a chance de falar**? Seus problemas acabaram! Agora profissional de segurança pública tem voz! (2009, p. 7). Grifos nossos.

Com efeito, extrai-se da passagem acima o pioneirismo<sup>2</sup> da pesquisa sobre o que pensam os profissionais de segurança pública coordenada por Soares, Rolim & Ramos. Ocorre que ainda permanece a lacuna no que se refere a deixar os policiais falarem de forma aberta, podendo apontar questões não conhecidas pelos experts, vez que o trabalho acima mencionado utilizou a aplicação de questionários.

Do ponto de vista profissional, a autora<sup>3</sup> sempre se deparou com inquéritos

<sup>2</sup> Fala-se aqui em pioneirismo não no que se refere ao tema polícia, pois existem diversos trabalhos anteriores, dentre os quais destaca-se o de Muniz (1999), mas à metodologia utilizada, pois foi a primeira pesquisa que se propôs a ouvir os policiais (na realidade os profissionais de segurança pública em geral).

<sup>3</sup> A autora de 2008 a 2014 estagiou e posteriormente exerceu o cargo de Assistente Técnico Administrativo no Ministério Público do Estado da Bahia, tendo tido contato intenso nessa experiência profissional com expedientes policiais diversos (Termos circunstanciados, Inquéritos, Autos de Flagrante, Boletins de Ocorrência, etc.)

policiais, autos de prisão em flagrante e processos criminais em que a atuação seccionada da polícia trouxe prejuízos concretos e, por vezes, conduziram mesmo ao arquivamento dos expedientes, o que fez crescer a vontade de pesquisar as causas e possibilidades de enfrentamento dessa situação.

A percepção desse problema, compartilhada com colegas e superiores, provocava sempre a reflexão no sentido de buscar compreender a razão das deficiências no trabalho policial, pensando quais dificuldades que os policiais encontram que acabam por gerar os problemas no “resultado” do seu trabalho.

Assim, interessa investigar quais os impasses causados pelo atual modelo de gestão da polícia, para em um momento posterior pensar em políticas para superação desses impasses.

Para desenvolvimento do tema, foram construídos dois capítulos teóricos, sendo que no primeiro (Capítulo 2) foi inicialmente discutida a entrada na agenda da segurança pública, após o que foi revisitado o conceito de segurança pública e analisado do ponto de vista da sua interação com a democracia, numa discussão acerca da modernização da polícia.

No Capítulo três, foi feita uma revisão bibliográfica acerca da polícia, abordando pontos relacionados ao seu conceito, evolução histórica, tipologias e as novas tendências no mundo e no Brasil.

Em seguida, foram discutidos, no Capítulo 4, os aspectos metodológicos do trabalho, tendo sido revisitados aspectos teóricos relevantes acerca das opções metodológicas adotadas, bem como feita uma descrição do caminho percorrido pela presente investigação.

Por fim, chegou-se ao Capítulo 5, em que os dados da pesquisa empírica foram apresentados e refletidos, a partir da discussão das categorias de análise extraídas, com a ilustração mediante trechos das entrevistas concedidas pelos policiais militares da Base Comunitária de Segurança do George Américo.

## **2 SEGURANÇA PÚBLICA, POLÍCIA E DEMOCRACIA**

Para contextualizar o debate acerca das dificuldades práticas da subdivisão do trabalho policial entre civil e militar; torna-se interessante abordar alguns aspectos referentes à polícia brasileira, notadamente suas relações com a segurança pública e com a democracia, a partir da entrada da segurança na agenda política dos três níveis de governo. Nessa linha, aborda-se inicialmente o processo de entrada da segurança pública na agenda governamental pontuando o conceito de segurança pública com destaque para os desafios constante na agenda e, por fim, discute-se a questão da polícia e sua relação com a democracia.

### **2.1 A SEGURANÇA PÚBLICA NA AGENDA GOVERNAMENTAL**

Com efeito, Celina Souza (2003), ao analisar o “estado das artes” do conceito de políticas públicas pontua que:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980) a define como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não

fazer". (2003, p. 5)

Sendo o conceito de políticas públicas complexo e, portanto, não unívoco, mostra-se necessário o esclarecimento acerca de qual conceito será adotado no âmbito de um trabalho que se insere no campo teórico relacionado às políticas de segurança pública, sob pena de prejudicar seriamente a compreensão do tema.

Nesse sentido, interessante retomar o conceito de Saravia, que define política pública como:

(...) um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. (...) um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (2006, p. 28-29).

Trazer a lição de Saravia é interessante, pois condensa diversos aspectos do conceito de políticas públicas que é claramente multifacetário. Com efeito, os autores que abordam o tema ora valorizam a dimensão da ação estatal ou dos governos e os jogos de poder envolvidos (Lowi, 1996), ora fazem uma definição de cunho mais operacional (Tude, 200?), e a definição de (Saravia, 2006) parece condensar os mais importantes aspectos.

À guisa de sintetizar o conceito de políticas públicas, é possível identificar quatro elementos que o compõem: a) São ações ou omissões governamentais; b) Utilizam recursos públicos; c) Visam manter ou modificar uma realidade; d) Decorrem de um processo político de disputas entre forças e interesses antagônicos.

A partir desses elementos, pode-se afirmar que políticas públicas são: ações ou omissões governamentais definidas a partir de um processo político de disputa, que, através de alocação de recursos públicos, visa modificar ou manter uma determinada realidade.

Avançando um pouco mais na discussão acerca das políticas públicas, chega-se à concepção de que existe um processo ou ciclo pelo qual as políticas públicas passam desde sua concepção até sua efetiva implementação.

Nesse sentido, Celina Souza aponta que: "O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de

alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.” (2006, p. 29)

Saravia, por sua vez, destrincha as fases de formulação, implementação e avaliação em sete passos: 1) Agenda – inclusão de um pleito social na lista de prioridades do poder público, que ocorre quando este adquire o status de “problema público”; 2) Elaboração – identificação e delimitação de um problema e das possíveis alternativas para sua solução; 3) Formulação – inclui a seleção e a especificação da alternativa considerada mais conveniente, e a adoção da decisão que inclui a definição de objetivos, aspectos jurídicos, administrativos e financeiros; 4) Implementação – planejamento e organização dos recursos para executar uma política, incluindo a elaboração de planos, programas e projetos; 5) Execução – conjunto de ações (ou omissões) destinado a atingir os objetivos da política. Inclui o estudo de obstáculos e a análise da burocracia; 6) Acompanhamento – supervisão da atividade, visando fornecer informações necessárias para embasar eventuais correções, assegurando a consecução dos objetivos estabelecidos; 7) Avaliação – mensuração e análise dos efeitos produzidos pela política pública. (2006, p.33-35).

Dentre todos esses passos que as políticas públicas envolvem, a formação da agenda é um dos mais importantes, pois, enquanto um determinado problema não passa a fazer parte da agenda governamental, não serão instituídas políticas públicas a ele relacionadas.

### **2.1.1 Formação da agenda – aspectos teóricos**

A questão da formação da agenda também não é unívoca na literatura acerca das políticas públicas, por conta disso, imprescindível nesse ponto trazer à baila o modelo proposto por Kingdon *apud* Capella (2006), que será tomado como base no presente trabalho.

Para Kingdon as políticas públicas consistem em um conjunto formado por quatro processos: a formação da agenda; a consideração das alternativas para a formulação de uma política; a escolha política; e a implementação da política

pública. (CAPELLA, 2006, p. 25)

Em seu modelo denominado *multiple streams* (múltiplos fluxos), entretanto, Kingdon preocupa-se apenas com os dois primeiros processos que precedem a fase da decisão política: a *agenda-setting* (formação da agenda) e a *policy formulation* (formulação das políticas). (CAPELLA, 2006, p. 25).

Como explica Capella, “para o modelo de Kingdon, a mudança da agenda é o resultado da convergência entre três fluxos: problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*); e política. (*politics*).” (2006, p. 26).

A agenda política ou governamental refere-se ao:

(...) conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento, [dado o fato que] em virtude da complexidade e do volume de questões que se apresentam (...) apenas algumas delas são realmente consideradas num determinado momento. Estas compõem a *agenda decisional*: um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas. (CAPELLA, 2006, p. 26).

Com efeito, dentre as diversas questões sociais, apenas algumas emergem à condição de problemas, que é quando os formuladores de políticas acreditam que devem tomar alguma providência no sentido de enfrentá-lo.

Os mecanismos que contribuem para essa mudança de status de uma questão a problema são: os indicadores; os eventos crises e símbolos e o feedback das ações governamentais. (CAPELLA, 2006, p. 26).

Os indicadores e os eventos crises dão visibilidade às questões, chamando a atenção da sociedade e, em especial, dos grupos de pressão; que passam a publicizar e divulgar esse cenário com o objetivo de sensibilizar outras pessoas para se juntarem e aumentarem a pressão e, assim, fazer com que o governo (ante o “humor nacional”) passe a tomar a questão como problema.

As soluções para os problemas, por sua vez, são geradas não no âmbito político, mas pelos especialistas (acadêmicos e burocratas) e, para Kingdon, as soluções são pensadas independentemente dos problemas gerando um “caldo primitivo de políticas”. Do mencionado caldo, algumas ideias encontram problemas que são hábeis a solucionar, outras não e estas últimas podem ser remodeladas ou descartadas. (CAPELLA, 2006, p. 27).

Nas palavras de Kingdon: “As pessoas não necessariamente resolvem problemas. [...] Em vez disso, elas geralmente criam soluções e, então, procuram

problemas para os quais possam apresentar suas soluções” (KINGDON, 2003, p. 32 in: CAPELLA, 2006, p. 27).

Nesse sentido, as ideias com viabilidade técnica e financeira acabam preponderando, desde que encontrem um problema que a elas se amolde.

Ainda que uma situação seja alçada ao status de problema e que a ela se amolde uma determinada solução, é necessário também que a dimensão política esteja convergente para que uma política pública seja implementada. Isso porque o fluxo político tem “sua própria dinâmica e regras” relacionado à barganha e negociação. (CAPELLA, 2006, p. 28).

O fluxo político é influenciado por três fatores: o humor nacional (o que a sociedade tem encarado como problema por um determinado período de tempo); as forças políticas organizadas ou grupos de pressão; e as mudanças no governo – que podem ser relacionadas à gestão por um grupo político diverso ou mesmo mudanças internas – sem alterar o grupo político no poder, alteram-se algumas pessoas que ocupam posições estratégicas. (CAPELLA, 2006, p. 29).

Ademais, Kingdon constatou que muitos problemas entravam na agenda governamental, mas não se fazia nada em relação a eles, pois não entravam na agenda de decisão, e isso acontecia por uma fraca difusão desses assuntos (CAPELLA, 2006, p. 29).

A formação da agenda é influenciada pelo fluxo de problemas e pelo fluxo político, enquanto o fluxo das soluções só entra em cena após a entrada de um tema na agenda, vez que nele é que vão ser buscadas as alternativas.

O fluxo das soluções, por outro lado, faz com que um determinado problema deixe de fazer parte apenas da agenda governamental e passe a integrar também a agenda decisional. (CAPELLA, 2006, p. 30). Isso porque, sem uma alternativa para o problema, mesmo ele estando na agenda o fluxo político – que não costuma criar as soluções – não consegue dar uma resolução a ele, não decidindo, portanto, implementar uma política determinada.

Com efeito, o que se pode extrair do estudo da formação da agenda é que, para um determinado tema entrar na agenda política e daí passar a fazer parte também da agenda decisional é necessário que exista um contexto político favorável (fluxo político); que eventos crises ou indicadores demonstrem a gravidade do problema (fluxo de problemas); e que pesquisadores, acadêmicos e outros atores invisíveis tenham formulado propostas de soluções viáveis (fluxo de soluções).

### **2.1.2 O cenário da formação da agenda em segurança pública no Brasil**

Após abordar os aspectos teóricos sobre a formação da agenda, importante retomar o processo em torno do tema da segurança pública no Brasil. Trata-se de destacar quando, como e porque este tema passou a ser considerado um problema público que necessita ser enfrentado com alguma dose de prioridade pela sociedade e pelos poderes públicos.

Conforme a discussão teórica acerca da formação da agenda, para a entrada de um tema para a pauta governamental três elementos são importantes: os indicadores, os eventos e crises e o feedback das ações governamentais.

Ademais, o conhecimento científico a respeito de um determinado problema é de suma relevância para a formulação de políticas, vez que tem preponderante papel na fase da construção das alternativas.

E como terceira condição, a conjuntura política deve estar favorável à discussão do problema e de suas possíveis soluções para que de fato sejam definidas políticas públicas a ele relacionadas.

Não se pode negar que a mídia sempre abordou a questão da segurança pública, reduzindo-a, entretanto, a um de seus aspectos, qual seja, a violência. Entre os intelectuais, por outro lado, o tema apenas na década de 1990 passou a ganhar visibilidade.

A implicação de tais fatos – a mídia espetacularizando os episódios de violência e o relativo atraso da produção teórica acerca da segurança pública no Brasil –; é que, somando-se o medo estimulado pela mídia e a falta de conhecimento sobre o assunto, passa-se a concentrar os esforços em uma política de segurança que se reduz ao campo do direito penal, direcionando-se para uma política de tolerância zero, ou que trata os autores de crimes como inimigos.

Com efeito, o que pôde ser observado durante muito tempo na história do Brasil foram episódios de violência trabalhados à exaustão pela mídia; por vezes até com uma pitada de exagero para virar espetáculo, que geraram uma pressão da

sociedade, capitaneada pela própria mídia, para se aumentar o rigor das penas, para ampliar-se a política da tolerância zero, para demonizar os autores de crimes e tornar sua sujeição a sistemas que desrespeitam os direitos humanos aceitáveis, ou pior, desejados pela comunidade.

No Brasil, em especial, o papel da mídia no campo das alterações legislativas em matéria penal se mostrou decisivo em muitos momentos. A partir dos casos explorados pela mídia surgem leis penais mais rigorosas, a exemplo da lei de crimes hediondos nº 8.072/1990, inspirada pelos casos de Abílio Diniz (empresário do Grupo Pão de Açúcar) e Roberto Medina (empresário idealizador do Rock in Rio) sequestrados em 1989 e 1990, respectivamente; incluem-se crimes no rol dos hediondos, a exemplo do homicídio qualificado, incluído em razão do assassinato da atriz Daniela Perez; surgem sistemas de cumprimento de penas mais rigorosos, a exemplo do Regime Disciplinar Diferenciado, disciplinado pela Lei 10.792/2003, que surgiu em razão da pressão midiática em torno de Fernandinho Beira Mar; (MASCARENHAS, 2010) além dos casos utilizados para a pressão pela redução da maioria penal, que, entretanto ainda não ocorreu, a exemplo do caso do menino João Hélio, morto após ser arrastado por ter ficado preso no cinto de segurança do carro roubado por um adolescente.

Não se trata aqui de dizer que a influência da mídia na produção legislativa é um mal a ser extirpado, obviamente a mídia tem um papel importante em dar visibilidade a problemas sociais e somar-se a outras fontes de pressão por providências estatais para problemas considerados relevantes pela sociedade. O que se critica aqui, contudo, é a espetacularização de eventos isolados darem causa à apressada alteração ou criação legislativa voltada unicamente para aumentar o rigor da lei penal; em especial pelo fato de o rigor da lei em termos de quantidade de pena e cumprimento mais rigoroso não ter nenhuma influência comprovada, ao contrário, existem estudos que comprovam a não redução dos índices de violência após as mudanças legislativas para aumentar o rigor penal. (MASCARENHAS, 2010).

Neste sentido, para tratar da entrada da segurança pública na agenda política no Brasil é interessante que se leve em consideração quatro pontos<sup>4</sup>: 1) a

<sup>4</sup> Os quatro pontos aqui elencados não são os únicos que colaboram para a formação da agenda em torno da segurança pública, mas sendo a presente discussão trazida aqui apenas como contextualização, foi necessário deixar de fora alguns aspectos relevantes, mas que, ante o objetivo de rapidamente situar o leitor, não poderiam ser discutidos com a atenção que lhes é necessária, a exemplo da participação dos movimentos sociais no processo.

redemocratização, que traz a possibilidade de participação social nas decisões políticas; 2) a Constituição de 1988 e a superação da ideia de segurança nacional pela de segurança pública; 3) o crescimento dos números da violência e 4) o aumento da produção teórica acerca do tema.

#### a) Redemocratização

Durante o período da ditadura militar, era praticamente impossível a participação social nas decisões políticas do Estado, vez que organizações e articulações políticas eram perseguidas pela polícia que utilizava inclusive da prática de tortura para conter qualquer tentativa de pressão popular no campo político.

No campo da segurança era notadamente mais grave essa situação, pois, era o ponto de maior concentração da autoridade estatal, notadamente por se tratar de um governo ditatorial protagonizado por militares.

O efeito desse contexto foi tão nefasto, que, mesmo após encerrada a ditadura e promovida a redemocratização, os políticos e intelectuais de esquerda não se dedicaram à questão da segurança pública, especialmente no que se refere à polícia, pois o tema ainda trazia “indigestas memórias do passado”. (LIMA; SINHORETTO, in LIMA, 2011, p. 03).

Ademais, conforme pontuam Renato Sérgio de Lima e Jaqueline Sinhoretto,

Finda a ditadura, nos anos 80, os movimentos de luta pelos direitos humanos ver-se-ão impelidos a concentrar suas energias na denúncia e mobilização contra a violência policial (...) As críticas dos movimentos sociais se orientaram contra a desmobilização dos governos e a ausência de ações de enfrentamento do grande crescimento das taxas de violência (in: LIMA, 2011, p. 136-137)

No mesmo sentido, Elisabeth Leeds afirma que:

Ao longo dos anos 1980 e início dos anos 1990 as organizações da sociedade civil e os acadêmicos de modo geral relutavam em engajar-se nas questões relacionadas à segurança pública e reforma policial, pois esses atores eram o alvo do regime militar e vítimas de repressão policial. Nesse período as organizações tradicionais de direitos humanos assumiram o papel necessário de denunciar os abusos específicos de direitos humanos levados a cabo pela polícia. No entanto, questões mais amplas e complexas (...) constituíam um desafio bem maior. (2013, p.136).

A mesma autora ainda pontua que as organizações que se aliavam a setores progressistas da polícia com o intuito de repensar a instituição eram acusadas de “vendidas”. (LEEDS, 2013, p. 136).

Assim, verifica-se que apesar da redemocratização ter datado do fim da década de 1980, apenas de meados dos anos 1990 para o início da década de 2000 – momento em que a agenda de direitos humanos começa a se consolidar no Brasil – é que vão se somando a disposição política para se discutir segurança pública e o aumento da produção científica acerca do tema (o que, como visto, possibilita a construção de alternativas). (LIMA, 2011, p. 33; LIMA; NEME, in: LIMA, 2011, p. 55)

Apesar de não ter sido algo automático e imediato, certo é que a democratização teve papel relevante não só para a entrada da segurança pública na agenda, mas também para que a sociedade passasse a, de fato, ocupar seu lugar de protagonista no processo de formação da agenda governamental no país em torno do tema.

#### b) Constituição de 1988 e Segurança Pública

Outro ponto relevante para a formação de uma agenda em torno da segurança pública é o tratamento dado pela Constituição de 1988 ao tema.

É que as cartas políticas anteriores tratavam da “segurança nacional”, o que significa uma abordagem da segurança reduzida à questão da força, protagonizada pelo exército que tratava a segurança como uma guerra em que é necessário combater o inimigo.

A segurança pública foi encarada de três diferentes formas na história brasileira. Inicialmente, se tinha a ideia de segurança interna, ou segurança nacional, posteriormente emergiu a visão da segurança pública e recentemente esta foi ampliada para a ideia de segurança cidadã. (GOMES, 2011, p.29)

A segurança nacional possui um caráter marcadamente bélico e repressor, como se depreende da seguinte passagem:

(...) atribuída às forças armadas, a responsabilidade pela concepção e

desenvolvimento de ações repressivas, em parceria com as forças policiais estaduais, com o propósito de combater “inimigos internos” supostamente ameaçadores ao Estado e à ordem pública. (GOMES, 2011, p. 29).

A Constituição Federal (CF) de 1988, por sua vez, traz a ideia de segurança pública, promovendo uma “mudança nominal simbólica do papel da polícia, deixando de ser responsável pela segurança nacional e assumindo a responsabilidade da segurança pública, ou seja, de protetora do Estado passou a proteger os cidadãos.” (LEEDS, 2013, p. 135).

Entretanto, como pontua a mesma autora, apesar da evolução simbólica da segurança, a Constituição, responsável pela criação de instrumentos e estruturas institucionais de formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas em diversas áreas, no campo da segurança, deixou a desejar, criando o Conselho Nacional de Segurança Pública com atribuições meramente consultivas, sem nenhum poder de deliberação ou mesmo fiscalizador. (LEEDS, 2013, p. 137).

A partir do fim da década de 1990, o crescimento dos índices de criminalidade, somado à disseminação de explicações mais elaboradas acerca da violência e suas causas, provoca o questionamento acerca da efetividade das políticas de segurança pública.

No primeiro governo Lula, com o lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP – construído em 2002 pelo Instituto Cidadania e lançado pelo presidente em 2003, sob o título “Projeto Nacional de Segurança para o Brasil”, é plantada a semente da ideia de segurança cidadã, que se liga a uma explicação multicausal do fenômeno da violência e é mais democrática em relação a seu enfrentamento, chamando os diversos órgãos estatais à responsabilidade. (INSTITUTO CIDADANIA, 2002).

Com efeito, o PNSP de 2002 consiste em um documento de cem páginas, que faz uma análise interdisciplinar do fenômeno da violência. Ele tem como foco a integração dos entes federativos em torno do tema da segurança pública, e aponta para a necessidade de reformas institucionais e legislativas e de uma maior articulação entre prevenção e repressão no enfrentamento à criminalidade. (INSTITUTO CIDADANIA, 2002).

Entretanto, é com o Plano Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), lançado em 2007, que a ideia de segurança cidadã ganha maiores contornos. Isso porque o PRONASCI adota uma visão mais aberta e multifacetária

da segurança pública, apontando como componentes desta, temas relacionados à cidadania, como educação, saúde, igualdade e a promoção da juventude.

Retornando à discussão específica da segurança pública na Constituição de 1988, interessante relembrar que:

a Constituição de 1988, de forma emblemática, abandona a expressão “segurança nacional” e passa a tratar da “segurança pública”, numa mudança não só terminológica, mas indicativa da premência de uma teoria da atividade policial, como a qual o monopólio do uso legítimo da violência, que caracteriza do Estado Moderno, estivesse nas mãos de organizações que não provocassem medo na população e sim fossem vistas como instrumentos de garantia de direitos e de paz. (LIMA, 2011, p. 28).

Ocorre que, apesar do avanço que essa mudança de paradigma representou a Constituição de 1988, no campo da segurança, falhou por não ter alterado quase nada a estrutura da polícia, por exemplo.

Nesse sentido, Lima pontua que:

Na prática, pouco alterou a estrutura normativa e burocrática responsável por mediar e solucionar conflitos. (...) num eloquente e revelador silêncio da Constituição de 1988, o aparato de segurança e justiça criminal manteve-se, basicamente, com as mesmas estruturas e práticas institucionais desenhadas pelo regime militar de 1964 e herdeiras de políticas criminais pautadas no direito penal forte e absoluto. (2011, p. 29).

A crítica que se faz, é que, com esse lapso, a Constituição Federal manteve a linha da redução da segurança pública a seu aspecto policial penal, reduzindo uma temática bastante complexa ao limitado “espaço da pena”. (DIAS NETO, 1997).

Interessante, nesse ponto, relembrar Luis Eduardo Soares, que, ao abordar a questão do “esquecimento” da polícia no que se refere às mudanças nas instituições pós redemocratização, asseverou que:

(...) o negligenciamento para com a polícia, no momento da repactuação democrática, acabou contribuindo para a perpetuação do modelo de dominação social defendido pelos setores mais conservadores. Ou seja, essa negligência apresenta-se muito mais como uma estratégia do que como uma indiferença política propriamente dita. (SOARES, 2003, p.76).

À guisa de conclusão do presente tópico, tome-se de empréstimo as palavras de Renato Sérgio de Lima:

A Constituição de 1988, em conclusão, teve o mérito de representar a

ruptura simbólica com um modelo pouco democrático de segurança pública e desafiar o estado brasileiro a repensar a forma como formula e executa suas políticas públicas. Porém, não conseguiu viabilizar por completo a incorporação de valores democráticos nas práticas de funcionamento das instituições encarregadas de garantir lei, ordem e cidadania. (2011, p. 35).

Com efeito, percebe-se que a Constituição, ao instituir a ideia de segurança pública, deu apenas o primeiro passo – imprescindível, mas insuficiente – rumo à democratização no campo da segurança pública, de modo que ainda há um longo caminho a se percorrer.

### c) Crescimento dos índices de violência

Como visto na discussão teórica acerca da formação da agenda, os indicadores tem papel preponderante na transformação de uma questão em problema, isso porque os números tem o condão de demonstrar a dimensão da problemática, chamando a atenção daqueles que podem fazer algo para mudar a realidade.

Não é o foco do presente trabalho fazer uma análise detida dos números da violência, mas tão somente buscar em que momento começam a crescer as estatísticas da violência no Brasil, contribuindo para que a questão da segurança seja alçada à condição de problema.

Nesse sentido, interessante observar os dados do Mapa da Violência; pesquisa coordenada pelo sociólogo Julio Jacobo Waiselfisz, realizada periodicamente desde 1998, pelo Instituto Sangari, a partir dos dados do Sistema de Informações de Mortalidade, do Ministério da Saúde e das informações sobre quantitativo da população da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – e do Censo, ambos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (WASELFISZ, 2002).

O mapa da violência realizado em 2002, que retrata os homicídios de jovens no Brasil, traz inicialmente os dados globais dos homicídios no Brasil de 1991 a 2000, demonstrando que nesse período o número anual de homicídios foi de 30.556 em 1991 para 45.919 em 2000, representando um percentual de aumento de 50,2%, enquanto a população cresceu apenas 15,6% no mesmo período (WASELFISZ,

2002, p.29).

A passagem abaixo mostra que no final da década de 90 já começam a crescer as taxas de homicídio no Brasil:

um grande crescimento das taxas da violência, dramaticamente refletidas num aumento dos homicídios (taxas que chegam a crescer mais de 128% entre 1979 e 1998 e somam mais de meio milhão de mortos no período), vitimando preferencialmente os jovens das periferias das grandes cidades. (LIMA; SHINORETTO in: LIMA, 2011, p.137)

Gonçalves, por sua vez, aponta que já em 2000, o Brasil ocupava o 5º lugar do ranking dos países mais violentos do mundo, após alcançar a margem de aumentar, em 20 anos, 244% do número de mortes violentas. (GONÇALVES, 2009, p. 27-28).

Gonçalves pontua, ainda, que:

No caso da política de segurança, esses três mecanismos [indicadores; eventos e feedback ficaram evidente nas décadas de 1980 e 1990, quando o aumento expressivo do crime e da violência colocou em cheque o sistema de justiça criminal brasileiro (...). As políticas tradicionais de segurança pública, repressivas e reativas (...) expuseram não apenas as deficiências do modelo de segurança pública (...) como também mostraram sua insuficiência para conter a curva ascendente das estatísticas criminais. (2009, p. 27).

Com efeito, das diversas pesquisas acerca dos números da violência aqui citadas, extrai-se que a partir do fim da década de 1990 até o início dos anos 2000; embora não tenham parado por aí, os índices de homicídios no Brasil cresceram em proporções alarmantes<sup>5</sup>, de modo que justamente nesse período os indicadores passam a convergir para a entrada da segurança pública na agenda governamental.

#### d) Produção teórica sobre segurança pública

<sup>5</sup> Interessa registrar aqui, que o crescimento dos homicídios nos últimos anos tem sido bastante desigual, visto que as mortes violentas de brancos tem diminuído, enquanto os homicídios com vítimas negras, em especial na faixa etária de 15 a 29 anos tem aumentado, (WASELFISZ, 2012, p. 08).

Os referidos dados, inclusive levaram o Governo Federal a partir da articulação entre as Secretarias Nacionais de Juventude e de Promoção à Igualdade Racial a elaborar, em 2012, o Plano Juventude Viva, que através de parcerias com Estados e Municípios, visa garantir direitos e prevenir a violência tendo como foco a juventude negra (15 a 29 anos), e, em especial, os jovens negros, homens, moradores de territórios com altos índices de violência. (BRASIL, 2012, p.02).

Ponto igualmente relevante no que diz respeito à entrada da segurança pública na agenda governamental é o desenvolvimento do tema no âmbito acadêmico; vez que, conforme abordado na discussão teórica da formação da agenda, os avanços nos estudos e pesquisas são imprescindíveis para a formulação das alternativas, sem as quais, ainda que um tema entre na agenda governamental, não passa a integrar a agenda decisional.

Nesse sentido, interessante o artigo de Renato Sérgio de Lima e Cristina Neme, acerca da produção acadêmica em segurança pública, no qual apontam que “o interesse acadêmico em torno dos temas associados ao fenômeno da violência cresceu de forma muito intensa da década de 1980 para cá.” (2011, p. 37).

Quando se observa a distribuição dos números da produção teórica sobre segurança pública por década, verifica-se que de 1983 a 1989 foram 101 teses e dissertações, representando 1,23% do total de trabalhos escritos sobre o tema no período de 1983 a 2006; de 1990 a 1999, foram 1405 e 17,12% e na primeira metade da década de 2000 (2000 a 2006) foram escritas 6.697 teses e dissertações, ou seja, 81,62% da produção no período de referência - 1983/2006. (LIMA; NEME, 2011, p. 49).

O que se conclui, portanto é que a partir da década de 1990 a produção teórica acerca da segurança pública passa a crescer consideravelmente, mas é na década de 2000 que esse crescimento ocorre com maior intensidade.

É, pois, o período do fim da década de 1990 e início da década de 2000 que passa a existir material teórico suficiente sobre a segurança pública, o que é condição para que comecem a surgir alternativas de políticas públicas na área.

Como se pôde observar, entre fim da década de 1990 e início da década de 2000, vão se conjugando os fatores que influenciam na formação da agenda no que se refere ao tema da segurança pública.

Observe-se que: o contexto era de redemocratização e mudança, ainda que meramente simbólica, no texto constitucional da ideia de segurança nacional para segurança pública; a produção teórica sobre a segurança pública, o crime e a violência dá um salto no início dos anos 2000; e os índices de violência apontam para um crescimento significativo no mesmo período, e se entenderá a razão pela qual, apesar da violência ser um tema muito próximo das pessoas e explorado pela mídia desde muito tempo, apenas recentemente (década de 2000) passaram a se

reunir os três fluxos apontados por Kingdom como integrantes do processo de formação da agenda.

Assim, observa-se que a entrada da segurança pública na agenda política é relativamente recente, e aliado a isso, as políticas na área de segurança têm um forte inimigo: seus resultados se verificam a longo prazo, provavelmente, em prazo superior aos quatro anos que correspondem a um mandato político. Por conta disso, muitos políticos não se empenham em construir uma política de segurança e, quando a constroem, ao terminarem seu mandato o candidato que assume a posição política, em geral, não dá continuidade à mesma, pois, querendo levar o crédito pelos avanços, acabam reformulando tudo e voltando à estaca zero. (MINZE, 2011, in: BACHA; SCHWARTZMAN, 2011, p. 338-339).

Por conta desta recenticidade da entrada da segurança pública na agenda, somada à falta de continuidade das políticas em mandatos políticos sucessivos, é que o Brasil ainda tem muito a avançar nas questões afetas às políticas de segurança pública.

## 2.2 SEGURANÇA PÚBLICA – CONCEITO E DISCUSSÕES ATUAIS

O conceito de segurança pública não é único, existindo diversas definições de maior ou menor abrangência. Assim, necessário pontuar o conceito adotado no presente trabalho, vez que não se pode discutir políticas públicas na área de segurança sem ao menos se definir o que ela significa.

O artigo 144 da Constituição Federal de 1988 preceitua que:

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

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

(...)

§ 4º - Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia

judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.  
§ 5º - Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil. (...) (BRASIL, 1988).

Uma leitura apressada e isolada do citado dispositivo legal pode levar a uma concepção equivocada acerca do conceito constitucional de segurança pública, vez que o art. 144 da Constituição aponta sua estreita relação com a preservação da ordem pública e a coloca como atribuição da polícia militar.

Poder-se-ia, então, concluir que preservar a ordem pública resume-se à prevenção de delitos através da atuação ostensiva de uma instituição policial.

Entretanto, o conceito de ordem pública também não é unívoco, o que não significa, contudo, que a Constituição deixou ao arbítrio de seu leitor escolher o mais conveniente. Com efeito, o texto constitucional deve ser interpretado de forma sistêmica, de forma a se solucionar os conflitos aparentemente existentes entre seus dispositivos.

A Constituição Federal de 1988 é analítica, o que significa que ela não apenas traça algumas poucas normas gerais, mas que disciplina diversas matérias, e, por conta disso é natural o surgimento de normas conflitantes entre si, as chamadas antinomias jurídicas.

Essas antinomias, entretanto, não retiram a credibilidade de um ordenamento jurídico, mas o integram, tornando necessária a existência de mecanismos para sua resolução, garantindo-se a unidade e coerência interna do sistema.

Maria Helena Diniz define as antinomias jurídicas como: “o conflito entre duas normas, entre dois princípios, entre uma norma e um princípio geral de direito em sua aplicação prática a um caso particular.” (2009, p. 129).

Ainda sobre o tema, a autora leciona que:

(...) todo o sistema deve e pode alcançar uma coerência interna (...) a compatibilidade entre as normas num sistema resulta de um processo interpretativo do jurista. (...) princípio da unidade pode levar-nos, como vimos, à questão da correção do direito incorreto, pois se se apresentar antinomia, ou conflito normativo, ter-se-á um estado incorreto do sistema, que precisará ser solucionado, uma vez que o postulado desse princípio é o da resolução das contradições. (DINIZ, 2009, p. 128-9).

Com efeito, o princípio constitucional da unidade – que significa que o ordenamento jurídico só pode ser concebido como um todo unitário, não existindo

superioridade ou hierarquia entre as normas constitucionais – norteia a interpretação constitucional, vez que não se pode interpretar as normas constitucionais isoladamente, mas sempre como parte de um mesmo sistema.

Nas palavras de Dirley da Cunha Junior:

Em razão deste princípio, a Constituição deve ser interpretada de maneira a evitar contradições entre suas normas, cabendo ao intérprete considerar a Constituição na sua globalidade, no seu conjunto, no sentido de sempre buscar harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar. Assim, jamais deve o intérprete isolar uma norma do conjunto em que ela está inserida, pois o sentido da parte e o sentido do todo são interdependentes. (2010, p.222).

Tendo em vista o princípio da unidade constitucional, interessante o entendimento de Bobbio, Matteucci e Pasquino, em seu Dicionário de Política, ao afirmar que, em seu sentido constitucional, ordem pública envolve o conjunto de princípios fundamentais de um ordenamento. (1998, p. 850-1).

Na mesma linha de entendimento são as seguintes definições:

(...) ordem pública, conjunto de instituições e preceitos coagentes destinados a manter o bom funcionamento dos serviços públicos, a segurança e a moralidade das relações entre particulares, e cuja aplicação não pode, em princípio, ser objeto de acordo ou convenção. (ANJOS, 2011, p.13)

Numa sociedade em que se exerce democracia plena, a segurança pública garante a proteção dos direitos individuais e assegura o pleno exercício da cidadania. Neste sentido, a segurança não se contrapõe à liberdade e é condição para o seu exercício, fazendo parte de uma das inúmeras e complexas vias por onde trafega a qualidade de vida dos cidadãos. (SANTOS, 2005, p.01)

Partindo-se, pois, do conceito de ordem pública como o conjunto de instituições e normas de uma sociedade; depreende-se que para se preservar a ordem pública não basta prevenir e reprimir o cometimento de condutas tipificadas como crime, mas efetivar os direitos e instrumentalizar as garantias fundamentais, para que todos os cidadãos tenham todos os seus direitos constitucionais efetivamente garantidos.

Com efeito, fazendo-se uma interpretação da Constituição como um todo harmônico, e considerando-se que toda a sua lógica e espírito se relacionam à proteção de direitos e busca da cidadania – afinal não foi à toa que ganhou o apelido de “Constituição Cidadã” –; a ordem pública só pode estar relacionada com o bom

funcionamento das instituições e serviços públicos e a garantia de direitos.

Por certo também que, nessa linha de entendimento, estando a segurança pública ligada à preservação da ordem pública e consistindo esta última no conjunto de princípios fundamentais de uma ordem jurídica, pode-se concluir que, quanto mais se complexifica a sociedade, o estado e a ordem jurídica, mais amplo se torna o campo da segurança pública.

Dessa forma, reduzi-la ao espaço da polícia, do crime e das sanções penais não é uma forma adequada de se tratar a segurança pública na sociedade brasileira atual, que, no papel, tornou-se democrática e precisa levar isso à sua prática, ao seu cotidiano.

Não é difícil perceber que, tendo a polícia militar um caráter ostensivo, de exibição – e utilização – da força estatal, ela não é uma instituição adequada para, sozinha, realizar a ordem pública.

Não se pode negar que a redação do §5º do artigo 144 da Constituição gera uma dificuldade em se identificar qual é de fato o conceito constitucional de ordem pública, vez que, se de um lado os princípios constitucionais enquanto conjunto demonstram que é central a questão da preservação dos direitos individuais e coletivos, de outro o referido parágrafo acaba reduzindo a ordem pública a uma questão de polícia.

Ocorre que, além da saída mostrada pela interpretação sistemática dos diversos dispositivos constitucionais, o próprio caput do artigo 144 já define a segurança pública como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”.

Interessante trazer à lume as observações de Theodomiro Dias Neto acerca do conceito constitucional de segurança pública:

Segurança pública é hoje um conceito seletivo centrado em duas dimensões fundamentais. A primeira resulta da fusão entre segurança e criminalidade (...) [o problema é que] um conflito social se converte em ameaça à segurança pública quando a perspectiva penal de interpretação torna-se hegemônica. (...) Quando um fato social é definido como questão de segurança pública, ou seja, como questão criminal, este passará a ser interpretado a partir da lógica da responsabilidade individual. O Direito Penal exclui uma interpretação política de fatores causais que estejam além do livre-arbítrio de autores identificáveis. A hegemonia do discurso penal' ou seja, a tematização dos conflitos sociais no "espaço da pena", é o outro lado de um processo de esvaziamento do "espaço da política". (...) pode se afirmar que o processo de construção da criminalidade é o outro lado do processo de despolitização da sociedade: o "espaço da pena" se expande sobre o vácuo deixado pela retração do "espaço da política" (DIAS NETO, 1997, p. 01)

Interessante a crítica que o autor faz no sentido de que, ao limitar o entendimento da segurança pública a uma questão criminal se esvazia a discussão política acerca do tema e o Estado deixa de exercer o seu papel na gestão de conflitos para entregá-los ao Direito Penal, de modo que problemas que exigem uma resposta multidisciplinar (econômica, social, educacional, etc) simplesmente são transferidos à esfera penal, que deveria ser o último recurso para enfrentamento de uma situação-problema.

Com efeito, diante da complexidade dos sistemas jurídicos atuais, cada vez mais centrados na proteção e garantia dos direitos humanos, do bem-estar social, etc., parece destoar da realidade uma concepção de segurança pública limitada ao “espaço da pena”.

Mais um argumento para que seja evitada uma interpretação literal e desligada do restante do texto constitucional do §5º do art. 144 é que, mesmo que se admitisse que a Constituição adotou um conceito limitado de ordem pública restrito à inibição da prática de crimes e à aplicação da legislação penal, ainda assim, não seria razoável atribuir a preservação da ordem pública exclusivamente à polícia militar, notadamente quando esta sequer possui atribuições investigativas.

Com efeito, está claro que ao atribuir à polícia militar a preservação da ordem pública a Constituição não o fez exclusivamente, vez que, ainda que se adotasse um conceito de ordem pública limitado ao aspecto policial, pela própria redação do artigo 144 a polícia militar não poderia fazê-lo sozinha, pois divide as atribuições policiais com a polícia civil.

Para encerrar a discussão acerca da segurança pública, após demarcado seu conceito, interessante se faz retomar quais os principais desafios que se colocam na atualidade para as políticas públicas nessa área.

Nesse sentido, interessante o texto de Deniz Minze que se propõe a identificar as fases e tendências nos debates sobre segurança no Brasil e após tal revisão elenca cinco pontos que atribui como mais relevantes na discussão sobre segurança pública, quais sejam: a) a vontade política; b) a prevenção do crime; c) o controle de armas e munições; d) a reforma das polícias; e e) a reforma da justiça criminal. (in: BACHA; SCHWARTZMAN, 2011, p. 338).

Minze aponta inicialmente que a vontade política em torno da segurança pública é um problema, mas quando fala sobre o assunto não se resume a afirmar,

como o senso comum, que “falta vontade política” para solucionar as questões de segurança. (in: BACHA; SCHWARTZMAN, 2011, p. 338).

O autor aduz que a falta de posicionamento político em torno de algumas questões, especialmente as que mexem com instituições e com tabus da sociedade, e de priorização pela Presidência da República e pelos governos estaduais impedem avanços mais concretos em relação à redução da violência. (in: BACHA; SCHWARTZMAN, 2011, p. 338).

Ainda aponta que o tema da segurança é sensível em virtude de, em regra, os resultados só serem sentidos a longo prazo (mais que o tempo de um mandato) e, ao lado disso, a mídia tende a espetacularizar episódios, o que pode destruir a credibilidade de uma política consequente que esteja sendo praticada há alguns anos. (in: BACHA; SCHWARTZMAN, 2011, p. 338).

No que se refere à prevenção do crime, Minze aponta que, apesar de ser consenso a necessidade de prevenção, a dificuldade está em separar as políticas que realmente possibilitam a redução dos números da violência daquelas não tem o condão de fazê-lo. (in: BACHA; SCHWARTZMAN, 2011, p. 338).

Nesse campo, ainda são registradas algumas dificuldades a exemplo da falta de dados confiáveis acerca da violência; da inexistência de um programa de políticas bem desenhado, com foco nos comportamentos ou fatores de risco principais – e nesse campo alguns programas de prevenção já estão inclusos no PRONASCI, mas ainda não implementados na escala necessária; carência de treinamento de pessoal para lidar com a prevenção no que se refere aos programas oferecidos pelo governo federal e para formular iniciativas de âmbito local; falta de monitoramento e avaliação dos programas preventivos; a incompatibilidade do horário administrativo com o desenvolvimento de algumas atividades de prevenção, que deveriam ser realizadas a noite e nos fins de semana, quando as pessoas não estão no trabalho ou escola. (MINZE, 2011, in: BACHA; SCHWARTZMAN, 2011, p. 339-340).

O controle das armas é o terceiro ponto da agenda pendente indicado por Minze, em especial ante pesquisas apontadas pelo autor que demonstram que a cada 18 (dezoito) armas tiradas de circulação após o Estatuto do Desarmamento uma morte foi evitada. Além disso, dois de cada três homicídios dolosos cometidos no país são por arma de fogo. (in: BACHA; SCHWARTZMAN, 2011, p. 341).

A reforma da justiça criminal também é vista pelo citado autor como um dos

grandes desafios da segurança pública na atualidade. Acerca do tema ele aponta como medidas fundamentais: retomar as prisões para o Estado, vez que a realidade é que o sistema prisional em vários Estados está sob o domínio do crime organizado, inclusive, consistindo em uma grande fonte de poder para este; separar as políticas para a minoria que controla o crime organizado daquelas direcionadas à maioria dos usuários do sistema prisional; reduzir o uso da prisão provisória, que consome quase metade do orçamento do sistema carcerário; estimular juízes a realizarem audiências nos presídios, reduzindo-se o altíssimo custo com escolta policial; criar e dar força às ouvidorias do sistema prisional; fortalecer as iniciativas do Conselho Nacional de Justiça no sentido de estabelecer metas para a celeridade processual. (MINZE, 2011, in: BACHA; SCHWARTZMAN, 2011, p. 343-344).

Por fim, mas não menos importante, Minze aponta a questão da reforma das polícias, o que, inclusive, demonstra a importância do tema do presente trabalho, vez que, dentre tantas questões pendentes na agenda da segurança pública, a polícia é tida como uma das cinco questões mais fundamentais, aduzindo, ainda, que: “nenhuma política de segurança pública será efetiva sem instituições policiais eficazes”. (in: BACHA; SCHWARTZMAN, 2011, p. 341).

Nesse sentido, o autor aduz que parte da agenda acerca da reforma das polícias está clara, a exemplo da necessidade de profissionalização, a adoção de práticas compatíveis com o Estado Democrático de Direito, o combate à corrupção e violência policial, o investimento em inteligência, dentre outros pontos, e destaca a questão da estrutura das polícias. (MINZE, 2011, in: BACHA; SCHWARTZMAN, 2011, p. 342).

A primeira questão, que se refere à necessidade de rever a estrutura das polícias, o que deve ser observado é a divisão promovida pelo artigo 144 da Constituição Federal entre polícia civil e militar; e que, como indica Minze, precisa ser revista em razão de provocar competição, repetição de trabalho e problemas em relação à sistematização de dados sobre a violência, além de gerar dificuldades práticas a exemplo do envolvimento de testemunhas e preservação do local do crime. (MINZE, 2011, in: BACHA; SCHWARTZMAN, 2011, p. 342).

Deniz Minze aponta que recentemente tem sido proposta a separação total das polícias, ao invés da unificação outrora sugerida, mas alerta para a dificuldade do debate, em razão da história e força das instituições policiais, bem resistentes a mudanças e diante da incerteza a respeito das consequências do estabelecimento

de polícias de ciclo completo. Diante disso, o autor defende que sejam encomendadas pesquisas sobre alternativas e seus respectivos custos e benefícios, para que a médio prazo possa ser debatido o tema de forma mais palpável. (in: BACHA; SCHWARTZMAN, 2011, p. 342).

Outrossim, o autor aponta que, a despeito da dificuldade de se reformar as polícias, o que provavelmente só ocorrerá, se ocorrer, a médio ou longo prazo, algumas medidas de curto prazo podem ser adotadas para aprimorar a eficácia das forças policiais, dentre as quais aponta: a) a uniformização de um padrão curricular não apressado e responsável; b) a criação de ouvidorias fortes e independentes, com carreira própria; c) rever as escalas de trabalho, priorizando turnos mais curtos; d) reforma das carreiras, possibilitando, após os cursos e exames necessários, que os policiais possam atingir os níveis mais altos das carreiras; e) melhorar os salários, para aumentar a dignidade e o interesse, inclusive de pessoas mais qualificadas profissionalmente, pela carreira. (MINZE, 2011, in: BACHA; SCHWARTZMAN, 2011, p. 343).

Sem pretensões de esgotar o debate acerca dos atuais desafios da segurança pública, foram pontuados alguns deles, com o objetivo, principalmente, de demonstrar a relevância de se repensar as instituições policiais nesse contexto.

### 2.3 POLÍCIA E DEMOCRACIA

Discutir a relação entre polícia e democracia, nada mais é que analisar os aspectos políticos da polícia, de modo que, importante retomar Bayley (2002), que, em sua análise comparativa internacional buscou sistematizar a complexa relação entre polícia e política.

Inicialmente chamando atenção para o perigo de reduzir a relação entre polícia e política a um círculo vicioso – política influencia a polícia que influencia a política, Bayley mapeia as formas de influência da polícia na política, indicando, dentre elas, que: a polícia regula o processo eleitoral, podendo, na prática permitir práticas escusas a seus aliados e impedir mesmo atitudes lícitas de seus opositores;

quando governos são confrontados por uma oposição violenta, a posição da polícia influencia diretamente na disputa vez que pode enfrentar ou não os manifestantes; através de atividades de polícia secreta, que observa o aparecimento e desenvolvimento de grupos opositores, e pode, com a informação privilegiada, impedir ações de oposição mais organizadas e poderosas, dentre outras. (2002, p. 203-207).

Não se poderia deixar de trazer as colocações de Bayley, vez que seu trabalho comparativo internacional é referência imprescindível em uma discussão acerca dos aspectos políticos da polícia, entretanto, não se pretende aqui discutir minuciosamente o estudo do autor, mas especialmente retomar seu alerta de que a relação entre polícia e política é extremamente complexa.

Luiz Eduardo Soares, por sua vez, sem maiores preocupações com o esgotamento de todas as formas de influência entre polícia e política, ao tratar das novas políticas de segurança pública, pontua que: “na transição democrática, todas as instituições públicas e seus procedimentos passaram por uma revisão e reajuste ao novo momento. Uma destas instituições, entretanto, acabou esquecida: a polícia”. (2003, p. 75).

O autor afirma, como se observa, que a polícia não se adequou à nova realidade e que se manteve, em seus aspectos políticos e práticos, uma instituição anti-democrática. Interessante, ainda é que o autor não acredita na inocência desse esquecimento, aduzindo que:

(...) o negligenciamento para com a polícia, no momento da repactuação democrática, acabou contribuindo para a perpetuação do modelo de dominação social defendido pelos setores mais conservadores. Ou seja, essa negligência apresenta-se muito mais como uma estratégia do que como uma indiferença política propriamente dita. (SOARES, 2003, p.76).

A colocação de Luiz Eduardo Soares dialoga bem com o pensamento de David Bayley, no sentido de que, para ambos existe uma complexa interação entre polícia e política.

Para Bayley, “o governo é reconhecido como autoritário quando sua polícia é repressora e como democrático quando sua polícia é controlada. Não é por coincidência que os regimes autoritários são chamados de 'Estados policiais’”. (2002, p.203). Mas observe-se que o autor não aponta uma relação de causalidade que se reduza ao círculo vicioso – a polícia é repressiva porque o governo não é

democrático e esse não é democrático porque a polícia é repressiva.

O que se extrai do texto de Soares é que a polícia brasileira vive, em tese, uma contradição: é uma instituição anti-democrática em uma sociedade cujo sistema político jurídico é denominado de Estado Democrático de Direito.

Questiona-se, então, a partir das lições de Bayley, segundo o qual um governo é autoritário se a polícia é repressora, e do alerta de Soares acerca da não inclusão da polícia na transição democrática: o Brasil não é verdadeiramente uma democracia ou sua polícia precisa ser revista para se adequar à nova realidade democrática?

O que se observa é que, da análise do texto constitucional já é possível perceber a contradição, vez que, ante o espírito que perpassa pelo texto como um todo de garantismo, de elevação dos direitos fundamentais a um status de cláusulas pétreas; as disposições acerca da segurança pública, se analisadas isoladamente, induzem à interpretação restritiva do conceito de ordem pública, como visto no tópico acerca do conceito de segurança pública.

Assim, o que se pode concluir é que a Constituição Federal, por razões que não é o objetivo do presente trabalho esmiuçar, embora tenha sido apelidada de Constituição Cidadã e seja exemplo para muitas sociedades democráticas, é resultado de um estica e puxa em relação ao autoritarismo e à democracia.

Nesse contexto, apesar do avanço no campo da segurança pública consistente na superação da ideia de segurança nacional, também abordada acima, a disciplina acerca das instituições policiais deixa a desejar no que se refere a torná-las, ou ao menos possibilitar que se tornem, efetivamente democráticas.

Diante disso, não se pretende, contudo, concluir que no campo da segurança pública a Constituição Federal não é democrática e por isso deve-se conviver com uma polícia autoritária e desligada de todo o sistema político-jurídico brasileiro – este democrático.

Ao contrário, constatada essa realidade, conclui-se que falta à polícia brasileira é adequar-se à nova realidade; falta modernizar e democratizar a polícia e para tanto deve-se resgatar os ideais que possibilitaram o surgimento da polícia moderna (inglesa), como aponta Jaqueline Muniz, qual seja, uma instituição que possibilitasse o pleno exercício dos direitos civis, vez que deveria atuar no sentido de fazer convergir o monopólio do uso legítimo da força com a garantia dos direitos dos cidadãos (1999, p. 22).

Feita essa constatação, por sua vez, necessário se faz buscar os caminhos para se chegar ao objetivo de tornar a segurança pública e, em especial, a polícia brasileira em reforço da ordem democrática e não oposição.

O presente trabalho não tem o objetivo esgotar a discussão acerca da democratização da polícia, que perpassa diversos aspectos, mas aborda uma das diversas facetas da questão que é o modelo policial brasileiro bipartido.

### 3 POLÍCIA – CONCEITO, HISTÓRICO, TIPOLOGIAS E NOVAS TENDÊNCIAS

O surgimento do Estado está relacionado à necessidade de segurança, advinda das mudanças na sociedade na transição do feudalismo para o mercantilismo, vez que, com o sistema feudal não se tinha a segurança necessária para a acumulação de capital, de modo que a monarquia, com autoridade soberana e absoluta, surgia como solução. (SULOCKI, 2007, p. 13-14).

Em termos de justificação filosófica, Hobbes foi um dos maiores expoentes, com a ideia de que sem um poder único e forte, os homens se destruiriam, numa guerra de todos contra todos. Os homens são, então, levados a firmar contratos pelos quais abrem mão de parte de seus direitos em troca da paz e da segurança, com o objetivo de se dar a todos os indivíduos o máximo de liberdade e bem-estar, através de um Estado capaz de conter as paixões individuais. Nesse sentido, interessante relembrar o Leviatã:

(...) designar um homem ou uma assembleia de homens como representante de suas pessoas, considerando-se e reconhecendo-se cada um como autor de todos os atos que aquele que representa sua pessoa praticar ou levar a praticar (...) todos submetendo assim suas vontades à vontade do representante (...) é uma verdadeira unidade de todos eles, numa só e mesma pessoa, realizada por um pacto de cada homem com todos os homens, de um modo que é como se cada homem dissesse a cada homem: Cedo e transfiro meu direito de governar-me a mim mesmo a este homem, ou a esta assembleia de homens, com a condição de transferires a ele teu direito, autorizando de maneira semelhante todas as suas ações. Feito isto, à multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado, em latim civitas. É esta a geração daquele grande Leviatã (...) ao qual devemos, abaixo do Deus Imortal, nossa paz e defesa. Pois graças a esta autoridade que lhe é dada por cada indivíduo no Estado, é-lhe conferido o uso de tamanho poder e força que o terror assim inspirado o torna capaz de conformar as vontades de todos eles (...) (MALMESBURY, p. 61).

Dando um salto no tempo, o Estado Moderno, em sua concepção weberiana,

tem como cerne a questão do monopólio do uso legítimo da força, como se vê na seguinte passagem:

A violência não é, evidentemente, o único instrumento de que se vale o Estado (...) mas é seu instrumento específico (...) a relação entre o Estado e a violência é particularmente íntima (...) devemos conceber o Estado contemporâneo como uma comunidade humana que, dentro dos limites de um determinado território (...) reivindica o *monopólio do uso legítimo da violência física* (Grifos do autor) (WEBER, 1982, p. 56).

Observa-se, pois, que desde os tempos mais antigos era possível identificar o desempenho pelo Estado de “atividades policiais”, embora sob diferentes formatos e distintas maneiras de atuar, demonstrando-se que as raízes da polícia são extremamente antigas, ainda que desde então até a contemporaneidade, ao redor do mundo a polícia possua formas de se organizar e atribuições muito diversas. (BAYLEY, 2002).

Diante de tanta diversidade, para se discutir polícia, é interessante primeiramente situar sobre que polícia se está tratando. Para tanto, se voltará ao momento histórico em que a polícia passou a ter caráter de instituição e modo de organização mais semelhante à polícia dos tempos atuais. Assim, e considerando que dentre os dois modelos de polícia – francesa e inglesa – é a essa última que a polícia brasileira se assemelha mais, é a partir do seu surgimento que se começará a traçar o histórico da polícia no presente trabalho.

### 3.1 HISTÓRICO GERAL – NASCIMENTO DA POLÍCIA MODERNA

Interessante, ao estudar a polícia brasileira, retomar o surgimento da polícia moderna inglesa até se chegar ao momento em que se formaram no Brasil forças policiais enquanto instituições.

Como pontua Jaqueline Muniz:

Se os expedientes de segurança e o poder de polícia sempre se fizeram presentes em todas as formas de ordenamento político, as agências policiais propriamente ditas - concebidas como entidades profissionais,

neutras e universais, voltadas tão-somente para a preservação pacífica da ordem pública - constituíram, é preciso insistir, um engenhoso e singular artefato coercitivo do mundo moderno. (1999, p. 31).

Com efeito, por mais que a questão da promoção da segurança tenha sido um dos elementos caracterizadores do Estado, desde o surgimento do Estado Moderno, as polícias, enquanto instituições ou organizações profissionais só passaram a existir bem mais recentemente, a partir do século XVIII (MUNIZ, 1999, p. 28).

O que se denomina de polícia moderna, é a polícia que surgiu na Inglaterra, sob o comando de Sir. Robert Peel, que surge como meio de ruptura com os padrões anteriores de vigilância, justamente com o fim de se possibilitar o exercício livre e pleno dos direitos civis. (MUNIZ, 1999)

Naquele momento – século XVII – o uso privado da força, ao lado da atuação do Exército, compunham um contexto de truculência, a cargo deste, e principalmente pela arbitrariedade, atribuída àquele, de modo que a criação da instituição policial enquanto órgão burocrático e profissional “resulta dos esforços de construção de uma concepção de Estado que identificamos como moderna, orientada pela ambição iluminista de produzir a paz através de meios pacíficos e ‘civilizados’” (MUNIZ, 1999, p.23).

A prática policial do Exército está relacionada com uma concepção de guerra, de enfrentamento de inimigos, o que – se importante para promover a segurança nacional (ante ameaças externas mais próximas de uma guerra), em especial em momentos passados, em que ainda não estavam tão conformados os estados-nação – não é adequado para lidar com conflitos internos recorrentes e em sua maioria pequenos, do ponto de vista da afronta à ordem social e política.

Falar em Exército é lembrar guerra e não se pode admitir que a polícia que diuturnamente atua, com o intuito principal de manter a ordem e paz pública, garantindo o respeito ao contrato social, tenha esse caráter, por serem absolutamente incompatíveis a guerra e a paz.

Ocorre que, mesmo “superada” essa atribuição da função policial ordinária ao Exército, com a polícia nos moldes de Sir. Peel, não é fácil a produção da paz por meios pacíficos, muito menos livre de contradições a atividade policial que visa manter a paz dispondo para tanto do monopólio do uso legítimo da força (nos termos propostos por Weber). (MUNIZ, 1999; ALMEIDA, 200? in: PIRES; EILBAUM, 2009).

A polícia moderna – britânica –, cabe ainda ressaltar, foi construída em oposição à *police* francesa, esta com aspecto totalitário, que “consistia nos olhos, nos ouvidos e no braço direito do soberano: 'deve ela tudo saber para que o governante decida o que permitir ou reprimir' (...). A amplitude de seu mandato se confundia com a extensão do próprio Estado.” (MUNIZ, 1999, p. 25).

A polícia francesa unia diversas funções como: serviço secreto; polícia política, de fronteira; judiciária / investigativa; ostensiva e força paramilitar de ação interna e de defesa do território. (MUNIZ, 1999, p. 25).

Ademais, impende registrar que a criação da polícia inglesa, diante do contexto de receio da população de que uma força policial consistisse em ameaça ao Parlamento e à própria sociedade, só foi possível após se deixar muito nítida a sua completa desvinculação em relação ao molde francês. (MUNIZ, 1999, p. 26).

Outrossim, foi necessária a ocorrência de diversos episódios violentos – crimes brutais e tumultos urbanos – em 1820, para que se minimizasse a resistência e fosse efetivamente criada a polícia do modelo de Sir. Peel, pois mostrava que na conformação social industrial não eram capazes de atender aos novos desafios as experiências privadas de segurança – como milícias e xerifados – por dois principais motivos: uso desmedido da violência e fragilização da autoridade estatal, ante à inexistência do monopólio do uso legítimo da força. (MUNIZ, 1999, p. 26-8).

Interessante o resumo de Jaqueline Muniz acerca do modelo britânico de polícia:

A polícia de Peel resultou de uma série de compromissos com seus aliados e oponentes: **deveria ser um meio de força civil, estruturado sob os princípios da hierarquia e da disciplina paramilitares**; com uma administração centralizada e autonomia regional; preparada para a ação em grupo, mas com uma prática cotidiana centrada no indivíduo (...) a polícia de Londres **teria que ser a polícia dos súditos, do Parlamento – nunca do Estado**. Assim a polícia inglesa, paradigma da polícia moderna, nasceu desarmada e sem função investigativa: **sua missão estava restrita a “proteger e servir”**. (1999, p. 28). (Grifos nossos).

O caráter de força civil, entretanto, não significou eliminação das ferramentas de coerção, mas no seu redesenho, conformando-o à legalidade e à legitimidade, tornando a atividade policial mais complexa. (MUNIZ, 1999, p. 28-9).

Essa minimização do uso da força passa a ser vista também no âmbito da justiça, passando-se a abandonar os métodos de produção de dor física como bem descritos por Foucault em seu clássico *Vigiar e Punir* (2009); para adotar medidas

mais racionais como penas pecuniárias e privativas de liberdade, além de se passar a primar pela justiça, respeitando-se o direito de defesa, ao invés de atender à paixão da comunidade ou à arbitrariedade das autoridades.

A polícia está entre as instituições que mais se transformaram no curso da história, vez que “o desenho de seus serviços encontra-se diretamente vinculado às mudanças sociopolíticas do ambiente em que ela atua” (MUNIZ, 1999, p. 35).

Não cabe aqui fazer uma exposição minuciosa dessas mudanças, mas apenas situar o surgimento da polícia de modo geral – contexto internacional.

Entretanto é imprescindível identificar a origem dessa instituição no mundo moderno, qual seja: “um meio de força comedida que, no curso dos eventos, busca dar conta de um dilema posto pela tradição liberal: mediar a tensão entre 'o que está na lei e [o que] se encontra no mundo'” (MUNIZ, 1999, p. 36).

### 3.2 HISTÓRICO DA POLÍCIA NO BRASIL

No Brasil colônia, para Jéssica Almeida, não havia uma organização que se possa chamar de antecessora da polícia. A função “policial” era privatizada, realizada por capitães do mato, a serviço dos senhores de engenho. (2009, p. 241).

Com a vinda da família real, foi criada a Intendência Geral de Polícia, tida como antecessora da Polícia Civil e, dentro daquela havia a Guarda Real – antecedente da Polícia Militar – com a função de proteger o rei e a corte. Após a Independência, a única alteração foi que a Intendência deixou de servir ao rei para servir ao Imperador e à elite nacional. (ALMEIDA, 2009, p. 241).

Depois de um motim da Guarda Real, Dom Pedro foi compelido a abdicar e após controlada pelo Batalhão de Oficiais do Exército, a Guarda Real foi extinta, dando lugar à criação do Corpo de Guardas Permanentes que, sob a direção do Duque de Caxias adquiriu perfil bastante militarizado. (ALMEIDA, 2009, p. 242).

Em 1832, com a edição do Código de Processo Criminal, foi criada a Secretaria de Polícia – origem institucional da Polícia Civil. Nesse mesmo momento surgem as divisões do país em distritos e comarcas. (ALMEIDA, 2009, p. 242).

Com a República, experimentou-se uma polícia política, de inspiração francesa, utilizada para atender interesses daqueles que detinham o poder. Foi também na República que se deu a separação formal entre Polícia Civil (criada em 1907, para prevenir e investigar crimes) e a Polícia Militar (criada em 1920, para reprimir). (ALMEIDA, 2009, p. 242).

Na Era Vargas, o uso político da polícia também era forte, agora com um viés partidário. Surge a Delegacia Especial de Segurança Política e Social, em 1933, muito importante para o Estado Novo. (ALMEIDA, 2009, p. 243).

No período da democratização (1945-64) a polícia não se democratizou, ao contrário, foi criado o Departamento de Ordem Política e Social e o Esquadrão da Morte, ambos com papéis muito marcantes na Ditadura Militar; quando a polícia foi responsável pela repressão, especialmente de caráter político, sendo que a Polícia Militar fazia a repressão direta e truculenta e a Polícia Civil, no trabalho de investigação, tinha como principal característica o uso da tortura. (ALMEIDA, 2009, p. 243-4).

Com a redemocratização, a polícia foi colocada em xeque, num contexto geral em que passou-se a discutir a necessidade de alteração dos anteriores métodos de controle social. Após a Constituição de 1988, em especial, passa a ser cobrado das instituições policiais o papel de garantir a ordem e a lei, sem prescindir da paz.

Para Jéssica Almeida,

Apesar do processo de redemocratização do Brasil, que trouxe uma expectativa de concretização do Estado de direito, o ambiente policial ainda é predominantemente marcado pelo exercício arbitrário e ilegal do poder. A violência da polícia, particularmente da força letal nas suas intervenções, e o uso da tortura como ferramenta de investigação (...) servem para “manter as coisas exatamente como estão”. (2009, p. 246).

Ocorre que, conforme provoca Jaqueline Muniz, apesar da difícil missão de manter-se no limite do uso mínimo da força e de manter a paz através da paz; o fato é que é complicado buscar entender a natureza política das polícias a partir do “desconhecimento de que os direitos civis constituem um dos principais expedientes motivadores para a criação das polícias”, pois, assim, se pegaria o “perigoso caminho de se tentar explicar os problemas não por aquilo que são, mas por sua ausência, ou melhor, pelo que neles faltaria ou deixaria a desejar”. (1999)

Com efeito, ao estudar a polícia, mais útil que demonizá-la em razão de uma

vinculação com seus desvios – uso excessivo da força, corrupção, etc. - é analisá-la admitindo a existência desses problemas, mas sem confundi-los com a própria instituição.

Não se pode deixar de levar em consideração, entretanto, que, no próprio texto constitucional, o tratamento da segurança pública como um todo e da polícia em particular deixou a desejar no que se refere ao ganho democrático promovido pela Constituição.

### 3.3 MODELO DE ORGANIZAÇÃO POLICIAL BRASILEIRO

No Brasil, a organização policial é bipartida, o que não encontra paralelo em outros países, razão pela qual há quem a denomine de “polícia à brasileira”. (SOUSA, 2009).

A polícia militar tem a função de polícia administrativa, de prevenir o crime, apresentando caráter ostensivo. A polícia civil, por sua vez, tem a função de polícia judiciária, tendo, portanto, caráter investigativo. (SOUSA, 2009, p.420).

Em seu Título V, que trata da Defesa do Estado e das Instituições Democrática, a Constituição Federal traz um capítulo (III) destinado à Segurança Pública, o qual inicia com o artigo 144, dispondo que:

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

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

(...)

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

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

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

(BRASIL, 1988)

Como se pode observar da leitura do artigo 144, a polícia no âmbito estadual se subdivide em civil e militar tendo esta o fim de preservar a “ordem pública” mediante uma atuação ostensiva e aquela o objetivo de apurar as infrações penais, em uma atuação repressiva, com função de polícia judiciária.

Na prática, entretanto, o que se percebe é a dificuldade, para não dizer impossibilidade de se separar a atividade policial de forma tão linear.

Morais indica que “na prática, suas atividades muitas vezes até se confundem”. (2009, In: PIRES, EILBAUM, 2009, p. 358). No mesmo sentido, Sousa aponta atividades concretas que demonstram que a divisão constitucional das atribuições entre polícia civil e militar não é tão perfeita na prática, conforme se observa a seguir:

(...) se o serviço de atendimento às solicitações da população via telefone – 190 – ocorrem quando o delito está acontecendo, ou mesmo após o seu cometimento, este não deveria ser desempenhado pela polícia civil? Considerando sua atribuição preponderante de polícia repressora? (...) (2009, p. 420).

Santos Junior, Formehl e Piccoli ainda evidenciam outros pontos de confusão das atribuições policiais, apontando que a Polícia Militar realiza operações de inteligência que se confundem com o trabalho de polícia investigativa, enquanto a Polícia Civil ao usar viaturas padronizadas e efetuar blitzs claramente desempenham uma atividade preventiva. (2011, p. 04).

Ademais, os desentendimentos entre as duas polícias são apontados por Sousa como “um dos mais sérios e graves problemas da segurança pública”; afirmação esta que ele ilustra com a indicação de casos em que a polícia militar conduz situações à Delegacia de Polícia Civil, e lá a autoridade responsável afirma não passar de “xaropada”, recusando-se a realizar os procedimentos de registro da ocorrência e lavratura do flagrante. (SOUSA, 2009, p.420-1).

É exatamente nesse ponto que se situa o presente trabalho, qual seja, a discussão acerca do modelo de polícia brasileiro, marcado pela divisão de atribuições entre duas instituições e os eventuais problemas que decorrem dessa bipartição.

Com efeito, o objeto da presente investigação é a identificação de impasses

práticos causados pela subdivisão do trabalho policial a partir das representações dos policiais militares atuantes na Base Comunitária de Segurança do George Américo.

O trabalho tem o objetivo de verificar se existem problemas causados pelo atual modelo de gestão da atividade policial ainda não conhecidos pelos especialistas no assunto.

Foi visto até aqui que a revisão do modelo policial brasileiro é encarada como um dos cinco desafios atuais da segurança pública, e, a despeito dessa “ordem de prioridade” o fato é que tanto os especialistas da segurança quanto as políticas públicas mais recentes (a exemplo do PRONASCI – MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2007; FREITAS, 2010) apontam como crucial a reforma da polícia.

Certo é que não há consenso sobre qual deve ser a reforma a ser posta em prática e, possivelmente essa falta de consenso está relacionada à insuficiência de estudos aprofundados sobre o tema.

É nesse contexto que se insere o presente trabalho, que visa identificar se o que falta não é justamente ouvir aqueles que vivenciam no dia a dia as dificuldades eventualmente causadas pelo modelo de polícia brasileiro – os policiais.

Das leituras promovidas no curso do presente trabalho, por exemplo, observa-se que muito se discute em relação à polícia, sem, contudo, se ouvir os policiais, que são atores privilegiados no sentido de conhecer de que forma a teoria se concretiza na prática ou não.

Exceção a essa afirmação é o trabalho de Luiz Eduardo Soares, Marcos Rolim e Silvia Ramos “O que pensam os profissionais de segurança pública” (2009); que, entretanto, pelo formato, de pesquisa realizada através de questionários, apesar de “ouvir” os policiais, o faz sem deixar margem para que eles insiram elementos novos na análise, mas apenas mostrem a opinião sobre assuntos já discutidos por especialistas.

Do ponto de vista teórico, retira-se como críticas mais recorrentes: a questão da impossibilidade prática de uma divisão perfeita, aduzindo-se que, por exemplo, a polícia civil desempenha atividades preventivas quando utiliza viaturas padronizadas e a militar atividades repressivas, quando atende chamados do 190 referentes a crimes já efetivados; do desperdício de recursos materiais e humanos marcado pelo retrabalho e pela manutenção de duas estruturas; a dificuldade de acesso e de sistematização das informações; e, ainda, os possíveis atritos entre policiais civis e

militares no desempenho do trabalho policial.

Tomando a falta de oportunidade dos policiais falarem sobre o assunto como uma possível lacuna na informação acerca de quais são os reais problemas advindos da bipartição da atribuição policial, o presente trabalho visa iniciar o preenchimento desta lacuna; uma vez que tem como objetivo permitir as policiais que confirmem ou não os problemas já apontados pelos especialistas e tenham, também, a oportunidade de expor problemas ainda não levantados por estes.

### 3.4 TENDÊNCIAS MODERNAS DE POLICIAMENTO

Retomados o surgimento da polícia e o histórico da polícia brasileira, resta trazer um apanhado acerca das tendências atuais da polícia; o que será subdividido entre as mudanças propostas para a polícia brasileira e as iniciativas, no Brasil e no mundo, acerca da democratização da polícia.

Com efeito, o modelo de organização policial brasileiro sofre diversas críticas por parte dos especialistas, dentre os quais alguns defendem a unificação das polícias, outros a alteração na separação, dividindo-se o trabalho de forma que cada polícia seja responsável por uma modalidade de crime, mas, em relação aos crimes de sua atribuição, sejam responsáveis por todo o processo.

Registre-se que existem diversas propostas de alteração do modelo de organização da polícia brasileira, mas o presente trabalho abordará apenas as duas principais – ciclo completo e unificação das polícias.

Antes, contudo, interessante passar pela discussão acerca das atuais tendências do policiamento no mundo.

#### **3.4.1 Tendências atuais de polícia no mundo**

Além das propostas de alteração da organização da polícia direcionadas ao

modelo brasileiro, tem sido vista ao redor do mundo a discussão acerca da necessidade de modernização da polícia.

Essas discussões serão aqui resumidas na proposta de policiamento comunitário, que tem sido bastante discutida e mesmo experimentada por alguns países, inclusive pelo Brasil.

A ideia de policiamento comunitário está ligada à concepção de que, nas sociedades democráticas, o papel da polícia não pode se limitar ao aspecto criminal, mas devem se estender à prestação de serviços públicos sem relação direta com o crime, (MONTEIRO, 2005, p. 18), dentre os quais, os citados na seguinte passagem:

A tese defendida por Bittner (2003, 263) é que os alvos específicos da intervenção policial são todas essas situações, em que algo deve ser feito imediatamente, e há possibilidade de encontrar oposição e que o emprego da força legal e legítima mostre-se necessário (...) [dentre as quais] dar proteção a pessoas desorientadas e incapazes, apaziguar vizinhos que estão brigando e podem vir a machucar um ao outro, (...) levar uma pessoa mentalmente doente a um hospital, etc. (MONTEIRO, 2005, p. 18).

Com efeito, essa ideia de que a atividade policial não pode se resumir à luta direta contra o crime está relacionada ao entendimento de que “nas sociedades democráticas, a concepção de ordem pública adquire outro feitio (...) considera as complexidades e divergências existentes em cada comunidade. Dessa forma a ampliação da cidadania permite a negociação local dos conflitos sociais e o reconhecimento do papel do cidadão na sustentação da ordem pública” (MONTEIRO, 2005, p. 18-20).

No mesmo sentido, Jaqueline Muniz defende que não se pode reduzir a construção social da ordem pública aos mecanismos estatais de controle, sendo importante a participação ativa dos cidadãos no provimento da segurança pública, sendo necessária a interação entre as estruturas de controle social formal e informal. (1999, p. 64).

O que se percebe, pois, é a identificação da necessidade de, para se adequar à realidade democrática, se ampliar a concepção de ordem pública para além da ideia de controle do crime e da violência e de se incluir a sociedade como corresponsável pela produção da segurança.

No Brasil, com o processo de redemocratização, notadamente a partir da Constituição de 1988, as discussões acerca das políticas públicas da maior parte

das áreas tem sido marcadas pela existência de instrumentos que efetivamente garantem a participação social, a exemplo dos Conselhos e Conferências, que, em muitos casos possuem poderes deliberativos, no caso da segurança pública, entretanto, isso não ocorre, como se vê a seguir:

A transição democrática tem ocasionado, em alguns países, como o Brasil, o desenvolvimento de mudanças na maior parte dos setores de políticas públicas – saúde, educação, assistência social, direitos humanos, etc. (...) A segurança pública, por seu turno, não obstante ocupar o centro dos debates políticos e despertar o interesse da opinião pública, muitas vezes não acompanha o ritmo das reformas democráticas providenciadas nos demais setores públicos. No caso brasileiro, verifica-se, conforme Muniz e Zachi (2004), que o traço distintivo do período de transição foi a permanência, no setor de segurança pública, das estruturas e práticas institucionais do passado. (MONTEIRO, 2005, p. 21).

As políticas de segurança, como se tem observado, continuam se pautando no discurso autoritário, além de não se ter promovido reforma nas instituições, com destaque para as polícias, em especial a militar, que continua com fortes traços de sua ligação com o exército, como adverte Jaqueline Muniz (1999).

O que se observa é que as políticas de segurança ainda se relacionam com o entendimento de que a única forma de combater o crime e a violência é o endurecimento policial, a política do tolerância zero, a adoção de táticas de guerra, em razão da defesa da ideia de que o crime é um fenômeno extrínseco à convivência social e que crime e o criminoso são um mal que põe em risco a própria existência humana. (MONTEIRO, 2005, p. 22).

Ocorre que, conforme leciona Bittner, a “guerra contra o crime” é impossível de ser vencida, pois o crime é inerente à vida em sociedade. (2003, p. 141).

Ademais, “essa concepção 'autoriza' o uso de estratégias de preservação da ordem conflitantes com os preceitos básicos de um Estado Democrático de Direito” (MONTEIRO, 2005, p. 22); pois, ao encarar o crime como um mal extrínseco à sociedade e à convivência social, utiliza-se do argumento de que quem viola o “pacto social” não mais o integra, passando a ser um inimigo que como tal deve ser enfrentado. (JAKOBS; MELIÁ, 2007).

Nessa linha de entendimento,

Os direitos humanos podem representar um impedimento à realização de estratégias policiais dispostas a 'livrar' a sociedade do crime. O respeito e a proteção dos direitos humanos do cidadão muitas vezes não são vistos como os princípios básicos do Estado Democrático de Direito, e sim como

uma proteção ao criminoso.(MONTEIRO, 2005, p. 23).

Ocorre que, não se pode deixar de considerar que as políticas de segurança pública que têm sido adotadas nos últimos anos, voltadas a essa concepção de tolerância zero, não têm sido capazes de “controlar o crime”, como se depreende da passagem a seguir:

O aumento das taxas de crime e violência coloca em dúvida o acerto das políticas de segurança desenvolvidas a partir de uma concepção repressiva. As políticas de segurança pública orientadas a partir do discurso de “guerra” ao crime vêm sendo apontadas como incapazes de produzir resultados positivos, e responsáveis pelas crises pelas quais passaram, e ainda passam, as instituições policiais. (MONTEIRO, 2005, p. 24).

Não está sendo defendido aqui o fim da polícia, mas sim que é necessário lembrar que “a autorização conferida à polícia para o monopólio do uso da força é explicada a partir dos anseios pela construção da paz por meios pacíficos e pela abolição de todas as formas de violência da estrutura de suas relações sociais.” (BITNER, 2003, apud, MONTEIRO, 2005, p. 25)

Verifica-se, pois, que, ao lembrar que a polícia surge como forma de evitar arbitrariedades cometidas por uma segurança realizada por particulares, com o objetivo de promover a paz através de meios pacíficos e detendo o monopólio do uso da força, é clara a contradição provocada pelo uso da violência pela polícia na mediação de conflitos.

Ante todas essas constatações das contradições observadas na atuação policial com a democratização das sociedades, a exemplo do Brasil, o policiamento comunitário se apresenta como alternativa para se promover a democratização da segurança pública, vez que visa justamente retomar a ideia de polícia como garantidora de direitos. (MONTEIRO, 2005, p. 25).

Interessante, nesse ponto, retomar um pouco do processo evolutivo da polícia, para observar de que, desde seu surgimento, ela teve caráter inicialmente de garantidora de direitos e de proximidade com a comunidade, depois foi se “profissionalizando” e atualmente tem se tentado retomar algumas ideias do passado, através da construção de um policiamento mais parceiro da comunidade.

Conforme leciona Jaqueline Muniz, foi a luta pela garantia dos direitos civis a responsável pela criação das forças policiais modernas, sendo estas uma “resposta civilizada” às insatisfações com as arbitrariedades representadas pelo uso particular

da força e a desproporcionalidade das intervenções do exército nos conflitos sociais. (1999, p. 25-26).

A polícia dos dias atuais tem sua origem, como aponta Bittner, na Polícia Metropolitana de Londres, criada por Sir. Robert Peel, em 1829, com o objetivo de, nas palavras de Monteiro:

(...) substituir um sistema antiquado e corrupto de aplicação da lei, em um período no qual seus planejadores desejavam criar um instrumento que não pudesse ser facilmente usado no jogo interno do poder político, e que, ao contrário, pudesse instaurar e manter condições favoráveis à indústria, ao comércio, e à vida civil urbana em geral. (2005, p. 49).

A Polícia Metropolitana de Londres baseava-se, pois, na ideia de uma força policial com funções próprias, distintas daquelas desempenhadas pelo exército e daquelas intentadas pelas formas privadas de policiamento.(MONTEIRO, 2005, p. 50).

Jaqueline Muniz, no mesmo sentido, aduz que os ingleses queriam uma instituição que sustentasse a ordem pública, fizesse cumprir as leis e mantivesse a paz, sem, contudo, intervir nas lutas políticas, nas conquistas civis, e sem violar a privacidade da população. (1999, p. 30-31).

Tendo em conta esses objetivos da polícia londrina, observa-se que o desempenho das atividades policiais na aplicação da lei estava relacionado à necessidade de apoio e cooperação por parte do público, vez que, quanto maior fosse o respeito e a confiança do público na polícia, menor seria a necessidade do uso da força para alcançar os objetivos do policiamento. (MONTEIRO, 2005, p. 51).

Com efeito, o que é mais marcante em relação à polícia inglesa, é a ideia de que o uso da força física, ainda que intrínseco à atividade policial, não poderia ser maior que o mínimo necessário em cada evento singularmente considerado, como se depreende da passagem a seguir:

O uso da força física (...) não poderia ultrapassar o mínimo necessário em cada circunstância particular, quando a persuasão, o aconselhamento e a advertência fossem insuficientes para obter a cooperação do público. A polícia deveria confirmar, no exercício de suas funções, a tradição de que a polícia é o público e o público é a polícia, ou seja, que sua existência se justificava na necessidade de autorizar alguns membros da sociedade civil para dar atenção, a todo tempo, a obrigações de responsabilidade de todo cidadão, no interesse do bem-estar da comunidade.”(MONTEIRO, 2005, p. 51).

Ou seja, a legitimidade concedida à polícia para o uso da força tem o condão de limitar o uso da força pelos demais indivíduos e de restringir o uso da força pelos legitimados a casos de extrema necessidade.

Em suma, a polícia moderna, logo que surgiu, estava relacionada à ideia de garantidora de direitos dos cidadãos, e tinha uma atuação de proximidade com a mesma, tendo o apoio da população como aliado no desempenho das suas funções.

Algum tempo depois, entretanto, a fragilidade organizacional da polícia foi dando espaço à corrupção e à manipulação política, razão pela qual surgiu a necessidade de institucionalização da polícia, o que é comumente chamado de “modelo profissional”, como se observa na seguinte passagem:

(...) o modelo profissional (...) foi implantado, no ano de 1906, como uma resposta à baixa institucionalização e à debilidade organizacional das polícias americanas, que representavam um instrumento de “manobras políticas”, impregnada pela corrupção (...) serviam como um mecanismo de sustentação do poder e dos interesses públicos locais, e ao desencadeamento de relações pouco amistosas entre a polícia e o público. (FYFE, et al, 1997, p. 11-12, in: MONTEIRO, 2005, p. 53).

O modelo profissional visava, pois, afastar a polícia das influências políticas, além de ter o foco no “controle do crime”, ou seja, a polícia passa de garantidora de direitos a protagonista de uma luta contra o crime. (MONTEIRO, 2005, p. 53).

Essa profissionalização vai sendo construída a partir de alguns aspectos como a centralização do comando policial e o fortalecimento do controle administrativo; a atuação baseada na lei e amparada pelos métodos científicos de investigação; o treinamento dos policiais como de suma importância, inclusive no que se refere à formação acadêmica; o investimento em tecnologias, evoluindo-se a patrulha para motorizada, e utilizando-se as tecnologias da comunicação, com o objetivo de um atendimento mais rápido aos chamados relacionados a crimes. (MONTEIRO, 2005, p. 54-56).

Com efeito, ao lado de um fortalecimento institucional, a polícia passou a ter novas prioridades, qual seja: o combate ao crime, que era baseado no sistema de resposta rápida, em que a polícia, agora motorizada e acionável via telefone, acreditava que, chegando rápido na cena de um crime, criaria uma sensação de onipresença, gerando medo nos autores de crimes. (MONTEIRO, 2005, p. 56).

Ocorre que o tempo foi mostrando que ao passo que o patrulhamento motorizado permitia a chegada mais rápida a um local de crime, afastava a polícia

do público, o que, foi dificultando a atuação preventiva e gerando um sentimento de hostilidade, causada pela distância, entre a polícia e os cidadãos. (MONTEIRO, 2005, p. 56).

Além disso, a ideia de que a resposta rápida seria uma forma eficaz de combater o crime não foi demonstrada, vez que a prática foi mostrando que as vítimas, em geral, demoram algum tempo até comunicar os crimes à polícia, sem contar que os crimes sem vítimas diretas foram ficando sem resposta, em razão da atividade policial ter se reduzido ao atendimento de chamados. (MONTEIRO, 2005, p. 56).

Em razão desses problemas, o policiamento profissional passa a ser criticado, como Monteiro aponta:

O Departamento de Polícia de Los Angeles, entre as décadas de 1950 e 1960, passou a ser o maior exemplo do policiamento profissional e na década de 1960 passa a ser alvo, juntamente com outros tantos departamento policiais, de críticas, no sentido de que estavam preocupados demais com a eficiência e sobrevivência organizacional, e passaram a se esquecer de observar as carências das comunidades a que serviam, criando uma barreira entre a polícia e os cidadãos, o que passa a ser uma das causas das controvérsias acerca do rumo a ser seguido pelos departamentos policiais (FYFE, et all, 1997, apud: MONTEIRO, 2005, p. 58).

Além dos problemas acima mencionados, o policiamento profissional também foi atingido pela armadilha que se tornou o seu sistema de, recorrendo à tecnologia, focar no atendimento rápido. É que, com a facilidade que a tecnologia promoveu, a demanda pelos serviços policiais passou a aumentar muito mais que os recursos financeiros da instituição, de modo que a própria ideia de atendimento rápido foi dando lugar a um sistema de seleção de chamados, o que, além de enfraquecer o argumento de que o atendimento rápido aumentaria as prisões, foi gerando o sentimento de desconfiança, quando os cidadãos foram percebendo que seus chamados nem sempre eram atendidos. (MONTEIRO, 2005, p. 58).

Aliado às dificuldades que o policiamento profissional enfrentava, o contexto dos anos 1960 e 1970 – em que a sociedade norte-americana estava em clima de agitação promovido pelos movimentos pelos direitos civis e contra a guerra do Vietnã, além do aumento das taxas de crime, que foram enfraquecendo ainda mais a ideia de que a polícia controla o crime – foi dando lugar a um período de crise, combinada com o crescimento dos debates acerca da polícia e do sistema de justiça. (FYFE et all, 1997, p. 16-18, apud: MONTEIRO, 2005, p. 58-59).

No mesmo sentido é a passagem a seguir:

Nesse cenário de crises e contradições, começava a ser proposta a reformulação de algumas perspectivas criadas e sustentadas pelo modelo profissional de policiamento (...) tem-se o efetivo questionamento da ênfase no controle do crime (...) do isolamento da polícia em relação à comunidade e das arbitrariedades cometidas pelos policiais contra a população. A expansão dos ideais democráticos fazia surgir movimentos em defesa dos direitos dos cidadãos. (MONTEIRO, 2005, p. 63).

Os debates acerca das polícias passam, então, a convergir no sentido de que é necessário um retorno à ideia de polícia baseada na proximidade dos cidadãos e voltada à garantia de direitos, como se vê na seguinte passagem:

As reformas planejadas e colocadas em prática nas polícias modernas pretendem alcançar de certa forma, os mesmos objetivos de fazer da atividade policial um mecanismo de controle social legítimo ao provimento da ordem pública interna, por meios pacíficos. Em suma, uma primeira interpretação desses princípios, que desconsiderasse o contexto político e social em que foram elaborados, levaria ao entendimento de que se enquadram perfeitamente aos anseios dos reformadores de polícia contemporâneos. (MONTEIRO, 2005, p. 52).

E nesse contexto de discussão acerca de uma polícia mais próxima da sociedade, destaca-se a ideia do policiamento comunitário, que, como se verá, entretanto, não tem um conceito definido e unívoco.

### **3.4.2 Unificação das polícias**

Alguns autores, dentre os quais destaca-se Helio Bicudo (2000), defendem a unificação das polícias civil e militar como forma de democratização da polícia, que deve servir ao povo e não ao Estado, e devem ser desmilitarizadas<sup>6</sup> vez que tal característica, além de ligada à ditadura caracterizam a polícia como autoritária e arbitrária.

Helio Bicudo aponta como solução para os problemas da polícia brasileira a

---

<sup>6</sup> A questão da desmilitarização da polícia tem sido muito discutida e é entendida como de suma importância em um panorama geral de modernização e democratização das instituições policiais. Sobre o tema, ver MELO NETO, 2014.

unificação. Dentre os argumentos utilizados, aponta que duas polícias representam o desperdício de recursos materiais e humanos, vez que são necessários dois espaços físicos, com os custos que envolvem, transportes em dobro, além do gasto com comunicação e pessoal burocrático. (2000, p. 97).

A polícia unificada teria hierarquia e disciplina nos moldes do funcionalismo em geral e seria dividida em ramos responsáveis pelo policiamento preventivo – fardado – e pela investigação criminal – em trajes civis, além de contar com um grupo treinado para situações mais dramáticas. (BICUDO, 2000, p. 97).

Como se observa, quem defende a unificação das polícias compreende que a atividade policial comporta atividades de naturezas diversas, que exigem preparação diferenciada, entretanto, verifica que a existência de instituições diferentes para desempenho de cada uma delas não se mostra razoável pelos custos envolvidos.

Ademais, aponta-se, ainda, a existência de problemas de ordem prática, a exemplo da falta de continuidade nas operações policiais, da perda de informações quando duas instituições diferentes são responsáveis para atender à emergência de natureza criminal e investigá-la; colhendo as provas necessárias ao sistema de justiça criminal para aplicação da lei penal, além dos atritos existentes entre as duas polícias (SANTOS JUNOR; FORMEHL; PICCOLI, 2011).

Com efeito, no campo geral de unificação das polícias ainda há divergências acerca da forma que seria feita, vez que, alguns defendem a unificação em termos civis e outros apoiam a absorção da polícia civil pela militar. É o que se depreende do trecho a seguir: “A verdade é que os modelos adotados pelos países do primeiro mundo aconselham uma polícia civil a serviço do povo. Mas o general-ministro prefere, sem dúvida, a militarização das polícias.” (BICUDO, 2000, p. 99).

Além das vantagens já apontadas, a unificação, nos moldes que, inclusive, já foi objeto de Proposta de Emenda à Constituição, traz maior possibilidade de ascensão na carreira, o que hoje não é possível, sendo necessário prestar novo concurso público para ir de agente a delegado ou de praça a oficial. Além disso, a existência de uma única escola de formação contribuiria para tornar mais fácil e mais barata a qualificação profissional continuada. (BICUDO, 2000, p. 103-104).

Por fim, Helio Bicudo ainda aponta como argumento da unificação em termos civis as pesquisas que mostram os números da violência e das arbitrariedades cometidas pela polícia militar, que inclusive, parecem ser agravados pela impunidade, cuja responsabilidade (ao menos parcela dela) o autor atribui à justiça

militar. (2000, p. 104-105).

### **3.4.3 Polícia de ciclo completo**

Outra proposta recorrente para o melhoramento da segurança pública no que se refere à atividade policial é de se estabelecer um ciclo completo de polícia, em contraposição ao modelo bipartido atual em que cada polícia é uma polícia pela metade. (SANTOS JUNIOR; FORMEHL; PICCOLI, 2011, p. 03).

Ainda a título de crítica ao sistema atual, os autores acima mencionados recorrem às considerações de Silva, aduzindo que: “Esta é a grande crítica ao sistema atual: uma distância enorme entre o atendimento da ocorrência pelo policial militar e sua comunicação à justiça criminal, passando por uma atividade eminentemente desnecessária, burocrática e cartorária (...)” (1995, p.100, apud SANTOS JUNOR; FORMEHL; PICCOLI, 2011, p. 03).

Ante todos os problemas atribuídos à bipartição da atividade policial, surge a proposta de um ciclo completo de polícia, que compreende o desempenho de todas as atribuições de polícia – administrativas e judiciárias – a um mesmo órgão. (SANTOS JUNOR; FORMEHL; PICCOLI, 2011, p. 04).

A bipartição da atividade policial justifica-se através do argumento de que a especialização traz uma maior qualidade e eficiência na prestação do serviço, ocorre que no caso específico da polícia, o que se tem observado é a predominância da desvantagem caracterizada pela morosidade, desperdício de recursos e falta de ordenação no trabalho. (SANTOS JUNOR; FORMEHL; PICCOLI, 2011, p. 05).

Ademais, os atritos e invasões de atribuições entre as duas polícias são também apontados como problemas que seriam solucionados com a instituição da polícia de ciclo completo. (FERREIRA FILHO, 2010, p.01).

Dentre as vantagens que supostamente advirão do ciclo completo de polícia, aponta-se a facilidade na integração das ações preventivas (ostensivas) e de inteligência favorecendo tanto a diminuição dos índices criminais quanto a melhoria da colheita de provas. (FERREIRA FILHO, 2010, p.02).

O ciclo completo poderia ser implantado através de Emenda à Constituição Federal e, na prática, deveria contar com disposições de transição para reenquadrar o pessoal e as instalações físicas e recursos materiais.

Ferreira Filho defende que o ciclo completo de polícia seja desempenhado pela civil, vez que na realidade democrática atual é a que mais se mostra em condições de promover a segurança pública, por seu caráter civil e também por sua formação profissional. (2010, p.02).

Quanto à polícia militar, o autor defende que, por sua formação e doutrinas estarem relacionadas à ideia de “abate do inimigo”, a ação desta é incompatível com o policiamento ordinário, que deve ter caráter civil, voltado para a proteção da democracia e dos direitos humanos. (FERREIRA FILHO, 2010, p.03).

Em razão das apontadas características da polícia militar Ferreira Filho defende que deveria ser mantida uma equipe especializada em atendimento de situações excepcionais, a exemplo de situações envolvendo grande aglomeração de pessoas e ações em selva ou contra organizações que disponham de armamento pesado. (2010, p. 03).

Certamente esta não é a única proposta de estabelecimento de ciclo completo, assim como não existe só uma de unificação das polícias, nem tampouco as opções de reforma das polícias brasileiras encontradas na literatura especializada se resumem a estas duas. Entretanto, sendo outro o objeto central do trabalho, se restringirá aqui a apontar as duas propostas acima elencadas, apenas com finalidade ilustrativa.

O que, em verdade se quer demonstrar aqui é que parece pacífica a ideia de que a bipartição da atividade policial traz mais problemas que soluções; e tais problemas não se resumem às críticas acerca da incompatibilidade com a democracia, mas também apontam para a ineficiência prática da polícia que se relaciona com o modelo de organização atual.

O presente trabalho, importante esclarecer, não tem o objetivo de analisar qual das propostas de reformulação da polícia seria mais adequada, nem tampouco construir uma nova proposta, mas tão somente de verificar se as críticas ao modelo se traduzem na prática do trabalho policial e se existem outros problemas não identificados pelas críticas.

Com isso, pretende-se, caso emergjam da investigação novos elementos, novos problemas, ou mesmo formas de resolvê-los sugeridas pelos profissionais

envolvidos, sugerir que se amplie a iniciativa de ouvir os policiais antes de se construir e implementar um novo modelo de gestão da atividade policial, fazendo-o mais adequado à realidade concreta.

#### 4 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Após a necessária contextualização teórica do tema, que passou pela discussão acerca das políticas públicas de segurança de forma mais geral e da polícia de modo mais específico, chega-se ao objeto do presente trabalho, qual seja, as representações dos policiais militares da Base Comunitária de Segurança do Bairro George Américo (Feira de Santana/BA) sobre os impasses causados pela subdivisão do trabalho policial.

Antes, entretanto, de adentrar no objeto propriamente dito, faz-se necessário descrever o percurso da pesquisa, explicitando desde as opções teórico-metodológicas adotadas até o modo de agir durante todo o processo.

Aqui, serão explicitadas também as dificuldades encontradas, em especial aquelas que levaram a mudanças nos rumos, incluindo a reformulação do objeto de pesquisa, que inicialmente era mais abrangente e precisou ser restringido para tornar possível a realização do trabalho de campo e a análise dos dados, dentro do tempo regulamentar.

Passo de extrema importância, embora frequentemente esquecido pelos pesquisadores é narrar a trajetória da investigação, que, consoante a lição de Rosália Duarte, uma pesquisa é um relato de uma longa viagem e descrever a metodologia utilizada permite identificar se a construção do objeto, passo de grande importância, foi realmente efetivada. A autora ainda indica que “relatar procedimentos de pesquisa, mais do que cumprir formalidades, oferece a outros a possibilidade de refazer o caminho e, desse modo, avaliar com mais segurança as afirmações que fazemos.” (2002, p. 140).

A escolha da metodologia está intimamente ligada ao objeto e aos objetivos de uma pesquisa e é uma importante etapa para a realização de um trabalho de investigação científica, sobretudo no campo das ciências sociais, pois, por se tratar de um campo que lida com questões complexas, vez que relacionadas a fatos

sociais, escolher, dentre os vários existentes, o método mais adequado, representa um significativo passo rumo ao sucesso da pesquisa.

Nesse sentido, interessante a comparação feita por Quivy e Campenhoudt:

A investigação em ciências sociais segue um procedimento análogo ao do pesquisador de petróleo. Não é perfurando ao acaso que este encontrará o que procura. Pelo contrário, o sucesso da pesquisa petrolífera depende do procedimento seguido. (2008, p. 15)

A escolha do método de recolha e análise dos dados deve, pois, levar em conta os objetivos do pesquisador com a investigação.

Novamente recorrendo a Campenhoudt e Quivy, tem-se que, é importante antes ter uma noção geral ou um “suporte de formação metodológica, em sentido lato” (2008, p. 16) que possibilite escolher os métodos adequados a seus objetivos, que conhecer as variadas técnicas de observação e análise.

Isso ocorre especialmente porque o método de trabalho em uma investigação social deve se ajustar às necessidades desta, pois o contato com o objeto pode tornar necessárias correções ou ajustes nos rumos e, por vezes até nas técnicas utilizadas.

Uma investigação social não é, pois, uma sucessão de métodos e técnicas estereotipadas que bastaria aplicar tal e qual se apresentam, numa ordem imutável. A escolha, a elaboração e a organização dos trabalhos variam com cada investigação específica (CAMPENHOUDT; QUIVY, 2008, p. 18).

Obviamente não se está aqui defendendo que se deve adotar a opção de estar em um barco à deriva, andando de um lado a outro de acordo com a maré, mas apenas que deve-se ter em foco a concepção de que o método de análise é algo que deve ser construído de acordo com as necessidades da investigação, sem, contudo, prescindir dos “princípios fundamentais do procedimento científico<sup>7</sup>” (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2008, p. 25).

---

<sup>7</sup> Não sendo objetivo do presente trabalho abordar questões metodológicas de ordem geral, remete-se, o leitor que se interessar pelos princípios do procedimento científico à leitura do *Manual de Investigação e Ciências Sociais* (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2008).

É em razão dessa importância da construção do método de análise adequado para a investigação que se torna imprescindível, a tarefa de descrever os procedimentos e métodos seguidos a cada passo da construção e desenvolvimento da pesquisa.

#### 4.1 CONSIDERAÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

Nesse sentido, necessário pontuar inicialmente as correntes metodológicas adotadas no presente trabalho, trazendo a lume considerações teóricas acerca das mesmas.

##### 4.1.1 Teoria fundamentada nos dados

Situando-se a presente investigação no campo das pesquisas de cunho qualitativo e, considerando que se refere ao estudo de uma realidade social, optou-se por utilizar a Teoria Fundamentada nos Dados (TFD), desenvolvida por Glaser e Strauss, em 1967 (apud CAPPI, 2014, p. 12), que baseada nos dados colhidos de uma dada prática social, fundamenta a elaboração de uma leitura teórica desta.

Nesse sentido, interessante a descrição de Cappi:

(...) Teoria Fundamentada nos Dados (TFD), entendida como dispositivo de pesquisa voltado para geração de uma leitura teórica dos fenômenos sociais, enraizada na análise dos dados empíricos (...) que permite elaborar conhecimentos teóricos, mesmo a título de hipóteses, a partir da observação dos dados. (2014, p. 12).

Com efeito, a Teoria Fundamentada nos Dados mostra-se adequada à presente investigação em razão de seu objeto consistir justamente na observação de uma realidade empírica, e na promoção de uma elaboração teórica sobre o tema

e do diálogo com as teorias existentes.

A Teoria Fundamentada nos Dados tem a grande vantagem de, por ter cunho prevalentemente indutivo, evitar que os dados empíricos sejam “arredondados” para caber nas caixas conceituais previamente elaboradas, dando a possibilidade da empiria alterar os rumos do conhecimento acerca da segurança pública, inclusive, tornando possível a construção de novas políticas públicas de segurança mais condizentes com a realidade.

Sobre a mencionada vantagem da TFD,

Segundo seus autores, a TFD surge como resposta a uma dupla carência no âmbito da produção sociológica da época. Por um lado, eles denunciavam o baixo nível de teorização alcançado pelas pesquisas sociológicas, quantitativas em sua maioria, mais interessadas na “neutralidade” das coletas e acúmulos de dados. Por outro, contestavam a tendência de as teorias sociológicas “arredondarem” os dados para que correspondam, a posteriori, aos quadros conceituais previamente situados. (CAPPI, 2014, p.12)

Importa registrar que, diante da pequena abrangência da presente investigação, ela não se propõe a reformular as teorias acerca dos problemas causados pela subdivisão do trabalho policial entre polícia civil e polícia militar; mas tão somente elaborar novas hipóteses a partir da observação do que o policial diz do seu dia a dia, entendendo que existe a necessidade de ouvi-los mais, com vistas então a reconstruir, a partir da realidade, o conhecimento sobre o tema.

Para tanto, o objetivo é de, em um primeiro momento ouvir os policiais e deixar emergir das suas falas representações sobre a divisão do trabalho da polícia e em seguida, promover a comparação das categorias que emergem do objeto empírico com aquelas previamente encontradas na literatura especializada.

Neste particular, mostra-se novamente adequada a TFD, vez que não tem, de início, como objetivo central “a verificação ou a corroboração de hipóteses elaboradas a partir de um marco teórico preestabelecido (...)” (CAPPI, 2014, p. 13). Isto possibilita a “elaboração de uma teoria, decerto enraizada na realidade empírica, porém não constituindo uma simples descrição; os casos empiricamente observados não são aí considerados em si mesmos, mas sim, como instâncias do fenômeno social observado” (LAPERRIÈRE, 2008, p. 353).

Com efeito, a opção pela TFD se deu pelo fato de através dela ser possível, sem uma pré-leitura teórica, analisar os dados empíricos, não com o intuito de

“encaixá-los” no quadrado da teoria, e sim de gerar hipóteses que levem à criação de uma nova proposta teórica, que pode ser verificada, discutida ou relacionada com as preexistentes. (CAPPI, 2014, p. 14)

Outrossim, a TFD mostra-se útil na medida em que possibilita a avaliação tanto dos elementos objetivos da realidade quanto das maneiras de interpretá-la (CAPPI, 2014, p. 14), o que é necessário considerando o objeto do presente trabalho, que é a análise das representações dos policiais militares sobre o tema da subdivisão do trabalho policial. Assim, torna-se necessária a abordagem do conceito de representação, que constitui outra discussão teórica imprescindível no curso do presente texto.

#### **4.1.2 Representação social**

É necessário, ainda, abordar o conceito de Representação, que é central no presente trabalho. Importante esclarecer que quando se fala em representação entende-se que a realidade quando dita por alguém não o é de forma isenta ou objetiva, mas traz a carga de valores daquele que fala.

O conceito de representação social formulado por Durkheim está deveras relacionado à ideia de que a consciência coletiva se sobrepõe à individual, de modo que a representação de um indivíduo sobre a realidade é, em verdade, produto da sociedade e não dele enquanto ser. Para o autor, quem pensa é a sociedade.

Durkheim entende a sociedade como uma síntese dos indivíduos que dá origem a uma forma mais complexa que a mera soma das individualidades. É como se, somados os “ingredientes”, fosse obtido um produto diferente, cujos caracteres não se pode encontrar ao olhar cada uma das partes. (2007, p. 105).

Partindo desse pressuposto de que a sociedade possui caracteres especiais, Durkheim defende que os indivíduos sofrem a influência coercitiva da sociedade, que exerce uma pressão sobre as consciências individuais. (2007, p. 103).

Essa coerção, por sua vez, em geral não é sentida pelo indivíduo, que, através da educação, internaliza a consciência coletiva e a toma como se fosse da

sua própria individualidade, não percebendo que na realidade está reproduzindo algo que lhe foi imposto. (DURKHEIM, 2007, p.02).

Neste sentido, o termo representações na visão de Durkheim refere-se, pois, a “categorias de pensamento através das quais determinada sociedade elabora e expressa sua realidade” (MINAYO, 2013, p.74).

Para o autor, a influência da sociedade é de tal monta que os indivíduos agem com base em uma “consciência coletiva” que é exterior a eles, pois os precedem e a eles sobrevive, o que se depreende da seguinte passagem: “parece incontestável que a maior parte de nossas ideias e de nossas tendências não são elaboradas por nós, mas nos vêm de fora, é apenas se impondo que elas podem penetrar em nós”. (DURKHEIM, 2007, p.33).

Com efeito, o intuito de Durkheim é expor que os estados da consciência se originam na sociedade e são inculcados em nós através da educação, da religião e de outras instituições, assim as representações do indivíduo sobre uma determinada realidade não é consciente do ponto de vista individual, pois a sociedade é quem “pensa”. O que se observa a seguir:

As representações coletivas traduzem a maneira como o grupo se pensa nas suas relações com os objetos que o afetam. Para compreender como a sociedade se representa a si própria e ao mundo que a rodeia, precisamos considerar a natureza da sociedade e não a dos indivíduos. Os símbolos com que ela se pensa mudam de acordo com a sua natureza [...] Se ela aceita ou condena certos modos de conduta, é porque entram em choque ou não com alguns dos seus sentimentos fundamentais, sentimentos estes que pertencem à sua constituição. (DURKHEIM, 1978:79 *apud* MINAYO, 2013, p.74)

A partir dessa diferenciação entre as representações individuais e coletivas, Durkheim distingue a sociologia da psicologia, argumentando que aquela deve se preocupar tão somente com as representações coletivas, sendo objeto da psicologia a análise da consciência individual.

Moscovici, por sua vez, reconhece que o conceito de representações coletivas construído por Durkheim era condizente com o tipo de sociedade da época, mais estática e com estruturas e instituições rígidas. Entretanto, com a evolução da sociedade para algo mais fluido e dinâmico, o autor identifica a necessidade de ampliar esse conceito para o de representação social, levando-se em conta que o indivíduo não só reproduz, mas também produz conhecimentos (HOROCHOVSKI, 2004).

Moscovici, pois, sem deixar de considerar as influências externas, defende que os indivíduos também tem papel relevante na constituição de suas próprias percepções sobre os fenômenos sociais, através de operações psicológicas (DUVEEN, 2013).

Outrossim, Moscovici aponta para a importância da linguagem e da comunicação, vez que é através delas que os indivíduos aprendem e constroem suas representações, que são formadas a partir dos diversos processos sociais de que faz parte o indivíduo (2012 p.175).

O autor ainda considera relevante no estudo das representações a ideia de senso comum, que corresponde ao conhecimento popular de uma determinada cultura ou sociedade. Nesse aspecto, Moscovici (2013) ressalta que o senso comum e a ciência são modos diferentes de se ver o mundo, e entender o ponto de vista dos sujeitos, considerando suas crenças e seus contextos, também se apresenta como uma forma de conhecimento válida.

Certo é que não se pode denominar de representação social todo e qualquer conhecimento, mas apenas aqueles que fazem parte da vida das pessoas, em razão do senso comum, como adverte Alexandre (2004).

Jovchelovitch (2013) aponta para a importância das representações sociais nos processos de constituição simbólica, utilizados pelos sujeitos para dar sentido ao mundo.

Para Minayo (2013, p.73), “as representações sociais significam a reprodução de uma percepção retida na lembrança ou do conteúdo do pensamento” e salienta que nas Ciências Sociais elas são consideradas “categorias de pensamento que expressam a realidade, explicam-na, justificando-a ou questionando-a”.

Moscovici (2012) ressalta que o indivíduo enxerga o mundo de acordo com suas percepções individuais e aquelas decorrentes do meio. Assim, cada pessoa aceita como realidade a ideia dela que constitui a partir de uma junção de fatores que coordena aspectos individuais e coletivos.

Dessa forma, estudar as representações é uma forma de desvendar a sociedade tal como ela é vista pelos indivíduos, o que possibilita a imersão no cotidiano destes, considerando seus valores, suas origens, proporcionando a descoberta de vários elementos que não poderiam ser identificados a partir de uma observação objetiva da realidade.

Jodelet também contribuiu para análise das representações sociais, na

medida em que ousou conceituar as representações, coisa que Moscovici não fez, como “uma forma de conhecimento elaborada e partilhada socialmente, tendo uma visão prática e concorrendo à construção de uma realidade comum a um conjunto social”, sendo este conceito o mais aceito no meio acadêmico. (HOROCHOVSKI, 2004).

A construção do conceito de representações é importante, pois a falta de uma clareza conceitual leva à crítica no sentido de que falta rigor metodológico às investigações que se utilizam da análise de representações, o que já é apontado como crítica aos métodos qualitativos de análise de forma geral. (PATRIOTA, 2007)

No Brasil, entretanto, pesquisas que se utilizam da análise de representações sociais tem possibilitado significativa ampliação da compreensão da realidade, nas palavras de Patriota (2007): “Trata-se, efetivamente, de um campo de estudo novo e desafiante, que tem exigido aprofundamentos epistemológico e metodológico, mas que já tem permitido grande produção, favorecendo a compreensão da realidade social.”

Com efeito, durante muito tempo prevaleceu nas ciências sociais a ideia construída pelo positivismo e desenvolvida a partir do método sociológico de Durkheim de que os conhecimentos sociológicos devem ser construídos sem qualquer vinculação a pressupostos valorativos. Na mesma linha de entendimento Weber também defendia a neutralidade axiológica na produção do conhecimento, que poderia ser assemelhado a um espelho que reflete a realidade, de modo que o conhecimento produzido com o rigor científico da sociologia é válido em qualquer lugar do mundo, dada sua natureza objetiva (BÚRIGO; SILVA, 2003).

Atualmente, entretanto, parece superada a ideia da neutralidade científica, conforme se vê a seguir:

(...) temos notado certo consenso acerca da impossibilidade da neutralidade científica no estudo dos fenômenos humanos e sociais. Isso nos leva a pensar que a observação, como técnica de pesquisa, não pode ser neutra. (...) Além disso, a “leitura” que esse observador faz dos movimentos nesse campo é fortemente influenciada pelas suas próprias referências históricas, sociais, políticas, culturais, epistemológicas, pedagógicas e metodológicas. Por essas razões, é impossível garantir a neutralidade do observador no processo de pesquisa, tornando-se, portanto, necessário assumir a não neutralidade como forma de garantir rigor metodológico ao processo. (TOZONI-REIS, 2010, p. 25).

No mesmo sentido é a crítica de Lowy a Weber:

Michael Lowy defende que o calcanhar-de-aquiles da teoria do sociólogo alemão é acreditar que o pesquisador social possa definir questões em sua pesquisa e chegar assim a respostas universalmente aceitas e reconhecidas, sem passar pelo campo ideológico ou valorativo. Em outras palavras, é preciso entender que o cientista, ao escolher este ou aquele objeto de estudo, este ou aquele procedimento metodológico ou definir esta ou aquela questão da pesquisa, já está fazendo opções, ou seja, já está tomando posições e chegando a interpretações que são influenciadas pelo meio em que vive. (BÚRIGO; SILVA, 2003, p. 141).

Com efeito, o presente trabalho adota a concepção de representação social de Moscovici, a qual considera importante na formação da percepção individual sobre os fenômenos sociais os aspectos coletivos – influência da sociedade através do senso comum – e pessoal –; pois o próprio indivíduo também possui papel relevante na construção da sua ideia sobre algo, partindo-se, pois, do pressuposto de que quando os policiais falam sobre a polícia e a divisão das atribuições entre civil e militar o fazem a partir de sua percepção, de modo que não conceituam, mas exprimem representações sobre o objeto.

Ademais, como se quis esclarecer, também o presente trabalho filia-se a uma corrente das ciências sociais que acredita na impossibilidade da existência de uma neutralidade científica, fazendo-se no curso do trabalho sempre o esforço de explicitar as opções adotadas, com vias a manter o rigor científico da investigação.

#### **4.1.3 Bola de neve – método de seleção de amostra**

No que se refere à seleção da amostra, foi utilizado o método *snowball* ou bola de neve, proposto por Godman em 1961 (apud ALBUQUERQUE, 2009), que consiste na seleção de amostra não probabilística através da indicação de uns participantes da investigação por outros, até que se chegue a um ponto de saturação.

Consistindo a investigação na busca de possíveis problemas advindos da subdivisão do trabalho da polícia entre civil e militar, mostrava-se necessário que os policiais entrevistados possuíssem experiência relacionada a esse contato com a

polícia civil, ainda que de forma indireta.

Por essa razão, a opção pela seleção de amostras pelo método bola de neve permitiu chegar a pessoas que possuíssem de fato conhecimento sobre o assunto, vez que a “semente” - nome dado ao primeiro grupo recrutado, e que será responsável por indicar os próximos integrantes da amostra (ALBUQUERQUE, 2009, p. 20) – que no presente caso foi o Comandante da Base Comunitária, indicou alguns policiais com vasta experiência de atuação na área operacional – que mantém contato com a polícia civil no desempenho das atividades.

Em seguimento, os indicados virando indicadores, uma vez que já conheciam o teor do questionário utilizado como guia da entrevista semi-estruturada, também, ao menos em tese, fariam indicações de pessoas com conhecimento pelo assunto pesquisado.

A desvantagem do método bola de neve consiste no fato de se formar uma amostra não probabilística, em que não há garantia de que não seja enviesada e, conseqüentemente, os resultados não devem ser generalizados (SEMAAN et. all, 2002, apud, ALBUQUERQUE, 2009, p. 21).

Considerando que o presente trabalho não possui o objetivo de generalizar os resultados, mas tão somente identificar possíveis problemas causados pela subdivisão do trabalho policial até então desconhecidos, a impossibilidade de generalização não causa qualquer prejuízo à investigação.

## 4.2 NARRANDO O PERCUSO E OS PERÇALÇOS

Importante, ainda, após explicitadas as opções teórico-metodológicas, descrever o caminho da pesquisa, de maneira mais concreta, demonstrando como, na prática, foram feitas as opções.

Nesse sentido, relevante registrar que quando da construção do Projeto de Pesquisa, a autora se deparou com uma dificuldade: a falta de acesso ao dado formal acerca do quantitativo do policiais que exercem suas atividades em Feira de Santana, recorte local escolhido pelo projeto ante à viabilidade prática, por não dispor a pesquisadora de tempo e recursos materiais e humanos para efetuar a pesquisa em qualquer outra cidade.

Considerando que o tempo disponível para a construção do projeto de pesquisa foi extremamente curto, não foi possível tentar obter o referido dado com o afincos que se supôs necessário, de modo que, a princípio, no que pertine à metodologia, não foi possível fazer uma definição muito precisa.

Com efeito, não era possível, sem ter a noção da dimensão do universo pesquisado, optar por uma pesquisa com viés em alguma medida quantitativo, nem tampouco definir uma amostragem tendo em vista um percentual, por não ser razoável fazê-lo na completa ignorância acerca do total de policiais lotados em Feira de Santana.

Ocorre que, passada a fase do Projeto de Pesquisa, em que a exiguidade do prazo fez com que fossem adiadas algumas decisões metodológicas que dependiam do acesso à informação acima mencionada, por mais que se esforçasse a pesquisadora, tal dado continuou inacessível.

Em pesquisas na internet, inclusive nos sites oficiais da Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia e das Polícias Civil e Militar da Bahia, não foi possível encontrar o número do efetivo policial lotado em Feira de Santana. Mesmo nos serviços de ouvidoria e fale conosco dos referidos sites, apesar de registrada a pergunta, não se obteve resposta.

Outros caminhos foram tentados, por exemplo, utilizando-se de contatos pessoais com integrantes das corporações. Solicitados informalmente a membros das apontadas instituições qual o efetivo atual, no âmbito da polícia civil, não foi obtida resposta e, no caso da polícia militar, a pergunta foi feita a duas pessoas, e duas respostas bem diferentes foram obtidas, de forma que não foi possível confiar na informação, nem tampouco, poderia ser incluída como dado confiável em uma investigação.

Já na fase, em tese, de desenvolvimento da pesquisa, novamente foi feita a tentativa de descobrir o quantitativo de policiais atuantes em Feira de Santana. Os sites da Secretaria de Segurança Pública, Polícia Civil e Polícia Militar continuam

não disponibilizando a informação. Os serviços de “Fale Conosco” dos referidos sítios eletrônicos também foram utilizados mais uma vez para fazer a pergunta e de novo não houve resposta.

Foi feita, ainda, a tentativa de descobrir quantos policiais estão lotados em Feira de Santana através do Portal da Transparência do Governo da Bahia (sugestão apresentada pelo professor avaliador do Projeto de Pesquisa, na ocasião da apresentação do mesmo), entretanto o Portal não possibilita a pesquisa por função, como a plataforma do Governo Federal permite, por exemplo, muito menos por lotação, de modo que esse caminho também não se mostrou exitoso.

No âmbito da Polícia Militar, mais uma vez foi tentado contato pessoal, desta vez com um Oficial de alta patente e bem relacionado junto aos altos escalões da instituição, o qual informou que o efetivo da PM na cidade de Feira de Santana é de 1700 (mil e setecentos) policiais, incluídos praças e oficiais. Ocorre que tal informação não possui a formalidade necessária para ser utilizada em um trabalho acadêmico, servindo apenas de norte para o pesquisador.

Após tantas idas e vindas na busca pelo quantitativo de policiais lotados em Feira de Santana, e esvaindo-se parte do tempo disponível para a realização da pesquisa neste processo, a única informação que se conseguiu obter, em fontes formais, foi a afirmação constante do site do Programa Pacto Pela Vida (<http://www.pactopelavida.ba.gov.br/base-comunitaria-de-seguranca/>), cujo link se encontra no site da Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia, de que a Base Comunitária de Segurança do Bairro George Américo, na cidade de Feira de Santana<sup>8</sup>, conta com o efetivo de 80 (oitenta) policiais.

A referida informação, entretanto, não está datada, sendo possível apenas intuir que, tendo sido inaugurada a referida base em 27/09/2012, a informação não seria muito diferente da atual, vez que estaria defasada em menos de dois anos e, considerando-se a natureza do órgão – base comunitária – e também seu caráter de unidade, possivelmente será mais fácil confirmar ou atualizar a informação, o que de fato foi feito já no primeiro contato com o Comandante.

Com efeito, na primeira conversa mantida com o Comandante da Base Comunitária, no sentido de averiguar a possibilidade de realização da pesquisa, já se conseguiu obter a informação de que atualmente o efetivo da unidade é de 82

---

<sup>8</sup> A Base Comunitária de Segurança do George Américo foi inaugurada em 27/09/2012, e até agosto de 2014, quando foi inaugurada a Base Comunitária de Segurança do Bairro Rua Nova era a única BCS localizada na cidade de Feira de Santana.

(oitenta e dois policiais)<sup>9</sup>.

Ante as dificuldades acima expostas, que sugaram uma parcela de tempo considerável, dentro do limite de tempo disponível para a realização da investigação, especialmente considerando a disponibilidade limitada de recursos, notadamente humanos, foi necessário revisar o objeto da pesquisa, com o fim de reduzi-lo às objetivas condições de realização.

Uma das qualidades essenciais de uma questão de pesquisa é a sua exequibilidade, conforme se depreende da seguinte passagem:

Ao formular uma pergunta de partida, um investigador deve assegurar-se de que os seus conhecimentos, mas também os seus recursos em tempo, dinheiro e meios logísticos, lhe permitirão obter elementos de resposta válidos. O que é concebível para um centro de investigação bem equipado e para investigadores com experiência não o é forçosamente para quem não dispõe de recursos comparáveis. (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2008, p. 25).

Diante da necessidade surgida no caminho, foi necessário, então, readequar a questão de pesquisa para fazê-la compatível com as condições de exequibilidade.

Assim, ao invés de se continuar adotando como problema de pesquisa a questão inicial, qual seja: “O que pensam os policiais de Feira de Santana/Bahia (BA) acerca das implicações práticas em seu trabalho da divisão entre polícia ostensiva e investigativa?”, optou-se por reformular a questão de partida para: O que pensam os policiais militares lotados na Base Comunitária de Segurança do George Américo (Feira de Santana/BA) acerca das implicações práticas em seu trabalho da divisão entre polícia ostensiva e investigativa?

Com efeito, redefinido o objeto, foi possível avançar na pesquisa para a fase de coleta dos dados, através da realização de entrevistas.

Nesse sentido, considerando a opção pelo método bola de neve para seleção de amostra, inicialmente foi solicitada ao Comandante da Base Comunitária do George Américo a indicação de alguns policiais que ele pudesse identificar como úteis à pesquisa, em razão da experiência como policial, notadamente no que se refere à relação com a polícia civil.

Assim, foram entrevistados os indicados pelo Comandante e estes solicitados a indicar outros policiais que pudessem de fato colaborar com a pesquisa.

Dessa forma, após a realização de quinze entrevistas, incluindo a do próprio

---

<sup>9</sup> Informação obtida em 25/08/2014 e confirmada em 08/12/2014.

Comandante que, posteriormente foi indicado por outro policial, acreditando-se ter sido atingido o ponto de saturação, vez que começou uma fase em que informações novas não estavam surgindo, encerrou-se a fase de coleta de dados.

Como visto na contextualização teórica, argumenta-se que a divisão do trabalho policial entre duas instituições gera problemas como conflitos de autoridade entre ambas, perda de informações, repetição de trabalho, além dos custos de manutenção de duas estruturas físicas e pessoal administrativo, dentre outros.

O objetivo do trabalho é, nesse contexto, descobrir se, na prática, no dia a dia do trabalho policial, essas dificuldades realmente aparecem e se, de outro lado, existem outros problemas que apenas os policiais conseguem perceber, por estarem na prática vivenciando a divisão de atribuições.

Assim, pois, o objetivo da pesquisa é esclarecer em que medida os policiais concordam ou discordam das críticas dos especialistas em segurança pública acerca da subdivisão do trabalho policial, e, ainda, descobrir outras eventuais críticas relacionadas ao aspecto prático da atividade policial.

A partir dessa ideia geral, foi elaborado um guia de entrevista semiestruturada, que, após análises teóricas acerca de sua pertinência e adequação, e após a realização de entrevista piloto, com o intuito de confirmar se as perguntas elaboradas estavam claras, não indutivas e suficientes para alcançar o objeto da pesquisa, se condensou nas seguintes perguntas:

1ª pergunta: Você poderia me falar um pouco sobre o que você faz no seu trabalho?

2ª pergunta: Como o trabalho da polícia militar se relaciona com o trabalho da polícia civil?

3ª pergunta: O que você pensa a respeito dessa interação entre as polícias?

4ª pergunta: A divisão de atribuições entre polícia civil e militar traz alguma dificuldade ao seu trabalho?

5ª pergunta: Você já vivenciou ou ouviu de colegas relatos de atritos com policiais civis relacionados ao trabalho?

6ª pergunta: Você já pensou em alternativas para melhorar a interação entre polícia civil e militar?

É de se destacar que a versão inicial do guia de entrevista foi analisada a

partir do texto de José Eduardo Manzini (2003), Considerações sobre a elaboração de roteiro para entrevista semi-estruturada, que atenta para a importância de se observar a linguagem, a forma das perguntas, a sequência das perguntas e a abrangência do fenômeno estudado.

Ou seja, na elaboração do roteiro de entrevista, foi observado o cuidado com a linguagem, mantendo-a clara, livre de termos técnicos que poderia ser desconhecidos do interlocutor, além de ter sido mantido um nível de formalidade compatível com o dos entrevistados e a distância de expressões que pudessem induzir a determinadas respostas.

Outrossim, observou-se a elaboração de perguntas curtas, com construção frasal simplificada e em ordem crescente de “dificuldade”, para facilitar o exercício intelectual do interlocutor na elaboração de suas respostas.

Por fim, foi observado, especialmente após a realização da entrevista piloto, se os questionamentos propostos foram suficientes para que o entrevistado abordasse o ponto chave, o objeto da pesquisa.

Diante da constatação de que todos os critérios acima elencados haviam sido atendidos, o guia acima transcrito foi aprovado para a utilização, tornando possível o início da coleta de dados.

A partir desse momento, a pesquisadora manteve contato com o Comandante da Base Comunitária de Segurança do Bairro George Américo, solicitando a colaboração do mesmo na realização da pesquisa, o que foi prontamente atendido, tendo o referido policial “aberto as portas” da Unidade para a realização do trabalho.

#### 4.3 ENTREVISTA SEMI ESTRUTURADA – PERGUNTAS E OBJETIVOS

Antes de adentrar na fase de apresentação dos resultados da pesquisa, mostra-se relevante, ainda retomar as perguntas que serviram como base para a realização das entrevistas, explicitando qual o objetivo pretendido por cada uma delas, inclusive possibilitando, no momento de acesso aos resultados, avaliar a

correspondência entre o pretendido e o obtido.

A presente investigação teve como método de recolha dos dados a realização de entrevistas semi-estruturadas, vez que é compostas de perguntas básicas que servem para manter o entrevistado atrelado ao tema e, ao mesmo tempo, possibilitam a emergência de informações de maneira mais livre, em razão das respostas não estarem condicionadas a alternativas pré-estabelecidas<sup>10</sup>. (MANZINI, 2004).

Assim, foi seguido um roteiro com seis perguntas-base, tendo sido acrescentadas livremente outras perguntas no transcorrer de algumas entrevistas com o objetivo de esclarecer melhor algum ponto ou de estimular o entrevistado a falar um pouco mais sobre algo.

A descrição dos objetivos de cada pergunta é de grande relevância, entretanto impende registrar que só serão descritos os objetivos das perguntas componentes do roteiro da entrevista, vez que quanto às perguntas acrescentadas em uma ou outra entrevista, elas não foram previamente pensadas e ligadas a um objetivo, mas decorrem da sensibilidade do entrevistador de, no momento da realização da entrevista, estimular o desenvolvimento de algum ponto ou de esclarecer algo que pode dificultar ou mesmo prejudicar a análise posterior se não for corretamente compreendido.

Outrossim, será possível, a partir da indicação dos objetivos de cada pergunta, que o leitor perceba de forma mais esmiuçada qual foi o objetivo do presente trabalho, inclusive, podendo daí ter ideias para novas investigações, complementares ou mais abrangentes, a respeito do tema.

#### **4.3.1 Primeira pergunta: “Você poderia me falar um pouco sobre o que você faz no seu trabalho?”**

Com a primeira pergunta tinha-se o objetivo de introduzir a conversa, iniciando por um grau baixo de dificuldade, para não gerar no interlocutor uma

---

<sup>10</sup> Para aprofundamento em relação a entrevistas semi-estruturadas, interessante a leitura de Eduardo Manzini (2003 e 2004) a qual remetemos o leitor.

ansiedade acerca da sua possível impossibilidade de responder aos questionamentos.

Além disso, perguntar sobre o que o policial faz no seu dia a dia possibilitaria conhecer um pouco mais a atividade da polícia militar, para entender como funciona na prática.

Como um terceiro objetivo, buscava-se perceber os ajustes necessários nas questões seguintes, para adaptá-las à realidade de cada profissional entrevistado.

#### **4.3.2 Segunda pergunta: “Como o trabalho da polícia militar se relaciona com o trabalho da polícia civil?”**

O objetivo da pergunta em análise é de confirmar se a divisão do trabalho policial na prática ocorre conforme a teoria, ou se existem divergências, além de identificar qual o ponto de passagem do trabalho, o que já se pode antever como algo relacionado às possíveis dificuldades práticas causadas pela subdivisão do trabalho policial.

Outrossim, busca-se facilitar a chegada do entrevistado ao objeto da pesquisa, que é de identificar se existem problemas oriundos da divisão do trabalho policial, isso porque ao refletir sobre como o trabalho de uma instituição se relaciona com o da outra, o entrevistado poderia ter uma maior facilidade para lembrar de eventuais problemas.

#### **4.3.3 Terceira pergunta: “O que você pensa a respeito dessa interação entre as polícias?”**

Com a terceira pergunta, já se chega ao objeto da análise, na medida em que se possibilita que os entrevistados falem sobre problemas de natureza subjetiva, ou

seja que se relacionam com a interação entre as duas instituições.

#### **4.3.4 Quarta pergunta: “A divisão de atribuições entre polícia civil e militar traz alguma dificuldade ao seu trabalho?”**

O quarto questionamento corresponde ao cerne da entrevista, pois o entrevistado é diretamente perguntado sobre a existência de problemas provocados pela divisão de atribuições entre polícia civil e militar.

O objetivo da presente questão também envolve a identificação dos eventuais problemas pelos policiais. Para chegar a esse segundo objetivo, entretanto, em alguns casos foi necessário complementar a pergunta, indagando “quais seriam essas dificuldades?”.

#### **4.3.5 Quinta pergunta: “Você já vivenciou ou ouviu de colegas relatos de atritos com policiais civis relacionados ao trabalho?”**

O objetivo da quinta pergunta é de confirmar, através de exemplos práticos, os atritos ocorridos entre profissionais das duas instituições policiais, em razão da subdivisão do trabalho. Em alguns casos foi necessário complementar perguntando se o entrevistado poderia exemplificar ou contar alguma situação em que tenha ocorrido atrito.

#### **4.3.6 Sexta pergunta: “Você já pensou em alternativas para melhorar a interação entre polícia civil e militar?”**

A sexta e última pergunta visa complementar o conhecimento acerca das dificuldades causadas pela subdivisão do trabalho policial a partir do conhecimento de alternativas eventualmente pensadas pelos próprios profissionais.

Além disso, a depender das respostas obtidas com essa pergunta, pode-se eventualmente concluir pela conveniência de realizar novos estudos sobre o ponto específicos das sugestões dos policiais, para, na construção de um novo modelo de gestão, ou ainda, para o aprimoramento do modelo existente, solucionar alguns dos problemas atualmente existentes.

#### 4.4 CATEGORIAS DE ANÁLISE

Para finalizar essa não tão breve, mas importante introdução à apresentação e análise dos dados, se faz necessário pontuar de que forma os dados foram tratados, lembrando que como já mencionado, foi utilizada a metodologia da teoria fundamentada nos dados, acima resumida, bem como a ideia de representação como a advertência de que os fatos sociais não são objetivos, não existem de per si, mas são construídos, de modo que não se pode dizer que são objetivamente observáveis, mas que o acesso a eles se dá a partir das representações que as pessoas possuem acerca da realidade.

Assim, enquanto trabalhar com a ideia de representação alerta para a subjetividade contida no resultado da pesquisa, pois o método de recolha de dados foi a realização de entrevista, cujo conteúdo traz imbricados os aspectos da subjetividade do entrevistado, trabalhar com a teoria fundamentada nos dados permite fazer o confronto desse conteúdo empírico com as ideias dos especialistas sobre a questão da subdivisão do trabalho policial e suas implicações práticas.

Ademais, a TFD permite a identificação de “casos negativos” que no caso do presente trabalho é de extrema relevância, vez que se está buscando justamente identificar eventuais problemas não conhecidos ou abordados anteriormente.

De uma forma mais concreta, como primeiro passo, foi realizada a transcrição

das entrevistas, para que a análise se tornasse mais fácil.

Em seguida, passou-se à leitura do material, tentando extrair, para cada pergunta, as unidades de sentido, que correspondem a cada parte do texto, independente de ser uma frase, um par delas ou um parágrafo inteiro, com o objetivo de, em seguida agrupá-las a partir das semelhanças, através da criação de categorias de análise.

Importante registrar que algumas perguntas, a exemplo da primeira, em que se solicitou dos entrevistados que falassem um pouco sobre o que fazem no trabalho, possuem um objetivo de introduzir a conversa, tornando o entrevistado mais receptivo e confortável em responder às perguntas seguintes.

Por conta disso, a primeira pergunta não foi analisada a partir do estabelecimento de categorias de análise, e sim de uma forma mais livre, extraíndo-se do conjunto das falas uma noção geral de qual é, de fato, o trabalho do policial militar, especialmente no que se refere à atividade policial em sentido estrito, vez que, assim como todas as instituições, também possuem funções administrativas que, a despeito da grande relevância, para o objeto da presente investigação não merecem tanta atenção.

Em relação às demais perguntas, a primeira fase da análise corresponde à anotação das unidades de sentido, que é de suma relevância, pois, além de possibilitar um conhecimento aprofundado acerca do material de análise, pois exige um trabalho cuidadoso e com muitas leituras e releituras, ainda possibilita a necessária subdivisão do texto, que vai tornar a análise possível.

Outro importante passo e que, de igual forma, exige muitas idas e vindas, é o agrupamento das unidades de sentido a partir de suas semelhanças, e, posteriormente o estabelecimento de nomes a esses grupos, aqui chamados de categorias e subcategorias de análise.

Aqui se tem um passo de grande responsabilidade e, também, uma fase da pesquisa em que não se pode negar, por maior que seja o esforço para que a análise seja feita da forma mais objetiva possível, as implicações subjetivas do pesquisador no seu objeto, pois exige algum grau de interpretação a aproximação e afastamento de ideias diferentes em cada conjunto ou categoria.

Em razão desse reconhecimento, fez-se a opção de, ao invés de se esconder sob o manto da pseudo neutralidade científica, explicitar as escolhas e as opções interpretativas feitas, com o objetivo de garantir o caráter científico e o valor

acadêmico do trabalho.

Percebeu-se, inicialmente, que a despeito do guia de entrevista conter seis perguntas, as respostas a algumas delas se confundem, a exemplo da pergunta sobre como se relaciona o trabalho da polícia civil com o da militar e da pergunta sobre como é a relação entre as duas polícias.

Levando em conta as percepções iniciais, foram estabelecidas cinco categorias conceituais, sendo elas:

- a) Representações sobre funções e papéis da Polícia Civil;
- b) Representações sobre funções e papéis da Polícia Militar;
- c) Representações acerca da relação entre as polícias;
- d) Representação acerca da divisão do trabalho policial – adequação e consequências;
- e) Representações sobre alternativas para melhorar a interação entre as polícias.

Dentro das categorias acima mencionadas, foram feitas ainda, algumas subdivisões a partir do agrupamento das unidades de sentido, conforme se observa:

- a) Representações sobre a Polícia Militar;

Função / Papel:

Polícia de condução

Ostensiva

Promove a sensação de segurança

Repressiva

Preventiva – inibe o crime

Características:

Operacional

Hierarquia e disciplina

Vivencia o que acontece, sabe das coisas

Dependente – não age sozinha

- b) Representações sobre a Polícia Civil;

Função / Papel:

Poder de decisão

Faz o registro formal

Polícia judiciária

Investiga

Polícia de continuidade

Características:

Burocrática

Não vivencia o que acontece

Falta vontade, empenho, compromisso.

c) Representações acerca da relação entre as polícias;

Visões negativas sobre a relação:

Problemática

As polícias não se entendem

Falta comunicação

Rivalidade

Vaidades

Polícia civil não tem empenho e frustra a militar

PM não poder investigar

Confusão de funções – uma invade o espaço da outra

Visões positivas

Tranquila, amistosa...

Todos são policiais

São interdependentes

Muitos policiais civis já foram militares

O modelo como problema

São duas polícias pela metade

Não deveria existir a divisão

d) Representação acerca da divisão do trabalho policial – adequação e consequências;

Visão positiva:

Não seria possível uma polícia só dar conta do trabalho

A especialização das funções facilita

Visão neutra:

A divisão traz benefícios e malefícios

Não causa nenhum problema

Visão negativa:

PM é quem conhece o crime, mas não pode investigar

PM não sabe o que acontece com os fatos que leva à PC

Existem interpretações ou entendimentos diferentes, que causam atritos

Há perda de informações ou um trabalho “quebrado”

PM se vê obrigada a fazer papel de PC porque não tem feedback desta

PM é cobrada, se empenha e a PC quebra o ritmo, não tem compromisso

Estrutura incompatível – horários, etc.

e) Representações sobre alternativas para melhorar a interação entre as polícias.

Mudar o modelo:

Ciclo completo ou unificação de forma geral

Unificação como PM

Desmilitarizar e juntar

Só resolve com política de segurança pública a longo prazo

Adequações mínimas, mas significativas:

Aumento do profissionalismo

Palestras para unificar entendimentos

Necessário pontuar aqui que o estabelecimento inicial de categorias e subcategorias de análise se dá de forma a alcançar todas as possibilidades, analisando cada unidade de sentido, de forma que, em geral, esse processo leva à posterior união de subcategorias, por guardarem semelhanças em um nível que as unidades de sentido atribuídas como pertencentes a uma sejam basicamente as mesmas relacionadas à outra.

Impende registrar, para finalizar a descrição inicial dos métodos adotados, que foi utilizado o programa de computador Weft Qda, que permite ao usuário criar um projeto a partir do estabelecimento de categorias e subcategorias, alimentando-o com textos, que no presente caso correspondem às transcrições das quinze entrevistas, que podem ter trechos marcados como correspondentes a cada categoria adotada.

Como já mencionado, a fase de identificação de categorias e de

categorização do material empírico é de suma relevância, e a utilização do Weft facilita bastante o processo, pois ele permite a posterior união ou separação de categorias com certa facilidade.

Para finalizar o presente tópico, adiante-se que a categorização final se diferencia da que foi aqui apresentada como inicial, mas para evitar repetições desnecessárias, isso poderá ser constatado no próximo capítulo, referente à apresentação dos resultados.

## **5 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS**

A apresentação dos resultados será estruturada a partir da abordagem de cada uma das subcategorias, explicitando qual o conteúdo das mesmas e indicando algumas das falas a elas correspondentes.

Importante observar que o presente trabalho não possui pretensões quantitativas, vez que o seu objeto é a identificação de possíveis problemas causados pela divisão de atribuições policiais até então desconhecidos.

Diante disso, não foram computadas quantas incidências cada categoria obteve, ou seja, não foram feitas contas de quantos entrevistados se referiram a cada uma das subcategorias de análise, o que, apesar de possivelmente possibilitar a chegada a algumas outras conclusões interessantes, não foi tarefa incluída na presente investigação.

Passando-se à primeira pergunta, que conforme já explicitado, por ter sido incluída no roteiro de entrevista como forma de introduzir a conversa com o entrevistado, dando a sensação de que teria condições de responder aos questionamentos; optou-se por não fazer uma análise da mesma a partir do estabelecimento de categorias, mas apenas fazer um resumo que possibilite ao leitor compreender como a atividade de um policial se traduz na prática.

Antes, entretanto, interessa tratar um pouco da Base Comunitária e sua estrutura, bem como traçar o perfil dos entrevistados, possibilitando que o leitor visualize a diversidade da amostra a despeito de ter sido utilizado um método de seleção dos entrevistados (bola de neve) que não tem essa diversidade como objetivo ou como foco.

### **5.1 CONHECENDO A BASE COMUNITÁRIA, OS POLICIAIS E O SERVIÇO PRESTADO**

A Base Comunitária do Bairro George Américo foi inaugurada em 27 de setembro de 2012, sendo a décima unidade em todo o Estado. A escolha do bairro para a instalação da BCS deveu-se ao fato de tratar-se do local com maiores índices de homicídios e tráfico de drogas em Feira de Santana. (PACTO PELA VIDA, 2014).

Inicialmente a Base foi instalada em uma estrutura provisória, de 70 metros quadrados e contava com o efetivo de 80 (oitenta) policiais e com quatro viaturas e oito motos, além de radiopatrulhamento e videomonitoramento. (PACTO PELA VIDA, 2014).

Atualmente, a Base definitiva está sendo construída, não existindo, entretanto, uma previsão para sua inauguração. O número do efetivo subiu para 82 (oitenta e dois policiais) dos quais 74 (setenta e quatro) são homens e 8 (oito) são mulheres. Quanto às viaturas, a Base continua dispondo de quatro delas, mas o número de motos reduziu para quatro. Quanto à distribuição por patentes, a BCS conta com 1 Capitão; 1 Tenente; 4 Sargentos e 76 soldados.<sup>11</sup>

As entrevistas foram realizadas em três dias seguidos, para possibilitar o contato com o máximo de policiais possível, em razão da distribuição dos mesmos por turnos, em geral de 12 horas de serviço por 24 horas de descanso.

No primeiro dia (25/08/2014) foram realizadas três entrevistas, no segundo (26/08/2014) cinco e no terceiro e último dia (27/08/2014) as outras sete, totalizando quinze entrevistados, sendo duas mulheres e treze homens.

As idades dos entrevistados variam de 25 a 39 anos e trabalham como policiais militares há no mínimo três e no máximo quinze anos, todos eles atuando na Base Comunitária do George Américo desde a sua inauguração.

Os entrevistados, em sua maioria, possuem nível superior completo ou em andamento, sendo as áreas de formação as mais diversas: história, veterinária, direito, engenharia elétrica, economia, enfermagem, matemática, contábeis e letras.

Dentre os entrevistados incluem-se dois Sargentos, um Capitão e doze Soldados.

Passando à apresentação dos dados propriamente dita, inicialmente serão feitas considerações acerca do que foi possível extrair das respostas à primeira

---

<sup>11</sup> Informações obtidas via e-mail, junto ao Comando da Base Comunitária do George Américo.

pergunta, qual seja: “Você poderia me falar um pouco sobre o que você faz no seu trabalho?”

No universo dos entrevistados, identificamos policiais que ocupam diferentes funções, são elas:

a) Graduado de operações – é uma função de cunho administrativo, de organização de escalas, organização de pessoal

b) Sala de meios – função administrativa ligada ao controle de material bélico;

c) Comandante – função administrativa de grau máximo, é a função de maior hierarquia dentro da Base;

d) Administrativo – função administrativa relacionada ao controle de documentos, relatórios, etc.;

e) Motorista – atua na área operacional, cumulando a função de motorista e é o responsável por fazer a busca pessoal nas abordagens;

f) Patrulheiro – atua na área operacional, fazendo a segurança do motorista durante as buscas pessoais;

g) Comandante de Guarnição – atua na área operacional dando os comandos para toda a guarnição, além de ser o responsável pelo contato com a polícia civil, quando é o caso.

Surgiu dessa diversidade de funções a primeira necessidade de acrescentar perguntas, pois, quando diante de um entrevistado que ocupa uma função ligada ao serviço administrativo, presume-se que ele não possui um contato muito direto com a polícia civil; e, por conta disso, pode não ter condição de responder às perguntas centrais, diretamente relacionadas ao objeto, que são aquelas acerca da divisão do trabalho e sua repercussão prática.

Ocorre que, com as perguntas complementares em que foi indagado se o entrevistado possuía experiência de atuação “na área” foi constatado que todos os entrevistados já atuaram no serviço “operacional”; e que mesmo os profissionais que atualmente exercem funções administrativas na Base Comunitária, caso exista necessidade, atuam na área também, não existindo uma divisão de funções excessivamente rigorosa, mas sim flexível e adaptável às necessidades do serviço.

Da análise das entrevistas como um todo foi possível perceber que o trabalho da Base Comunitária de Segurança se subdivide em administrativo, operacional e de “caráter comunitário”.

O serviço administrativo está relacionado à organização do serviço e à

produção de dados estatísticos, incluindo-se o planejamento tático da atuação policial.

Quanto aos serviços que se denominou aqui de “caráter comunitário”, referem-se a atuações que não correspondem aos serviços ordinários de polícia, mas se relacionam com o fato da BCS ser uma experiência de policiamento comunitário, que em linhas gerais significa uma polícia mais próxima e mais parceira da comunidade a que atende.

Extraíu-se das entrevistas que a BCS George Américo atua no atendimento a pessoas da comunidade, coleta informações acerca de possíveis práticas de fatos definidos como crimes e de pessoas suspeitas de serem autoras de tais práticas junto à comunidade, além de realizar visitas de acompanhamento a vítimas, em especial de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Nesse sentido são os seguintes trechos:

A gente, acima de tudo o policial ele, principalmente o policial daqui da base né? Do serviço comunitário ele, a gente é orientado né?, formado a ser mediador de conflito né? Então, de acordo com o conflito, a gente vai procurar a melhor forma possível. Se vai ser encaminhado para a Delegacia, se vai ser resolvido no local através da conversa, né? Porque às vezes tem situações que não é nem situação de delegacia, às vezes é conflito de família, que às vezes com a orientação do policial, que essa família ali não tem uma orientação boa, né? Eles mesmos se resolvem. (Informação verbal, PM 01, 2014).

A gente tem, por ter mais obrigações administrativas e de recepção da comunidade, porque nós somos referência para a comunidade, eu acabo, o comando da base é sempre mais vislumbrado por alguém da comunidade, que “não, vou falar com o comandante da base”, então essa figura normalmente é uma figura que precisa de um ponto de referência, para encontro (Informação verbal, PM 08, 2014).

(...) a ocorrência de violência doméstica é altíssima, então o maior contato que eu tive foi justamente com essa questão de violência doméstica. E por ser policial feminina, né?, a gente sempre tenta intervir, tenta conversar, saber o que aconteceu, e o interessante também, é que na área a gente tem as visitas, as visitas comunitárias, nessas visitas comunitárias tem uma parte específica só para as mulheres que sofreram violência. Então o interessante é justamente isso, é o nosso contato, que não é só uma vez, não é só no momento da ocorrência. A gente vai, pra saber se ocorreu novamente, se estão morando juntos, se separaram, se ele mantém distância, se ocorreu novamente, entendeu? (Informação verbal, PM 09, 2014).

Por último, mas não menos importante, tem-se o desempenho das atividades policiais regulares, relacionadas à atuação ostensiva e preventiva, consistente na realização de rondas e abordagens a pessoas “suspeitas”, bem como o atendimento

de chamados da população, seja diretamente, seja via serviço de atendimento telefônico.

É a atuação operacional da polícia, chamada pelos policiais de “serviço na área”, que visa, através da ostensividade, marcada pela farda (incluindo o uso de armas) e pelas viaturas caracterizadas inibir a prática de fatos definidos como crime, tendo, portanto, um caráter preventivo.

## 5.2 VERSÃO FINAL DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE

Conforme já mencionado, o estabelecimento de categorias de análise, que é uma parte significativa considerando o método de análise de dados adotado, é um processo complexo, razão pela qual as categorias estabelecidas inicialmente quase que invariavelmente não se mantêm as mesmas até o final.

Isso ocorre porque o primeiro passo constitui a anotação das unidades de sentido, que é o processo de extrair do material de análise todo trecho que corresponda a um dado relevante tendo em vista o objeto da investigação.

Como, em geral, no decorrer das entrevistas muitas ideias sobre o fenômeno estudado se repetem, já no segundo passo, que se refere ao agrupamento de unidades de sentido semelhantes, algumas das “categorias<sup>12</sup>” iniciais são condensadas.

Com efeito, ao final da categorização, chegou-se à seguinte divisão:

### a) Representações sobre a Polícia Militar:

Função / Papel:

Polícia de condução;

Ostensiva / Preventiva / Promove segurança;

Repressiva.

Características:

---

<sup>12</sup> Neste ponto categorias está sendo utilizado como gênero do qual fazem parte as categorias de análise e as subcategorias e estas últimas, por vezes correspondem a unidades de sentido, embora já agrupadas em razão das semelhanças.

Hierarquia e disciplina;  
Vivencia o que acontece, sabe das coisas;  
Dependente – não age sozinha.

b) Representações sobre a Polícia Civil:

Função / Papel:

Poder de decisão;  
Polícia judiciária – Registra e investiga;  
Polícia de continuidade.

Características:

Não vivencia o que acontece;  
Falta vontade, empenho, compromisso;  
Tem muitas atribuições.

c) Representações acerca da relação entre as polícias:

Visões negativas sobre a relação:

Problemática;  
As polícias não se entendem / Falta comunicação;  
Rivalidade / Vaidades;  
Polícia civil não tem empenho e frustra a militar;  
Confusão de funções – uma invade o espaço da outra;  
O modelo como problema;

Visões positivas:

Tranquila, amistosa;  
Todos são policiais e interdependentes;

d) Representação acerca da divisão do trabalho policial – adequação e consequências:

Visão positiva:

A especialização das funções facilitando;

Visão neutra:

A divisão traz benefícios e malefícios;  
Não causa nenhum problema.

Visão negativa:

PM é quem conhece o crime, mas não pode investigar e a PC não repassa informações;

Existem interpretações ou entendimentos diferentes, que causam

atritos;

Ritmos e nível de compromisso diferentes - trabalho “quebrado”;  
Estrutura incompatível – horários, etc.

e) Representações sobre alternativas para melhorar a interação entre as polícias:

Mudar o modelo:

Ciclo completo;

Unificação de forma geral;

Unificação como PM;

Desmilitarizar e juntar;

Só resolve com política de segurança pública a longo prazo.

Adequações mínimas, mas significativas:

Aumento do profissionalismo;

Palestras para unificar entendimentos.

Não sabe / não pensou.

### 5.3 REPRESENTAÇÕES SOBRE A POLÍCIA MILITAR:

Analisando o material empírico, foi possível extrair algumas representações sobre a Polícia Militar, que ora estavam relacionadas ao papel da referida instituição na atividade policial, e ora diziam respeito a características da PM e de seus profissionais.

#### 5.3.1 Função / Papel

Com relação à função ou papel da polícia militar, foram agrupadas as subcategorias a seguir:

### **a) Polícia de condução:**

A referida categoria aborda a questão da polícia militar ter o papel de apenas conduzir as situações a que atende para a delegacia, momento em que a polícia civil assume a continuidade da atuação policial. Nesse sentido:

(...) a gente é..., se torna ai uma polícia de condução, né? Se a gente pega uma pessoa cometendo um crime, a gente encaminha para a Delegacia (Informação verbal. PM 01, 2014)

Oh, toda vez em que nós atendemos uma ocorrência em que há uma incidência de um crime, o nosso caminho, o nosso destino é a delegacia de polícia, porque o delegado ele é a autoridade policial a quem nós vamos entregar a situação que nós vivenciamos (Informação verbal. PM 02, 2014)

(...) trabalhamos com rondas ostensivas nós trabalhamos em cima do flagrante de delito, na ação delituosa assim que ela acontece. Nós encontramos essa ação em pleno curso, nós atuamos ali para cessar essa ação, conduzimos as partes envolvidas para a delegacia e lá se finda o nosso serviço (Informação verbal. PM 14, 2014)

A função da polícia militar seria, então, nesse momento, a de interromper o cometimento do crime e levar a situação à delegacia, para formalização e posterior responsabilização do autor.

### **b) Ostensiva / Preventiva / Promove segurança:**

Outra descrição acerca da função da polícia militar encontrada no material de análise foi a que refere-se à PM como polícia ostensiva, que visa prevenir a prática do crime promovendo segurança ou ao menos a sensação de segurança.

Alguns policiais dizem que:

(...) a gente, de uma forma ostensiva, com as viaturas na rua, tentar de certa forma inibir o crime. (Informação verbal. PM 01, 2014)

Nosso serviço ordinário ele está basicamente embasado na operacionalidade da ostensividade. Ou seja, a viatura tá ali padronizada, giroflex muitas vezes ligado, o policial tá ali fardado para que a sociedade possa ver o policial ali na rua e possa ter aquela sensação de segurança, entendeu? (Informação verbal. PM 02, 2014)

Então quando a polícia tá na rua, a polícia tá abordando, então geralmente, a consequência na verdade disso é que seja inibida a prática de atividades criminosas. (Informação verbal. PM 04, 2014)

Fica nítido a partir das falas incluídas na categoria em análise que a função da polícia militar é de prevenir o cometimento de um crime através de uma atuação ostensiva e, quando se deparam com uma situação que já consiste em um crime, apenas encaminham, como visto na categoria anterior, à delegacia de polícia civil, como se observa:

O nosso é mais ostensivo, né? Nós estamos mais para inibir, na verdade, quando acontece um crime nós temos que apresentar a ele que é autoridade competente (Informação verbal. PM 07, 2014)

Enquanto alguns policiais fazem questão de esclarecer que, embora se confunda a polícia militar com uma instituição repressora, ela é polícia de prevenção, como se vê a seguir:

Que a polícia militar trabalha com assim, por mais que se ache que é uma polícia repressora, a gente é uma polícia preventiva. E, de acordo ao que a gente tem como uma suspeita, de um elemento que venha cometer um delito, ou até para a sociedade indicando algum tipo de situação a gente parte para a ocorrência, para a abordagem, no caso. (Informação verbal. PM 10, 2014)

De outra sorte, alguns policiais apontam como característica da polícia militar a repressão, como se verá no próximo tópico.

### **c) Repressiva:**

Apesar da função institucionalizada da polícia militar se relacionar com a prevenção do crime, alguns policiais afirmam que, em alguns momentos, a PM também é repressiva, às vezes de forma direta: “a polícia militar enquanto serviço preventivo, ostensivo e às vezes repressivo” (Informação verbal. PM 08, 2014), outros tantos policiais afirmam o caráter repressivo da polícia de forma indireta, quando indicam que em alguns momentos a polícia militar atua mesmo depois de já cometido o crime:

(...) uma abordagem ela pode acontecer de forma provocada que é quando por exemplo uma vítima ela sofre uma violência, ela é furtada, ela é roubada e aí ela dá as características do meliante, do acusado, da situação, e nós saímos já em torno dessa situação para que possa ser feita essa abordagem. (Informação verbal. PM 04, 2014)

E quando o problema já ocorre somos solicitados, via 190, que o serviço de emergência que é gratuito e, via a radio, a central nos convoca a viatura que tá mais próxima ali daquela localidade a central tem esse controle das viaturas onde fica cada ocorrência cada localidade e desloca uma viatura que esteja mais próxima daquela ocorrência ali, naquele instante. (Informação verbal. PM 02, 2014)

A partir daqui, já pode ser antecipado um problema causado pela divisão do trabalho policial que se relaciona com a confusão de funções, vez que, na prática, não é tão simples fazer com que antes do crime uma polícia seja responsável pela atuação e depois do crime seja a outra, e, se assim fosse, surgiria a dúvida sobre quem deveria atuar durante o cometimento do delito.

### **5.3.2 Características**

#### **a) Hierarquia e disciplina**

Alguns policiais apontaram a existência de um regime de hierarquia e disciplina na polícia militar, que parece, embora isso não fique muito claro nas falas, que é indicado como fator que gera maior responsabilidade do policial militar no desempenho das funções, por ser mais facilmente responsabilizado por uma atuação irregular.

A gente enquanto policial militar, a gente é regido por um estatuto próprio, que a gente tá subordinado à hierarquia e disciplina, nos moldes do militarismo, e o pessoal que tá regido pela polícia civil, o estatuto deles eu não tenho acesso, entendeu? (Informação verbal. PM 15, 2014).

(...) infelizmente a gente vive num regime de militarismo que qualquer coisa alcança a gente, a gente faz tudo pra ser o mais correto possível (Informação verbal, PM 12, 2014).

Com efeito, essa característica da polícia militar contrasta com o perfil da polícia civil traçado por muitos dos entrevistados de serem descompromissados, buscarem diminuir o serviço qualificando o crime de uma forma mais branda, dentre outras posturas, como se verá no tópico 5.4.2 - b).

**b) Vivencia o que acontece, sabe das coisas:**

Uma fala bem recorrente entre os policiais entrevistados é a de que o policial militar, por ser “a polícia de contato”, vivenciar as situações, tem maior conhecimento acerca do que aconteceu, estando mais sensível a elementos que, embora não necessariamente se convertam em provas processuais, convencem da efetiva existência de um determinado crime e de sua autoria.

Tal característica do policial militar é apontada em contraste com a da polícia civil de que não vivencia a situação e, por conta disso, acaba não tendo o empenho necessário, ou termina por, para ter menos trabalho, qualificando o crime como uma figura de menor gravidade, que dê ensejo a um procedimento mais simples.

Ilustrando a presente categoria tem-se o trecho abaixo:

(...) você policial militar tá na área todo dia, você sabe que aquele cara é traficante, pois você já viu usuários que dizem que comprou a droga na mão dele, você tem relatos de vizinhança, às vezes os vizinhos ligam para a polícia informando que tá rolando tráfico, mas aí quando você acaba prendendo esse cara, às vezes você pega ele simplesmente com pouca quantidade de droga, e aí às vezes falta materialidade, para se configurar, por exemplo, tráfico de drogas. Você que tá na área todo dia, você sabe que ele é traficante, mas chega na polícia civil, ele é enquadrado como usuário, faz o TCO e o cara sai primeiro do que a guarnição. (Informação verbal. PM 05, 2014).

Como se depreende da fala acima transcrita, a certeza da existência da prática de um crime e de sua autoria por vezes depende do contato com a situação, o que, inclusive, dá força aos depoimentos dos policiais, que possuem valor probatório, já no âmbito do processo penal.

**c) Dependente – não age sozinha.**

Em decorrência da função da polícia militar, focada na questão da prevenção do delito, na maioria das vezes a atuação do militar acaba com uma condução à delegacia. Em regra geral, a PM depende da polícia civil, não podendo agir sem interferência da mesma, por ser uma polícia de condução e não ter atribuição para investigar e nem mesmo para registrar formalmente o fato, como se observa a seguir:

Eu acho que a dificuldade é só mesmo aquilo que eu te falei, a respeito dessa parte da investigação que o pessoal da comunidade mesmo liga pra gente e informa que tem situações que a gente pode agir, pode agir entre aspas, que a gente poderia agir se a gente tivesse um mandato de intimação na mão. Mas infelizmente esse papel é da policia civil, papel de investigação de apuração dos fatos, é tudo da policia civil. (Informação verbal. PM 14, 2014)

Com efeito, o que se depreende do trecho é que a presente categoria se converte em uma dificuldade, entretanto, sobre esse ponto a abordagem será feita mais à frente, na discussão das representações sobre os problemas causados pela divisão do trabalho policial.

#### 5.4 REPRESENTAÇÕES SOBRE A POLÍCIA CIVIL

Semelhante à subdivisão das representações sobre a polícia militar, em relação à polícia civil, a divisão também pode ser feita entre aquelas referentes às funções e aquelas que abordam suas características.

Importante registrar aqui, que como só a polícia militar foi ouvida no âmbito da presente investigação, as representações, tanto da própria PM quanto da polícia civil devem ser analisadas tendo em consideração a diferenciação acerca da análise que faz de si mesmo (em geral condescendente) e do outro (em regra acusatória).

##### 5.4.1 Função / Papel

###### a) Poder de decisão:

A polícia civil é apontada pelos militares como a instituição policial com poder de decisão acerca dos fatos, no que se refere ao seu enquadramento como tipo

penal.

(...) autoridade policial que é a delegada ou delegado eles que vão tomar a decisão, ou ao concordar com aquilo que a gente tá falando que é o flagrante, ou não, aí quem decide é o delegado, né? (Informação verbal. PM 01, 2014)

Como se observa, é o delegado quem vai analisar a situação conduzida para a delegacia e decidir se deve ou não ser registrada a ocorrência e de que forma isso deve ser feito, qual o crime que estará, em tese, configurado.

No mesmo sentido:

(...) a delegacia de polícia civil, é responsável por dar prosseguimento àquela situação, o delegado ele vai analisar aquela situação, ele vai ver todas as provas que tem ali, entendeu? E vai qualificar ali, vai ver se é flagrante delito ou não. (Informação verbal. PM 02, 2014)

Alguns policiais militares demonstram ser esse poder de decisão da polícia civil uma fonte de descontentamento quando a decisão tomada não segue a mesma linha de entendimento da polícia militar, como será visto na oportunidade da discussão sobre as representações acerca da relação entre as polícias.

Necessário esclarecer que no processo penal brasileiro, o Ministério Público é o titular da ação penal; o que significa dizer que quando alguém, em tese, cometeu um crime e em razão disso foi conduzido à delegacia de polícia, onde foi instaurado um procedimento policial (seja flagrante, termo circunstanciado ou inquérito), cabe ao MP analisar a existência de provas da materialidade e de indícios suficientes de autoria; para, em concluindo pela existência, ajuizar a ação penal, com vistas a responsabilizar o autor da conduta definida como crime.

É, conseqüentemente, do Ministério Público (MP) e não da polícia civil o poder de decisão acerca da tipificação da conduta de uma pessoa que foi levada à delegacia por policiais militares em razão da suposta prática de um ilícito penal, sendo inclusive reconhecido por policial entrevistado:

(...) é a polícia judiciária que vai trabalhar muito mais na questão burocrática mesmo, de tá denominando que tipo de crime é que ocorreu, tá ali qualificando aquele crime e dando prosseguimento naquele inquérito para que seja enviado para o Ministério Público, para que o Ministério Público decida se vai ou não é... prosseguir com aquele processo ou com aquele inquérito que foi ali instaurado pelo delegado. (Informação verbal. PM 02, 2014)

Ocorre que isso não significa que a decisão preliminar da polícia civil acerca da tipificação da conduta não tenha importância. Ao contrário, do ponto de vista dos policiais militares, como já se pode antever das falas aqui mencionadas, é de suma relevância essa primeira decisão, pois é a partir dela que se define pela: liberação do suposto autor da conduta - com a ausência de qualquer registro, com o simples registro de uma ocorrência policial, que não vai necessariamente ter um desdobramento, ou com a lavratura de um termo circunstanciado de ocorrência, que vai dar origem a um procedimento judicial de natureza mais simples e com hipóteses de responsabilização penal mais brandas - ou a custódia cautelar do acusado em razão da situação de flagrância.

Com efeito, considerando que o papel da polícia militar, como visto acima se relaciona com a prevenção do delito, e com a ostensividade, a imagem do policial mostra-se de grande importância, pois a imposição do respeito é uma de suas maiores armas.

Diante disso, o fato da polícia civil decidir de modo diverso daquele que a polícia militar entendeu como adequado para a situação causa desconforto aos militares, que sentem como se o seu trabalho estivesse sido em vão, como se vê:

Causa frustração, porque a gente trabalha para a sociedade, a gente sabe que tá cumprindo a lei, chega lá outra pessoa que era pra tá cumprindo a lei vai lá e faz tudo ao contrário, ai parece que seu tempo foi, parece até que você que foi errado, que foi você que é o bobão da história (Informação verbal. PM 12, 2014).

Em síntese, a questão do poder de decisão na fase policial, acerca do enquadramento das condutas, ser da polícia civil pode ser visto, como mais a frente será discutido, como fonte de problema; pois quando há divergência de entendimento entre o policial militar que conduziu a situação e a autoridade policial responsável por dar-lhe seguimento, surgem atritos ou se constrói uma imagem negativa da relação entre as instituições.

#### **b) Polícia judiciária – Registra e investiga:**

Ainda com relação às funções da polícia civil, foram identificadas diversas falas no sentido de que ela possui um papel mais burocrático, realizando os registros

formais, além de ser a instituição responsável pela investigação dos crimes, coletando as provas que serão levadas a juízo e poderão embasar uma condenação criminal, razão pela qual é também chamada de polícia judiciária. Nessa linha:

(...) e a polícia civil tem essa questão já jurídica mesmo, já partindo pra pra pra a questão já de qualificar o que foi conduzido e também, quando o crime ocorre, o crime ocorre que não há solução de imediato da polícia militar ou até mesmo da polícia civil, aí entra a polícia civil também com o papel de investigar aquele crime, a polícia civil vai correr atrás de fatos, correr atrás de provas e de substâncias necessárias para que elucide aquele crime, pra que aquele crime seja solucionado, entendeu? Daí é um papel da polícia civil, é o papel de investigar, a polícia que vai correr atrás das informações, posteriori crime, certo?, para saber detalhes de quem cometeu aquele crime, de como foi cometido aquele crime, e provas pra que aquele crime seja solucionado. (Informação verbal, PM 02, 2014).

(...) quando acontece um crime nós temos que apresentar a ele que é autoridade competente para registrar o fato, não temos essa atribuição, essa competência de registrar o fato, deixar registrado, documentar. (Informação verbal, PM 07, 2014).

Das falas acima extrai-se tanto esse caráter de registro e produção de documentação correspondente (inquérito policial, TCO, dentre outros), quanto a questão da responsabilidade da polícia civil em investigar, em especial quando um crime não é paralisado pela polícia militar e, por isso, os elementos não são colhidos a princípio.

Mais a frente se retornará a essa questão, pois a ausência de atribuição da polícia militar para investigar é apontada como uma das dificuldades causadas pela subdivisão do trabalho policial.

### **c) Polícia de continuidade:**

Ao passo que a polícia militar é a polícia de condução, que tem a obrigação de fazer cessar o cometimento de um crime e apresentar os envolvidos na delegacia de polícia civil, esta assume a situação após essa apresentação, dando continuidade à atividade policial, fazendo, como visto acima os registros cabíveis e a investigação que se fizer necessária.

Nesse sentido, alguns policiais afirmam que:

A partir do momento que a gente chega na Delegacia, narra o fato, são eles que dão continuidade à ocorrência. O cidadão foi apresentado na delegacia, a partir do momento que é apresentado é instaurado inquérito e tudo a partir daí é com a polícia civil (Informação verbal. PM 10, 2014)

(...) conduzimos as partes envolvidas para a delegacia e lá se finda o nosso serviço, aí partindo para a polícia judiciária que é a polícia civil para finalizar o procedimento.  
(Informação verbal. PM 14, 2014)

(...) a delegacia de polícia civil, é responsável por dar prosseguimento àquela situação, o delegado ele vai analisar aquela situação, ele vai ver todas as provas que tem ali, entendeu? E vai qualificar ali, vai ver se é flagrante delito ou não.  
(Informação verbal. PM 02, 2014)

(...) é isso, a gente começa o trabalho, e eles dão continuidade (Informação verbal. PM 04, 2014)

Das falas acima apontadas, extrai-se justamente o ponto em que se dá a interação entre as polícias que, entretanto, será objeto de análise mais a frente.

#### 5.4.2 Características

##### a) Não vivencia o que acontece:

Em contraste à característica da polícia militar de estar em contato com as situações vivenciando-as e sendo sensibilizada pelas mesmas; a polícia civil, por ser uma polícia que assume o serviço já após a atuação da polícia militar é apontada como instituição que desconhece a realidade e atua não com base no que aconteceu, mas sim a partir da sua própria interpretação da realidade.

O grande problema dessa, desse meio, dessa situação de transferência de ocorrência, é porque muitas das vezes, eu quero acreditar assim, pelo fato de eles não estarem na situação, eles querem, de certa forma, narrar ou querem fazer como eles acham que foi ou acham que pode ser, quando a gente também quer faça da forma que realmente foi, que se a gente que vivenciou, a gente que tem que relatar. (Informação verbal. PM 10, 2014)

(...) é o tipo da coisa, eles estão lá, não foram eles que vivenciaram a

situação, (Informação verbal. PM 11, 2014)

A questão do distanciamento da polícia civil da realidade do crime é ainda apontada como causa da sua falta de compromisso ou de empenho, como será visto no próximo tópico.

#### **b) Falta vontade, empenho, compromisso:**

Como já antecipado, a polícia civil por vezes interpreta as situações de forma diferente da ideia que o policial militar construiu acerca da mesma, entretanto, muitas vezes, para além de um mero conflito de ideias ou de interpretações, a divergência de entendimento é percebida como uma forma de facilitar o trabalho do policial civil.

É justamente quando essa divergência se vincula a uma postura inadequada, de querer aliviar o trabalho, mesmo se afastando dos limites da legalidade, que essa falta de compromisso dos policiais civis vira motivo de atrito com os militares, como se verá adiante.

O grande problema é sempre esse pequeno atrito, nesse sentido ai, porque às vezes é uma questão de flagrante; e às vezes eles podem transformar num termo circunstanciado e, de certa forma causa uma facilitação para eles, nos trâmites administrativos deles, e o flagrante é algo mais demorado, algo mais trabalhoso, então às vezes rola um pequeno atrito nesse tipo de situação. (Informação verbal. PM 10, 2014)

O principal problema é que, na verdade, é quando a gente faz uma diligência e não sente o mesmo empenho quando chega lá pra concluir a diligência, entendeu, às vezes a gente sente um, um, algumas pessoas que não têm aquela mesma vontade, de continuar, e você vê que, muitas vezes, por exemplo, você prende alguém e chega lá o delegado que enquadra de outra maneira, você vê que tá errado, que poderia ser muito mais, e eles fazem ali de uma maneira pra aliviar, evitar um problema (Informação verbal. PM 13, 2014)

(...) já aconteceram, mas tem um que é bem comum, quando um colega vai apresentar uma situação, por exemplo de flagrante de trânsito, ou alguma situação dessa, quando chega lá a delegada não lavra, procura facilitar, ou vamos dizer diminuir o crime ou a infração (Informação verbal. PM 06, 2014)

Com efeito, os policiais entrevistados deram muitos exemplos de situações em que transparece que o entendimento diferenciado da polícia civil se vincula à tentativa de reduzir o trabalho.

Os casos mais recorrentes nos exemplos se referem à situação de

“enquadrar” como usuário alguém que a polícia militar conduziu para a delegacia por tráfico de drogas e a questão de violência doméstica, em que os policiais civis conversam com a vítima, indicando as consequências do registro e elas acabam por desistir. Nesse sentido:

(...) que é traficante, que a situação foi de tráfico, aí enquadra como usuário. “Não, é usuário” e tal, você fica revoltado, você sabe que é traficante, a situação foi de tráfico, mas aí: “ah, é pouca a droga e tal, é usuário”, entendeu, pra evitar um procedimento mais complicado, esse tipo de coisa. (Informação verbal. PM 13, 2014)

(...) às vezes como eu te falei, a gente leva uma situação de Lei Maria da Penha, muitas vezes a polícia, já aconteceu já, a gente leva o pessoal, pega o agressor, leva, diz que agressão verbal, emocional ou psicológica, física. A gente leva, só que chega lá eles fazem, tipo não sei, fazem corpo mole assim na situação, de desqualificar aquilo, então chama a vítima, e fala coisa pra vítima, chega lá desiste de representar. (Informação verbal. PM 12, 2014)

Ressalte-se, aqui, que a questão do registro da violência doméstica, quando se está diante de uma agressão física, não depende da vontade da vítima, pois a ação penal é pública incondicionada, nos termos do artigo 41 da Lei 11.340/2006. Além disso, mesmo quando a ação penal é condicionada à representação da vítima, a renúncia à representação só pode ser feita em juízo, o que significa que a postura dos policiais civis de convencer a vítima a não registrar a ocorrência está equivocada do ponto de vista formal.

### **c) Tem muitas atribuições.**

Em contraposição às representações acima apontadas acerca da polícia civil, que a encaram de forma negativa, alguns policiais apontaram a polícia civil como uma instituição que possui muitas responsabilidades e um baixo efetivo:

(...) hoje a nossa polícia civil ela demanda muitas atribuições e, assim, é nítido que o efetivo de polícia militar é muito maior que o efetivo da polícia civil, ou seja, a polícia civil ela tem muitas responsabilidades também. (Informação verbal. PM 02, 2014)

Diz-se em contraposição, pois pode ser vista como uma “justificativa” para a tentativa de diminuir o serviço, o fato da polícia civil ter um efetivo pequeno para dar conta de todas as suas atribuições, ao invés da razão ser simplesmente a falta de

compromisso com o serviço público.

Não se está, com isso, afirmando que é correta a postura de agir em desacordo com a legalidade para desafogar o serviço, mas apenas que parece ser apontado por alguns policiais militares como um dos motivos para determinadas condutas de policiais civis.

## 5.5 REPRESENTAÇÕES ACERCA DA RELAÇÃO ENTRE AS POLÍCIAS

Chegando a um ponto mais próximo do objeto da pesquisa, buscar conhecer a relação entre as polícias já possibilita ter um contato com possíveis atritos de nível mais subjetivo entre as instituições.

Não há uma separação tão linear das diversas categorias de análise, pois, por vezes, uma representação sobre a polícia civil contém já um indicativo de conflito com a instituição, seja de modo subjetivo ou objetivo; bem como já se antecipam nas respostas à pergunta acerca de como é a relação entre as polícias algumas das dificuldades práticas causadas pela subdivisão do trabalho policial.

Por conta disso, será feita a tentativa evitar repetições, mas em alguns momentos podem ser utilizadas falas repetidas para ilustrar algumas das categorias.

### **5.5.1 Visões negativas sobre a relação**

Apontam-se como visões negativas acerca da relação entre a polícia civil e militar aquelas que acreditam que a interação entre as instituições possuem problemas e os colocam como preponderantes.

**a) Problemática:**

Na presente subcategoria se inserem todas as falas no sentido de que a relação entre as polícias é negativa, falha, problemática, a exemplo do PM 11, que aduziu “Eu penso que é uma relação falha” (Informação verbal, 2014); mas, falando sempre de forma geral, pois quando é apontado o problema da relação de forma mais concreta, foram incluídas as representações em categorias mais específicas.

**b) As polícias não se entendem / Falta comunicação:**

Um dos pontos mais abordados pelos entrevistados é a questão da falta e da falha de comunicação entre as polícias.

Tem-se aqui dois pontos a serem levados em consideração, sendo um a questão do falta do compartilhamento de informações, por exemplo, a respeito do prosseguimento de uma determinada situação conduzida pela polícia militar até a delegacia. É o que se depreende do seguinte trecho:

(...) só acho complicado a questão de a partir de um certo momento a gente apresenta uma situação e não tem mais conhecimento daquela situação, em que pé foi que deu, o que foi que aconteceu com aquela situação né? Então é como se a coisa ficasse meio quebrada, né? (Informação verbal. PM 14, 2014)

O que se pode refletir aqui é que o desconhecimento do policial militar acerca do desfecho de uma determinada situação que ele conduziu à delegacia causa uma sensação de que o trabalho ficou pela metade, ou não foi concluído.

Além disso, o conhecimento do desdobramento do trabalho da polícia militar poderia ajudar em futuras atuações a, possivelmente, mudar a forma de agir, por já saber que aquela situação determinada não é situação que deva ser conduzida à delegacia, por exemplo.

Outro ponto importante a ser discutido na presente categoria é a questão das divergências de entendimento, a respeito do enquadramento das situações, por exemplo, a respeito da interpretação de um dispositivo legal.

São muitos os exemplos dados pelos policiais entrevistados de situações que eles conduziram à delegacia, por saberem que era situação em que caberia a prisão em flagrante do conduzido e, ao chegarem à delegacia foram “surpreendidos” pela

lavratura de um procedimento policial mais simples, a exemplo do TCO.

Nesse sentido:

Então assim, se todos trabalhassem no mesmo intuito, seria muito melhor. Então o que eu vejo de negativo justamente é isso, essa falta de conjunto, mesmo, porque já lhe falei, a gente leva na certeza que vai ficar, tá escrito que é crime, só que lá eles fazem de um jeito que eu não sei o motivo, na verdade eu sei o motivo, desqualifica, aí a gente fica meio...(Informação verbal. PM 12, 2014)

Às vezes discordâncias, de enquadramento de artigos, às vezes a gente que tá conduzindo acha que é um artigo, o pessoal que vai receber quer enquadrar em outro. Eu acho que acontece muito pelo fato de os policiais militares e os policiais civis há muito erro de comunicação.(Informação verbal. PM 15, 2014)

Certo, acontece. Acontece, em algumas das vezes acontece sim, algumas divergências quanto à questão de você achar que, tipo assim, é um crime, que mereça uma flagrância, que mereça um procedimento um pouco mais sério, um pouco mais enérgico e muitas vezes o entendimento da polícia civil não é o mesmo que o da polícia militar,(Informação verbal. PM 02, 2014)

(...) já sim, na questão de que às vezes é o colega tenta, chega num lugar com a ideia de determinada apresentação, e talvez por conflito de conhecimento, de informação, o a pessoa lá pensar que não, não foi desse jeito (Informação verbal. PM 04, 2014)

Por vezes essa questão da divergência de entendimento é relacionada com a questão do policial civil não ter vivenciado a situação conduzida, o que leva os policiais militares a concluírem que esse entendimento diferenciado decorre da interpretação dos fatos narrados pela polícia militar, ao invés de considerarem como verdadeiras as narrativas, como se vê a seguir:

(...) a gente pega aqui a ocorrência e chega lá a gente passa pra eles. Eles não tão vivenciando, aí às vezes tem algumas coisas que a gente passa e não é feito, ou não é digitado, ou então eles vão interpretar de uma maneira o que está escrito, do jeito que eles entenderem, e não do jeito que eles vivenciaram,(Informação verbal. PM 11, 2014)

Os policiais apontam, pois, a falta de contato direto da polícia civil com os fatos levados até ela pela polícia militar como um ponto que causa divergência e que dificulta a relação entre as duas instituições.

Não se pode deixar de pontuar, entretanto, que não existe uma certeza de que é a bipartição da polícia que causa a falta de comunicação ou a divergência de entendimento apontada acima; pois não se pode dizer que só o fato de pessoas pertencerem à mesma instituição garante que elas interpretem as situações da

mesma forma.

O que se observa, entretanto, é que muitos policiais apontam essa falta de entendimento como decorrência dessa divisão da polícia.

O que não é possível negar é que, quando as pessoas são de uma mesma instituição, há maiores possibilidades de unificar o entendimento, por existir uma maior interação, não se resumindo o convívio a fatos pontuais em que um determinado militar conduz uma situação a uma determinada delegacia de polícia.

Assim, embora não se possa ter a certeza de que o referido problema decorre exclusivamente da subdivisão, é possível presumir que ela favorece a manutenção dessa dificuldade.

### **c) Rivalidade / Vaidades:**

Outra questão pontuada acerca da relação entre as polícias é a existência de uma rivalidade entre ambas, relacionada a uma disputa de poder.

Observem-se as falas a seguir:

Hoje eu acho que existe uma grande rivalidade entre polícia civil e polícia militar, porém a interação entre elas ajudaria em relação à prevenção (Informação verbal. PM 05, 2014)

(...) a gente vê muito as pessoas querendo mandar, sempre vê um querendo mandar no outro sem estar bem definida, ainda, o que é de um o que é de outro. (Informação verbal. PM 07, 2014)

Constata-se, pois, que, em razão de uma vaidade, ou de uma ânsia pelo poder, os policiais civis e militares “entram em choque” porque se imbricam em uma disputa sobre “quem manda mais”, quem tem maior poder, quem representa mais o uso legítimo da força pelo estado.

### **d) Polícia civil não tem empenho e frustra a militar:**

Outro ponto muito indicado pelos policiais é o sentimento, que parece geral, de que a polícia civil não possui a mesma dedicação que a polícia militar no sentido de evitar o crime e responsabilizar os seus autores.

Muito policiais narraram situações em que a falta de compromisso ou de empenho da polícia civil em dar continuidade a uma determinada situação

transpareceu e foi colocada como causa de frustração do policial que conduziu um fato à delegacia e, chegando lá, por uma falta de comprometimento com o serviço, não chegou ao desfecho pretendido pelo militar.

O principal problema é que, na verdade, é quando a gente faz uma diligência e não sente o mesmo empenho quando chega lá pra concluir a diligência, entendeu, às vezes a gente sente um, um, algumas pessoas que não têm aquela mesma vontade, de continuar (Informação verbal. PM 13, 2014)

(...) a gente sabe que a lei não pode ser interpretada apenas de forma literal, mas acaba que ao bel prazer, para fazer com que o trabalho seja maior ou menor, o empenho do agente lá da polícia civil é que vai dizer se o serviço vai existir ou não. (Informação verbal. PM 08, 2014)

Como se pode observar, alguns policiais ainda fazem a crítica no sentido de que essa falta de vontade ou de empenho, por vezes, leva o policial civil a deturpar as leis; pois o entendimento dele não se enquadra nas possibilidades de interpretação dos dispositivos legais, mas sim se relaciona com a vontade ou não do policial civil de gerar trabalho para si.

#### **e) Confusão de funções – uma invade o espaço da outra:**

Outro ponto percebido como um problema decorrente da relação entre as polícias é a questão da confusão de funções, pois os policiais entrevistados apontaram para a realização pela polícia militar de atividades investigativas e repressivas, por exemplo, ao passo que a polícia civil, por vezes, adota métodos ostensivos, é o que se observa nas falas seguintes:

Mas como trabalhamos nas ruas diuturnamente o acesso juntamente com a população é muito grande, então muitas vezes nós temos muitas informações, mas como é um papel que a gente não é provido a gente não pode desempenhar um papel melhor. (Informação verbal. PM 14, 2014)

A polícia militar, ela tem um pouco esse lado da polícia civil, esse lado de investigação, às vezes o policial militar no seu serviço ele faz o trabalho de polícia civil. Ele investiga, ele coleta informações de pessoas, até chegar em determinado traficante, em determinado criminoso. E a polícia civil, ela quer essa parte do policial militar, essa parte do serviço ostensivo, como, por exemplo, a polícia civil tem viatura caracterizadas, eles colocam fardamento polícia civil, alguns polícia civil usam fardas preta, fardas às vezes até que parecem fardas das polícias militares, então assim, aí é como se fosse duas polícias que não fossem completas, uma invade a área da outra porque é difícil você separar, duas polícias, sendo que na verdade elas fazem quase o mesmo serviço, que é o serviço mesmo ao cidadão e o trabalho mesmo

de prevenção e resolução de crimes, então eu acho que é por isso que existe essa dificuldade de interação, porque essa são duas polícias que uma invade o espaço da outra. (Informação verbal. PM 05, 2014)

Na fala acima é perceptível a ausência de uma separação absoluta de funções entre as polícias, o que muitas vezes causa confusão ou sobreposição de papéis.

Por exemplo, é possível que a polícia civil promova uma prisão em flagrante, quando está no curso de uma investigação e se depara com uma situação de flagrância. Ademais, a polícia civil em muitas de suas operações utiliza viaturas padronizadas, fardas e armamentos expostos, promovendo a prevenção de delitos pela ostensividade.

A polícia militar, por sua vez, muito frequentemente é chamada, via serviço de atendimento de ocorrência ou diretamente pela população, para atender a situações em que o crime já foi praticado, de modo que essa atuação terá caráter exclusivamente repressivo, pois não é mais possível evitar a prática.

Ademais, a PM promove serviço de investigação, e, inclusive, o entende necessário, pois, como não há uma comunicação eficiente com a polícia civil, sem essa atuação no âmbito investigativo, a efetivação de prisões em flagrante, em especial de crimes permanentes ou continuados, seria muito menor.

É o que se depreende do seguinte trecho:

(...) inclusive, tem uma seção na polícia militar, que ela é uma seção de missões especiais, que a gente chama de investigação, popularmente conhecida pelos policiais mais antigos, de P2, e essa seção ela tem uma função específica, que não é de investigação criminal, ela busca assessorar o comandante da unidade, com algumas informações sigilosas, e necessárias para a boa gestão dele, mas acaba que o crime acontece na nossa frente, nós recebemos as denúncias, a gente repassa para quem de direito, dada sua função, constitucional, mas não tem o feedback rápido, aí acabamos nós, de maneira, vamos dizer assim, no desejo de resolver o problema, a gente acaba cumprindo também a função que seria da polícia civil, que seria a função investigativa, e acaba que, se a gente não interfere nisso, poucas prisões acontecem, poucas ações preventivas de segurança ocorrem (Informação verbal. PM 08, 2014)

O que se observa é que a confusão de funções pode vir a gerar conflitos entre as polícias; e, mesmo que não causem um atrito concreto, acabam gerando a sensação, na polícia que detém a atribuição que está sendo exercida pela outra, de que o seu espaço está sendo tomado.

#### **f) O modelo como problema:**

Ainda dentro das representações sobre a relação entre as polícias, tem-se a visão de que o problema reside no modelo policial brasileiro, que divide as atribuições de polícia entre duas instituições diversas, como se observa:

(...) o problema não é nem a relação e entre policial militar e polícia civil, mas sim o formato né? O formato, não é um problema do policial A ou do policial B. (Informação verbal. PM 01, 2014)

Como é que você pega uma polícia só de um Estado e divide em duas, duas polícias paralelas, isso não existe, tem que trabalhar de uma maneira, tinha que ter uma integração melhor. (Informação verbal. PM 15, 2014)

Com efeito, aqui tem-se a ideia de que a relação entre as polícias não é melhor por conta da divisão de atribuições.

### **5.5.2 Visões positivas**

#### **a) Tranquila, amistosa:**

Também foi possível observar que alguns policiais encaram a relação entre as polícias de uma forma positiva, acreditando que a relação acontece da melhor forma possível.

Outros policiais, apesar de constatarem alguma situação em que eventualmente acontece um atrito ou uma divergência, em geral a relação é positiva.

(...) no contato com a polícia civil, eu, particularmente, nunca tive problema nenhum, em delegacias, em conflitos, comigo até hoje sempre foi tranquilo, mesmo às vezes não concordando com certas medidas, mas nada demais assim. (Informação verbal. PM 01, 2014)

Sim, no geral é uma relação amistosa, sim, não tem muita divergência, não diria que teria muita divergência quanto à função de cada um, porque é nítido, né? (Informação verbal. PM 02, 2014)

Pelo menos eu acho uma relação assim boa. (Informação verbal. PM 03, 2014)

Até então, com a pouca experiência que eu tenho a relação é tranquila, eu nunca tive nenhuma situação que saísse do controle não. (Informação verbal. PM 06, 2014)

Observa-se, como se pode perceber das passagens acima, que existem policiais militares que nunca vivenciaram uma situação de conflito ou algo que os fizesse ter uma visão negativa da relação entre as polícias.

#### **b) Todos são policiais e interdependentes:**

Outra visão positiva da relação entre as polícias é a de alguns que acreditam na interdependência das instituições, tendo, conseqüentemente a visão de que são parceiras e não “inimigas”, como se vê a seguir:

Hoje em dia assim acho que a maturidade, as poucos entre os próprios policiais, assim, que não somos inimigos, que estamos no mesmo barco, assim, então acho que o problema não é nem a relação e entre policial militar e polícia civil (Informação verbal. PM 01, 2014)

O trabalho de relacionamento é uma coparticipação, porque na verdade o trabalho da policia militar se finda na delegacia da policia civil (Informação verbal. PM 14, 2014)

De certa forma tem que existir uma relação amigável, até porque as duas polícias são interligadas, né? A gente depende deles, eles dependem da gente, é claro que uma sozinha não faz efeito. (Informação verbal. PM 10, 2014)

Essa visão de que as polícias precisam atuar em parceria parece bem madura e, na realidade, se fosse mais difundida, poderia inclusive possibilitar que os problemas eventualmente causados pela subdivisão do trabalho policial fossem minimizados através da adoção de medidas, que, independente de se alterar o modelo, promovessem uma atuação mais uníssona.

## **5.6 REPRESENTAÇÃO ACERCA DA DIVISÃO DO TRABALHO POLICIAL – ADEQUAÇÃO E CONSEQUÊNCIAS**

Chegando ao ponto chave da investigação, que tem como objeto identificar eventuais problemas decorrentes do modelo brasileiro de polícia até então não conhecidos, passa-se à análise das representações acerca da divisão do trabalho policial, as quais buscou conhecer por intermédio da pergunta: “A divisão de atribuições entre polícia civil e militar traz alguma dificuldade ao seu trabalho?”.

### **5.6.1 Visão positiva**

Alguns policiais acreditam que a divisão de atribuições entre as duas polícias é positiva, como se vê nas categorias a seguir.

#### **a) A especialização das funções facilita:**

Os policiais que possuem uma visão positiva sobre a divisão do trabalho policial argumentam que a especialização de funções facilita o seu desempenho, seja porque caso não existisse a divisão seria muito serviço para uma só instituição dar conta, seja porque a distribuição das funções permite uma maior especialização, trazendo benefícios ao serviço.

Nesse sentido, observem-se os seguintes trechos:

Não, não. Acho que deveria ser, porque não teria como fazer tudo, fazer tudo, a militar tem o serviço específico dela, policiamento ostensivo, e eles o judiciário, né? Para a militar, para a pessoa conduzir, lavrar TCO, lavrar flagrante, isso tudo seria muita coisa. Então eu acho que cada qual no seu cada qual, facilita, essa divisão facilita bastante (Informação verbal. PM 12, 2014)

Não, não, quanto à distribuição de atribuições eu não acho um problema, na verdade, eu acho até que é interessante, porque tem que haver o ostensivo, tem que haver o investigativo, distribuir funções eu acho que é uma coisa que funciona em qualquer serviço público, né? (Informação verbal. PM 04, 2014)

Na realidade, a questão da especialização de funções efetivamente é positiva, mas para tanto não é necessária a existência de duas instituições diferentes, vez que poderia ser feita uma divisão interna entre integrantes de uma mesma polícia.

Outrossim, a questão da quantidade de serviço também não iria necessariamente aumentar, em termos relativos, pois se as polícias forem unificadas seus efetivos serão somados.

Não se está, com isso, defendendo a unificação, pois não é objetivo do presente trabalho sugerir qualquer modificação na estrutura da polícia, mas tão somente dar maiores subsídios para repensar a estrutura atual, seja para melhorá-la ou para transformá-la.

### **5.6.2 Visão neutra**

#### **a) A divisão traz benefícios e malefícios:**

Existem policiais também que reconhecem a subdivisão do trabalho policial como fonte de benefícios e malefícios, ou seja, encaram o modelo de gestão como algo que pode receber, a um só tempo, elogios e críticas, a exemplo do PM 13 que afirmou: “Tem uns fatos positivos e tem algumas coisas que são negativas, né?” (Informação verbal, 2014).

#### **b) Não causa nenhum problema:**

Dentre os entrevistados há os que afirmam que não visualizam nenhum problema que decorra da divisão de atribuições entre as polícias. A seguinte afirmação vai nesta linha:

Não no meu trabalho não, eu acho que basicamente a polícia militar ser ostensiva, a polícia civil acaba não influenciando no nosso trabalho. Entendeu? (Informação verbal. PM 06, 2014)

Essa posição, na verdade, marca o entendimento de que a existência das duas polícias é uma realidade e que os policiais já estão adaptados a ela, não se podendo apontar nenhum problema que advenha da divisão do trabalho.

### 5.6.3 Visão negativa

A despeito do presente trabalho não ter tido preocupações quantitativas, por contraste visual é possível identificar mais ideias negativas sobre a distribuição da atividade policial do que positivas; o que se observa já a partir da quantidade de subcategorias em cada uma das vertentes (positiva, neutra e negativa).

#### **a) PM é quem conhece o crime, mas não pode investigar e a PC não repassa informações:**

O primeiro ponto problemático apontado como decorrente da divisão do trabalho policial relaciona-se com a já mencionada divergência de entendimento e falta de comunicação entre as polícias.

É que a polícia militar vê como problema o fato de ser ela quem tem contato direto com o crime, mas não tem atribuição de investigar, nem tampouco de decidir acerca de qual o fato definido como crime que pode ser apontado como correspondente a uma determinada situação.

Outrossim, os militares, juntamente com a queixa de que não possuem atribuição para investigar, alegam que a polícia civil não repassa para eles as informações que seriam necessárias para, por exemplo, efetuar novas prisões, de modo que, como já visto em item anterior, a polícia militar acaba fazendo parte do trabalho da polícia civil, em razão dessa ânsia por informações.

Nesse sentido, interessante analisar as diversas falas abaixo:

Eu acho que a dificuldade é só mesmo aquilo que eu te falei, a respeito dessa parte da investigação que o pessoal da comunidade mesmo liga pra gente e informa que tem situações que a gente pode agir, pode agir entre aspas, que a gente poderia agir se a gente tivesse um mandato de intimação na mão. Mas infelizmente esse papel é da policia civil, papel de investigação d e apuração dos fatos, é tudo da policia civil. (Informação verbal. PM 14, 2014)

(...) eu acho que isso causa uma falha de comunicação. Enquanto eu como

policial militar tão impedido de investigar, isso são cabe   polícia civil, entendeu? a gente aqui tem um núcleo efetivo, a gente também tem condi es de investigar, entendeu? Eu acho assim, deveria ter um núcleo, ou a gente conseguisse cruzar bem as informa es (Informa o verbal. PM 15, 2014)

(...) são acho complicado a questão de a partir de um certo momento a gente apresenta uma situa o e não tem mais conhecimento daquela situa o, em que p  foi que deu, o que foi que aconteceu com aquela situa o n ? Então   como se a coisa ficasse meio quebrada, n ? (Informa o verbal. PM 04, 2014)

Então eu acho que o que faz funcionar um serviço de segurança, policial, o essencial   a informa o, então você trabalhar sem informa o   complicadíssimo, por exemplo, a gente, uma situa o, a gente vai pra rua, mas a gente não tem acesso ao sistema de informa o, às vezes a gente pode até estar abordando um veículo ou uma pessoa que   ban..., que   que   criminosa, que   foragido, que tem várias passagens, ou mesmo   um veículo que já foi roubado, a gente não tem muito acesso   informa o, o pessoal da área de certa forma t  são como mão de obra, n ? Mas a a a, o cérebro a informa o, não tão dizendo que   sem cérebro, porque de certa forma, com todos os entraves, nós funcionamos, com todos os entraves nós conseguimos funcionar, n ? Nós conseguimos fazer acontecer, conseguimos prender, conseguimos melhorar a segurança das pessoas na sociedade, mas assim, a informa o tornaria o serviço mais eficiente (Informa o verbal. PM 04, 2014)

Observa-se, portanto, que várias falas são no sentido de que a falta de repasse de informa o pela polícia civil aliada   falta de atribui o para investigar da polícia militar, quando   a PM que, por estar em atividade no dia a dia, nas ruas,   quem possui maior conhecimento acerca da prática de crimes; em especial aqueles que são cometidos de forma reiterada, dificulta bastante o trabalho policial como um todo.

**b) Existem interpreta es ou entendimentos diferentes, que causam atritos:**

Outro ponto indicado como dificuldade gerada pela subdivisão do trabalho policial   a questão, que já foi pontuada na discussão sobre a rela o entre as polícias, que existem muitas divergências de entendimento entre as polícias, o que gera desde desconforto e sensa o de frustra o nos policiais militares até atritos marcados pela não conforma o do militar com o posicionamento do policial civil.

Nesse sentido, pode-se citar as diversas falas que seguem:

Às vezes discordâncias, de enquadramento de artigos, às vezes a gente que tá conduzindo acha que é um artigo, o pessoal que vai receber quer enquadrar em outro. Eu acho que acontece muito pelo fato de os policiais militares e os policiais civis há muito erro de comunicação. A gente tinha que ter uma assessoria. (Informação verbal. PM 15, 2014)

(...) já vi colegas que teve problema, mas nesse sentido mesmo que eu falei, no sentido de o colega entender que uma ocorrência deveria, por exemplo, ser dado o flagrante, por exemplo, tráfico de drogas, às vezes o policial sabe que, o policial militar que tá vivenciando na rua, que aquele, que aquela pessoa é um traficante, mas encontrou com uma pequena quantidade de drogas e uma pequena quantidade de dinheiro e a autoridade policial chega lá não entende como tráfico, coloca só posse, como usuário, e aí assim cria um desconforto com a guarnição que sabe que aquela pessoa é um traficante, né? Mas a autoridade policial é quem decide e ele entendeu que aquilo não é tráfico, então assim, gera um certo desconforto, mas não é tão assim tão comum não, não é algo do dia a dia, sempre acontece não, hoje em dia eu vejo que é muito mais raro de se acontecer. (Informação verbal. PM 01, 2014)

Certo, acontece. Acontece, em algumas das vezes acontece sim, algumas divergências quanto à questão de você achar que, tipo assim, é um crime, que mereça uma flagrância, que mereça um procedimento um pouco mais sério, um pouco mais enérgico e muitas vezes o entendimento da polícia civil não é o mesmo que o da polícia militar, por exemplo, muitas vezes assim no caso prático a gente pega um indivíduo ali que tá ali na, na, que a gente tem informação, que a gente recebe a ligação da população, entendeu?, de que aquele indivíduo ali tá praticando tráfico de drogas, tá entendendo?, e ele dá todas as informações, as características do indivíduo, e muitas vezes ele é até conhecido da polícia militar e a gente encontra esses indivíduos com uma certa quantidade de droga, por exemplo, com, digamos assim, por exemplo uns 10 papelotes de maconha, ou umas 5 pedras de crack e quando a gente leva esse indivíduo pra delegacia, inclusive muitas vezes com dinheiro, né?, que são características do tráfico de drogas, uma certa quantidade de droga, dinheiro trocado, é uma característica, a pessoa ali num certo local ermo ali, e a gente leva, e leva todas essas informações para a polícia civil, e muitas vezes eles não têm esse entendimento de que aquele indivíduo ele tava cometendo aquele delito, isso é um dos exemplos de algumas situações que a gente tem divergências geralmente com a polícia civil. É questão de entendimento mesmo, a gente entende de uma forma, né?, a gente tava ali na situação, a gente recebeu a informação da população via 190, só que quando a chega lá pra pra qualificar esse, para dar continuidade ao serviço ali, a polícia civil muitas vezes ela não entende dessa forma, muitas vezes a gente tem divergências com a polícia civil, muitas vezes com os delegados, por conta disso. (Informação verbal. PM 02, 2014)

(...) o grande atrito que eu já tive, inclusive, já vivenciei e já ouvi de colegas que já presenciaram, é justamente este entendimento, quando a gente chega lá, pra a gente falar a mesma língua. Que aconteceu isso e isso e ele entendeu de outra forma. Ele achar que não for dessa forma, porque na realidade, é, por ter essa disparidade, por ter essa, essa divisão de funções, fica muito difícil na realidade muitas vezes o entendimento e é muito mais pela questão de cada um estar no seu cada qual mesmo (Informação verbal. PM 02, 2014)

Porque muitas vezes um cara que podia chegar lá, receber um flagrante e ficar preso é solto, então às vezes eu me sinto como se o meu trabalho fosse em vão. A gente vai em busca, prende e tal e vai lá simplesmente e

faz um termo circunstanciado e o cara às vezes é liberado antes que a guarnição. Então eu acho que muitas vezes causa alguns problemas nesse sentido. (Informação verbal. PM 03, 2014)

Interessante perceber aqui, que muitas vezes a divergência de entendimento não chega a gerar um atrito em razão dos policiais militares, ao menos do que se pode extrair da amostra selecionada, possuem uma postura de obediência, no sentido de que, se quem tem atribuição para decidir qual é o crime a que uma situação corresponde é a autoridade policial, delegado(a), o policial militar, apesar de frustrado ou irritado com a decisão resigna-se.

Tal fato fica claro em algumas falas em que os policiais afirmam: “Se o delegado disser que não, eu vou ter que aceitar, eu vou comprar briga pra que, entendeu?” (Informação verbal. PM 13, 2014).

### **c) Ritmos e nível de compromisso diferentes - trabalho “quebrado”:**

Já foram apontadas algumas falas no sentido de que policiais civis não tem compromisso ou o mesmo empenho que os policiais militares, e aqui isso se traduz em uma dificuldade que é o fato do trabalho ser “quebrado”.

Mas quem tá do lado de lá não vivenciou, não ouviu, não participou, a adrenalina não foi lá pra cima, então ele quer tentar facilitar o trabalho dele, não que seja errado, não que seja certo, até porque a gente sabe que eles também têm uma grande dificuldade quanto a nossa justiça de hoje, do nosso país em si, que as leis facilitam para o cidadão que vive às margens da sociedade, o marginal, hoje tudo é facilitado. (Informação verbal. PM 10, 2014)

Assim, a gente foi chamado pela senhora, que tava sendo agredida pelo companheiro, chegando lá a gente apresentou, até então a mulher tava, vamos dizer, 100% de certeza que iria denunciar, que tava cansada de apanhar, chegou lá, eu ouvi o pessoal dizendo, mas como é que você vai viver, quem é que vai lhe dar comida? Seu marido vai ser preso, quem é que vai lhe sustentar? Ai fez uma lavagem cerebral na mulher, e quando retornou pra gente, não, ela desistiu, disse que não vai representar, não, e tal. E isso não pode ser feito, né? A gente sabe que a lei não permite isso, só que eu, infelizmente a gente vive num regime de militarismo que qualquer coisa alcança a gente, a gente faz tudo pra ser o mais correto possível, eu não sei como funciona lá, não vou entrar nessa, mas uma coisa é chata, você chegou lá com a certeza de que, depois ouve a mulher dizer, não, não vou representar não, quer dizer, aquele tempo todo que você perdeu, porque alguém de lá não quis dar o seguimento, a falta de compromisso eu penso. (Informação verbal. PM 12, 2014)

Você vê uma falta de vontade, às vezes, isso é frustrante. Mas, fora isso... (Informação verbal. PM 13, 2014)

O que os policiais militares observam é que muitos policiais civis buscam evitar trabalho enquadrando as situações apresentadas como crimes mais leves, de menor potencial ofensivo, ou ainda, convencendo as mulheres a não registrarem ocorrência de violência doméstica, por exemplo.

Outra forma de minimizar o serviço apontada por alguns é em relação ao crime ambiental relacionado ao uso de som de veículo em limites de volume acima do permitido. Nesses casos, os policiais civis enquadram apenas na contravenção penal de perturbação do sossego alheio, não sendo necessário, neste caso, apreender o aparelho de som para encaminhar à perícia.

Todas essas formas de tornar o trabalho mais fácil, são apontadas pelos policiais militares como causa de uma quebra no serviço, pois eles fazem as abordagens e conduzem as situações à delegacia acreditando que uma medida mais enérgica será tomada e ao chegarem lá o desfecho é diferente.

Alguns policiais até apontam que existem situações em que o conduzido é liberado antes mesmo da guarnição, a exemplo do PM 03 “A gente vai em busca, prende e tal e vai lá simplesmente e faz um termo circunstanciado e o cara às vezes é liberado antes que a guarnição.” (Informação verbal, 2014), o que para eles parece ser constrangedor ou ao menos motivo de chateação.

#### **d) Estrutura incompatível – horários, etc.**

Outro ponto indicado como fonte de problema oriunda da divisão do trabalho policial é a questão da incompatibilidade de estrutura entre as instituições.

O presente item merece destaque, pois é um problema acerca do qual não se encontra notícia entre os especialistas, marcando a utilidade da investigação, pois foi capaz de identificar pontos novos, que para além de merecerem ser considerados na construção de um novo modelo de polícia, indica a necessidade de aprofundar as buscas, ouvindo um número maior de policiais.

Os policiais entrevistados apontaram, por exemplo, o fato do horário de funcionamento da polícia civil como um fator de dificuldade, pois, enquanto os militares trabalham em turnos ininterruptos, as delegacias de polícia seguem o horário comercial (das 08 às 12h e das 14 às 18h).

Importante registrar que o referido horário de funcionamento é válido para os dias da semana, enquanto as delegacias especializadas é que atendem as

situações, pois às noites (após as 18h) e aos fins de semana, a polícia civil também mantém delegacias de plantão, adotando o turno ininterrupto.

Assim, o horário problemático é justamente o horário de almoço, nos dias de semana, período no qual, caso a polícia militar tenha se deparado com alguma situação que deve conduzir à delegacia, deverá esperar até às 14h, quando os policiais civis retornam ao serviço.

Nesse sentido, observa-se:

Eu acho que às vezes, por exemplo, agora ultimamente, condução de menor, se você pegar um menor de idade você tem que ir na casa dele, pegar a identidade dele e o documento do responsável, e o comprovante de residência, e apresentar na Delegacia, aí tem uma coisa, por exemplo, a D.A.I.[Delegacia para o Adolescente Infrator], se for com droga tem que levar, leva pra D.A.I, mas às vezes dependendo da situação tem que levar lá pra DTE [Delegacia de Tóxicos e Entorpecentes], lá no Jomafa. Por exemplo, lá fecha meio dia e abre duas horas, funciona em horário comercial, já a polícia militar não, é ininterrupto, aí às vezes a gente tem que ficar com esse esse essa pessoa dentro da viatura pra cima e pra baixo, andando, podendo ocasionar alguma coisa, vai que aconteça alguma coisa dentro da viatura, aí pode culpar a guarnição, então eu acho muita responsabilidade a gente estar com essa pessoa um certo tempo, sendo que eles vão almoçar, tal, eu vejo que não há uma certa cobrança do Estado para com eles, mas para a polícia militar há, e é sempre maior pra gente do que pra eles, pelo menos pelo que eu vejo né? Aí isso daí já prejudica nosso trabalho, porque a gente fica com esse rapaz, às vezes tem outra situação e a gente não pode ir, porque tá com essa ainda, em mãos, já poderia tá fazendo outra ocorrência e não pode. Aí eu acho que prejudica nosso trabalho.(Informação verbal. PM 11, 2014)

Às vezes a gente sente um pouco de falta de, não é de preparo, é falta de condições da polícia civil em desempenhar até um trabalho que possa nos ajudar. Por exemplo, a delegacia dos tóxicos entorpecentes, a DTE, ela funciona de segunda a sexta-feira de horário administrativo, ou seja, por exemplo tem uns quatro serviços que eu dei um flagrante em tráfico de drogas fiquei com o traficante durante o horário de almoço comigo porque não tinha ninguém na delegacia pra receber, tinha que esperar dar as 14 horas para poder o delegada assumir o plantão, retornar do plantão, na verdade do almoço, pra eu poder apresentar o traficante, justamente por isso, porque no horário de almoço não tinha ninguém que recebesse o traficante. (Informação verbal. PM 14, 2014)

Percebe-se, pois, que a estrutura diferenciada das polícias causa dificuldades ao trabalho, vez que enquanto uma trabalha ininterruptamente a outra segue jornada normal, com intervalo de duas horas de almoço. Isso sem contar que, quando os policiais chegam ainda no horário de funcionamento da delegacia, mas próximo à hora da saída para o almoço, surgem atritos, pois os policiais civis não querem atrasar a saída e os militares não admitem que têm que aguardar até o retorno daqueles, como se vê a seguir:

(...) foi até lá na furtos e roubos, um colega, a gente pegou um desmanche aqui de moto, levamos várias peças, tanto é que foram quatro S10 daquela cheia, aí chegando, pra andar, adiantar, até pra ajudar eles também e adiantar nosso trabalho, a gente começou a catalogar as peças aí, quando chegou lá que deu uma folha dessa (mostrou uma folha de ofício A4), de um lado a outro, contado, aí chegou lá ele disse que não ia fazer não, que era horário de meio dia, que o colega já tinha saído, que ele tava assumindo o turno e ele disse que não ia fazer não, porque era o outro colega que tinha que fazer, que tinha que esperar o outro colega retornar do almoço, aí o meu colega, tava comigo na hora, o comandante disse assim, não, isso aí é falta de compromisso, vá faça o seu negócio aqui rapaz, - ah, faça não, aí teve aquele bate boca entre eles (Informação verbal, PM 11, 2014).

Outra questão relacionada às diferenças de cunho estrutural entre as polícias que é apontada pelos militares como causa de dificuldade é a diferença de estatutos, pois a polícia militar segue uma linha rígida de hierarquia e disciplina, o que leva os policiais a “andarem certo”, enquanto os civis, ao menos na visão dos entrevistados, não são cobrados, o que facilita sua postura de minimizar o trabalho.

A gente enquanto policial militar, a gente é regido por um estatuto próprio, que a gente tá subordinado à hierarquia e disciplina, nos moldes do militarismo, e o pessoal que tá regido pela polícia civil, o estatuto deles eu não tenho acesso, entendeu? (Informação verbal. PM 15, 2014)

Em síntese, o que se extrai da presente categoria de análise é que o fato do trabalho policial estar dividido entre duas instituições que se estruturam de forma diferenciada dificultam o desempenho de suas atividades e o bom andamento da atividade policial de uma forma geral.

## 5.7 REPRESENTAÇÕES SOBRE ALTERNATIVAS PARA MELHORAR A INTERAÇÃO ENTRE AS POLÍCIAS

A título de complementação da investigação, foi perguntado aos policiais se eles já haviam pensado em alguma alternativa para melhorar a interação entre as polícias, independente do modelo adotado. Ocorre que a maioria dos policiais apontou alternativas relacionadas à alteração do modelo bipartido de polícia, como se pode observar das subcategorias extraídas do material de análise.

### 5.7.1 Mudar o modelo:

#### a) Ciclo completo:

O ciclo completo de polícia, como estudado na primeira parte do texto, consiste na realização do trabalho policial de forma completa, desde a prevenção a partir da ostensividade até o registro formal das ocorrências e elaboração dos procedimentos policiais e a investigação do crime.

Não existe uma proposta única de ciclo completo, pois enquanto alguns defendem que se unifique a polícia outros apontam que basta que cada polícia, dentro da sua atribuição, possua atribuição para atuar do início ao fim da apuração policial.

Algumas falas que podem ser relacionadas ao ciclo completo estão citadas abaixo:

(...) em alguns países mais desenvolvidos, eles tem o chamado ciclo completo né? Que a polícia que patrulha, que no caso do Brasil é o caso da polícia militar, é a mesma polícia que investiga, que é a polícia civil, que é a polícia que a gente chama judiciária (Informação verbal. PM 01, 2014)

(...) eu acho que deve haver a distribuição de função, com certeza, mas assim eu acho que as soluções seriam mais eficazes, soluções mais eficazes se o ciclo fosse completo (Informação verbal. PM 04, 2014)

(...) Existe uma corrente que fala de um ciclo único de polícia. (Informação verbal. PM 08, 2014)

(...) o bem comum é a segurança pública e essa segurança pública ela poderia ser prestada de uma melhor maneira se houvesse uma continuidade da ação, que a polícia militar não fosse é..., refém da polícia civil, no sentido de só ela lavar alguns termos, termos circunstanciados de origem, o flagrante, fosse uma coisa em conjunto, que a documentação produzida pela polícia militar tivesse um valor legal também nesse sentido, e essa proposta do ciclo único é que todo mundo faria o papel de começar, ter meio e fim o serviço. (Informação verbal. PM 08, 2014)

#### b) Unificação de forma geral:

Algumas outras falas abordam a questão da unificação das polícias, mas sem definir de que forma ela seria feita, como se vê nas seguintes afirmações:

Não, eu acho que não tem alternativa, a não ser que fosse uma única polícia mesmo. Eu acho que a única alternativa seria um único procedimento.(Informação verbal. PM 13, 2014)

(...) o que eu vejo problema seria no problema de modelo, eu acho que deveria ser repensado um novo modelo de polícia, não de polícia militar nem de polícia civil, mas de polícia mesmo(Informação verbal. PM 01, 2014)

(...) a gente seria a mesma polícia, eu acho que isso ai eu acho que a gente teria um ganho significativo com isso, com a unificação das polícias, uma polícia só, eu acho que seria mais, algo mais palpável, algo mais proveitoso, algo mais pró-ativo.(Informação verbal. PM 02, 2014)

Na verdade há, deveria ser um ciclo único, não é? Mesmo que fosse incorporada ou que fosse fundada uma nova polícia, com essas duas polícias, que fosse um ciclo único, né? E que dentro dessa nova polícia houvesse um departamento de investigação, e um departamento ostensivo, né? Eu acho que ajudaria muito, porque, mesmo que o pessoal que trabalhasse no ostensivo, eles iam estar em contato todos os dias com a informação, até porque o pessoal da investigação ia tá trabalhando junto né? (Informação verbal. PM 04, 2014)

(...) não tenho uma ideia de como seria a melhor forma. A gente pensa em unificar, né? Mas como, como seria, eu também não tenho...(Informação verbal. PM 09, 2014)

(...) não tenho uma ideia de como seria a melhor forma. A gente pensa em unificar, né? Mas como, como seria, eu também não tenho...(Informação verbal. PM 09, 2014)

O que se depreende das falas incluídas na categoria em análise é que alguns policiais, a despeito de não conhecerem bem as propostas de modificação da organização policial, ou de não terem uma opinião de qual seria a melhor, possuem um sentimento comum de que o atual modelo é que é problemático; e a unificação, independente da forma como for feita, já melhorará a prestação do serviço policial.

### **c) Unificação como PM:**

Existem ainda ideias que acreditam na unificação da polícia em torno da polícia militar, ou seja, em fazer com que a polícia militar agregue as suas atuais funções àquelas atribuídas à polícia civil.

Nessa linha:

(...) agora eu acredito que o que mudaria um pouco seria se a polícia militar

ela fizesse todo o processo. Pra gente, seria muito mais cômodo e menos constrangedor e menos trabalhoso. Se a gente mesmo realizasse a abordagem, se a gente mesmo detectasse o tipo de crime, se a gente mesmo desse entrada no inquérito, se a gente mesmo apurasse o inquérito, mesmo que fosse patentes superiores, ou oficiais da polícia militar, mas passasse de certa forma pra gente esse tipo de trabalho. (Informação verbal. PM 10, 2014).

(...) então eu penso que deveria acabar com polícia civil e ser uma polícia só, tanto é que é uma discussão nos grupos que eu faço parte, inclusive num grupo que eu faço parte do Whats App e de um aplicativo que é chamado Zelo, do Brasil, que é o Só PM Brasil. Tem até uma comunidade no Facebook, se você quiser depois olhar o grupo, aí (Informação verbal. PM 11, 2014)

Talvez se unificar, unificar né? Mas eu acho que a solução seria justamente isso, questão de polícia militar apresentar uma situação, apresentar para um órgão militar, seria uma alternativa. (Informação verbal. PM 06, 2014)

Em geral, como se pode perceber, aqueles que defendem a unificação em torno da PM possuem uma visão de que a polícia militar é mais eficiente em seu serviço, colocando a polícia civil como causa do problema.

São policiais que consideram que a polícia civil não tem o mesmo empenho e o mesmo compromisso da polícia militar e que o trabalho policial vem seguindo um bom ritmo até que chega na delegacia e começam os problemas.

#### **d) Desmilitarizar e juntar:**

Há ainda aqueles que defendem a unificação, mas como polícia civil, sendo esta a instituição que ficaria responsável pela totalidade das atribuições policiais.

Na verdade a maneira de interagir as duas polícias seria unificar a policia. Eu acredito que isso seria o essencial. Primeiro desmilitarizar a policia militar, não vejo necessidade hoje no pais que a gente vive ser policia militar. Acho que se unisse as duas policias seria o essencial para o nosso serviço, tanto a policia ostensiva quanto a policia de investigação, ajudaria bastante. (Informação verbal. PM 14, 2014)

Eu acho que deveria ter assim uma mudança muito grande coisa que eu acredito que dificilmente vai acontecer. Eu acho que deveria ter uma reestruturação das polícias, deveria ter uma unificação e a mesma polícia, uma polícia civil ostensiva e uma polícia civil descaracterizada que exerceria essa função na segurança pública, de policiar e investigar, porém na mesma corporação, porque aí ia diminuir essa distância entre elas e ia aumentar a interação de informações, de conhecimento e eu acho que o cidadão em geral seria o maior ganhador dessa. (Informação verbal. PM 05, 2014)

Aqui já se tem uma visão de que a polícia militar é incompatível com a atual

realidade do país. Pode-se dialogar esse posicionamento com o de tantos especialistas que apontam para a militarização da polícia como destoante da democracia.

**e) Só resolve com política de segurança pública a longo prazo:**

Para finalizar as alternativas referentes ao modelo de polícia, tem-se a ideia de que só se resolverá o problema da polícia com políticas de segurança pública de longo prazo.

É uma imensidão isso aí, só que isso vai além, isso aí são medidas que não serão melhoras, isso vem de política de segurança pública, isso é uma coisa que tem que se investir a longo prazo. O problema da polícia no Brasil não é a polícia, de todas elas, o problema não é a polícia. A partir do momento que a gente tem falta de investimento de várias áreas sociais, se acumulam-se de vários problemas, e a grande parte disso se atribui à polícia, quando a segurança pública hoje não é a polícia. Independente do meio e da esfera, como eu te falei, falta investimentos, não só em armamento, falta investimento em técnicas, em aparato, em mão de obra mesmo, a gente tem que ter pessoal, tudo isso. (Informação verbal. PM 15, 2014)

Na realidade o entendimento aqui é de que a segurança pública não deve ser encarada como um problema exclusivamente de polícia e é o fato de atualmente ser vista desta forma que faz como que não se consiga avançar no sentido de melhorar a segurança pública de forma efetiva no Brasil.

### **5.7.2 Adequações mínimas, mas significativas**

Foi possível perceber também que alguns policiais acreditam que é possível melhorar a atividade policial sem a necessidade de mudar o modelo ou de modificar estruturalmente as polícias.

**a) Aumento do profissionalismo:**

Aqui, a questão da falta de profissionalismo e mesmo de compromisso com o serviço público é colocada como uma das grandes causas dos problemas visualizados na prestação do serviço policial.

(...) vou te ser um pouco sincero nesse sentido, que falta às vezes até, tanto na parte da polícia militar quanto na parte da polícia civil, é um pouco de profissionalismo das pessoas que se dedicam ou que, de certa forma, são voluntárias a prestar esse serviço à sociedade, porque a gente quando é um profissional que realmente gosta do que faz a gente quer sempre fazer o melhor, porque imagine seu médico, ele fosse fazer uma cirurgia do coração, ele chegasse lá armengasse o coração na cirurgia, se ele não fizesse o melhor a pessoa não conseguia sair com vida, então aqui, é isso que eu levo pra minha vida, se eu não tivesse na polícia militar e não conseguisse fazer o melhor, pra mim não é nada mais nada menos do que a minha obrigação, porque a sociedade depende disso, minha família depende disso, então a partir do momento que cada um entender isso, eu acho que muita coisa vai se mudar, sem que a gente precise mudar papéis, mudar documentos, mudar leis, basta que queira fazer o melhor, queira fazer o que realmente tem que ser feito, entendeu? Não tente de certa forma facilitar o serviço naquele momento, mas sendo que posteriormente aquilo ali vai prejudicar tanto a um quanto a outro. (Informação verbal. PM 10, 2014)

Com efeito, trata-se da sugestão por um policial de que a promoção de um comprometimento maior de cada indivíduo que atua na qualidade de policial trará benefícios à prestação desse serviço sem que para tanto seja necessária qualquer alteração no modo de organização da polícia.

É uma alternativa interessante pois, a alteração do modelo de polícia, de um ponto de vista formal – de como pode ser feito – é complexa, pois depende de alteração da Constituição, vez que é o art. 144 da mesma que prevê a subdivisão da polícia estadual em civil e militar. Assim, não seria necessário aguardar um processo provavelmente bem demorado para melhorar a prestação do serviço policial.

Outrossim a presente alternativa mostra-se madura, pois demonstra a assunção da responsabilidade por mudar as coisas ao contrário da conformação de que “a mudança não depende de mim”.

Ocorre que, de um ponto de vista prático, o aumento do comprometimento não é algo que pode ser imposto, ou que pode ser adotado enquanto política pública e efetivado independente das pessoas envolvidas, ao contrário, dependem muito mais de cada policial, da mudança de postura de cada um deles.

Dessa forma, do ponto de vista da política pública, o máximo que se poderia ser feito é estimular tal mudança de postura, mas sem nenhuma garantia de que ela

venha a acontecer.

### **b) Palestras para unificar entendimentos:**

Outra alternativa apontada como forma de reduzir os problemas sem a necessidade de alterar o modelo de organização policial é a ideia de que sejam promovidas palestras, aulas, seminários, enfim, exposição teórica a respeito dos crimes e de sua configuração, com vistas a minimizar uma dificuldade apontada por muitos dos entrevistados que é a questão das divergências de entendimento.

Nesse sentido, interessantes os seguintes trechos:

Eu acho que falta muito é, pra gente mesmo, essa tipo palestras, seminários, tipo de juntar todo mundo num ambiente só e falar é isso, isso, isso, pra não ter aquele negócio, sei lá a gente não vê isso de essas palestras você ver polícia civil, polícia militar, Ministério Público, aqui em Feira mesmo, difícil (Informação verbal. PM 12, 2014)

(...) porque todo mundo ia saber o que tem que ser feito, todo mundo sabe, mas às vezes, por motivo outros não faz, então é assim, assim, assim, fica melhor pra a gente já ter trabalho conjunto, você já vai sabendo que o procedimento vai ser levado até o fim, não vai chegar na delegacia e acabar.(Informação verbal. PM 12, 2014)

Acredito que se tivéssemos mais aulas, porque a legislação ela vai mudando também né? Então se tivéssemos mais aulas até da legislação, do direito, do proceder, seria interessante (Informação verbal. PM 04, 2014)

Com efeito, a presente solução mostra-se igualmente madura, no sentido de buscar trabalhar com o que se tem e não simplesmente indicar como solução algo que dependa de outra(s) instituição(ões) para acontecer, como é o caso da alteração do modelo de polícia que depende do legislativo.

Mas aqui, ao contrário da sugestão acima que depende da resposta de cada um, é possível efetivar a proposta criando cursos em conjunto, com presença das duas polícias, que poderiam ser obrigatórios, para evitar deixar a decisão de implantar ou não na mão de cada policial, para tentar diminuir as divergências de entendimento que atualmente parecem ser muitas.

### **5.7.3 Não sabe / não pensou.**

Necessário pontuar, por fim, que alguns policiais admitiram nunca terem parado para pensar em alternativas para melhorar a interação entre as polícias, como se verifica a seguir:

Não, isso aí nunca, ainda não parei pra pensar, volta e meia eu leio alguns artigos, algumas matérias (Informação verbal. PM 11, 2014)

Nunca pensei, assim, nunca parei para analisar qual seria uma alternativa, a gente sempre, talvez seja até egoísmo, a gente pensar que precisa de melhoria, mas não pensar no que pode ser feito, né? (Informação verbal. PM 09, 2014)

Finalizando a exposição das categorias de análise, com ilustrações a partir de falas que se incluem em cada uma delas, passa-se à discussão de alguns pontos percebidos como mais interessantes do ponto de vista do objeto da presente investigação.

## 5.8 DIALOGANDO COM OS RESULTADOS

Cabe aqui lembrar que a questão proposta para a presente investigação foi: “O que pensam os policiais militares lotados na Base Comunitária de Segurança do George Américo (Feira de Santana/BA) acerca das implicações práticas em seu trabalho da divisão entre polícia ostensiva e investigativa?” e um dos objetivos específicos constatar se efetivamente os problemas apontados pelos especialistas como decorrentes da divisão do trabalho policial efetivamente são percebidos na prática e se existem problemas diferentes que apenas os policiais conseguem perceber, por vivenciarem a divisão de atribuições.

Assim, apresentados os resultados da pesquisa, é chegada a hora de comentá-los à luz dos objetivos propostos.

Nesse sentido, verifica-se que das informações obtidas através da entrevista a alguns policiais foi possível identificar que, de fato, alguns dos problemas mencionados pelos especialistas também são percebidos pelos policiais e, de outro

lado, algumas questões que não se tem notícia de terem sido apontadas em estudos sobre o tema, foram também indicadas pelos entrevistados como problemas decorrentes da divisão do trabalho policial.

Vale relembrar da revisão teórica sobre o tema, verificou-se serem pontuados como problemas:

a) Pontos de confusão das atribuições policiais

Santos Junior, Formehl e Piccoli apontam que a Polícia Militar realiza operações de inteligência que se confundem com o trabalho de polícia investigativa, enquanto a Polícia Civil ao usar viaturas padronizadas e efetuar blitzs claramente desempenham uma atividade preventiva. (2011, p. 04).

No mesmo sentido, Ferreira Filho, ao defender a implantação do ciclo completo de polícia, pontua as invasões de atribuições entre as duas polícias como problemas que seriam solucionados por ela. (2010, p.01).

Como visto no item 5.5.1 – e), os policiais entrevistados também apontam a confusão de funções como um problema decorrente do atual modelo bipartido de polícia.

b) Desentendimentos e conflitos de autoridade

Outro ponto citado por especialistas como dificuldade posta pelo atual modelo policial é a questão dos desentendimentos, dentre os quais se inserem tanto os conflitos de autoridade quanto as divergências de entendimento e é mencionado por Sousa como “um dos mais sérios e graves problemas da segurança pública”. (SOUSA, 2009, p.420).

Também foi possível observar no material empírico colhido na presente investigação a ideia de que as divergências de entendimentos entre as polícias consiste em dificuldade posta pela divisão da atividade policial entre duas instituições, como se pode observar no item 5.6.3 - b).

c) Dificuldade de acesso e perda de informações e falta de continuidade

A existência de problemas relacionados à falta de continuidade nas operações

policiais e à perda de informações também é atribuída à existência de instituições diferentes responsáveis para atender à emergência de natureza criminal e investigá-la. (SANTOS JUNOR; FORMEHL; PICCOLI, 2011).

Do ponto de vista dos policiais entrevistados essas situações são confirmadas como problemas enfrentados por eles no desempenho de suas atividades, como se percebe da análise dos itens 5.6.3 – a) e c).

Com relação à perda de informações, registre-se que não foram observadas falas dos policiais que abordem diretamente a questão, mas é possível que o referido fato só venha a ser notados pelos policiais civis, vez que os militares, por encerrarem sua atuação com a apresentação dos envolvidos na delegacia, e não possuírem conhecimento acerca do resultado, provavelmente não possuem mesmo condições de observar o referido problema.

d) Desperdício de recursos materiais e humanos marcado pelo retrabalho e pela manutenção de duas estruturas

Helio Bicudo aponta como argumento para a unificação das polícias que duas polícias representam o desperdício de recursos materiais e humanos, vez que são necessários dois espaços físicos, com os custos que envolvem, transportes em dobro, além do gasto com comunicação e pessoal burocrático. (2000, p. 97).

Não foi encontrado paralelo para o referido problema entre as entrevistas realizadas, o que se pode atribuir ao fato das entrevistas terem focado no dia a dia do policial, enquanto que a questão estrutural é algo mais genérico.

Como observa-se acima, os problemas apontados pelos especialistas, em geral, foram confirmados pelos policiais entrevistados, de modo que quanto ao objetivo de confirmar se as dificuldades colocadas em termos teóricos são vivenciadas na prática pelos policiais, conclui-se afirmativamente.

Quanto ao segundo objetivo, por sua vez, que se refere à identificação de possíveis problemas visualizados pelos policiais e até então não abordados na literatura especializada, merece destaque a questão das diferenças estruturais entre as polícias, notadamente no que se refere ao horário de trabalho de ambas, que como comentado acima, são apontadas como fator que promove dificuldades no desempenho das atividades policiais e como fontes de atrito entre as duas

instituições.

O que se extrai, com efeito, é que a presente investigação, apesar de limitada no que se refere à quantidade de policiais ouvidos, chega à conclusão de que é necessário ampliar estudos que permitam aos profissionais da atividade policial a indicação dos efetivos problemas colocados para eles pela divisão do trabalho policial entre duas instituições.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É chegada a hora não de concluir, pois o presente trabalho deixa muitas portas abertas para aprofundamentos e ampliações, mas de tecer algumas considerações finais.

Políticas públicas são ações ou omissões governamentais que, utilizando recursos públicos visam manter ou modificar uma realidade, sendo decorrentes de um processo político de disputas de interesses antagônicos que vai desde a adoção de problemas como públicos até a elaboração de formas de enfrentá-los.

Quando uma questão social é elevada à condição de problema público é que vão ser construídas políticas públicas para enfrentá-la, sendo importantes para essa ascensão os indicadores, os eventos e crises e as ações governamentais.

No Brasil, a segurança pública passa a fazer parte da agenda governamental entre o fim dos anos 1990 e início dos anos 2000, quando o aumento dos índices da violência, aliados à recente democratização e ao significativo crescimento da produção acadêmica sobre o tema passaram a convergir.

O conceito de segurança pública não é único, mas partindo-se de uma interpretação da Constituição baseada na unidade, só é possível expressá-lo como um conceito relacionado à ideia de ordem pública como todo o complexo sistema de direitos e garantias fundamentais, que para acontecer depende do regular funcionamento das instituições e da promoção de serviços públicos.

Nesse contexto, não se pode deixar de pontuar a necessidade da polícia, como órgão que tem a função de promover a segurança pública, estar em sintonia com a democratização do país, retomando-se os ideais que marcaram o surgimento da polícia inglesa, que nasce como uma instituição que possui a função de garantir o pleno exercício dos direitos civis.

Com efeito, verifica-se que a polícia inglesa que se pode considerar como inspiradora da polícia brasileira, quando do seu surgimento, é uma polícia dos súditos, não sendo portanto marca da repressão estatal, mas ao contrário, instrumento de limitação do poder do Estado e das arbitrariedades dos particulares, com o intuito de possibilitar o livre exercício de direitos pelos cidadãos.

Ocorre que a polícia, por estar deveras relacionada com o Estado, já que é a

expressão do monopólio do uso legítimo da força, foi por muitas vezes reinventada ao longo da história e, no caso do Brasil, os diversos anos de governo ditatorial parecem ter deixado nas instituições policiais uma marca que ainda não conseguiu ser extirpada.

Assim, apesar das tendências atuais de modernização da polícia terem preocupações iminentes com a sua democratização, ainda há muito a avançar nesse sentido.

De um ponto de vista mais prático menos ideal, político ou teórico, a polícia brasileira também tem sido alvo de críticas e é mais em relação a elas que o presente trabalho se situa, pois visa estudar os problemas causados pela divisão da polícia e suas implicações no desempenho das atividades policiais.

A partir da entrevista de policiais militares lotados na Base Comunitária de Segurança do George Américo, foi possível confrontar o que os especialistas no assunto apontam como problemas decorrentes do modelo bipartido de polícia com o que os policiais efetivamente vivenciam na prática.

Após a estruturação dos dados empíricos obtidos na investigação em categorias e subcategorias de análise, foi possível fazer o confronto acima apontado, chegando-se a algumas conclusões interessantes.

Com efeito, constatou-se que, em regra, os problemas apontados por especialistas são também indicados pelos policiais como pontos que dificultam o desempenho do seu trabalho, o que mostra que as construções teóricas de propostas para a alteração do modelo de polícia brasileira não estão totalmente descolados da realidade.

A investigação possibilitou também a constatação de que existem problemas que os especialistas ainda não conhecem que são percebidos por policiais como decorrentes do modelo que se pretende reformular.

A partir desse último ponto, observa-se que, apesar de existirem muitas propostas de reformulação do modelo de polícia brasileiro, inclusive algumas bem aprofundadas do ponto de vista das considerações teóricas sobre o tema, parece ficar demonstrada a necessidade de aprofundamento do conhecimento acerca do trabalho policial, de seu ponto de vista prático, para não se construir uma proposta de reformulação que deixe de fora uma série de problemas enfrentados no dia a dia pelos policiais.

Assim, fica o convite e a provocação para que o presente estudo seja

ampliado, dando-se espaço para mais policiais falarem sobre a sua prática e os problemas que visualizam como decorrentes da subdivisão do trabalho entre polícia civil e militar, para então construir novas propostas de reformulação do modelo bipartido de polícia ou da construção de uma polícia nova.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Elisabeth Maciel de. **Avaliação da técnica de amostragem “Respondent-driven Sampling” na estimação de prevalências de Doenças Transmissíveis em populações organizadas em redes complexas**. Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca – ENSP; Rio de Janeiro: Ministério da Saúde – Fiocruz, 2009. Disponível em <<http://bvssp.icict.fiocruz.br/pdf/Albuquerqueemm.pdf>>. Acesso em 05 dez. 2014.

ALEXANDRE, Marcos. Representação Social: uma genealogia do conceito. **Revista Comum**. Rio de Janeiro. Vol.10, nº123, julho/dezembro de 2004.

ALMEIDA, Jéssica Oliveira de. A polícia no Estado Democrático de Direito. In: PIRES, Lenin; EILBAUM, Lucia. Orgs. **Políticas Públicas de Segurança e Práticas Policiais no Brasil**. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 2009. (p. 227-254).

ANJOS, Nivaldo Nascimento dos. **Funcionalidade do Sistema de Segurança Pública no Brasil e a Violência Social: Um Estudo**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2011. Disponível em <<http://www.esg.br/uploads/2012/03/ANJOSNivaldo.pdf>>. Acesso em 23 maio de 2013.

BAYLEY, David H. **Padrões de Policiamento: Uma Análise Internacional Comparativa**. Trad.: BELMONTE, Renê Alexandre. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

BICUDO, Helio. A unificação das polícias no Brasil. In: **Estudos Avançados**. São Paulo. Vol. 14, nº 40, 2000. p. 91-106.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução Carmen C, Varriale et al. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 18 de set. De 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discrimi-

nação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm)>. Acesso em 03 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Juventude Viva: **O Plano Juventude Viva no seu Município**. S.l.: Brasil, 2012. Disponível em <[http://www.juventude.gov.br/juventudeviva/plano-juventude-viva-no-seu-municipio/JuventudeViva\\_Guia\\_07022013.pdf/view](http://www.juventude.gov.br/juventudeviva/plano-juventude-viva-no-seu-municipio/JuventudeViva_Guia_07022013.pdf/view)>. Acesso em 16 de jun. 2013.

BÚRIGO, Fábio Luiz; SILVA, José Carlos da. A metodologia e a epistemologia na sociologia de Dukheim e de Max Weber. **Em Tese Revista Eletrônica de Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**. Vol.10. Nº 2, Florianópolis, 2003.

CAMPENHOUDT, Luc Van; QUIVY, Raymond. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. Tradução: João Minhoto Marques, Maria Amália Mendes e Maria Carvalho. Lisboa: Gradiva, 2008.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas In: **BIB: revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais**/ Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. n. 41. São Paulo: ANPOCS, 1996- pg. 25-52.

CAPPI, Riccardo. Pensando as repostas estatais às condutas criminalizadas: um estudo empírico dos debates parlamentares sobre a redução da maioria penal (1993-2010). **Revista de Estudos Empíricos em Direito**. Vol. 1. nº 1, jan 2014, p.10-27.

CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves; BARBOSA, Allan Claudius Queiroz. Uma Abordagem Organizacional na Segurança Pública: Notas para Discussão. **Anais: Encontro de Estudos Organizacionais**, 2. Recife: PROPAD UFPE, 2002.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. rev. ampl. atual. Salvador: Editora Jus Podivm, 2010.

DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança pública**: um conceito a ser repensado. Boletim IBCCRIM. São Paulo, n.58, E.Esp, p. 12, set. 1997.

DINIZ, Maria Helena. **Norma Constitucional e seus efeitos**. 8ª ed. atual. São

Paulo: Saraiva, 2009.

DUARTE, Rosália. Pesquisa qualitativa: Reflexões sobre o trabalho de campo. **Cadernos de Pesquisa**, nº 115, mar. 2002, p. 139-154. Disponível em <[http://unisc.br/portal/upload/com\\_arquivo/pesquisa\\_qualitativa\\_reflexoes\\_sobre\\_o\\_trabalho\\_de\\_campo.pdf](http://unisc.br/portal/upload/com_arquivo/pesquisa_qualitativa_reflexoes_sobre_o_trabalho_de_campo.pdf)>. Acesso em 05 ago. 2014.

DURKHEIM, Émile. **As Regras do Método Sociológico**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DUVEEN, Gerard. Crianças enquanto atores sociais: as Representações Sociais em desenvolvimento. *In: Textos em Representações Sociais*. Guareschi & Jovtchelovitch. RJ: Vozes, 2013

FERREIRA FILHO, Juvenal Marques. **O ciclo completo de polícia judiciária**. S.l., 2010. Disponível em <[www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/34008/submission/review/34008-44856-1-RV.pdf](http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/34008/submission/review/34008-44856-1-RV.pdf)>. Acesso em 18 jun. 2014.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Tradução: Raquel Ramallete. 36.ed., Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

FREITAS, Felipe da Silva. **Tematizando a segurança pública no Brasil: tendências, programas e conceitos (1988-2007)**. Feira de Santana, Universidade Estadual de Feira de Santana, 2010.

GOMES, Filipe Galgani. **Formação da agenda governamental e políticas de segurança pública com cidadania: o caso de Contagem**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2011. Disponível em <[http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-8RYQH3/disserta\\_\\_o\\_final.pdf?sequence=1](http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-8RYQH3/disserta__o_final.pdf?sequence=1)>. Acesso em 20 fev. 2014.

GONÇALVES, Ligia Maria Daher. **Política de segurança pública no Brasil na pós transição democrática: deslocamentos em um modelo resistente**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

HOROCHOVSKI, M. T. H; Representações Sociais: delineamentos de uma categoria analítica. **Revista eletrônica de Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**; 2004.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Segurança Pública para o Brasil: documento síntese**. Brasília, 2002. Disponível em <[http://www.datasafe.com.br/Modulo/Cartilhas/ProjetoSegurancaPublica\\_Sintese.pdf](http://www.datasafe.com.br/Modulo/Cartilhas/ProjetoSegurancaPublica_Sintese.pdf)>. Acesso em 10 fev. 2014.

JAKOBS, Gunther; MELIÁ, Manuel Cancio. **Direito Penal do Inimigo: Noções e Críticas**. Org. e Trad. André Luis Callegari e Nereu José Giaconnoli. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2007.

JOVTCHELOVITCH, Sandra. **Os contextos do Saber: Representação, Comunidade e cultura**. 2ªed, Ed vozes, RJ, 2011.

LAPERRIÉRE, Anne. **A teorização enraizada (grounded theory): procedimento analítico e comparação com outras abordagens similares**. In: Poupart, Jean et al. A Pesquisa Qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos. Coleção Sociologias. Petrópolis. Ed. Vozes. 2008.

LEEDS, Elizabeth. A sociedade civil e a segurança cidadã no Brasil: um relacionamento frágil, mas em evolução. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo, v. 07, nº 2, p. 134-142, ago-set/2013.

LIMA, Renato Sérgio de; NEME, Cristina. Produção Acadêmica e Segurança Pública no Brasil. In: LIMA, Renato Sérgio de. **Entre palavras e números: Violência, Democracia e Segurança Pública no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2011.

\_\_\_\_\_; SHINORETTO, Jacqueline. Qualidade da democracia e polícias no Brasil. In: LIMA, Renato Sérgio de. **Entre palavras e números: Violência, Democracia e Segurança Pública no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2011.

\_\_\_\_\_. **Entre Palavras e Números: Violência, Democracia e Segurança Pública no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2011.

LIMA, Vanessa Mascarenhas. **Punir ou (não) punir?: análise das discussões parlamentares na gestação da Lei Maria da Penha**. 2010. 128 f. Monografia (Conclusão de curso) - Universidade Estadual de Feira de Santana, 2010.

LOWI, Theodore J. Distribuição, Regulação, Redistribuição: As funções do governo. Tradução André Villalobos. In: **Public Policies and their politics**. Nova York: W.W. Norton e Company Inc., 1996.

MALMESBURY, Thomas Hobbes. **Leviatã**: matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. Disponível em <[www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh\\_thomas\\_hobbes\\_leviatan.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf)>. Acesso em 22 mai. 2014.

MANZINI, Eduardo José. Considerações sobre a elaboração de roteiro para entrevista semi-estruturada. (In) Maria Cristina Marquezzine, Maria Amélia Almeida, Sadao Omote (Orgs.) **Colóquios sobre pesquisa em educação especial**. Londrina: Eduel, 2003, p.11-25.

\_\_\_\_\_. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros. In: **Seminário Internacional sobre Pesquisa e Estudos Qualitativos**. Anais – A pesquisa qualitativa em debate. Bauru: USC, 2004.

MASCARENHAS, Oacir Silva. A influência da mídia na produção legislativa penal brasileira. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 83, dez 2010. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8727&revista\\_caderno=3](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8727&revista_caderno=3)>. Acesso em 20 fev. 2014.

MELO NETO, Marcelino Soares de. **Violência Institucional na Polícia Militar da Bahia**: Uma análise qualitativa. Cachoeira: Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, 2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O conceito de Representações Sociais dentro da sociologia clássica *In: Textos em Representações Sociais*. Guareschi & Jovtchelovitch. RJ: Vozes, 2013.

MINISTERIO DA JUSTICA. **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2007.

MIZNE, Denis. Fases e tendências no debate sobre políticas públicas de segurança no Brasil. In: BACHA, Edmar Lisboa; SCHWARTZMAN, Simon (Orgs). **Brasil: a nova agenda social**. Rio de Janeiro: LTC, 2011. p. 335-344. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/agenda15.pdf>> Acesso em 05 fev. 2014

MONTEIRO, Millena Fontoura. **O policiamento comunitário como alternativa à democratização da polícia**. Rio de Janeiro: Universidade Cândido Mendes, 2005.

MOORE, Mark Harisson. Policiamento Comunitário e Policiamento para a Solução de Problemas. 1992. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (orgs.). **Policiamento Moderno**. Trad. Jacy Cardia Ghiretti. São Paulo: EdUSP, 2003.

MORAIS, Márcio Santiago de. Em busca de um parâmetro democrático para o poder de polícia e a discricionariedade dentro do ciclo de polícia e da persecução criminal. In: PIRES, Lenin; EILBAUM, Lucia. Orgs. **Políticas Públicas de Segurança e Práticas Policiais no Brasil**. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 2009. (p. 419-443)

MOSCOVICI, Serge. **Representações Sociais: investigações em Psicologia Social**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

\_\_\_\_\_. In: **Textos em Representações Sociais**. Guareschi & Jovtchelovitch. RJ: Vozes, 2013.

MUNIZ, Jaqueline. **Ser policial é sobretudo uma razão de ser**. Rio de Janeiro, 1999. (Tese de Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

OBSERVATORIO DE SEGURANCA. **Pronasci**. Sao Paulo: S.n., 20---. Disponível em <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/Pronasci.ppt>>. Acesso em 03 jun. 2014.

PACTO PELA VIDA. **Secretaria de Segurança Pública da Bahia**. Disponível em <<http://www.pactopelavida.ba.gov.br/base-comunitaria-de-seguranca/>>. Acesso em 02 dez. 2014.

PATRIOTA, Lucia Maria. Teoria das Representações Sociais: contribuições para apreensão da realidade. **Serviço Social em Revista**. Vol. 10, nº 01, Jul/Dez 2007. Universidade Estadual de Londrina: Londrina, 2007.

PIRES, Álvaro Afonso Penna de O. A racionalidade penal moderna, o público e os direitos humanos. In: **Revista Novos Estudos** – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). São Paulo. Nº 68. mar. Pag. 39-60. 2004.

\_\_\_\_\_. Alguns obstáculos a uma mutação “humanista” do direito penal. In: **Revista semestral do Programa de Pós-graduação em Sociologia da UGRGS**. Porto Alegre. Ano 1º. Nº 1. jan-jun. pag. 64-95. 1999.

\_\_\_\_\_. **Aspectes, traces et parcours de la rationalité pénale moderne**. In: DEBUYST, Christian; DIGNEFFE, Françoise; PIRES, Álvaro. Les savoirs sur le crime

et la peine — vol. 2: La rationalité pénale et la naissance de la criminologie.  
Bruxelas: De Boeck Université, 1998.

PM 01. **Entrevista I.** [ago. 2014]. Entrevistadora: Vanessa Mascarenhas Lima. Feira de Santana, 2014. 1 arquivo .mp3 (11 min. e 14 seg.).

PM 02. **Entrevista II.** [ago. 2014]. Entrevistadora: Vanessa Mascarenhas Lima. Feira de Santana, 2014. 1 arquivo .mp3 (19 min. e 04 seg.).

PM 03. **Entrevista III.** [ago. 2014]. Entrevistadora: Vanessa Mascarenhas Lima. Feira de Santana, 2014. 1 arquivo .mp3 (06 min. e 31 seg.).

PM 04. **Entrevista IV.** [ago. 2014]. Entrevistadora: Vanessa Mascarenhas Lima. Feira de Santana, 2014. 1 arquivo .mp3 (12 min. e 19 seg.).

PM 05. **Entrevista V.** [ago. 2014]. Entrevistadora: Vanessa Mascarenhas Lima. Feira de Santana, 2014. 1 arquivo .mp3 (09 min. e 33 seg.).

PM 06. **Entrevista VI.** [ago. 2014]. Entrevistadora: Vanessa Mascarenhas Lima. Feira de Santana, 2014. 1 arquivo .mp3 (06 min. e 56 seg.).

PM 07. **Entrevista VII.** [ago. 2014]. Entrevistadora: Vanessa Mascarenhas Lima. Feira de Santana, 2014. 1 arquivo .mp3 (04 min. e 52 seg.).

PM 08. **Entrevista VIII.** [ago. 2014]. Entrevistadora: Vanessa Mascarenhas Lima. Feira de Santana, 2014. 1 arquivo .mp3 (12 min. e 06 seg.).

PM 09. **Entrevista IX.** [ago. 2014]. Entrevistadora: Vanessa Mascarenhas Lima. Feira de Santana, 2014. 1 arquivo .mp3 (06 min. e 32 seg.).

PM 10. **Entrevista X.** [ago. 2014]. Entrevistadora: Vanessa Mascarenhas Lima. Feira de Santana, 2014. 1 arquivo .mp3 (09 min. e 07 seg.).

PM 11. **Entrevista XI.** [ago. 2014]. Entrevistadora: Vanessa Mascarenhas Lima. Feira de Santana, 2014. 1 arquivo .mp3 (09 min. e 17 seg.).

PM 12. **Entrevista XII.** [ago. 2014]. Entrevistadora: Vanessa Mascarenhas Lima. Feira de Santana, 2014. 1 arquivo .mp3 (07 min. e 44 seg.).

PM 13. **Entrevista XIII.** [ago. 2014]. Entrevistadora: Vanessa Mascarenhas Lima. Feira de Santana, 2014. 1 arquivo .mp3 (05 min. e 07 seg.).

PM 14. **Entrevista XIV.** [ago. 2014]. Entrevistadora: Vanessa Mascarenhas Lima. Feira de Santana, 2014. 1 arquivo .mp3 (04 min. e 43 seg.).

PM 15. **Entrevista XV.** [ago. 2014]. Entrevistadora: Vanessa Mascarenhas Lima. Feira de Santana, 2014. 1 arquivo .mp3 (05 min. e 57 seg.).

SANTOS JUNIOR, Aldo Antonio; FORMEHL, Kelly Cristina; PICCOLI, Daniela Lain. O ciclo completo de polícia no Brasil. Espanha: Universidad de Jaén. **Revista de Antropologia Experimental.** Nº 11, 2011, p. 1-10.

SANTOS, Emerson Clayton Rosa. **O conceito de Segurança Pública.** [S.l.: S.n.], 2005. Disponível em <[http://www.unieuro.edu.br/downloads\\_2005/informacoes\\_seguranca\\_publica\\_texto.pdf](http://www.unieuro.edu.br/downloads_2005/informacoes_seguranca_publica_texto.pdf)>. Acesso em 30 maio 2013.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: FERRAREZI, Elisabete; SARAVIA, Enrique (Orgs.). **Políticas Públicas: coletânea.** Vol. 01. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. **Policciamento Comunitário: Questões e Práticas através do Mundo.** Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. 1ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SOARES, Luiz Eduardo; ROLIM, Marcos; RAMOS, Silvia. **O que pensam os profissionais da segurança pública no Brasil.** Brasília: SENASP, 2009.

SOARES, Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública. **Estudos Avançados,** n. 47, vol. 1, pp. 75-96, 2003.

SOUSA, Demetrio da Costa. Modelo Bipartido de Administração Institucional de Conflitos "Polícia à Brasileira" Militar e Civil. In: PIRES, Lenin; EILBAUM, Lucia. Orgs. **Políticas Públicas de Segurança e Práticas Policiais no Brasil.** Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 2009. (p. 419-443)

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **A segurança pública na constituição federal de 1988:** Conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e

órgãos de execução das políticas. Rio de Janeiro: s.n., 200?. Disponível em <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1205505974174218181901.pdf>>. Acesso em 26 abr. 2013.

SOUZA, Celina. “**Estado da Arte**” da área de políticas públicas: conceitos e principais tipologias. XXVII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS); Caxambu, MG, 2003.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/ago, 2006, p. 20-45. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf](http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf)>. Acesso em 15 fev. 2013.

SULOCKI, Victoria-Amália de Barros Carvalho G. de. **Segurança Pública e Democracia**: Aspectos constitucionais das políticas de segurança pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2007.

TOZONI-REIS, Marília Freitas de Campos. **A Pesquisa e a Produção de Conhecimentos**. Acervo Digital Universidade Estadual Paulista UNESP. S.l., 2010. Disponível em <<http://www.acervodigital.unesp.br/bitstream/123456789/195/3/01d10a03.pdf>> acesso em 02 dez. 2014

TUDE, João Martins. **Conceitos Gerais de Políticas Públicas**. [S.l.: S.n., entre 2009 e 2013]. Disponível em <<http://arquivoscdn.portalava.com.br/videos/videolivrraria/pdfs/24132.pdf>>. Acesso em 20 abr. 2013.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2012**: A Cor dos Homicídios no Brasil. Rio de Janeiro: CEBELA, FLACSO; Brasília: SEPP/PR, 2012. Disponível em <[http://mapadaviolencia.org.br/mapa2012\\_cor.php](http://mapadaviolencia.org.br/mapa2012_cor.php)>. Acesso em 01 fev. 2014.

\_\_\_\_\_, Julio Jacobo. **Mapa da Violência III**: Os Jovens do Brasil. Brasília: UNESCO, Instituto Ayrton Senna, Ministério da Justiça, SEDH, 2002. Disponível em <[http://mapadaviolencia.org.br/publicacoes/MapaViolencia\\_III.pdf](http://mapadaviolencia.org.br/publicacoes/MapaViolencia_III.pdf)>. Acesso em 01 fev. 2014.

WEBER, Max. Política como Vocação. In: \_\_\_\_\_. **Ensaio de Sociologia**. 5a. ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1982.