

**UFRRJ**  
**INSTITUTO CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM**  
**GESTÃO E ESTRATÉGIA EM NEGÓCIOS**

**DISSERTAÇÃO**

**Estratégias aplicadas no controle da ordem e na  
prevenção do delito: reflexões sobre as funções  
da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro**

**Márcio Santos Pinto**

**2007**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E ESTRATÉGIA  
EM NEGÓCIOS**

**Estratégias aplicadas no controle da ordem e na  
prevenção do delito: reflexões sobre as funções  
da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro**

**MÁRCIO SANTOS PINTO**

*Sob a Orientação da Professora Dra.*  
**Heloísa Guimarães Peixoto Nogueira**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências**, no Curso de Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia em Negócios.

Seropédica, RJ  
Agosto de 2007

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**MÁRCIO SANTOS PINTO**

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção de grau de Mestre em Ciências, no Curso de Pós-Graduação em Gestão e Estratégia em Negócios, área de concentração em Administração.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 23 DE AGOSTO DE 2007.

---

Heloísa Guimarães Peixoto Nogueira. Título Dr. UFRRJ  
Orientação

---

Stella Regina Reis da Costa. Título Dr. UFRJ

---

Jaqueline De Oliveira Muniz. Título Dr Sc. UCM

## **DEDICATÓRIA**

Dedicamos este trabalho a todos os profissionais da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro que diuturnamente trabalham servindo a sociedade Fluminense.

## EPÍGRAFE

“Todo profissional que preza o seu trabalho tem obrigação de conhecer a fundo *o estado da arte* de sua profissão”

Carlos Magno Nazareth Cerqueira

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha esposa Janaína e meus filhos Thiago e Eduardo, pela compreensão que tiveram em razão da minha ausência ao longo deste curso, como também pelo apoio e dedicação incondicional que me proporcionaram durante a realização do trabalho. Agradeço também a minha orientadora, a Dra. Heloísa Guimarães Peixoto Nogueira, pela enorme contribuição que deu e sem a qual este trabalho não poderia ser realizado. Agradeço ainda a minha prima Elza Maria, por ter cedido o seu escritório para que eu pudesse desenvolver a dissertação. Por fim agradeço a todos os professores e demais funcionários da UFRRJ pela dedicação que tiveram durante todo o período de formação.

## RESUMO

PINTO, M. S. **Estratégias aplicadas no controle da ordem e na prevenção do delito: reflexões sobre as funções da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro**: Rio de Janeiro, RJ. 2007. 142p. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Gestão e Estratégia em Negócios). Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Departamento de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal Rural do Estado do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2007.

O Estado do Rio de Janeiro apresenta elevados índices de criminalidade. O problema da criminalidade tem acarretado inúmeras críticas e cobranças da sociedade à Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), em razão da ineficiência e ineficácia das estratégias de policiamento utilizadas para o controle da ordem e prevenção do delito, funções básicas da polícia em um regime democrático. A aplicação das estratégias tradicionais de patrulhamento preventivo e repressivo não tem conseguido diminuir os índices de criminalidade. Estes problemas têm propiciado a construção, de uma imagem negativa da Corporação. Este estudo teve por objetivo refletir sobre as funções da PMERJ no campo da segurança pública, verificando se as estratégias utilizadas têm efetivamente alcançado os objetivos de controlar a ordem pública e prevenir a ocorrência de crime, e se a aplicação de alguns de conceitos de *marketing* pode melhorar a satisfação da sociedade por segurança. A revisão da literatura abrangeu os conceitos sobre a polícia, insegurança, *marketing* e dados sobre as estratégias utilizadas pela PMERJ. Os resultados apontaram graves deficiências da PMERJ quanto à utilização dos conceitos de *marketing* e concluiu-se que a implementação de alguns conceitos poderia melhorar a qualidade dos serviços, especialmente os assistenciais.

Palavras-chave: polícia, *marketing*, qualidade, segurança.

## ABSTRACT

PINTO, M. S. **Strategies applied to control order and prevent crime: reflections about a functions of Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ)**: Rio de Janeiro, RJ. 2007. 142p. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Gestão e Estratégia em Negócios). Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Departamento de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal Rural do Estado do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2007.

The State of Rio de Janeiro presents high levels of criminality, especially in the city and in its municipal districts that form all metropolitan region of the Capital. The problem of the criminality has caused many criticisms and argues from society to PMERJ, the inefficiency and ineffectual application of the police strategies in order to control and prevent crime, main function of the police in a democracy. The application of the traditional strategies, like prevention or repression do not decrease crime index. These problems faced the Corporation with a construction, by society, of a negative image and constant public security depreciation. This study proposes a reflection about PMERJ functions in the public security field, verifying if the strategy has effectively reaching the objectives to control the application of some marketing concepts can be used to attend the society expectation about security. A literature review included the police concepts, insecurity, marketing and some strategies data used by PMERJ. The results pointed serious deficiencies in this institution involving the application of marketing concepts and it concluded that the introduction of some concepts can be improve the quality of the services offered, specially the assistance services.

Keywords: PMERJ, marketing, quality, security



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### FIGURAS

Figural: Marcas e Símbolos.....	68
---------------------------------	----

### FOTOGRAFIAS

Fotografia 1: 700 Cruzes em Copacabana.....	42
Fotografia 2: Praia de Copacabana.....	91
Fotografia 3: 19º BPM.....	91
Fotografia 4: Força Nacional no Complexo do Alemão.....	92
Fotografia 5: Moradora ferida por bala perdida.....	92
Fotografia 6 Praça principal do Morro do Cavalão.....	92
Fotografia 7: Posto Odontológico do GPAE.....	92

### GRÁFICOS

Gráfico 1: Violência na região metropolitana do Rio de Janeiro.....	12
Gráfico 2: Homicídios com armas de fogo – 1º semestres de 2005.....	43
Gráfico 3: Confiança nas instituições.....	64
Gráfico 4: Confiança na PMERJ.....	64
Gráfico 5: Porque não confiam na PMERJ.....	69
Gráfico 6: Apreensão de armas e drogas pela Polícia no período de 1991 a 2005.....	81
Gráfico 7: Principais ocorrências atendidas pela PMERJ/MAIO 2006.....	82
Gráfico 8: Evolução das taxas de homicídios dolosos no Rio de Janeiro.....	84
Gráfico 9: Avaliação das Instruções de manutenção das OPM.....	86
Gráficos 10: Satisfação salarial.....	89
Gráfico 11: Tempo médio de atendimento de ocorrências no Rio de Janeiro.....	100

### QUADROS

Quadro 1: Desconstruindo mitos.....	35
Quadro 2: Imagem das Instituições.....	63

### TABELAS

Tabela 1: Homicídios dolosos.....	42
Tabela 2: Crimes violentos contra o patrimônio – RJ – período 1999 a 2005.....	46
Tabela 3: Pesquisa de opinião sobre as causas da violência.....	52
Tabela 4: Estatística do 16º BPM e do 19º BPM – 2006.....	94
Tabela 5: Distribuição do efetivo e viaturas no 16º BPM e 19º BPM.....	95
Tabela 6: Operação no Complexo do Alemão - 02 de maio a 20 de julho de 2007.....	96

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1.1. Formulação do Problema.....	11
1.2. Justificativa.....	13
1.3. Objetivos.....	14
1.3.1. Objetivo geral.....	14
1.3.2. Objetivos específicos.....	14
1.4. Suposição.....	14
2. REVISÃO DA LITERATURA.....	16
2.1. A Polícia e o Estado Democrático.....	16
2.2. A Experiência Internacional.....	24
2.2.1. Aspectos estruturais das polícias.....	24
2.2.2. Táticas empregadas no serviço.....	27
2.2.3. A estratégia do policiamento ostensivo.....	29
2.2.4. Mitos e os paradigmas do policiamento.....	32
2.2.5. Concepções alternativas de policiamento.....	36
2.3. O Problema da (In)Segurança.....	39
2.4. Conceitos em <i>Marketing</i> .....	55
2.4.1. Estratégia e <i>Marketing</i> .....	56
2.4.2. <i>Marketing</i> em serviços.....	57
2.4.3. Qualidade em serviços.....	59
2.4.4. Imagem corporativa.....	62
3. METODOLOGIA.....	70
3.1. Modalidades de Pesquisa.....	70
3.2. Abrangência da Pesquisa.....	71
3.3. Limitações da Pesquisa.....	71
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	73
4.1. História da PMERJ.....	73
4.2. O Modelo Administrativo da PMERJ.....	74
4.3. Estratégias Utilizadas pela PMERJ.....	76
4.4. <i>Marketing</i> na PMERJ.....	82
4.5. Estratégias e Táticas Empregadas pela PMERJ.....	90
4.5.1. Descrição socioeconômica, geográfica das áreas analisadas.....	90
4.5.2. Descrição das estratégias e táticas de policiamento utilizadas pela .....	93
4.5.3. Análise dos resultados obtidos pelas estratégias empregadas pela PMERJ.....	94
4.5.4. Aplicações de <i>Marketing</i> face às estratégias de policiamento.....	97
CONCLUSÃO.....	103
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	107
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	108
GLOSSÁRIO.....	112

## 1 INTRODUÇÃO

O Estado do Rio de Janeiro, com uma população estimada em 14,5 milhões de habitantes (IBGE:2005), concentra cerca de 70% desta população na região metropolitana da cidade do Rio de Janeiro, onde se destacam, também, os municípios de São Gonçalo, Niterói, Duque de Caxias e Nova Iguaçu. É a segunda maior economia entre os estados da Federação, com PIB em torno de 220 bilhões de reais, com destaque nas áreas de extração petrolífera (Bacia de Campos), setor químico (Duque de Caxias e Nova Iguaçu), setor naval (Niterói, São Gonçalo, Angra dos Reis), automobilístico (Resende), siderúrgico (Volta Redonda), entre muitos outros ramos produtivos. Na cidade do Rio de Janeiro os maiores destaques são os setores de serviços e turismo, pois a capital é um grande centro produtor de serviços (bancário, mídia, e outros) e ainda recebe mais da metade de todos os turistas estrangeiros, sendo também, destino de grande parte do turismo interno.

Apesar de possuir uma economia forte, o Estado do Rio de Janeiro têm inúmeros problemas, devido, principalmente, às características de um processo de desenvolvimento disforme e concentrador de renda, ocorridos no Brasil após a década de 1950, com graves distorções sociais tendo, como uma das conseqüências, a ocupação desordenada do solo na cidade do Rio de Janeiro e nos demais municípios da região metropolitana, com a proliferação de favelas e bairros sem as condições básicas de saneamento, escolas públicas, postos de saúde e transporte de qualidade.

O Estado apresenta, também, deficiências no campo da segurança pública onde os indicadores revelam, principalmente na cidade do Rio de Janeiro e nos municípios que compõem o Grande Rio, a existência de altas taxas de criminalidade. Os indicadores mostram números bastante elevados nas taxas de homicídios, roubos de veículos, seqüestros relâmpagos, tráfico de entorpecentes, entre diversos tipos de ilícitos penais.

Esses crimes alimentam, diariamente, todos os veículos de comunicação, especialmente, os telejornais locais e os periódicos, formando e consolidando na opinião pública a sensação de insegurança e a idéia de que o Estado e os órgãos ligados a Secretaria de Segurança Pública (Polícia Civil – PCERJ e Polícia Militar – PMERJ), são ineptos diante destas questões. Os reflexos nessas instituições são altamente negativos e perversos, pois criam estereótipos que não correspondem à realidade, especialmente na PMERJ, em razão da sua visibilidade, pois cada policial militar é uma personificação do próprio Estado.

### 1.1 Formulação do Problema

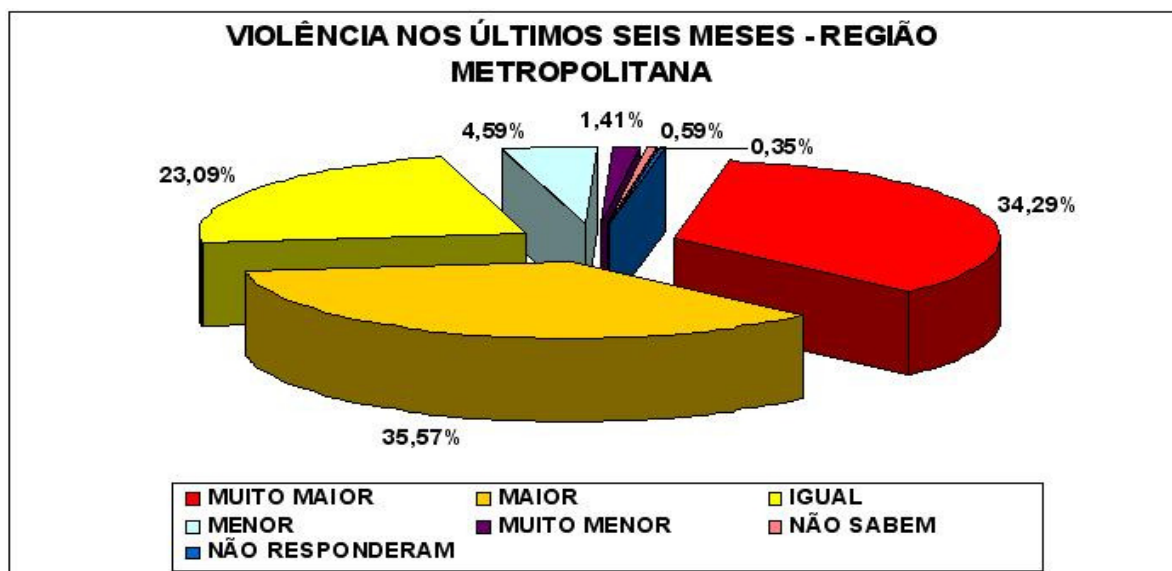
O Estado do Rio de Janeiro tem respondido às demandas sociais por segurança de forma bastante intensa, fazendo vultosos investimentos com objetivo de dotar os aparelhos policiais de estrutura, tecnologia e equipamentos, bem como melhorar a capacitação profissional de seus agentes. Segundo dados divulgados no jornal “O Globo”, em matéria publicada em 16 de julho de 2006, os gastos *per capita* em segurança do Estado do Rio de Janeiro em 2005, foi de R\$ 236,98, o maior do país, que tem uma média de R\$ 130,52, totalizando mais de 3,5 bilhões de reais gastos no ano 2005<sup>1</sup>. No mesmo período, o gasto da União em segurança pública com todos os estados federados foi de, aproximadamente, R\$ 2,8 bilhões e a soma dos gastos de todos os municípios da União foi de, apenas R\$ 0,8 bilhões, indicando que o Estado atua praticamente sozinho nesta área.

---

<sup>1</sup> A previsão de gastos em segurança no Estado do Rio de Janeiro em 2007 é de cerca de 4,3 bilhões de reais.

No entanto, apesar dos maciços investimentos no campo da segurança pública, estes ainda não foram suficientes para criar um sentimento de segurança, conforme demonstra outra pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Pesquisas Sociais (IBPS). Um dos itens pesquisados indagava como está a violência/criminalidade hoje, em relação aos últimos seis meses. Mais de 69% das pessoas entrevistadas<sup>2</sup> afirmaram que a violência está muito maior ou maior, conforme o gráfico abaixo:

Gráfico 1: Violência na região metropolitana do Rio de Janeiro



Fonte: IBPS

Do confronto entre essas duas informações decorre a inferência que, apesar dos intensos investimentos públicos do estado do Rio de Janeiro, no sentido de aumentar a segurança da sociedade e, conseqüentemente, melhorar a satisfação com as instituições policiais e com o próprio Estado, este empenho ainda não foi suficiente para aumentar a sensação de proteção e de segurança da população, isto porque as questões da violência e criminalidade são extremamente complexas, extrapolando muito a capacidade de respostas desses órgãos.

Estudos teóricos realizados por Monet (2002), Bayley (2002), Kahn (2002), Oliveira (2002) e outros indicam que a solução desses problemas é multidisciplinar e passa por todos os setores da sociedade: nas áreas da educação, da saúde, do trabalho, da moradia, do arcabouço jurídico, todos, parte de um mesmo tecido cultural, bem como, também, reflexos de problemas conjunturais, das questões de ordem econômica, tributária e política.

Outro ponto nevrálgico para a segurança pública são as ações praticadas por grupos e quadrilhas de narcotraficantes que utilizam técnicas de guerrilhas e armamento de uso exclusivo das Forças Armadas; desafiam o poder público por meio de atentados, com características de ações terroristas, contra a população e também contra aqueles a quem deveriam mais temer: os agentes públicos da segurança do estado, principalmente os integrantes da PMERJ, resultando em inúmeras mortes de civis e policiais.

<sup>2</sup> Segundo informações do IBPS, foi realizada uma pesquisa telefônica entre os dias 05 e 11 do mês de abril de 2006, por solicitação do jornal O Globo. Os objetivos da pesquisa foram a investigação sobre: (a) Ocorrência de crimes; (b) Confiança nas instituições; (c) Mudança de hábitos por causa da violência. O método utilizado foi amostra probabilística estratificada, com variáveis de sexo e idade. A amostra teve 2.482 entrevistados, com um intervalo de confiança de 95% e erro de 2%.

A questão subjacente é que o Estado por meio das polícias não consegue proteger seus próprios integrantes, e muito menos, o povo. O grande problema nestes episódios é que ocorre um claro rompimento da ordem pública, com graves conseqüências para a sensação de segurança da população; o temor a uma morte violenta e a sensação de impotência diante destes fatos, torna a população refém do medo. O resultado final é a exposição da fragilidade do homem, da Instituição e do próprio Estado, decorrendo, desta forma, o efeito inverso do pretendido pelo patrulhamento ostensivo fardado, que é a sensação de segurança, com graves reflexos para a PMERJ.

Fatos semelhantes aos narrados no parágrafo anterior ocorreram no início do ano de 2006 no Estado de São Paulo e deixaram toda a Administração Pública, especialmente a cúpula da Segurança, apanhada de surpresa, em uma situação bastante delicada, visto que as medidas adotadas para conter a violência coordenada por um grupo criminoso vinda de dentro dos presídios paulistas, tardaram a surtir efeito.

Existe uma demanda cada vez maior da sociedade por policiamento, como forma de restituir a sensação de segurança dos cidadãos, pois a insegurança, a percepção de estar desprotegido pelo aparelho estatal é altamente prejudicial para a sociedade. A lógica subjacente indica que o patrulhamento preventivo executado pela PMERJ não é suficiente para garantir a segurança da população. Logo, a Corporação deve então, utilizando apenas os meios disponíveis, aumentar as ações repressivas, como resposta às demandas sociais. É exatamente o que tem ocorrido com a PMERJ, acumulando recordes consecutivos em apreensões de armas, drogas e prisões no Estado.

Analisando o problema da segurança pública sob a ótica da prevenção/repressão de ilícitos penais, parece que estas são as únicas alternativas possíveis para a PMERJ. Para satisfazer as demandas sociais por segurança pública a PMERJ necessita trabalhar cada vez mais e melhor de modo a retirar do seio da comunidade todos os delinqüentes e potenciais marginais, pois assim estará satisfazendo às necessidades básicas da população, garantindo a sua segurança, e com isso recuperando o prestígio e o reconhecimento da sociedade.

O problema é que estudos realizados por Kelling e Moore (1991) e Trojanowicz e Moore (1991) indicam que as estratégias mais eficientes e eficazes na prevenção do delito e no controle da ordem, missões precípua da PMERJ, não se limitam à simples implementação do patrulhamento ostensivo e de ações repressivas. A função da Polícia, visando a esses objetivos, deve ser muito mais ampla e, conseqüentemente, muito mais complexa, e envolvem ações que, necessariamente, resolvam os problemas das comunidades afetadas pela insegurança e não simplesmente expurgue os *inimigos* públicos da sociedade, especialmente, os traficantes de drogas e os ladrões que se multiplicam nessas localidades. Desta forma, a primeira questão que emerge é: refletir sobre as funções da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro no campo da segurança pública.

A segunda questão é: verificar se as estratégias utilizadas pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro têm efetivamente alcançado os objetivos de controlar a ordem pública e prevenir a ocorrência de crime.

E a terceira questão é verificar a efetividade dos conceitos explicitados nas teorias sobre policiamento face aos problemas que acarretam a criminalidade e a violência na sociedade, cotejando com a aplicação de alguns princípios e conceitos de *marketing* no controle da ordem e na prevenção do delito pela PMERJ, visando a satisfação das demandas sociais por segurança.

## **1.2 Justificativa**

Estudos realizados por inúmeros pesquisadores de diversas instituições indicam que a segurança pública é multidisciplinar e abrange diversas áreas da ciência, envolvendo aspectos

sociais, econômicos, políticos e culturais. Estas diversas áreas do conhecimento explicam, de variadas formas, os fatores que acarretam a criminalidade em seus aspectos mais contundentes para a sociedade. A insegurança é decorrente de problemas gerados e não solucionados nesses campos. Às polícias cabem as funções de controle da ordem e prevenção de ilícitos penais, dentro de um contexto legal em uma sociedade democrática. Todavia a confiança e a credibilidade da sociedade na instituição policial é um pressuposto essencial para a efetividade de suas estratégias e táticas aplicadas na segurança pública.

Hoje, diante dos desafios de um ambiente turbulento e em constante mutação, as organizações necessitam compreender que a consecução de suas metas, de seus objetivos, da missão que perseguem, atingindo com eficiência e eficácia sua finalidade social, constitui a essência da sua estratégica. Tais encaminhamentos possibilitam construir a imagem de uma instituição forte, confiável e que supre, com qualidade, as necessidades da sociedade.

Nesse sentido, teóricos conceituados como Kotler (2000) e Hooley (2001) visualizam o emprego de conceitos de *marketing* com o objetivo de responder às demandas sociais, por meio de uma oferta de qualidade superior, pois entendem que seus fundamentos são plenamente aplicáveis, até em instituições sem fins lucrativos como igrejas, partidos políticos e organizações não governamentais e mesmo nas mais diversas áreas do serviço público, inclusive na polícia.

Dessa forma justifica-se o tema, pois a análise dos problemas da insegurança da sociedade e das estratégias de policiamento empregadas por diversas polícias, bem como pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, contrastadas com alguns conceitos de *marketing*, podem indicar melhor emprego da força policial.

## **1.3 Objetivos**

### **1.3.1 Objetivo geral**

- Refletir sobre as funções da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro face às estratégias aplicadas no controle da ordem e prevenção do delito e nas questões subjacentes aos problemas de segurança da sociedade.

### **1.3.2 Objetivos específicos**

- Explicitar e analisar as questões teóricas sobre as funções de polícia em um regime democrático bem como a experiência internacional no controle da ordem social e na prevenção do delito;
- Repensar o problema da (in)segurança nas perspectivas social, política e econômica;
- Analisar alguns conceitos sobre *marketing* e qualidade em serviços e formação da imagem organizacional perante a opinião pública;
- Descrever as estratégias aplicadas pela PMERJ no controle da ordem e na prevenção do delito;
- Aplicar os conceitos de *marketing* pela PMERJ;
- Investigar se os conceitos de *marketing* pode teoricamente aumentar a satisfação da sociedade com a qualidade dos serviços de segurança da PMERJ, aumentando a sua eficiência e eficácia na prevenção do delito e no controle da ordem.

## **1.4 Suposição**

A atual estratégia aplicada no controle da ordem e na prevenção do delito pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro não é eficiente e eficaz para redução do número de

ocorrências criminosas, nem é suficiente para restituir a sensação de segurança na população fluminense. Cogita-se que a aplicação de alguns conceitos baseados no *marketing* possam melhorar a qualidade dos serviços da PMERJ, satisfazendo as necessidades de segurança da sociedade, contribuindo, desta forma, para a melhoria da imagem da Corporação.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

O Brasil iniciou o ano de 2007 sob o impacto de dois fatos marcantes para a sociedade. O primeiro foi o início de um novo mandato político, com a posse dos Governadores eleitos em cada Estado, como também a posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva para o seu segundo ciclo à frente do Executivo Nacional. O segundo fato foi a repercussão à barbárie ocorrida na noite do dia 28 de dezembro do ano de 2006, no Rio de Janeiro, quando criminosos novamente desafiaram o Poder Público e atacaram, premeditada e indiscriminadamente, pessoas inocentes, como também, a polícia – delegacias, viaturas e postos da Polícia Militar – tendo como consequência o trágico saldo de 19 pessoas mortas sendo oito, somente no ônibus da Viação Itapemirim que ia para São Paulo e estava apenas em trânsito pelo Rio de Janeiro. As reações a este segundo fato foram intensas a ponto do próprio Presidente Lula, em uma declaração à nação, classificar o episódio como *um ato de terrorismo*, disse que eles *extrapolaram o banditismo convencional*, ou seja, um ato cuja finalidade principal é causar pânico à população.

A Revista Veja, de maior circulação no país, publicou na edição nº 1990, de 10 de janeiro de 2007, uma reportagem especial de 41 páginas, sendo estampada na capa, a fotografia dos destroços do ônibus incendiado pelos traficantes. Em seu editorial, ela receita:

Para que os índices de criminalidade no Brasil baixem a patamares toleráveis, é preciso erradicar a doença crônica da qual os atentados no Rio são apenas manifestações esporádicas. O nome dessa doença é impunidade. Seus males aparecem junto com o despreparo e a leniência. (...) o quadro ainda tem solução desde que as autoridades passem a agir com inteligência, coragem e persistência. (Veja, p7: nº 1990, de 10 de janeiro de 2007).

Independente da precisão do diagnóstico e da importância relativa de cada problema apontado é possível afirmar que todos os fatores apontados pela revista, de fato corroboram o recrudescimento da violência. Por outro lado, também se pode afirmar, que a própria reportagem em si, como tantas outras diariamente publicadas em todos os periódicos pelo país, a despeito da sua finalidade informativa, também contribui, significativamente, para o clima de medo que assombra todas as grandes cidades brasileiras.

Mergulhado neste profundo clima de insegurança esse tópico propõe analisar os fundamentos teóricos de uma polícia moderna. Baseado em autores consagrados no Brasil e no exterior, discutem-se os principais aspectos que compõem o modelo de segurança pública utilizado pelas diversas sociedades e o seu principal instrumento de controle da ordem e prevenção do delito – a polícia, uma instituição legítima de proteção da sociedade.

### 2.1 A Polícia e o Estado Democrático

O Estado Democrático precisa garantir a ordem para que as relações se processem com um mínimo de previsibilidade. As leis emanadas são um compêndio que refletem um conjunto de conceitos morais e éticos que normalizam as relações interpessoais e intergrupais, cujo objetivo final é a garantia dos direitos individuais, da propriedade, das instituições do estado, em suma, do contrato social. Contudo a lei, por si só, não pode garantir o fiel cumprimento dessas regras de convivência harmoniosa entre os cidadãos, mesmo quando prevê penalidades severas para aqueles que descumprem as suas prescrições. Decorrem deste fato a necessidade de criar mecanismos de controle da ordem, bem como para a prevenção do delito e coerção dos infratores.



Qual mecanismo seria eficaz para atingir esses objetivos e instrumentar o poder de prevenção e coerção do estado moderno? A princípio, pode-se dizer que as instituições policiais assumiram esta função, mas para ter uma resposta mais completa, torna-se necessário rever os primórdios da polícia moderna e como ela, cita Steve Uglow, “soube fazer-se reconhecer como instituição não apenas legítima, mas indispensável, e isso dando a aparência de certa eficácia no controle da criminalidade” (1988, apud, MONET, 2002:17), até porque, conforme (ainda) argumenta Jean-Claude Monet (2002:17) “(...) durante milênios, e até data muito recente, não apenas a realidade, mas a própria idéia de polícia de profissionais, permaneceram inconcebíveis”.

Uma pergunta subsequente emerge da citação de Monet. Se a polícia como hoje é reconhecida, foi concebida recentemente, que condições sociais se tornaram presentes para essa transformação? Para responder essa indagação pode-se recorrer ao texto “A verdade e as formas jurídicas” de Michel Foucault (1999), onde se encontram registradas as mudanças ocorridas na sociedade européia e porque a sociedade contemporânea pode ser reconhecida pelo nome de sociedade disciplinar, ou seja, onde se tem a pretensão de controlar as pessoas ao nível de suas periculosidades.

FOUCAULT em seus textos aborda o problema dos modelos jurídicos para obtenção da verdade desde os princípios da civilização ocidental – da Grécia antiga, passando pela forma romana e germânica, até chegar no final do século XVIII e início do século XIX, corte que interessa para essa análise. Segundo Foucault, em fins do século XVIII, a sociedade européia, especialmente a França e Inglaterra, passava por profundas transformações, em razão do desenvolvimento econômico e o acúmulo de capitais. A ruptura com o antigo sistema produtivo havia causado profundas perturbações sociais que ainda não haviam sido contornadas, espalhando fome e flagelo por essas nações.

Para melhor compreensão é necessário entender que até o início do século XVIII a polícia, como é reconhecida atualmente, não existia, nem o sistema de vigilância, coerção e controle social, para proteção do estado, que recorria ao judiciário. As reformas introduzidas na lei penal por Beccaria, Bentham e outros religiosos, tinham por princípio fundamental que a infração penal não tem nenhuma relação com a falta moral ou religiosa, desvinculando o crime do pecado.

O crime era a ruptura de um pacto social, “de uma lei civil<sup>3</sup> explicitamente estabelecida no interior de uma sociedade pelo lado legislativo do poder político” (1999:80). Por sua vez as sanções penais eram completamente diversas das atuais. A lei penal devia reparar ou impedir que males semelhantes pudessem ser cometidos contra a sociedade. Inseriam-se então a sanção de deportação, trabalho forçado, vergonha, escândalo público, e pena de talião.

Por outro lado, o Estado, não contando com os mecanismos atuais de proteção, criava leis cada vez mais severas, como no caso da Inglaterra, em que havia 315 infrações cuja condenação era a forca. Para se defender “desse poder judiciário tão sanguinário e ameaçador” (1999:93), a população, especialmente os grupos religiosos, organizava-se em sociedades de reforma moral. Para manutenção da ordem tinham as tarefas de vigilância e proteção do grupo, proibindo a embriaguez, a prostituição e outros comportamentos que permitissem ao poder público atacar os seus membros, evitando, por fim, a forca. Esse ideal dos grupos de defesa moral é posteriormente apropriado pela aristocracia para se tornar mais um instrumento de controle e reforço da autoridade, com a imposição de novas leis que ratificam o esforço moral, especialmente contra as classes subalternas da sociedade, como o proletariado. Paralelamente as grandes sociedades comerciais organizaram grupos de defesa

---

<sup>3</sup> Trata-se do princípio da anterioridade da lei, explicitado no Código Penal no seu artigo 1º *Não há crime sem lei anterior que o defina. Não há pena sem prévia cominação legal.*

de seu patrimônio, uma polícia privada, que tinha o objetivo de proteger e vigiar os estoques de mercadorias no porto de Londres, e que seria a inspiração mais tarde, da polícia metropolitana de Londres.

Na França o aparelho do estado monárquico apoiava-se no judiciário clássico, e em instrumento para-judiciário – a polícia – “cuja invenção é privilégio da França”. Uma polícia “que possuía também seus aspectos institucionais como as curiosas *lettres-de-cachet*, (...) uma ordem do rei que concernia a uma pessoa, individualmente, obrigando-a a fazer alguma coisa, sendo objeto, na maioria das vezes de punição” (1999:95), como a prisão, por exemplo.

Essas duas formas de controle social, utilizadas na Inglaterra e na França, simultaneamente, somadas em seus aspectos mais eficazes, deram origem ao que Foucault classifica como sociedade disciplinar. Uma sociedade em que toda a penalidade passa a ser um controle, “não tanto sobre se o que fizeram os indivíduos está em conformidade ou não com a lei, mas ao nível do que podem fazer, do que são capazes de fazer, do que estão sujeitos a fazer, do que estão na iminência de fazer” (1999:85). A sociedade disciplinar surge por oposição às sociedades que conhecíamos anteriormente por penais. Foucault complementa dizendo que:

(...) para assegurar o controle dos indivíduos – que não é mais reação penal ao que eles fizeram, mas controle de seu comportamento no momento mesmo em que ele se esboça – a instituição penal não pode mais estar inteiramente em mãos de um poder autônomo: o judiciário. (...) O controle dos indivíduos, essa espécie de controle penal punitivo dos indivíduos ao nível de suas virtualidades não pode ser efetuado pela própria justiça, mas por uma série de outros poderes laterais, à margem da justiça, como a polícia e toda uma rede de instituições de vigilância e de correção – a polícia para vigilância, as instituições psicológicas, psiquiátricas, criminológicas, médicas, pedagógicas para a correção. (...) uma gigantesca série de instituições que vão enquadrar os indivíduos ao longo de sua existência: instituições pedagógicas como a escola, psicológicas ou psiquiátricas como o hospital, o asilo, a polícia, etc. (1999:85)

Foucault diz tratar-se da idade da ortopedia social. A idade do controle social, ou o panoptismo<sup>4</sup> social, onde o poder repousa em um “novo tipo de saber, de tipo totalmente diferente, um saber de vigilância, de exame, organizado em torno da norma pelo controle dos indivíduos ao longo de sua existência” (1999:88).

Como foi descrito por Foucault, o crescimento e fortalecimento da polícia moderna, como hoje a conhecemos se baseou em dois pressupostos básicos: a vigilância e o controle social. A vigilância para prevenir a ocorrência de delitos e o controle social para permitir a ordem pública necessária para o funcionamento do estado, e conseqüentemente, da própria democracia. Têm-se aqui, dois conceitos distintos e interligados que se mostram essenciais para a compreensão do problema. Por um lado a prevenção do delito, do outro, o controle da ordem. Torna-se então vital definir-se, minimamente, esses dois conceitos para que se possa dar continuidade à discussão deste tópico.

**A PREVENÇÃO DO DELITO:** O termo “prevenir” indica antecipar, acautelar, ver com antecedência de modo a possibilitar a adoção de medidas pertinentes, a evitar a ação. Prevenir é se antecipar ao fato, no caso, o delito, ou em outros termos, o crime ou a infração penal, que são ações ou omissões definidas pela Lei Penal como uma conduta típica e antijurídica. Conduta típica porque igualasse ao tipo prescrito no Código Penal, e antijurídica<sup>5</sup>

<sup>4</sup> De *Panopticon*. Segundo Foucault, termo usado por Bentham para designar um edifício em forma de anel que permitia a vigilância contínua de todas as pessoas (Foucault, 1999:86).

<sup>5</sup> Há um critério negativo de conceituação da antijuridicidade: o fato típico é também antijurídico, salvo se concorre qualquer causa de exclusão da ilicitude. Por este critério, poder-se-ia dizer que é jurídico matar alguém quando presente uma causa que justifica legalmente o fato (MARINI, 2007).

porque é um fato descrito em lei penal incriminadora e não protegido por causa de justificação, ou excludentes de ilicitudes, como a legítima defesa (MARINI: 2007). Então a prevenção do delito são ações antecipatórias adotadas pelo estado em sentido amplo e pelos órgãos com esta incumbência, como a polícia, em sentido restrito, orientadas para evitar a ocorrência do crime ou minimizar seus efeitos, isto porque, a lei não proíbe a ação<sup>6</sup>.

O CONTROLE DA ORDEM é um conceito mais complexo e amplo. De acordo com Álvaro Lazzarini (2007) é um conceito jurídico indeterminado; aceito que é a ausência de violência contra as pessoas, os bens e o próprio Estado. Wlamir Campos (2007), tem uma definição mais completa: “A ordem pública é a situação de tranquilidade e normalidade que o Estado assegura, ou deve assegurar às instituições e aos membros da sociedade, consoante as normas jurídicas legalmente estabelecidas”. Resumindo, em sentido amplo, ordem pública pode ser entendida como o perfeito funcionamento das instituições do estado, como, por exemplo, as escolas, os bancos, os hospitais, o sistema de transporte, as lojas comerciais, as repartições públicas, e todos outros organismos que compõe o sistema social. Perturbação da ordem, em sentido amplo, significa justamente o oposto, ocorrendo quando, por exemplo, uma legítima manifestação de trabalhadores de uma categoria profissional qualquer, durante os atos reivindicatórios, adotam medidas contrárias à lei, prejudicando a coletividade, como ocorreu no ano de 2000, na Cidade do Rio de Janeiro, quando motoristas de táxi obstruíram<sup>7</sup> o acesso de veículos na Av. Presidente Vargas, em frente ao prédio da Prefeitura. A perturbação da ordem pública, em sentido amplo, exige medidas enérgicas das instituições policiais para restabelecer o *status quo*, visto que atinge, indiscriminadamente, toda a coletividade

Em sentido restrito o crime, qualquer que seja a sua tipificação, pode ser compreendido como quebra da ordem pública, do pacto social, como disse Foucault (1999:81), pois o crime “(...) é algo que danifica a sociedade; é um dano social, uma perturbação, um incômodo para toda a sociedade”. Ocorre que o crime é um fato comum a toda sociedade. O Estado não pode de forma alguma coibir todas as ocorrências delituosas, pois muitas envolvem a paixão, o sentimento, o ódio, a vingança e uma infinidade de fatores motivacionais que levam o indivíduo a cometê-lo. Em qualquer sociedade, por mais desenvolvida que seja em seus aspectos culturais, sociais, políticos e econômicos, são registrados crimes. Todavia, neste caso restrito, apesar de poder ser compreendido como perturbação da ordem, o crime atinge pontualmente as pessoas, sendo interpretado apenas como grave perturbação da ordem pública, quando a sua ocorrência extrapola um limite<sup>8</sup>, que é definido pela própria sociedade. Quando por exemplo, os custos com as medidas de segurança para a prevenção do crime se tornam exorbitantes, ou por outro lado, quando a alta incidência criminosa e o temor que causa nas pessoas, diminuem a dinâmica social, afastam negócios, investimentos e trancam os moradores em suas residências. Como cita Skolnick e Bayley:

(...) o medo constitui por si só um problema. Quase sempre exagerado pela mídia e pelos boatos, ele destrói os padrões de vida cotidiana, tranca as pessoas em suas

---

<sup>6</sup> O Código Penal, por exemplo, não diz que é proibido matar alguém, ele não tem esta pretensão e nem capacidade de evitar este fato; não atua na vontade das pessoas, mas assinala que ao autor será imputada a responsabilidade pelo seu ato e a devida sanção correspondente.

<sup>7</sup> No dia 24 do novembro de 2000 motoristas de táxi que integram o “Movimento Diária Nunca Mais” protestaram contra decisão da justiça. A manifestação reuniu cerca de 3 mil taxistas. No protesto, os manifestantes bloquearam as principais vias da cidade, congestionando o trânsito. Houve repressão, por parte da Polícia Militar, com a prisão de 22 manifestantes e a apreensão de 220 carros. Outro Brasil - Laboratório de Políticas Públicas - [www.lpp-uerj.net/outrobrasil/Conflitos](http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/Conflitos) - acesso em 07fev2007

<sup>8</sup> O martírio do menino João Hélio, de 6 anos, nas ruas do Rio de Janeiro é um exemplo de um crime pontual, que pelas características de crueldade, perversidade, insanidade e todos os demais adjetivos possíveis, causou comoção nacional e rompimento da ordem, exatamente porque extrapola o limite de tolerância da sociedade.

casas, especialmente os mais velhos, causa estresse, contribui para a deterioração dos bairros, para perda no comércio e deixa algumas partes das cidades nas mãos dos criminosos de que todos têm medo (2002:16).

Desse modo, para evitar que o crime extrapole um limite tolerável que o estado deve adotar medidas para evitar a ocorrência do delito e a perturbação da ordem. A necessidade de instrumentar o Poder de Império<sup>9</sup> do Estado, ou seja, de fazer com que os seus cidadãos cumpram as disposições legais e com isso garantir a ordem pública essencial para o desenvolvimento das atividades fundamentou a criação e manutenção das instituições policiais nos regimes democráticos. Uma instituição com poder de coerção para a garantia da ordem e a manutenção do próprio Estado. David Bayley declara que:

A manutenção da ordem é a função essencial do governo. Não apenas a própria legitimidade do governo é em grande parte determinada por sua capacidade em manter a ordem, mas também a ordem funciona como critério para se determinar se existe de fato algum governo. Tanto conceitual quanto funcionalmente, governo e ordem andam juntos (a característica fundamental do Estado moderno é seu monopólio do uso legítimo da força física dentro de um dado território – Max Weber) (BAYLEY, 2002:17).

Monet (2002:16) complementa afirmando que “sempre que a ordem e a segurança deixam de ser garantidas, não existe, ou deixa de existir, Estado”. Pois, continua, “(...) a existência de uma polícia pública é o sinal indiscutível da presença de um Estado soberano e de sua capacidade de fazer prevalecer sua razão sobre as razões de seus súditos”. Ou seja, não é possível se constituir um Estado democrático sem ordem, sem regras, e sem capacidade de imposição da vontade manifesta dos seus cidadãos, instrumentada por mecanismos de controle e coerção dos seus membros. O direito positivo<sup>10</sup> rege a vida das pessoas nas sociedades modernas. A Lei garante os direitos e prescreve os deveres de cada indivíduo na sociedade, e é a norteadora de todos os atos do Estado e de suas instituições. Todos os direitos devem ser garantidos pela Lei, e todos têm a obrigação de conhecer<sup>11</sup> às normas jurídicas que moldam a conduta das pessoas.

À POLÍCIA compete o monopólio da força para agir, em nome do estado e em observância da lei, atendendo os interesses públicos da sociedade. Bayley cita Ergon Bittner (1974, *apud*, Bayley, 2002:20) argumentando que a verdadeira democracia impõe restrições ao uso da força. Muitas instituições podem empregar métodos coercitivos diretos ou indiretos, aplicando sanções previstas em lei, mas somente “o policial, e apenas o policial, está equipado, autorizado e requisitado para lidar com qualquer exigência para a qual a força deva ser usada para contê-la”.

Essa é então a função primordial das polícias: o monopólio do uso da força no cumprimento das leis e no atendimento das necessidades, urgências e exigências da coletividade no seu processo harmônico de sociabilização dos indivíduos. Cabem ainda algumas considerações e explicações sobre o papel da polícia em regimes democráticos, onde os direitos e garantias individuais são previstos pela constituição do estado.

Primeiro, uma democracia implica em previsibilidade das ações de império do estado, em leis claras que definam de modo objetivo as “regras do jogo”. Nesses termos, “a Segurança Pública é condição imprescindível para a sustentação da ordem social. (...) Trata-se

---

<sup>9</sup> Poder de Império: imposição coercitiva da vontade soberana do Estado aos seus cidadãos.

<sup>10</sup> É o conjunto de normas jurídicas estabelecidas pelo poder político, em oposição à de Direito Natural, no seu sentido de dever de consciência, que se impõe e regula a vida social de um dado povo em uma determinada época, sob a coação ou sanção da força pública

<sup>11</sup> O desconhecimento da Lei no Brasil, país com tradição jurídica positivista, não é excludente de ilicitude de infrações penais.

da infraestrutura primeira das atividades” (Muniz e Júnior:2006). Sem previsibilidade, sem regras claras, sem garantias fundamentais previstas na constituição, não se pode falar em democracia, mais sim, de regimes de exceção, de ditaduras (tanto de esquerda quanto de direita). Democracia implica, sobretudo em liberdade e cumprimento das regras pré-estabelecidas pelas leis.

A polícia de fato restringe as liberdades individuais, como cita Bayley (2002:17): “As atividades policiais também determinam os limites da liberdade numa sociedade organizada, algo essencial para se determinar a reputação de um governo”. Dessa forma, o modo como são condicionados os limites das liberdades individuais é um indicativo preciso do regime político da sociedade – democracia ou regime de exceção. Nos regimes democráticos os limites à liberdade são condicionados em conformidade com as leis que refletem, ao menos à vontade da maioria da sociedade, e por esta razão, possuem legitimidade. Nos regimes de exceção, os limites à liberdade são condicionados de acordo com a vontade do grupo no poder, não refletindo desse modo à vontade da maioria nem tampouco, possuindo qualquer legitimidade. Monet é categórico quando diz que:

A maneira como essa polícia funciona, a modalidade segundo as quais ela garante concretamente a manutenção da ordem pública e o respeito à lei constituem, de resto, indicadores quanto à natureza de um regime político e quanto à natureza, mais ou menos democrática, da vida política que prevalece numa determinada sociedade: basta pensar nas relações que os Estados totalitários e os regimes autoritários mantêm com suas polícias. (MONET, 2002:16)

Terceiro, as forças armadas também possuem poder de coerção física e imposição da lei dentro da sociedade. Todavia, Bayley (2002) distingue os exércitos como sendo uma força de proteção contra inimigos externos, hostis à sociedade. Quando atuam dentro do próprio território, realizando intervenções no campo da segurança pública, as forças armadas realizam tarefas características de polícia. E, quarto, cumprir a lei, seria então o dever máximo das polícias, no sentido restrito. Contudo, a realidade demonstra que não é somente isso que a polícia faz<sup>12</sup>, como será esclarecido adiante.

A polícia possui uma característica ímpar que a distingue de todas as demais instituições públicas do Estado – o uso de uniformes e fardamentos<sup>13</sup> nas atividades de patrulhamento ostensivo, bem como de viaturas identificadas. Isto permite a qualquer cidadão identificar, de maneira fácil, o policial, como um legítimo representante do estado revestido de poderes e atribuições especiais na solução de seus problemas. Deve ficar claro que outros órgãos do Estado também utilizam uniformes e fardas, como é o caso dos Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro, mas a sua presença nas ruas é muito mais esporádica, pois não realizam patrulhamento ostensivo e sua missão é completamente distinta da missão da polícia. Conforme Bayley afirma (2002:124), “uma vez que a polícia é uma das instituições governamentais mais disseminadas, a conveniência provoca que lhe atribuam tarefas administrativas genéricas”. De maneira objetiva, a polícia é a única instituição governamental visível e devido as suas capilaridades, presentes em quase todos os pontos geográficos do Estado.

Essa é a grande característica que distingue a polícia dos demais órgãos. Mas não é a única. A segunda grande característica, já citada, é que o policial, na qualidade de representante do estado no exercício das suas funções, é revestido de poderes especiais que

---

<sup>12</sup> A PMERJ faz muito mais do que prevenir e reprimir crimes. Apesar da intensificação das ações repressivas, as ocorrências criminosas respondem por menos de 20% do total de ocorrências atendidas pela Corporação.

<sup>13</sup> Qualquer empresa pode instituir uniformes para seus funcionários, ou seja, um mesmo tipo de roupa para todos. O termo farda é empregado para designar um conjunto de roupas de uso exclusivo dos militares e é definido por lei. A PMERJ possui seu próprio regulamento de uniformes – o RUPMERJ.

lhe garante autoridade sobre os demais cidadãos. Esses poderes conhecidos pelos juristas como o Poder de Polícia<sup>14</sup>, é um mecanismo legal que dispõem os policiais para, em razão dos interesses sociais, fundamentadas na supremacia geral que o Estado exerce em seu território sobre todas as pessoas, bens e atividades, proteger os interesses públicos, assim como os interesses da comunidade.

O PODER DE POLÍCIA é caracterizado pelos atributos da: discricionariedade – oportunidade e conveniência de exercer o poder de polícia; da auto-executoriedade – executar diretamente a sua decisão por seus próprios meios, sem intervenção do judiciário; e da coercibilidade – imposição coativa das medidas adotadas pela administração.

Isso representa um poder muito grande nas mãos dos policiais, mas é essencial para o desenvolvimento pleno de suas atividades. Para entender melhor o seu significado, podem ser citados, como exemplo, o poder que o policial tem de interromper o fluxo de veículos ou o acesso de pessoas a um determinado local, caso julgue ser necessário para a manutenção da ordem, sem necessidade de justificar, de imediato, às pessoas impedidas de seguirem o seu trajeto, os seus atos. É evidente que posteriormente esses atos devem ser plenamente justificados, mas no momento da ação, não. Outro exemplo, de certa forma comum, infelizmente, é a negativa de atendimento em hospitais da rede pública de pacientes necessitando intervenção médica, por diversas razões, como excesso de pacientes, falta de meios disponíveis para o atendimento, greves no setor e tantos outros. Os familiares dessas pessoas não dispõem de meios coercitivos para impor aos médicos o atendimento dos seus parentes, e não raro, socorrem-se da força policial para conseguirem o atendimento. Em filmes do cinema americano, local onde o poder discricionário do policial é exercido de forma mais completa, é comum ver cenas em que policiais requisitam o automóvel de uma pessoa para dar prosseguimento a uma perseguição. No Brasil este fato é raro, mas não quando se trata de socorrer vítimas de acidentes ou mal súbito, situação em que o policial, após avaliar os riscos de morte, requisita um motorista para socorrer, imediatamente, aquela vítima.

Esses são apenas alguns exemplos comuns da extensão do Poder de Polícia, e explicam porque os policiais são tão requisitados para prestar assistência à população. De um modo geral, em quase todas as polícias do mundo, especialmente nos locais em que o desenvolvimento dos demais serviços do estado é rudimentar e/ou a população não dispõe de recursos financeiros para a contratação de serviços particulares, os policiais, como representantes do Estado, assumem estas funções. David Bayley cita que:

(...) a única característica exclusiva da polícia é que ela está autorizada a usar a força física para regular as relações interpessoais nas comunidades. Essa é uma definição; ela ensina como reconhecer minimamente a polícia. Mas não é uma descrição de tudo que a polícia faz. A polícia recebe freqüentemente outras responsabilidades. (BAYLEY, 2002:117).

E, Bayley (2002) complementa citando que, também a natureza dos serviços prestados pela polícia pode se referir ao que a polícia é designada a fazer, as situações que tem de lidar e por fim, às ações que deve tomar para lidar com as situações. As designações das atividades podem ser entendidas como atribuições da polícia, por exemplo: o patrulhamento, a investigação, o controle de tráfego e outros. Deve ser esclarecido que o patrulhamento é a atividade designada para a maior parcela dos policiais em todo o mundo. As situações são os fatos que a polícia se envolve, como acidentes de automóvel, pessoas suspeitas, distúrbios, tumultos e brigas, crimes, crianças perdidas, pessoas necessitando de atendimento médico de urgência. Ou seja, uma variedade quase infinita de fatos em que o público ou a polícia

---

<sup>14</sup> Estranhamente no Brasil é definido pelo código tributário.

consideram necessários a sua intervenção. Por fim, as ações executadas pela polícia são as de prestar socorro, prender, investigar, mediar conflitos, advertir, relatar.

Em suma, a natureza dos serviços policiais depende de múltiplos fatores interdependentes, dentre os quais se destacam: (1) o regime político da sociedade (democracia ou exceção). No caso específico deste trabalho, está sendo analisada a democracia, pois o trabalho da polícia, especialmente no controle da ordem e na prevenção do delito é enormemente facilitado nos regimes de exceção pela ampliação dos poderes do Estado, como por exemplo, a capacidade de decretar toque de recolher, a prisão sem flagrante, (e outros dispositivos legais); (2) o ordenamento jurídico da sociedade também é um fator determinante para a polícia, pois em países com tradição positivista, o cumprimento da lei é uma regra sem exceção, diminuindo drasticamente a discricionariedade da ação policial na resolução de conflitos, fato que contribui para aumentar as dificuldades no controle da ordem e na prevenção do delito, pois torna a polícia eminentemente reativa; (3) As condições sócio-econômicas e culturais da população, pois existe um nexo entre as intervenções da polícia e esses fatores, especialmente os controles informais exercidos pelas comunidades. Bayley (2002:146) aponta que “o volume de requisições por intervenção da polícia e a proporção de situações de aplicação e não-aplicação da lei enfrentada pela polícia pode variar diretamente com a qualidade das relações interpessoais na sociedade”. Esclarece ainda que as circunstâncias sociais que determinariam a necessidade de serviços policiais estão relacionadas, especificamente, com a pouca interação social entre os membros da comunidade, que por não conseguirem manter a disciplina social e a ordem através de processos sociais informais, necessita se voltar para instituições formais a fim de resolver conflitos que antes eram solucionados por grupos informais.

É interessante ainda observar as argumentações de Monet (2002) sobre a missão da polícia. Para ele todas as polícias têm as mesmas missões, variando apenas o foco de como aborda as situações que lhes surgem. As missões de polícia seguem em duas grandes direções:

(...) uma voltada para a proteção das pessoas e dos bens, para as missões de socorro e de assistência, para a luta contra a criminalidade, isso quanto ao modo preventivo ou repressivo; a outra voltada para a manutenção da ordem pública, a defesa do direito de cada cidadão de gozar pacificamente das liberdades que lhe são reconhecidas e, em definitivo, a proteção das instituições políticas. Em suma, toda polícia, como *Janus*, tem duas faces: uma voltada para a sociedade civil, a outra, voltada para o Estado. (MONET, 2002:104)

De certo modo esta definição é mais aplicável ao modelo de polícia instituído no Brasil, onde a necessidade de manutenção do *status quo* permite essa distinção de uma polícia voltada para a proteção da sociedade civil, e uma polícia voltada para a preservação do Estado. Esta distinção da missão da polícia no Brasil será melhor discutida no tópico 4.3. Bayley (2002), também argumenta nesse sentido declarando que:

As atribuições da polícia podem ser comparadas se elas são direcionadas principalmente ao Estado ou ao público. (...) As forças policiais do mundo variam radicalmente na proporção de direcionamento para o Estado ou para o público. (...) Calculando a proporção de tempo comandado pelo Estado e pelo público, em diferentes atribuições, revela-se muito sobre o papel da polícia em uma dada sociedade (Bayley, 2002:127).

Por fim, uma polícia democrática é aquela em que sua missão encontra-se definida pela Constituição do Estado, e que cumpre fielmente seus objetivos de controlar a ordem e de prevenir o delito.

## 2.2 A Experiência Internacional no Controle da Ordem e na Prevenção do Crime

Conhecer a experiência internacional no controle da ordem e na prevenção do crime pelos estados, de forma geral, e pelas polícias, em particular, mesmo admitindo se tratar de realidades sociais, culturais, políticas e econômicas distintas da brasileira, é importante pelas razões abaixo relacionadas:

1. O Brasil, como os demais países colonizados por nações européias, preservou em sua base, como herança das antigas metrópoles, a cultura, os valores morais, o sistema político-legal, e o sistema econômico. Conseqüentemente, apresenta similaridades sociais com estas nações;
2. De modo genérico, as leis penais estabelecendo as condutas criminosas tiveram origem nas mesmas raízes, e por isso também apresentam semelhanças nos tipos penais. As maiores diferenças se encontram no campo da busca da verdade jurídica, onde segundo Roberto Kant de Lima<sup>15</sup> (2006), nos países de tradição inquisitorial, como o Brasil, busca-se a verdade real, enquanto nos países de tradição anglo-saxônica a verdade é construída, é consensual;
3. Por outro lado, mesmo admitindo a hipótese de serem completamente diferentes as tradições culturais, políticas e o desenvolvimento econômico das nações, conforme cita Monet (2002:103), “todas as polícias do mundo têm como obrigações as mesmas missões”, ou seja, independentemente do sistema político-legal, do desenvolvimento econômico, da cultura do país, a polícia executa as mesmas funções;
4. Em razão de terem origens no mesmo momento histórico, possuem as mesmas missões, lidar com problemas sociais semelhantes, baseados em leis parecidas, a estrutura dos departamentos de polícia, no ocidente, apresenta grandes similaridades;
5. E, finalizando, conforme observou Lemgruber (2002) no Brasil ainda são poucas as pessoas e instituições dedicadas a estudar as questões relacionadas à segurança pública, razão esta que torna necessário recorrer a trabalhos realizados no exterior para servirem de base no desenvolvimento de análises no Brasil.

As razões acima justificam a análise da experiência internacional no campo da segurança pública, e fundamentam a inserção deste tópico no trabalho. Assim sendo, serão analisados: (1) os aspectos estruturais das polícias; (2) as táticas empregadas no serviço; (3) a estratégia do policiamento ostensivo; (4) as experiências e os paradigmas de policiamento, e por fim; (5) concepções alternativas de policiamento.

### 2.2.1 Aspectos estruturais das polícias

Em seus aspectos estruturais, as polícias apresentam características semelhantes que conservam desde a origem dos primeiros corpos policiais modernos. Conforme cita Skolnick e Bayley (2002).

Todo departamento de policia é parecido. Cada um deles é uma burocracia clássica. Todos têm seu chefe, comissário ou diretor, uma organização hierarquizada, uma estrutura paramilitar, uma escala de serviço e regras formais para seu funcionamento. Todos têm um organograma e um conjunto de ordens gerais. (Skolnick e Bayley, 2002:21).

---

<sup>15</sup> Roberto Kant de Lima: Notas de aula do Curso de Especialização em Políticas Públicas de Segurança e Justiça Criminal, Niterói: UFF, 2006.



A estrutura básica de um departamento de polícia, mesmo nos Estados Unidos, país que possui mais de dezoito mil departamentos autônomos, é a típica organização clássica, burocrática, e paramilitar (ou militar como em outros países), com postos correspondentes aos das forças armadas. Monet (2002:16) acrescenta que:

O termo “polícia” remete a um tipo particular de organização burocrática, que se inspira ao mesmo tempo na pirâmide das organizações militares e no recorte funcional das administrações públicas. Hierarquia e disciplina parecem as palavras-chave desse universo cujas engrenagens se espera ver funcionar de modo azeitado e cujos agentes devem “marchar como um só homem” sob a ordem de seus chefes. (Monet, 2002:16).

Kelling e Moore em seu artigo para o Departamento de Justiça Americano (1991:32) citam que “os administradores policiais utilizaram a Teoria Clássica, por meio da divisão do trabalho e da especialização e por meio da unidade de controle, para rotinizar e padronizar o trabalho, principalmente o trabalho de patrulhamento”.

Na burocracia o controle social da organização visa à máxima eficiência e eficácia dos recursos humanos. A racionalidade é o fundamento do modelo burocrático, sendo suas principais características: (1) divisão do trabalho em tarefas organizacionais e cargos especializados; (2) hierarquia com relações de autoridade e responsabilidade claramente definidas; (3) regras e regulamentos que determinam o comportamento das pessoas em suas tarefas; (4) formalização das comunicações que devem ser feitas por escrito e devidamente documentadas; (5) competência técnica com pessoas selecionadas e promovidas de acordo com seu mérito profissional; (6) procedimentos técnicos para desempenho dos cargos.

A conexão da administração clássica, da burocracia e do modelo militar<sup>16</sup> permitiu o desenvolvimento dos departamentos de polícia porque apresentou diversas características que favoreceram o controle das ações dos policiais, especialmente, em razão do poder que possuem. Poderes especiais, já descritos no tópico anterior e que de fato necessitam de controle. Para Cláudio Beato (2007), no Brasil existe um certo consenso que o controle externo das polícias fosse mais eficaz, pois diminuiria a propensão da polícia à violência e arbitrariedades. Todavia alguns autores como Bayley (1985), Skolnick e Fyfe (1993) argumentam que a extinção das corregedorias internas pode acarretar o aumento da impunidade de crimes cometidos por policiais, em um efeito contrário ao pretendido.

Este modelo demonstrou ser muito útil para a consolidação das polícias e ideal para ambientes estáveis, pois foi concebido em uma época em que as mudanças se processavam lentamente e por isso a previsibilidade era alta e as organizações eram mais fechadas, sofrendo poucas influências externas. Suas normas e regulamentos, eminentemente conservadores, tinham por objetivo controlar e restringir as ações individuais. Kelling e Moore (1991:33) ratificam estas características, argumentando que:

As organizações policiais enfatizavam o controle sobre os policiais através de meios burocráticos de controle, tais como a supervisão, abrangência de controle limitada, fluxo de instruções para baixo e de informações para cima, estabelecimento de sistemas elaborados de registro e coordenação de atividades entre as várias unidades de produção (detetives, patrulha). Kelling e Moore (1991:33).

Apesar da racionalidade do modelo, hoje sua adequação à realidade tornou-se difícil, pois o ambiente é mais instável; o processo de mudanças sociais é mais rápido; e as

---

<sup>16</sup> “Na realidade, o ponto de desconforto em relação a atual estrutura está na existência de uma força policial militar: uma polícia militar não se coaduna com a realidade democrática das sociedades modernas. Exposto dessa forma crua e sem qualificações, o argumento não tem respaldo empírico: a Itália ainda dispõe dos *Carabinieri*, a Espanha da *Guardia Civil*, a França da *Gendarmerie*, e a Holanda da *Rijkspolitie*” (Beato, 2007:6)

organizações são mais abertas sofrendo muitas influências externas. Outro problema é que o excesso de ordens e normas pode levar à rigidez e ao mecanicismo da organização e à falta ou escassez de normas pode conduzir a desordem, pois as pessoas estão condicionadas a agir de acordo com modelos estabelecidos. Esta falta de capacidade de ajuste do modelo, por parte da organização pode levar a ocorrência das chamadas disfunções da burocracia, que são os efeitos indesejáveis do modelo, causando problemas como, por exemplo: (1) internalização de regras e regulamentos (2) excesso de formalismo, devendo ser tudo registrado e documentado por escrito; (3) resistência às mudanças pelos membros da organização (4) despersonalização do relacionamento humano; (5) rígida hierarquia da autoridade; (6) falta de flexibilidade, criatividade, iniciativa, e inovação; (7) e dificuldade de relacionamento dos funcionários com o público externo e com as mais altas hierarquias.

A CULTURA POLICIAL: A maior consequência dessa estrutura administrativa dos departamentos de polícia, entretanto, foi a consolidação de uma cultura policial, que apresenta traços importantes da cultura militar. O uso de uniformes ou fardamentos, parte indissolúvel do patrulhamento ostensivo: o formalismo militar, a rígida hierarquia, são aspectos dessa cultura militar incorporada pelas instituições policiais. Outra característica é a exacerbação de valores típicos, como, causa, heroísmo, missão, que são importantes em certas circunstâncias, pois incute na cultura dos policiais, uma devoção ao ofício, à causa, de modo a condicioná-los a enfrentar riscos que não são razoáveis para os demais servidores públicos – arriscar a vida em benefício de outrem ou da coletividade.

A internalização da cultura militar<sup>17</sup>, que vê o oponente como um inimigo do estado, da sociedade, apresenta, todavia, externalidades<sup>18</sup> com consequências profundas na cultura do policial, e reflexos para a administração do departamento de polícia. A cultura de profissionais destinados à proteção da sociedade não pode ser a de destruição do seu oponente, isto porque criminosos não são inimigos do Estado. Em uma guerra é razoável a eliminação do inimigo, é tolerável o uso da força letal contra oponentes externos. Entretanto, internamente a uma sociedade, a utilização da força letal por parte do Estado e de seus agentes, deve ser estritamente controlada, não se justificando, absolutamente, em nenhuma circunstância, exceto as previstas por lei como excludentes de ilicitude.

Outros aspectos da cultura policial<sup>19</sup> podem ser encontrados em Monet (2002), que em sua análise identificou alguns pontos interessantes que fortalecem a análise das disfunções do modelo e explicam de certa maneira, algumas características dessa cultura. Ele esclarece que a cultura policial dos diferentes países apresenta diversas semelhanças pois se baseou em valores próximos. “A natureza idêntica das tarefas policiais, a detenção, por todos os policiais, de poderes de pressão análogos, o peso das hierarquias e o isolamento social dos policiais se combinam para produzir em toda parte as mesmas constelações de normas informais e de valores” (Monet, 2002:153). Assinala também que os policiais se vêem como missionários, “encarregados de reconduzir ao bom caminho os pecadores transviados e evitar às pessoas ‘honestas e respeitáveis’ entrar no caminho fácil que conduz ao vício e à perdição” (Monet, 2002:129).

Olhar a cultura policial é importante porque a experiência acumulada do grupo ensina os seus membros a forma como devem perceber, interpretar e agir para resolução dos problemas. Traduz nas suas práticas a sua visão de mundo, mais do que os princípios gerais e

---

<sup>17</sup> “O surgimento da polícia moderna se deu através da retirada dos exércitos no combate ao crime, dado que o combate a criminalidade exigia uma força repressiva mais especializada. Combater o crime não é o mesmo que ir à guerra”. (Beato, 2007:6)

<sup>18</sup> Conceito oriundo da economia: relativo aos efeitos não desejados da intervenção na economia.

<sup>19</sup> “ Sabemos, pela literatura, que organizações policiais tendem a ser muito conservadoras em relação as suas estruturas tradicionais de operação, e quaisquer tentativas em reordená-las não pode furtar-se ao confronto com esses elementos culturais das organizações policiais”. (Beato, 2007:8)

as normas jurídicas que orientam e tem a pretensão de disciplinar à ação policial. Resumindo, o modelo estrutural das polícias insere mecanismos e métodos de controle que não são suficientes para os objetivos que se propõe – limitar o poder delegado aos seus agentes – pois muitos se chocam com os valores culturais, assimilados pelas corporações. Para que o modelo seja efetivamente funcional, não basta apenas prescrever procedimentos normativos e treinamento aos moldes do adestramento militar, que visa aumentar os reflexos condicionados; não é suficiente também aumentar o controle e supervisão dos serviços, bem como a adoção de disciplina e penalidades severas. Para que o modelo estrutural<sup>20</sup> funcione é necessário adequá-lo a novas exigências. É capacitar os policiais aumentando o seu discernimento, a sua capacidade de reflexão e interpretação dos problemas, melhorando seus julgamentos e suas decisões. É profissionalizar o policial, como disse Bayley (2002:25) “envolve recrutamento por mérito, treinamento formal, evolução na carreira estruturada, disciplina sistemática e trabalho em tempo integral”.

## 2.2.2 Táticas empregadas no serviço

O PATRULHAMENTO OSTENSIVO<sup>21</sup> realizado por policiais fardados em viaturas caracterizadas é a principal tática utilizada pelos departamentos de polícia em todo o mundo com o objetivo do controle da ordem e prevenção do delito. É uma prática que tem por objeto “antes de mais nada, produzir um efeito dissuasivo. Subsidiariamente, prender os delinquentes ‘com a mão na botija’, tranquilizar as ‘pessoas de bem’, responder às demandas de assistência diversas” Monet (2002:169). Bayley (2002) explica que o patrulhamento ostensivo é a tática mais disseminada no mundo; emprega o maior quantitativo de policiais; que responde a maioria de confrontos com o público e pelo grosso das prisões, pois encontra a maior diversidade de situações possíveis.

A idéia do patrulhamento ostensivo baseia-se no pressuposto da dissuasão<sup>22</sup>. Mostrar a todos os potenciais criminosos<sup>23</sup> a presença do Estado, desestimulando a prática do crime. É característico da sociedade disciplinar tendo, como objetivo, moldar a conduta dos cidadãos de acordo com normas legais e morais da sociedade. O patrulhamento ostensivo remota do início do século XIX, e antes era realizado por patrulhas a pé ou a cavalo. Com o avanço da industrialização e do desenvolvimento científico, novas tecnologias passaram a ser aplicadas pelas polícias para a realização das atividades de patrulhamento, como o automóvel, o rádio, a centralização das chamadas telefônicas e de modo mais recente, o computador acoplado em viaturas para checagem e registro de informações, palmtops por policiais a pé, GPS para localização de viaturas, telefonia móvel e câmeras de vigilância.

O PATRULHAMENTO OSTENSIVO COM VIATURAS utiliza uma tática desenvolvida nos EUA por O. W. Wilson, cujo objetivo era ampliar o tamanho das áreas

---

<sup>20</sup> “O policial na “linha de frente” não tem diretrizes genéricas de atuação ou arcabouço jurídico e formal a lhe amparar em suas decisões simplesmente porque isto é impossível em muitos casos. O que se requer é uma boa dose de senso prático bem como a atuação sob a liderança de profissionais mais experientes tal como ocorre em outras profissões como, por exemplo, médicos, enfermeiros ou professores. Essa é uma das características mais marcantes da atividade policial em relação a organizações puramente militares tais como o exército. Disciplina, hierarquia e obediência cega a normas regimentais são atributos deste último bem como de concepções idealizadas da organização policial. (Beato, 2007:8)

<sup>21</sup> “Diferença entre Estratégia e Tática: Estratégia é a linha mestra de pensamento ou orientação para um grupo de atividades ou operações visando um objetivo comum. Tática é ação, ou conjunto coordenado de ações, com efeitos pontuais que visam determinado objetivo, seguindo uma estratégia previamente estabelecida”. Girardi B. A. Notas de Aula: UNIRIO. O Patrulhamento é a ação tática da estratégia de policiamento ostensivo.

<sup>22</sup> Este é o cerne da “Deterrence Theory” em criminologia. A teoria da dissuasão credita às organizações do sistema de justiça criminal a maior parcela no controle da criminalidade (Beato, 2007:9);

<sup>23</sup> Ver Foucault, no tópico 2.1

patrulhadas pelos policiais, dando uma resposta rápida às chamadas emergenciais, supostamente, eliminando a vantagem obtida pelos criminosos que começavam a usar carros e também, aumentando a satisfação da sociedade com o serviço da polícia. A teoria de patrulha preventiva de automóvel se baseava no pressuposto de que “se a polícia circulasse aleatoriamente através das ruas da cidade, em automóveis identificados, e desse uma atenção a certos locais perigosos, seria criado um espírito de onipresença da polícia”. (Kelling e Moore, 1991:36). O emprego dessas novas tecnologias no patrulhamento, especialmente o rádio e viaturas, e o crescimento da rede de telefonia, disseminou a idéia de que “se os cidadãos pudessem ser encorajados a chamar a polícia assim que o crime estivesse ocorrendo, a polícia poderia responder rapidamente às chamadas e controlar as situações de perigo, identificar os delinquentes e fazer as prisões”. (Kelling e Moore, 1991:37).

**A POLÍCIA ESPECIALIZADA:** Outras formas de emprego tático da polícia, até mais valorizadas do que o patrulhamento ostensivo, pelos próprios policiais e também pela sociedade, especialmente pela literatura especializada e pelo cinema<sup>24</sup>, são os departamentos de investigação criminal (detetives), as unidades especializadas (SWAT e trânsito), e os peritos forenses (médicos legistas e peritos criminais). A maior valorização dessas táticas de emprego da força policial em detrimento do patrulhamento ostensivo tem múltiplas variáveis, sendo as principais, de acordo com Bayley (2002:18): “as atividades de patrulhamento são rotineiras, pouco glamourosas, e repugnante moralmente”. Além disso, a função principal do patrulhamento ostensivo de viaturas de prevenir a ocorrência de delito não é facilmente mensurável, como é o caso das unidades especializadas. Não se pode medir diretamente a quantidade de delitos que deixam ser cometidos, em razão do patrulhamento ostensivo, podendo se ter apenas uma noção pela variação percentual da quantidade de delitos de um período para outro<sup>25</sup>.

O emprego tático dessas “unidades especializadas” de polícia ocorrem após a infração penal, quando cessa a capacidade de pronta resposta do patrulhamento ostensivo. Essas táticas de policiamento não perdem a característica de controlar a ordem, porque a rigor, depois de ocorrido um ilícito criminal, a ordem somente será restabelecida com a prisão do criminoso, julgamento e a comutação de pena. Também não perde totalmente a característica de prevenir a ocorrência de crimes pelo exemplo que dá a sociedade de que “o crime não compensa e os criminosos são penalizados pelo estado.”

Apesar da maior valorização das atividades especializadas como a investigação criminal, todavia, uma pesquisa realizada pela Rand Corporation no final dos anos 1970, em 153 departamentos de polícia americanos, e posteriormente confirmada na Grã-Bretanha, indicou que a investigação criminal era responsável apenas por 3% do total de prisões efetuadas, sendo os 97% restante, realizadas por vítimas, testemunhas, segurança particular e especialmente pelo patrulhamento motorizado e a pé (Monet:2002). Outro dado que compromete muito a imagem idolatrada pelos americanos da eficiência dos departamentos de investigação são as taxas de elucidação criminal<sup>26</sup>. Em crimes de roubo, por exemplo, a taxa

---

<sup>24</sup> Filmes como *Máquina Mortífera*, *Miami Vice*, *SWAT*, *O Colecionador de Ossos* e séries de TV como *Chips*, demonstram a idolatria americana às forças policiais especializadas – detetives, ações táticas, peritos criminais e polícia rodoviária.

<sup>25</sup> “Medidas de eficácia tais como taxas de solução de crimes, que normalmente traduzem a proporção entre o número de prisões e o número de crimes relatados, são completamente artificiais. Não apenas se baseiam em números de crimes relatados que não são confiáveis, como medem o que a polícia faz – realizar prisões – e não o que a polícia alcança com isso – a prevenção dos crimes”. (Bayley, 2002:30).

<sup>26</sup> No Brasil a taxa de elucidação criminal para o homicídio, o crime considerado mais grave, ou seja, o crime que a polícia conclui o inquérito apontando a autoria do crime é de 7%, enquanto no Japão a taxa é de 97%. A cifra negra ou taxa de crimes não comunicados a polícia no Brasil, atinge cerca de 70% nos casos de assaltos.

de elucidação nos Estados Unidos<sup>27</sup> é de 24,7%; na França de 24%; na Grã-Bretanha de 20,4%; na Alemanha de 48,4% e no Japão, país com melhor taxa, é de 78,5%, isso, desconsiderando as taxas negras, ou seja, crimes que não são comunicados a polícia (Monet:2002).

O grande diferencial entre a tática do patrulhamento ostensivo e as outras formas é que, como relata Bayley (2002:119), “patrulhamento é uma atividade multifacetada. Oficiais de patrulha são ‘paus-para-toda-obra’, atendendo a uma infinidade de situações tão variadas quanto as exigências da vida humana”. Por estarem em contato direto com a população e capacitados a dar uma pronta resposta as demandas sociais, o patrulhamento ostensivo é acionado para atender a todo tipo de situação que o público entenda ser necessário à presença da autoridade pública. Essas situações se encontram divididas entre as que envolvem crimes e as que não envolvem. Na útil terminologia de Michael Banton, “os policiais algumas vezes são chamados a agir como ‘oficiais da lei’ e outras como ‘oficiais da paz’” (1964, apud, BAYLEY, 2002:121). As situações que a polícia deve lidar são classificadas por Bayley (2002:138) em uma das dez categorias que se segue:

(1) emergência criminal; (2) queixa e investigação criminal; (3) emergência não-criminal; (4) prevenção do crime; (5) cuidado com pessoas incapacitadas ou incompetentes; (6) briga ou disputa; (7) aconselhamento; (8) trânsito; (9) controle da multidão; (10) investigação não-criminal;

Bayley (2002) esclarece que as situações 1 e 2 são criminais; as situações 3, 5, 7 e 10, não criminais; e as situações 6 e 9 podem ou não ser criminais. Como se observa a atividade de patrulha atende a todo tipo de demanda do público, mas na média de todos os países, apenas 20% das situações são do tipo ou emergências criminais<sup>28</sup> ou queixas e investigações criminais. Os 80 % restante são emergências não criminais.

Em razão das múltiplas aplicações visando atender a todos os tipos de situações de demanda da sociedade, ainda hoje, a maior oferta de serviços disponibilizados pelas polícias é feito por rádio-patrulhas motorizadas. E, mesmo com o avanço de estudos demonstrando a maior eficiência e eficácia de novas estratégias de policiamento ostensivo com o objetivo de controlar a ordem e prevenir o delito, muito provavelmente, essa tática ainda será utilizada por longo período, pois é a forma mais rápida de dar uma resposta às emergências sociais, visto que os policiais já se encontram nas ruas aptos e serem empregados.

### **2.2.3 A Estratégia do policiamento ostensivo.**

As estratégias de policiamento ostensivo aplicadas nos Estados Unidos, segundo Kelling e Moore (1991), seguiram diferentes orientações que podem ser agrupadas em três fases distintas: primeiro a fase da política, que se iniciou em torno de 1840 com a introdução da polícia nos municípios americanos; a segunda, uma reação a grande interferência política

---

<sup>27</sup> Nos Estados Unidos (...) de cada 1000 arrombamentos detectados pelo *Survey* de vitimização, 390 casos são reportados à polícia, que consegue prender 40 pessoas, das quais serão condenadas 13, e apenas 10 efetivamente cumprirão pena. Além disso, o tempo médio decorrido entre o delito e a prisão é de 5 meses. No Brasil, durante o ano de 88 calculava-se que, apenas para o julgamento dos processos existentes em Nova Iguaçu, a demora seria de 25 anos! (Beato, 2007:10).

<sup>28</sup> “A manutenção da ordem se dá mediante a presença visível do estado e não refere-se exclusivamente aos delitos criminais, que constituem menos de 15% do que é efetivamente realizado pelo policiamento ostensivo, mas a atividades de pacificação, mediações de conflitos, inclusive em âmbitos domésticos, patrulhamento e, em volume significativo, atividades assistenciais [Banton (1964), Muir (1977), Fielding (1984), Bittner (1990) , apud, BEATO, p7:2007]

nos assuntos da polícia, ficou conhecida como fase da reforma, tendo iniciado em 1930, prosperado entre 1950 e 1960, ruindo a partir dos anos de 1970; a terceira, a fase da resolução dos problemas da comunidade, que se encontra em implantação em diversos países atualmente, será posteriormente detalhada no tópico 2.2.5. A importância da análise dessas três fases será mais bem demonstrada quando comparada com as estratégias aplicadas no policiamento ostensivo pela Polícia Militar no Estado do Rio de Janeiro. O que importa no momento é entender os fundamentos de cada uma dessas fases para a estratégia de policiamento ostensivo e para as táticas de patrulhamento aplicadas pelas polícias de diversos países.

**A ERA DA POLÍTICA:** Na primeira fase a polícia recebia os seus recursos e autoridade de líderes políticos locais e atuava como auxiliares das máquinas políticas. Nesta fase que ficou conhecida como “era da política”, a polícia realizava uma grande quantidade de serviços, atuando tanto no controle da ordem e prevenção dos delitos, quanto na prestação de “serviços sociais como distribuição de sopa a fila de pobres, alojamento temporário para imigrantes, e procurando emprego para pessoas”, Kelling e Moore (1991:23). As táticas de patrulhamento empregadas na estratégia de policiamento ostensivo, assim como a definição dos serviços a serem executados e as prioridades para alocação do policiamento eram determinadas pelos líderes políticos de cada município americano. A escolha dos chefes de polícia e também a admissão de policiais atendiam também a critérios de merecimento político. Em resumo, a polícia tinha pouca e limitada autonomia para determinação das estratégias de policiamento e também para a definição da organização interna dos seus departamentos. Isso causava grandes problemas para a polícia que tinha sempre uma preocupação a mais, além das preocupações relativas com os problemas internos dos departamentos e do policiamento propriamente dito – não contrariar os interesses dos políticos locais.

Essas limitações levaram a uma reação à fase da política, porque a polícia não estava mais conseguindo executar eficientemente suas missões. Outros pontos falhos da fase da política foram: (1) a ligação íntima com políticos e a falta de supervisão aumentaram a corrupção policial; (2) intimidade com a comunidade tornava os policiais vulneráveis a propinas, para relaxamento da aplicação das leis; (3) uso político da polícia nas eleições; (4) criminalização contra estranhos nos bairros, principalmente minorias; (5) falta de controle organizacional sobre os policiais, resultado da descentralização e da natureza política de muitos compromissos policiais, causando ineficiência e desorganização.

**A ERA DA LUTA PROFISSIONAL CONTRA O CRIME:** A reação à fase da política abriu espaço para o surgimento da segunda fase, que foi denominada era da reforma ou “luta profissional contra o crime” (Trojanowicz e Moore, 1991:69). Neste período a polícia americana procurou afastar todo e qualquer tipo de interferência política nas decisões sobre o policiamento. “Os reformadores rejeitaram a política como base para a legitimidade da polícia. O envolvimento da polícia com a política era o problema no policiamento americano”, (Kelling e Moore, 1991:29). O maior objetivo era isolar a polícia das influências políticas, e tornar as leis criminais e o profissionalismo policial, a base da sua legitimidade.

As polícias americanas se tornaram órgãos públicos independentes dos governos municipais e usando as leis como base da sua legitimidade, “restringiu o seu funcionamento, na direção apenas do controle da criminalidade e da prisão dos delinquentes, com o objetivo de garantir o cumprimento da lei e controlar, desta maneira, o crime”, (Kelling e Moore, 1991:31), deixando de fazer trabalhos sociais. A reforma exigiu também uma nova postura profissional dos policiais, neutra e afastada, no relacionamento como os cidadãos.

A metáfora que expressava esta orientação para a comunidade era a polícia como a “fina linha azul”, que dá a conotação da existência de perigosas ameaças externas

para a comunidade e retrata a polícia como estando entre o perigo e os bons cidadãos, e implica tanto no heroísmo policial quanto na sua solidão. (Kelling e Moore, 1991:34)

Isto representava uma imagem da polícia como combatentes do crime. Os serviços assistenciais foram extintos ou passados a outros órgãos. A patrulha a pé foi rejeitada. As chamadas eram centralizadas pelo sistema emergencial do 911, e as principais táticas da estratégia da reforma era a patrulha preventiva de automóvel e a resposta rápida às chamadas. A fase da reforma adotou a administração clássica e a burocracia como paradigmas de gestão, sendo o seu modelo e suas táticas rapidamente adotadas por outros países. Conforme visto no tópico 2.2.1, essa ainda é a base das estruturas administrativas de todas as polícias.

O grande problema da fase da reforma é que apesar da adoção do modelo administrativo clássico e da burocracia como forma de gerenciar a polícia, com a propalada ‘profissionalização’ dos policiais e as técnicas e controle característicos, isto não foi suficiente para manter o controle da ordem e a prevenção do delito. Nos Estados Unidos<sup>29</sup>, segundo John J. Donohue, as taxas anuais de crescimento da criminalidade entre os anos de 1950 e 1977 foram de aproximadamente de 4,4%, com maior ênfase a partir dos anos de 1967, quando as minorias realizaram uma série de manifestações relativas aos direitos humanos e as políticas de segregação racial nos Estados Unidos e, também, diretamente contra a opressão policial, com graves problemas para a ordem pública.

O modelo da reforma também adotado em outros países mostrou-se incapaz de alcançar os seus objetivos básicos. Na Europa a criminalidade também cresceu com aumento sucessivos nas taxas criminais em diversos países. Monet (2002) destaca que na França houve um aumento de 137% nas ocorrências criminais entre 1960 e 1972, e 23% entre 1980 e 1989; na Alemanha 50% entre 1963 e 1972 e 60% entre 1972 e 1981. “O crescimento da criminalidade não poupou nenhum país ocidental, nem aqueles que desfrutaram de um alto nível de vida e de uma política social muito avançada, tal com a Suécia, onde o volume de criminalidade aumentou 500% entre 1950 e 1982”, (Monet,2002:166).

A primeira reação pública foi voltar-se para o aparelho repressivo – polícia, justiça, prisão – reclamando mais resultados de uma, mais severidade da outra, e, da terceira, que amontoasse seus clientes enquanto se construíssem novos locais. Ao aumento do volume das ocorrências e à ineficácia crescente de suas intervenções, a polícia opôs a modéstia de seus meios, a falta de efetivos, ou ainda descartou o pretenso “laxismo” dos juízes (MONET, 2002:158).

Para fazer frente ao aumento das taxas criminais, usando a lógica da teoria clássica e a burocracia e os fundamentos da “Deterrence Theory” na estratégia tradicional de policiamento ostensivo e nas táticas de patrulhamento, ocorreu um aumento dos efetivos<sup>30</sup> policiais a fim de neutralizar o crescimento dos crimes, na ilusão de que polícia é igual à segurança, o que Monet (2002) classificou como inflação policial. Foram ainda ampliados os poderes jurídicos, e os meios materiais das polícias européias.

---

<sup>29</sup> John J. Donohue, artigo – [www.mj.senap.gov](http://www.mj.senap.gov) - acesso em 21fev07

<sup>30</sup> Não existem evidências conclusivas de que quanto maior o número de policiais, menor o número de crimes. (...) Países como o Canadá têm uma taxa de 1 policial para 353 habitantes, e com um número reduzido de 5,9 homicídios por 100.000 habitantes. Mas países como a China tem 1 policial para 1382 habitantes, e no entanto tem um número muito menor de homicídios (2 por 100.000 habitantes). No próprio estado de Minas Gerais, existem regiões, como o Norte de Minas, com um número muito reduzido de policiais militares por habitantes (1 policial por 1500 habitantes), mas com baixas taxas de crimes violentos (12,8 por 100.000 habitantes), e regiões como a Metropolitana de Belo Horizonte, com um padrão mais elevado de policiais (1 policial por 700 habitantes) e um número igualmente elevado de crimes violentos (24 por 100.000). (Beato, 2007:10).

Essas medidas empurraram a polícia para frente do palco. Mas, cara em termos financeiros como em termos de liberdades civis, elas logo pareceram incapazes de frear o crescimento das ocorrências. Tendo propagado demasiadamente que era a “responsável pela segurança das pessoas e dos bens”, a polícia viu-se presa em sua própria armadilha: apesar de todas as alocações de recursos de que se beneficiava, a curva das ocorrências continuavam alegremente a subir (MONET, 2002:158).

O aumento dos efetivos de policiais na estratégia de policiamento ostensivo certamente guarda relação com o controle da ordem e do delito pois aumenta a visibilidade do policiamento, especialmente na sensação de segurança da população. “Um efeito, certamente, é tornar os policiais mais visíveis para mais pessoas” (Bayley, 2002:96). Por outro lado a saturação do policiamento ostensivo diminui a incidência criminal, mas só pontualmente, pois provoca o deslocamento do crime para regiões menos policiadas, a não ser que o estado seja capaz de saturar todas as regiões com policiamento. De acordo com Kahn (2002:42) “As estatísticas policiais confirmam igualmente que durante ou logo após uma operação de saturação, há uma queda na criminalidade local. Aqui também se trata de uma atividade específica, não replicável, uma vez que não é possível saturar toda a cidade de policiais”. De fato, o aumento dos efetivos policiais visando à saturação do policiamento não é uma possibilidade viável em razão dos custos associados a essa estratégia.

Com a visível incapacidade de dar uma resposta ao crescimento das taxas criminais, as sociedades passaram a criticar a atuação das polícias e sua capacidade controlar a ordem e prevenir o crime por meio da estratégia tradicional de policiamento ostensivo e as táticas de patrulhamento motorizado, assim como também pelo aumento da repressão através do número de prisões; do rigor penal; e do encarceramento dos criminosos.

## **2.2.4 Mitos e paradigmas do policiamento**

O principal problema da estratégia do policiamento ostensivo utilizada na fase da reforma e adotada pelas polícias em todo o mundo, foi que ela estava baseada em paradigmas de policiamento que partiam de pressupostos falsos ou não comprovados cientificamente e que se tornaram, com o tempo, verdadeiros mitos. Todavia, uma verdade era inquestionável – as táticas de patrulhamento motorizado e de resposta rápida utilizadas na estratégia de policiamento ostensivo não estavam conseguindo atingir os objetivos básicos do controle da ordem e a prevenção do delito. E, quando “em todos os países, as curvas da criminalidade adquiriram uma inclinação ascendente (...) uma dúvida nasceu sobre a capacidade real dos métodos policiais para responder às expectativas sociais em matéria de segurança no cotidiano”, (MONET, 2002:158). Completava-se deste modo, as condições necessárias para o questionamento da validade dos paradigmas da polícia. Por essa razão, foram realizados diversos estudos científicos nos Estados Unidos e Europa que demonstraram a inconsistência de muitos dos pressupostos que até então eram considerados como verdadeiros.

O PRIMEIRO EQUÍVOCO que partiu de uma premissa lógica, mas sem rigor científico, foi entender que o sistema de justiça criminal que envolve não só a polícia, como braço armado do estado, mas também os tribunais, o arcabouço jurídico e o sistema carcerário eram capazes de prevenir o delito e controlar a ordem. Trata-se de um pressuposto incoerente com a realidade, conforme esclarece Beato em seu artigo, citando Reiss:

Mesmo nos Estados Unidos, o efeito dissuasório da polícia e da justiça tem sido posto em questão. Entre 1975 e 1989 tanto a população prisional, como a média dos tempos das penas triplicaram sem que isto tenha representado uma decréscimo significativo nas taxas de crime violento [Reiss (1993) apud Beato,2007:10]

Há um certo consenso em torno da incapacidade do poder de dissuasão do sistema de justiça criminal, aplicado isoladamente, no controle da ordem e na prevenção do delito. Para



Monet (2002), as taxas criminais decrescentes na Europa nos últimos 150 anos, foram muito mais uma consequência do desenvolvimento econômico e sociocultural, e sobretudo, pela difusão da educação do que em razão do papel desempenhado pelas polícias. Ele argumenta ainda que “o nível de ordem e de segurança que existe numa dada sociedade depende de atividades e processos sociais inumeráveis, que nada têm a ver com a polícia” (2002:18). Monet por fim acrescenta que “na realidade, a manutenção da tranquilidade e da paz pública, a prevenção ou a dissuasão das atividades criminosas dependem de múltiplos fatores sobre os quais a polícia não tem domínio” (2002:130).

O que se compreende, neste caso, é que dentro do contexto exposto por Foucault sobre a sociedade disciplinar, o crime é um problema decorrente de falhas nas instituições disciplinadoras do indivíduo, como a família, a escola, grupos informais (igrejas e agremiações esportivas), e outros, que tem por missão moldar o seu comportamento de acordo com os padrões vigentes na sociedade e assim prevenir o delito. A polícia, nesta sociedade, tem o importante papel de retirar, do convívio social, os indivíduos que não se ajustaram a esses padrões previamente delineados, conduzindo-os aos tribunais para serem julgados pelos seus atos mas a sua atuação como instituição preventiva é limitada, restringindo-se ao poder de dissuasão que o medo do confinamento impõe a todas as pessoas. A polícia, como fica claro, atua nas consequências das falhas do processo de socialização dos indivíduos, mas não nas causas determinantes deste processo. Traçando um paralelo como a medicina, se o crime fosse uma doença social, a polícia seria apenas o antitérmico que, ministrado no paciente, evita que morra em decorrência da febre alta, mas o antibiótico que irá verdadeiramente atuar nas causas da doença social – o crime, são outras instituições.

O SEGUNDO EQUÍVOCO foi acreditar que algumas estratégias policiais desenvolvidas por antigos líderes da polícia e que funcionavam como axiomas, eram verdades eternas. Kelling e Moore (p19/20:1991) relatam uma série de escolhas feitas por esses estrategistas que quando testadas de maneira científica, mostraram-se inconscientes. São axiomas tais como:

A eficiência da polícia depende do distanciamento dos departamentos policiais da política: ou, a mais alta prioridade dos departamentos policiais é lidar com os crimes graves de rua; ou, o melhor caminho para lidar com o crime de rua é através do patrulhamento diário e direto, de respostas rápidas às chamadas de serviço e de investigações retrospectivas realizadas com habilidade.

Esses axiomas expostos acima podem ser refutados da seguinte forma:

1. Não é verdadeiro que a eficiência da polícia depende do distanciamento dos departamentos policiais da política. Na realidade como observou Monet (2002:19) “o acesso ao emprego e à educação, capacidade das instituições políticas para integrar as demandas sociais” são essenciais para o controle da ordem e prevenção da criminalidade. Observa-se que a política é, ao contrário do propalado pelos estrategistas da reforma, essencial para a coordenação das instituições do estado, na realização dos interesses da sociedade. A política na realidade possui uma capacidade muito maior de prevenção do crime do que propriamente a polícia, pois os políticos como representantes do povo, têm o dever de trabalhar as causas dos problemas sociais, ao contrário da polícia. O processo político pode interferir nos programas sociais; determinar ações específicas para os problemas diagnosticados; direcionar a ação da polícia em assuntos criminais; elaborar leis que atendam melhor a sociedade; definir prioridades sociais e alocação de verbas para os programas. O poder político é muito mais amplo que o poder da polícia no campo da prevenção criminal e, em última instância, é a quem o povo deve recorrer e cobrar medidas mais eficientes no controle da ordem e prevenção do delito. O único ponto que deve ser cuidadosamente trabalhado é quanto à interferência política nos assuntos internos

da organização policial, pois, definitivamente causa grandes problemas nas instituições. Interferências como, por exemplo, a escolha de policiais por merecimento político para a promoção, contrariando, inclusive, os preceitos da burocracia que prevê a promoção por mérito pessoal e não por merecimento, é um grande fator desmotivador dos policiais; o mesmo se pode dizer sobre a indicação dos chefes de unidades da polícia; a ressalva fica quanto à escolha do diretor geral da instituição, que neste caso, pode atender a orientação política;

2. Também não encontra respaldo que a mais alta prioridade dos departamentos policiais é lidar com os crimes graves de rua. A tese das ‘janelas quebradas’ desenvolvida pelos criminologistas George R. Kelling e James Q. Wilson argumenta que pequenas infrações, quando não apuradas, levam ao medo os cidadãos que cumprem as leis e estimulam o comportamento ilegal por parte dos criminosos. Nesse sentido os policiais podem ser encorajados a efetuar prisões ou emitir multas aos que cometem pequenas infrações, tais como: a mendicância, o não pagamento de tarifas nos transportes e o urinar em público. Segundo, Luiz Eduardo Soares<sup>31</sup>(Oliveira, 2002:235), no artigo ‘O enigma de Nova York’: “O controle dos espaços pelo Estado e sua integração à ordem urbana exercem efeitos, inclusive, sobre a percepção social do risco e a sensação coletiva de insegurança, dimensões indissociáveis da própria experiência da violência e da problemática da segurança pública”.
3. Por fim, o axioma: “o melhor caminho para lidar com o crime de rua é através do patrulhamento diário e direto, de respostas rápidas às chamadas de serviço e de investigações retrospectivas realizadas com habilidade”, apresenta estudos demonstrando a sua incoerência. Uma experiência concebida para medir o impacto que o patrulhamento de rotina teria sobre a incidência do crime e o temor do público em relação ao crime, foi realizada na cidade de Kansas City, entre 1º de outubro de 1972 e 30 de setembro de 1973. Esta experiência<sup>32</sup> determinou com precisão que o tradicional patrulhamento preventivo rotineiro não tinha qualquer impacto significativo seja sobre o nível da criminalidade, seja sobre a sensação de segurança por parte do público, mesmo que ocorresse a duplicação do número de patrulhas motorizadas a disposição do público. Outro ponto dessa questão é sobre as investigações criminais realizadas com habilidade. Para Bayley (2002) os crimes não são solucionados pelas investigações conduzidas pelos departamentos de polícia, pois os detetives raramente trabalham a partir das pistas e sim com base em suspeitos conhecidos.

---

31

Outro ponto a destacar foi a aplicação de nova concepção estratégica, que focaliza os “crimes da qualidade de vida”, tradicionalmente desprezados, por seu menor potencial ofensivo. Essa concepção ficou conhecida como “tolerância zero” e se fundamentava nas conclusões do estudo de James Wilson, George Kelling e Catherine M. Colles, publicado sob o título “Fixing broken windows” (Consertando janelas quebradas), que demonstra a importância criminogênica dos pequenos delitos e dos cenários sujos, abandonados, metonimicamente vinculados à desordem, à impureza e ao perigo.” (OLIVEIRA, 2002:235)

<sup>32</sup> Utilizaram-se nas áreas experimentais três níveis controlados de patrulhamento preventivo de rotina. Uma área, denominada “reativa”, não recebeu qualquer patrulhamento preventivo. Os policiais só entravam na área para atender a pedidos de ajuda por parte dos cidadãos. De fato, isto reduziu substancialmente a visibilidade da polícia na área. Na segunda área, chamada “pró-ativa”, a visibilidade da polícia foi aumentada para duas a três vezes seu nível normal. Na terceira área, dita de “referência”, manteve-se o nível normal do patrulhamento. A análise dos dados coletados revelou que as três áreas não experimentaram diferenças significativas no nível do crime, nas atitudes dos cidadãos em relação aos serviços policiais, ao temor dos cidadãos em relação ao crime, ao tempo de reação da polícia ou à satisfação dos cidadãos com o tempo de reação da polícia, Kelling (1991:14)

Outros axiomas partiam de princípios lógicos da estrutura do policiamento ostensivo, mas, conforme pode ser observado na quadro 1, se tratavam apenas de mitos.

Quadro 1: Desconstruindo mitos

AXIOMA	REFUTAÇÃO
(1) O aumento dos efetivos e conseqüentemente, da visibilidade no policiamento a pé e em rádio-patrolhas, aumenta o controle da ordem, a prevenção do crime e a sensação de segurança da sociedade.	Para Bayley (2002) aumentar o número de policiais não reduz necessariamente o índice de criminalidade nem eleva a proporção de crimes solucionados. O máximo que se podia dizer é que, se não existissem policiais, haveria mais crimes, todavia, assim que se atinge um limiar de cobertura, os aumentos de dinheiro e de pessoal deixam de ter eficácia.
(2) O policiamento realizado por patrulhas motorizadas é mais eficiente que por patrulhas a pé, pois permite uma resposta mais rápida das solicitações do público.	O serviço de patrulha motorizada aleatória não reduz o crime nem melhora a possibilidade de prender suspeitos. Além disso, não tranqüiliza os cidadãos o suficiente para diminuir o seu medo do crime, nem gera maior confiança na polícia (experiência de Kansas). A melhoria no tempo de atendimento aos chamados de emergência não tem qualquer efeito sobre a probabilidade de prender criminosos ou mesmo sobre a satisfação dos cidadãos envolvidos.
(3) Policiais devem usar pouco ou nenhuma discricionarieidade durante a realização dos serviços; os serviços devem ser formatados por manuais e aplicados sobre estreita supervisão.	“O uso da discricionarieidade caracterizava o policiamento em todos os níveis”, (Kelling e Moore, 2002:41); “Diante da impossibilidade real de poder se antecipar a qualquer elemento de singularidade, (...) intrínsecos às demandas dos cidadãos, a oportunidade mesma da intervenção policial se dá exatamente pela tomada de decisões discricionárias. Estas decisões, por sua vez, resultam da convergência entre os determinantes políticos, legais, normativos e técnicos que informam o mandato policial (...) Delas se extrai um acervo de conhecimentos, um saber prático, uma práxis que orienta o comportamento policial, no qual o conjunto de leis existentes é uma entre outras referências relevantes a serem consideradas. A discricionarieidade emerge assim como um aspecto essencial do trabalho policial”, Muniz (2006).
(4) A atividade primordial da polícia é a repressão - cumprir a lei é a principal missão da polícia.	A repressão constitui em média apenas 20% das situações enfrentadas pela polícia. A maior parte das solicitações do público é para atendimento de ocorrências não criminais, Bayley (2002).
(5) Carro de patrulhas com dois policiais é mais eficiente que apenas com um policial.	Os carros de patrulha com dois policiais não são mais eficientes na redução do crime ou na prisão de criminosos do que os carros com um único homem. Além disso, na patrulha com carro ocupado por um único policial não é maior a probabilidade de que este saia ferido Bayley (2002).
(6) O aumento da intensificação do patrulhamento ostensivo reduz a criminalidade.	A intensificação do patrulhamento ostensivo de fato reduz o crime, mas apenas temporariamente, em grande parte porque o desloca para outras áreas, Bayley (2002). A tática da “saturação”: ela consiste em concentrar efetivos de polícia importantes nas zonas e nos períodos de tempo onde acontece o maior número de ocorrências. Mas as ações desse gênero são muito caras, desagradam ao público e só fazem com que a criminalidade se desloque de um setor para outro.
(7) O policiamento ostensivo realizado por patrulhas motorizadas e por patrulheiros a pé previne a ocorrência de crimes.	Os tipos de crimes que mais aterrorizam os norte-americanos – os assaltos à mão armada, o roubo, o furto de domicílio, o estupro, o homicídio – raramente são enfrentados pelo policial de patrulha, Bayley (2002). Um estudo demonstrou que um patrulheiro inglês a pé poderia cobrir uma área de cerca de 700 metros de lado, com 4 mil moradores e 7 km de vias. “Calculou-se que esse patrulheiro poderia passar ...uma vez, a cada oito anos, a menos de trinta metros de um assalto. O que não significa que o perceberia. E, ainda menos que pegaria o assaltante”. Monet (2002:170).

Os resultados dos estudos tiveram impactos avassaladores nas estratégias empregadas pelo policiamento ostensivo e nas táticas de patrulhamento empregadas pelas polícias até então. A primeira reação foi dimensionar corretamente o problema e compreender os pontos falhos da estratégia administrativa que orientou o policiamento durante a última metade do século XX, sintetizada pela frase: “combate profissional ao crime”, Trojanowicz e Moore (1991:72). Nas argumentações de Bayley (2002:20),

Significam que as estratégias primárias adotadas pelos departamentos de polícia norte-americanos não reduzem o crime nem tranquilizam a população. Como outras instituições públicas, a polícia costuma investir recursos em idéias tradicionais, burocraticamente seguras, mas que não funcionam mais – se é que algum dia funcionaram. Isso talvez explique porque acrescentar mais dinheiro ou mais pessoal têm pouco efeito sobre a segurança.

O modelo havia falhado porque focalizava o crime como missão central da polícia, deixando de considerar as demais situações como prioridades, e com isto, direcionava recursos humanos e materiais somente para as atividades de vigilância e repressão. Falhou também porque a estrutura administrativa era centralizada o que dificultava o acesso da comunidade ao alto comando dos departamentos de polícia, único local com capacidade de decisão sobre a alocação da força policial. Falhou ainda porque visava à eliminação do poder discricionário do policial através da centralização cada vez maior, de regras e procedimentos escritos, de treinamento aos moldes militar, do reforço da disciplina e da estreita supervisão. Tudo isso somado aos pontos fracos da estratégia, especialmente as táticas essencialmente reativas, que dependiam de alguém observar um crime e chamar a polícia levou ao colapso do modelo e ao afastamento da população, perdendo-se assim uma valiosa fonte de informação. Por fim, o pior de todos cenários, “em casos extremos, as comunidades viam a polícia como um ente estranho, como um exército de ocupação”, (Trojanowicz e Moore, 1991:76) ou, em outras palavras, os departamentos de polícia perderam completamente a sua legitimidade perante a população que viam nos policiais inimigos, verdadeiros instrumentos de opressão da população.

### **2.2.5 Concepções alternativas de policiamento**

De acordo com o exposto no tópico anterior, houve a necessidade de se buscar soluções alternativas que revertissem aquela situação e resgatassem a legitimidade do mandato policial junto à população. A estratégia de emprego do policiamento ostensivo baseado na simples vigilância e na repressão fundamentada exclusivamente na lei não alcançou os objetivos propostos de controle da ordem e prevenção do delito, conforme fora previsto pelos estrategistas da polícia.

Uma dúvida havia sido plantada na sociedade “sobre a capacidade real dos métodos policiais para responder às expectativas sociais em matéria de segurança no cotidiano” (Monet, 2002:158). Em decorrência dessa constatação, houve a preeminência de se conceber estratégias alternativas mais efetivas, que garantissem a proteção da sociedade contra a crescente onda de violência. O primeiro impulso foi reestruturar a estratégia empregada pelos departamentos de polícia em direção às bases que fundamentam o policiamento ostensivo, ou seja, sua capacidade de prevenir a ocorrência de delitos por meio de ações antecipatórias, ou proativas, visto que atuações repressivas, meramente reativas, não tinham tal capacidade<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Instigação proativa descreve um contato no qual a iniciativa é tomada pela polícia, instigação reativa ocorre quando a iniciativa vem do público. (Bayley, 2002:127). Entende-se que a ação proativa é aquela que a polícia busca realizar a partir do seu planejamento; as ações reativas ocorrem, normalmente, quando a população entende que a situação é de competência da polícia e ela não pode, por si só, resolver o problema. Contudo, na

Contudo, para alcançar este objetivo, o passo inicial foi resgatar o mandato policial, o consentimento e a legitimidade da polícia junto à população. A questão era como resgatar a legitimidade do mandato policial.

Para Kelling e Moore, as pesquisas realizadas nas décadas de 1970 e 1980 haviam demonstrado (1991:45) “que a proximidade da comunidade aumentava a eficiência da polícia na prevenção do delito e no controle da criminalidade”. A polícia precisava legitimar sua autoridade perante os cidadãos locais, a fim de obter êxito nas intervenções que tinha por obrigação executar. Não havia alternativa mais apropriada no objetivo de prevenir a ocorrência do delito, pois não havendo legitimidade, a população só recorria à polícia nos casos extremos em que considerava indispensável a sua intervenção, pois, afinal, ‘ninguém convida um inimigo para ir à sua própria casa’. Sem legitimidade e sem o apoio da população a polícia perdia valiosa fonte de informação sobre os problemas que ocorriam nas comunidades, elaborando as suas táticas de intervenção *às cegas*.

Os estudos indicam claramente que a proteção deve ser fornecida pelos próprios cidadãos, e que a ajuda destes é fundamental para a captura e condenação dos indivíduos que os lesaram. A tarefa da polícia é; portanto, trabalhar junto com o povo, de maneira a garantir que isso aconteça, desenvolver estratégias específicas e articuladas que possam produzir resultados. (Bayley, 2002:20)

Os departamentos de polícia buscaram implementar novas concepções estratégicas que envolvessem a participação mais efetiva da sociedade. Duas estratégias similares surgiram como resposta a essa necessidade de aproximação da polícia com a comunidade. A primeira foi denominada policiamento por resolução de problemas, cujo foco enfatizava “a capacidade de diagnosticar os problemas constantes subjacentes aos repetidos incidentes relatados aos despachantes policiais, bem como criar e implantar soluções para estes problemas”, e a segunda denominada polícia comunitária enfatizava “o papel fundamental que pode ter uma parceria de trabalho entre a comunidade e a polícia na resolução de problemas, na redução do medo e na resolução de situações que conduzem a crimes”. (Trojanowicz e Moore, 1991:71).

Essas estratégias, apesar das similaridades, se diferenciam quanto ao foco. No policiamento por resolução de problemas o foco é interno ao departamento de polícia, que toma as iniciativas com base nas suas capacitações e habilidades para diagnosticar os problemas sociais que conduzem a prática do crime e propor soluções alternativas antes da sua ocorrência e a conseqüente aplicação da lei penal. A segunda, mais próxima aos fundamentos da sociedade disciplinar de Foucault (1999), propõe uma ampla participação de todas “as instituições comunitárias tais como famílias, escolas, associações de bairro e grupos de comerciantes, considerados como parceiros importantes para a polícia na criação de comunidades tranqüilas e seguras”, (Trojanowicz e Moore, 1991:84). O êxito deixa de ser apenas da polícia com suas habilidades e capacitações, e passa a ser especialmente das comunidades.

O policiamento por resolução de problemas pressupõe que a violência criminal possa estar sendo causada por fatos específicos que podem ser controlados ou evitados por meio de ações planejadas antecipadamente a partir do prévio diagnóstico. “Rejeita a abordagem fragmentada segundo a qual a polícia lida com cada incidente, como se fosse um evento isolado, sem conexões com outros eventos passados ou futuros”, (Kelling e Moore, 1991:46). Isto implica na ampliação da capacidade de prevenção do crime. A polícia, ao invés de permanecer estática nas suas funções de vigilância e repressão por meio do policiamento

---

estratégia de combate profissional contra o crime, as ações proativas da polícia resumiam-se em operações repressivas e de saturação de policiamento, diferente do sentido colocado nesse tópico em que a ação proativa significa ações antecipatórias da polícia na prevenção do delito

ostensivo, passa a interferir diretamente na comunidade, usando as prerrogativas e poderes que possui para a organização do meio social, em coordenação com as demais instituições estatais. Nesta hipótese, sempre que a polícia diagnostica um potencial problema ou identifica padrões criminais, intervém para corrigi-lo. “A polícia detém grande parte da iniciativa na identificação dos problemas e na proposta de soluções para a comunidade – eles são os especialistas” (Trojanowicz e Moore, 1991:85). A polícia deixa de agir reativamente aos chamados dos cidadãos e passa agir proativamente a partir de prévio planejamento.

Existe uma série de inúmeras interferências proativas que podem ser tomadas pela polícia para evitar a ocorrência de crimes, tais como: numa rua onde estejam ocorrendo roubos a transeuntes nos períodos noturnos, praticados por delinqüentes que se aproveitam da escuridão para surpreender suas vítimas, o problema pode ser causado pela falta de iluminação na rua. Neste caso a polícia aciona a empresa pública responsável para providenciar o reparo; pode também agir em eventos negando autorização para a realização de festas; “os residentes da comunidade podem ser incentivados a lidar com problemas específicos. Eles podem repor lâmpadas em corredores, limpar pracinhas e locais de recreação”, (Trojanowicz e Moore, 1991:82); ou acionando a companhia de limpeza urbana para limpar terrenos baldios e retirar carcaças de veículos abandonados. Em suma, a polícia intervém antecipadamente, sempre que diagnostica circunstâncias criminosas ou que potencialmente possam ocasionar um crime, numa filosofia próxima a *Fixing broken windows* de Wilson, Kelling e Colles.

No policiamento comunitário a polícia reconhece que trabalha para a população, tanto quanto para a lei<sup>34</sup> e para o seu próprio desenvolvimento profissional, e não alcançará os objetivos de controle da ordem e prevenção do delito sem a participação ativa da comunidade, expressada por meio de apoio político e operacional. Por outro lado, a comunidade não terá êxito em manter a ordem e a paz sem o apoio da força policial. “No policiamento comunitário, os pontos de vista da comunidade adquirem um *status* maior. Valem as suas opiniões quanto aos problemas sérios a serem considerados, assim quanto às respostas mais adequadas para cada caso”, (Trojanowicz e Moore, 1991:85). Dalbosco cita a definição de polícia comunitária de Trojanowicz:

É uma filosofia e estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. Baseia-se na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos tais como crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais em geral da vida na área. (1994, apud, DALBOSCO, 2006:383)

Tanto o policiamento comunitário quanto o policiamento por resolução de problemas, contudo, requerem mudanças táticas que incidem diretamente sobre a estrutura organizacional do departamento de polícia. As táticas de policiamento “incluem patrulha a pé, solução de problemas, coleta de informações, aconselhamento e atendimento de vítimas, organização e consulta às comunidades, educação e outros programas”, (Kelling e Moore, 1991:52). Pelo fato dos policiais terem, obrigatoriamente, de se aproximar e manter contatos diretos com os cidadãos nas áreas pelas quais são responsáveis, e ainda, com iniciativa e habilidades próprias, definir problemas e encontrar soluções, usando especialmente a discricionariedade, “o estilo administrativo da instituição necessariamente tem de mudar. Por existir uma maior

---

<sup>34</sup> A lei continua a ser a base de maior legitimidade para a função policial. Ela define os poderes básicos da polícia, mas não direciona completamente as atividades policiais, em seus esforços para manter a ordem, negociar conflitos ou resolver problemas da comunidade. Ela se torna um instrumento entre muitos outros. O apoio e o envolvimento do bairro ou da comunidade são necessários para cumprir essas tarefas. (Kelling e Moore, 1991:47).

dependência da iniciativa individual, o departamento de polícia terá que se tornar mais descentralizado”. (Trojanowicz e Moore, 1991:82). Contudo, essas mudanças podem ser benéficas para os departamentos de polícia, ao contrário do que a reacionária cultura policial pode supor. Neste sentido, os policiais aceitam os desafios da maior responsabilidade e sentem-se motivados para o trabalho. Conforme citam Kelling e Moore (1991:46) “as pesquisas realizadas por Goldstein e outros estudiosos, descobriram que os policiais gostam de agir com uma abordagem holística para seu trabalho; são capazes de fazê-lo com êxito; podem trabalhar com cidadãos e outras instituições para resolver problemas”.

Convém ainda esclarecer duas questões habitualmente levantadas quanto ao policiamento comunitário e que na realidade são derivadas do desconhecimento correto da filosofia da estratégia. A primeira questão trata da confusão corrente, especialmente entre os policiais, de que policiamento comunitário é sinônimo de assistência social. Esta dúvida comum na realidade não tem fundamento, como esclarece Dalbosco (2006), pois o que se procura é a total participação social nas questões referentes à segurança, ou seja, todas as pessoas da comunidade devem assumir um papel relevante na sua própria segurança e nos serviços ligados ao bem comum. À polícia compete atuar como uma instituição estatal a serviço da comunidade, pois o termo ‘servir’ também compreende prestar algum tipo de assistência social especial, nos casos de urgência, como transporte de doentes a hospitais e aconselhamentos em geral. Isso faz parte das atribuições da polícia comunitária.

A segunda questão é se a aproximação e o estreito relacionamento com a comunidade e, conseqüentemente, com a política local, não torna a polícia vulnerável às exigências e interferências políticas ilegítimas, como ocorreu na fase da política, retratada anteriormente. Trojanowicz e Moore (1991) desfaz a dúvida com os seguintes argumentos:

Esta tensão entre a imparcialidade legal e a capacidade de resposta política como a base para a legitimação da polícia, pode ser teoricamente resolvida, afirmando que a polícia é estritamente responsável perante a lei, exceto nos casos em que existe discernimento. (...) As decisões mais importantes continuam a serem respondidas pela lei, mas a lei não determina como a polícia deve distribuir os seus recursos, nem quais os delitos devem ser priorizados como objetivos institucionais. (...) o que a polícia pode extrair da sua base legal é a obrigação de dizer não toda vez que a comunidade pede que ela faça algo que é injusto, discriminatório ou ilegal. (Trojanowicz e Moore, 1991:88).

A polícia comunitária ganhou força a partir dos anos 1990, com implantação em diversos países, como os Estados Unidos<sup>35</sup>, Canadá, Espanha, Argentina e Colômbia.

### **2.3 O Problema da (In)Segurança**

A sociedade brasileira passa por uma crise sem precedentes no campo da segurança pública. Fatos recentes ocorridos na Cidade do Rio de Janeiro e já citados neste trabalho como o ataque ao ônibus<sup>36</sup> da Viação Itapemirim no dia 28 de dezembro de 2006, assim como a morte do menino João Hélio no último dia 07 de fevereiro de 2007 estarreceram o país, deixando toda a população em choque com a crueldade dos criminosos. Episódios semelhantes em termos de crueldade já haviam ocorrido na cidade de Bragança Paulista no

---

<sup>35</sup> O governo de Bill Clinton destinou aproximadamente US\$ 8 bilhões de dólares anuais para a criação do COPS (*Community Oriented Police Services*), vinculado ao Departamento de Justiça com objetivo de reformulação das polícias e dos programas de treinamento de policiais na filosofia do policiamento comunitário.

<sup>36</sup> Em 25 de fevereiro de 2007 morreu a nona vítima da tragédia; a estudante Fernanda Daibert Furtado de 20 anos.

interior de São Paulo com a morte de quatro pessoas<sup>37</sup>, assim como o ataque ao ônibus da linha 350 na noite de 29 de novembro de 2005, que causou a morte de cinco pessoas, ferindo 16. O que essas tragédias tem em comum além da brutalidade da ação criminosa é a capacidade de chocar a opinião pública sobre o tema da violência, pois apesar da maioria das pessoas não se sentirem seguras nos grandes centros urbanos, o crime isoladamente não é capaz de gerar medo na população. Todavia, ações dessa magnitude têm essa capacidade, pois ferem os preceitos da ordem pública, em sentido estrito<sup>38</sup>. O temor ao crime e a sensação de insegurança estão associados à incapacidade do Estado de produzir ordem pública e não propriamente devido à ocorrência de crimes comuns.

Logo após esses episódios, a sociedade passa a discutir, veementemente, os problemas da violência, suas principais causas, conseqüências e ações para contê-la. Discutem-se sempre medidas tais como: a necessidade de reformulação da legislação penal já defasada e o maior rigor para os crimes hediondos<sup>39</sup>; alteração da maioridade penal já que muitos desses crimes têm a participação de menores e especialmente sobre a incapacidade da polícia de garantir segurança à sociedade, mesmo que, porventura, tenha conseguido prender os criminosos como ocorreu no caso do João Hélio, da família de São Paulo e no caso do ônibus 350, em que os principais acusados foram mortos pelos próprios traficantes e os demais envolvidos foram presos. Percebe-se então que o problema não é apenas a capacidade de resposta da polícia a esses delitos por meio das ações reativas e prisão dos criminosos, mas sim a incapacidade da polícia prevenir a ocorrência desses crimes por meio de sua estratégia convencional.

A resposta que a sociedade espera, dessa forma, não é a simples prisão dos criminosos, e sim, ações mais efetivas na estratégia de controle da ordem e da prevenção do crime, isto porque, a prisão dos criminosos e o sentimento de justiça alcançado pela condenação dos acusados não são capazes de apagar o vazio deixado pela ausência do ente querido. Como conseqüência, na concepção já enraizada de que o sistema de justiça criminal é o único responsável pela prevenção do delito, e sendo claro, por estes episódios, que o policiamento ostensivo não é capaz de conter a escalada da violência, a sociedade passa a cobrar o aumento da repressão estatal, pela lei, pela justiça e pela polícia, como se esta fosse a solução para prevenção do crime, que na realidade é o “mesmo lado da moeda”.

Apontar os problemas que conduzem a disseminação da insegurança, em todas as esferas sociais, constitui-se num grande desafio. Todavia, diagnosticar, ao menos, as principais variáveis da questão, torna-se imprescindível para dimensionar e fornecer parâmetros norteadores deste trabalho. Não se trata de discutir profundamente todos os tipos de violência, suas causas e conseqüências para a insegurança da população, mas sim indicar quais são os crimes que impactam de forma mais contundente nessa esfera, como também, indicar minimamente, quais são as principais variáveis que compõem o problema.

Até pouco tempo, as questões relacionadas à segurança pública e à violência não interessavam muito aos pesquisadores, especialmente aos acadêmicos, conforme citou Bayley (2002) e Lemgruber (2002). Contudo, o crescimento exponencial que a violência apresentou

---

<sup>37</sup> Na noite do dia 10 de dezembro de 2006, o casal Eliane Faria da Silva, 32, e Leandro Donizete de Oliveira, 31, e o filho Vinicius, de 5 anos, morreram depois de serem queimados por assaltantes. A operadora de caixa Luciana Michele Dorta, 27 anos, morreu dias depois. Joabe Severino Ribeiro e Luis Fernando Pereira foram presos pela polícia dois dias após o crime e confessaram o latrocínio. [www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano-acessado em 27fev07](http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano-acessado em 27fev07).

<sup>38</sup> Em sentido estrito pois é localizado. Amplamente a ordem pública continua sendo garantida para sociedade.

<sup>39</sup> Lei nº 8.072 de 25 de julho de 1990 – Dispõe sobre os crimes hediondos - teria uma legislação específica, mais rigorosa, mas o STF ao julgar o *habeas-corpus* 72.184 concluiu ser inconstitucional o artigo 2º, parágrafo 1º, da Lei nº 8.072/90, que impede a referida progressão por considerar que esse dispositivo fere o princípio da individualização da pena, admitindo a progressão de regime o que na prática altera o sentido de maior rigor penal.



no Brasil a partir da década de 1980, especialmente nos grandes centros urbanos como o Rio de Janeiro e São Paulo, despertou o interesse de inúmeros pesquisadores, não propriamente pela paixão ao tema, mas sim, em razão da necessidade de se ter uma maior compreensão de todas os aspectos que envolviam o assunto.

Diversas pesquisas foram elaboradas e publicadas em livros, artigos, teses e dissertações sobre violência, criminalidade, (in)segurança pública, polícia e outros temas relacionados. Os objetivos desses trabalhos eram, em suma, tentar identificar se os problemas eram de ordem estrutural à sociedade brasileira, (relativos ao conjunto de valores culturais, morais e éticos), assim como, do arcabouço legal; e de ordem econômica e política do país. Ou se eram referentes a problemas de ordem conjuntural, relativos aos órgãos componentes do sistema de justiça criminal, com destaque para as polícias, suas estratégias e táticas empregadas no controle da ordem, prevenção e repressão de tipos específicos de crimes, tais como: o homicídio; o tráfico de entorpecente e os crimes violentos contra o patrimônio.

A análise parcial desses textos permite concluir que a violência é oriunda, tanto de problemas estruturais, quanto de problemas conjunturais. Adotar medidas para retificar problemas de ordem conjuntural exige ações distintas das necessárias para a correção de problemas de ordem estrutural, por definição, bem mais complexo. Assim, neste tópico serão analisados os problemas conjunturais da violência criminal, identificando os tipos penais mais contundentes para a segurança pública e as estratégias e táticas empregadas pelas polícias para o seu controle, para posteriormente serem contrastados com os problemas que causam a violência estrutural, suas conseqüências, bem como, as possíveis ações corretivas.

NA ANÁLISE CONJUNTURAL DA VIOLÊNCIA devem ser destacados quatro tipos penais que em razão da sua elevada incidência, causam graves problemas para a segurança pública: o homicídio; os crimes violentos contra o patrimônio; o tráfico de entorpecentes; e os crimes relacionados a armas de fogo. São quatro modalidades criminosas intrinsecamente relacionadas, apesar de definidas distintamente no Código Penal, mas que, segundo os especialistas<sup>40</sup> da criminalidade no país, causam os maiores problemas para a segurança pública. Preferencialmente serão analisados os dados relativos ao Estado e a Cidade do Rio de Janeiro, contudo, também serão usados dados relativos ao Brasil e a outros países com o objetivo de comparar e dimensionar o problema do Estado.

O CRIME DE HOMICÍDIO, pelo fato da vida ser o bem mais preciso, é considerado o mais nefasto para a sociedade. O homicídio é definido no art. 121 do Código Penal – Matar alguém. São duas palavras que se traduzem como a interrupção não natural da vida, por ação ou omissão de uma pessoa. O homicídio pode ser doloso, quando o agente tem a intenção de matar, ou culposo<sup>41</sup>, quando a morte ocorre em razão da negligência, imprudência ou imperícia do agente. Admite qualquer pessoa como agente ativo ou passivo. Todos os tipos penais no Brasil admitem situações especiais, definidas na parte geral do Código Penal, em que o agente da ação não responde pelo seu crime, como é o caso da Coação Irresistível (art 22), da Legítima Defesa (art. 25). A inimputabilidade penal (art. 26) isenta de pena as pessoas em razão de incapacidade mental temporária ou permanente. Os menores de dezoito anos também são considerados penalmente inimputáveis, ficando sujeitos às normas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente.

O homicídio é normalmente dimensionado pela quantidade de vítimas em relação à população residente em uma localidade, expressa pela razão [nº de homicídios/nº habitantes], assim como também pelos seus números absolutos. Segundo Filho, (Oliveira,2002:68): “Qualquer localidade que registre 3 homicídios ao ano por 10 mil habitantes estará entrando em fase grave de violência; acima de 5 já está em situação gravíssima [...] e acima de 7 está

---

<sup>40</sup> Beato (2006), Zaluar (2002), Cano (2002), Filho (2002), Soares (2002), Gall (2002), e outros.

<sup>41</sup> Tipo comum em acidentes de trânsito com vítimas fatais.

em fase crítica de perda de controle”. Dados da CESEC mostra a estatística dos homicídios, por regiões no Rio de Janeiro, com base em informações da Polícia Civil e IBGE.

De acordo com a tabela abaixo, os números absolutos de vítimas de homicídios dolosos no Estado do Rio de Janeiro foram de 112.447 pessoas, no período de 15 anos, entre os anos de 1990 e 2005. Somente na Capital, o número de mortos foi de aproximadamente 48.000 pessoas. A taxa de homicídio por cem mil habitantes, apesar de apresentar uma redução gradual, ainda encontra-se muito elevada, ocasionando inúmeras manifestações como a que ocorreu recentemente em Copacabana, para marcar os setecentos homicídios ocorridos no Rio de Janeiro no período de janeiro a março de 2007. A manifestação causou forte impacto nos moradores, turistas e toda a sociedade fluminense, tendo grande repercussão na mídia.

Tabela 1: Homicídios dolosos

	VÍTIMAS DE HOMICÍDIOS DOLOSOS				POPULAÇÃO RESIDENTE				HOMICÍDIOS POR 100.000 HABITANTES			
	CAPITAL	BAIXADA	INTERIOR*	ESTADO	CAPITAL	BAIXADA	INTERIOR*	ESTADO	CAPITAL	BAIXADA	INTERIOR*	ESTADO
1990	-	-	-	<b>7.858</b>	5.442.424	2.429.887	4.786.368	<b>12.658.679</b>				<b>62,1</b>
1991	3.467	2.197	1.854	<b>7.518</b>	5.480.768	2.890.607	4.436.331	<b>12.807.706</b>	63,3	76,0	41,8	<b>58,7</b>
1992	3.545	2.089	2.001	<b>7.635</b>	5.508.048	2.915.498	4.493.159	<b>12.916.705</b>	64,4	71,7	44,5	<b>59,1</b>
1993	3.733	2.040	1.947	<b>7.720</b>	5.547.033	2.955.460	4.562.786	<b>13.065.279</b>	67,3	69,0	42,7	<b>59,1</b>
1994	4.081	2.208	2.119	<b>8.408</b>	5.577.141	2.984.926	4.620.234	<b>13.182.301</b>	73,2	74,0	45,9	<b>63,8</b>
1995	3.744	2.457	2.237	<b>8.438</b>	5.606.497	3.013.660	4.676.262	<b>13.296.419</b>	66,8	81,5	47,8	<b>63,5</b>
1996	3.081	2.231	1.947	<b>7.259</b>	5.551.538	3.092.074	4.762.696	<b>13.406.308</b>	55,5	72,2	40,9	<b>54,1</b>
1997	2.852	2.005	2.066	<b>6.923</b>	5.569.181	3.143.876	4.842.600	<b>13.555.657</b>	51,2	63,8	42,7	<b>51,1</b>
1998	2.119	2.085	1.522	<b>5.726</b>	5.584.067	3.187.552	4.909.791	<b>13.681.410</b>	37,9	65,4	31,0	<b>41,9</b>
1999	2.361	1.852	1.675	<b>5.888</b>	5.598.953	3.231.265	4.977.140	<b>13.807.358</b>	42,2	57,3	33,7	<b>42,6</b>
2000	2.737	1.757	1.793	<b>6.287</b>	5.857.907	3.370.506	5.163.720	<b>14.392.133</b>	46,7	52,1	34,7	<b>43,7</b>
2001	2.437	1.820	1.906	<b>6.163</b>	5.902.587	3.427.366	5.248.950	<b>14.578.903</b>	41,3	53,1	36,3	<b>42,3</b>
2002	2.718	2.002	2.165	<b>6.885</b>	5.947.852	3.484.966	5.336.151	<b>14.768.969</b>	45,7	57,4	40,6	<b>46,6</b>
2003	2.574	2.134	1.916	<b>6.624</b>	5.993.707	3.543.316	5.424.490	<b>14.961.513</b>	42,9	60,2	35,3	<b>44,3</b>
2004	2.653	2.097	1.688	<b>6.438</b>	6.040.160	3.602.427	5.513.981	<b>15.156.568</b>	43,9	58,2	30,6	<b>42,5</b>
2005	2.406	2.005	2.209	<b>6.620</b>	6.087.219	3.662.309	5.604.638	<b>15.354.166</b>	39,5	54,7	39,4	<b>43,1</b>
	(*) Inclui Niterói, São Gonçalo e Maricá.			<b>TOTAL</b>	<b>112.390</b>				<b>Fonte: CESEC</b>			

Figura 1: 700 Cruzes em Copacabana

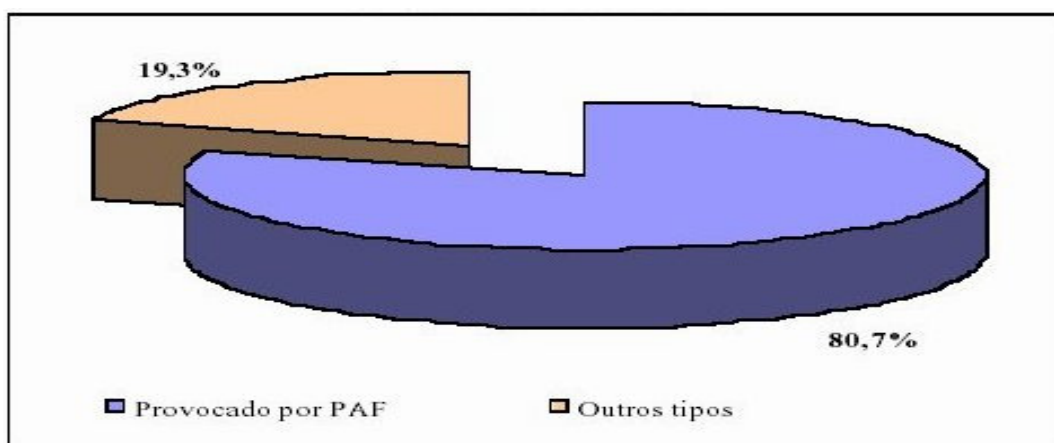


Quanto às vítimas, no caso do homicídio, Biscaia (2001:5)<sup>42</sup> afirma que “os crimes contra a pessoa, em especial os mais graves, os homicídios dolosos, vitimam, sobretudo, os mais pobres, principalmente os jovens de 15 a 24 anos ou de 14 a 29 (conforme o recorte etário), do sexo masculino e negros”. Zaluar (apud Oliveira,2002:75) argumenta que “calcula-se que 70% destas mortes violentas no Brasil atinjam adolescentes entre 15 e 17 anos”. Conforme salientaram Zaluar (2002) e Biscaia (2001), a população jovem é a mais vitimada pelo homicídio.

Ainda de acordo com Biscaia (2001:5) “o problema mais dramático na área da segurança é, portanto, o verdadeiro genocídio a que vem sendo submetida a juventude brasileira, especialmente a juventude pobre do sexo masculino e, em particular, os jovens negros”. Conforme ainda cita, a magnitude do problema é tão alta que está influenciando na estrutura demográfica da população brasileira, com déficit de jovens do sexo masculino, só compatível com sociedades que se encontram em guerra. Neste caso específico a taxa de mortalidade é de 239 homicídios por cem mil habitantes. Filho e Norman Gall , (apud Oliveira,2002:201) apontam um estudo da UNESCO que revela que “o Brasil está em terceiro lugar no mundo quanto aos índices de homicídios de pessoas na faixa etária de 15 a 24 anos, apenas atrás da Colômbia e da Venezuela. Nessa faixa etária, 48 jovens são assassinados no Brasil para cada um morto na Espanha ou Irlanda”.

ARMA DE FOGO<sup>43</sup> é o meio mais empregado para o extermínio das pessoas no Brasil. Segundo Filho e Norman Gall (apud Oliveira,2002:201) “No Brasil como nos EUA, os homicídios estão ligados à disseminação descontrolada de armas de fogo, usadas em 90% dos crimes de morte na Grande São Paulo”. Apesar de o homicídio poder ser cometido de diferentes formas e com a utilização de instrumentos impróprios, como facas, porretes, tesouras, drogas e outros meios, a arma de fogo, ou seja o instrumento próprio para defesa é o mais utilizado para o ataque das vítimas de homicídios. Essa a primeira conexão entre os crimes – homicídio e armas de fogo. O gráfico abaixo apresenta os dados relativos à utilização da arma de fogo (PAF) em crimes de homicídios no Estado do Rio de Janeiro.

Gráfico 2: Homicídios com armas de fogo – 1º semestre de 2005



Fonte: ISP

<sup>42</sup> Projeto Segurança Pública para o Brasil, do Instituto Cidadania e a Fundação Djalma Guimarães faz uma análise conceitual dos problemas relativos à questão da violência em todas as suas variáveis conjunturais e estruturais. Foi elaborado por uma comissão de especialistas em segurança pública sob a coordenação de Antonio Carlos Biscaia e a participação de Benedito Domingos Mariano, Luis Eduardo Soares e Roberto Armando Ramos de Aguiar – acesso em 12ago2005

<sup>43</sup> Um levantamento feito pela UNESCO, entre 2001 e 2003, em 57 países revelou que o Brasil ocupa a segunda colocação entre aqueles onde mais se mata por arma de fogo: são 19,54 mortos por grupo de 100 mil habitantes. www.jus2.uol.com.br - acesso em 14mar07

O TRÁFICO DE ENTORPECENTES: Quantos aos agentes ativos, segundo Zaluar (2002), 50 % das mortes por homicídio seriam atribuídas à ação de grupos de extermínio, 40% a grupos de traficantes e 8,5% à polícia. Está estabelecida a segunda conexão – homicídios/armas de fogo/tráfico de entorpecentes. Aliciação dos jovens pelo tráfico de drogas é apontada como sendo a principal causa que leva uma parte significativa desses jovens à morte precoce e violenta. Mas devem ser feitas ainda considerações sobre esses dois últimos. Nesse sentido uma constatação é inevitável: o Estado<sup>44</sup> do Rio de Janeiro não produz armas de fogo e a Capital sequer possui lojas autorizadas à comercialização de armas. As armas usadas por criminosos no Rio, são oriundas de contrabando ou produtos de roubo das armas legalizadas. Às polícias estaduais cabem a fiscalização do registro da arma, a repressão e apreensão das armas.

As drogas comercializadas pelas quadrilhas de narcotraficantes também têm origem externa. A maconha vem de plantações no Paraguai e nordeste brasileiro; a cocaína da Bolívia, Peru e especialmente Colômbia. Ou seja, tanto as armas quanto as drogas atravessam milhares de quilômetros dentro do território brasileiro, passando por diversos Estados sem que as demais polícias estaduais e federais tenham adotado medidas para a repressão desses crimes. A repressão dessas atividades ilícitas fica na maior parte das vezes sob a estrita responsabilidade da polícia fluminense.

Armas e drogas são dois dos maiores setores industriais do mundo, movimentando bilhões de dólares ao ano, cifras que por si só justificam os intensos investimentos nestes “setores” da economia. A Lei nº 6.368 de 21 de outubro de 1976, dispõe sobre medidas de prevenção e repressão do tráfico ilícito e o uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica. Uma característica interessante da Lei 6.368 é que ela não penaliza o consumo de substâncias proscritas, ou seja, uma pessoa que admite ter acabado de consumir uma droga qualquer e não pode ser penalizada pela justiça. O crime é portar a droga para uso, comercialização ou distribuição, mesmo que gratuita. Entre as diversas drogas<sup>45</sup> proscritas, as que causam maiores problemas para a segurança pública em razão da elevada incidência, assim como dos valores envolvidos e da organização para a sua comercialização são a cocaína, o crack, a maconha e o ecstasy. Os problemas gerados por essas substâncias para a segurança pública têm duas faces: a comercialização e uso.

A comercialização de substâncias entorpecentes por quadrilhas de narcotraficantes, especialmente a cocaína, considerada a droga mais ‘pesada’ disseminada no país, tornou-se o maior problema da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro a partir dos anos de 1980, quando, devido a maior repressão nos Estados Unidos e Europa, das rotas de tráfico oriundas dos países andinos, os traficantes passaram a utilizar rotas alternativas para comercialização da droga, incluindo o Brasil - grande exportador mundial, como uma ponte para dissimulação do verdadeiro conteúdo das mercadorias exportadas. Os excedentes do tráfico internacional, ou as sobras, passaram a ser disputados pelos traficantes locais. Na Cidade do Rio de Janeiro, a *necessidade* de se proteger dos rivais e dos confrontos com a polícia, levou os traficantes cariocas a importar armamentos de guerra, oriundos dos grupos guerrilheiros dos países andinos e de sobras de movimentos revolucionários na América Central. A partir desse

---

<sup>44</sup> Essa argumentação foi usada por um ex-governador do Rio de Janeiro, ao afirmar que o Estado não produzia armas de fogo, nem tampouco drogas como maconha e cocaína e se estas chegavam ao estado era por inépcia da Polícia Federal, instituição responsável pelo combate a estes crimes.

<sup>45</sup> Cocaína: Alcalóide extraído da folha da coca, planta nativa das regiões andinas do Peru (Houaiss); Crack - Variante do alcalóide da cocaína que por processo químico, transforma o sal em base. A maconha é extraída da cannabis sativa, cujo princípio ativo é o tetra hidrocanabinol; Ecstasy: 3-4 metilendioximetanfetamina é uma droga psicotrópica estimulante sintética, produzida em laboratórios clandestinos.

momento as facções criminosas<sup>46</sup> e as características geográficas da cidade do Rio de Janeiro, onde as favelas encasteladas circundam os bairros de classe média e alta da Zona Norte e Sul da cidade, favoreceram comercialização das drogas.

Os dependentes químicos gozam de direitos previstos na legislação e devem ser tratados como doentes que necessitam de cuidados especiais, todavia, o maior problema está no uso de substâncias por consumidores eventuais, que geram a maior parte das receitas do tráfico de drogas. Se a sociedade cobra dos órgãos componentes do sistema de justiça a repressão do tráfico de drogas, é imprescindível que a lei seja rigorosa também com quem, de alguma forma colabora com a disseminação das drogas, especialmente o usuário eventual. O pouco rigor da lei e a sensação de impunidade são estimulantes para o consumo da droga, pois o usuário sabe que irá responder a um crime de pequeno potencial ofensivo que não o levará a cadeia. Nesse aspecto, cabem algumas considerações:

Na década de 1930, a Lei Seca nos Estados Unidos proibiu a comercialização do uso de bebidas alcoólicas, o que gerou um tráfico forte em todo o território americano, especialmente nas Cidades de Nova York e Chicago, onde Al Capone, o mais famoso *gangster* americano reinou até ser preso pelo fisco. Como se nota, o problema foi a interferência do Estado nos hábitos da sociedade tentando proibir uma conduta (o consumo do álcool) culturalmente aceito. A proibição legal foi rejeitada pelas pessoas e fez a fortuna ilegal de muita gente. Se um hábito culturalmente aceito é proibido pelo Estado existe a forte tendência das pessoas se recusarem a cumprir o mandamento legal. O consumo de chá de folhas de coca nos países andinos não é criminalizado, conseqüentemente o plantio da coca também não. Nos países de religião Mulçumana, como a Arábia Saudita, a comercialização de álcool é totalmente proibida, mas a tradição religiosa do povo permite ao Estado impor esta proibição.

Fazendo uma analogia com o Brasil, se o consumo de drogas é penalizado brandamente pode se supor que este é um hábito culturalmente aceito, e logo, o Estado deve procurar estabelecer uma forma legal de abastecer o mercado com as drogas necessárias para o consumo dos usuários, porque de outra forma, estará fazendo a fortuna ilegal de muitas pessoas e gerando todos os problemas já conhecidos dos confrontos de traficantes com grupos rivais e com a polícia. Por outro lado, se o tráfico de drogas é o maior problema de segurança interna da sociedade e o uso de substâncias entorpecentes é um hábito contrário aos costumes culturais, todos os envolvidos de alguma forma com essa prática deveriam ser, veementemente responsabilizados, isto porque o traficante obtém as receitas para compra de drogas e armamentos, da venda para os consumidores, ou seja, os consumidores é que financiam o tráfico de drogas. Baseando-se nessas argumentações expostas pode-se concluir que fica muito difícil o controle e a repressão, pelos órgãos componentes do sistema de justiça criminal, do tráfico de entorpecentes, enquanto o objetivo for apenas reprimir os ‘trabalhadores’ do tráfico, deixando os ‘financiadores’ fora do circuito e sempre dispostos a pagar pelo serviço.

A última conexão entre os crimes analisados é apontada por Biscaia (2001).

Os crimes que têm essa origem não são apenas os homicídios que decorrem das rivalidades entre os grupos varejistas. Os roubos à mão armada, os roubos seguidos de morte, os seqüestros, em todas as suas variações, os roubos a residências, bancos e ônibus, os roubos e furtos de veículos, os roubos de cargas, todas essas práticas são estimuladas e, em muitos casos, viabilizadas pela disponibilidade de armas, traficadas por iniciativa e financiamento dos mercadores de drogas (Biscaia 2001:7).

---

<sup>46</sup> Foram criadas pelos presos nos presídios do Estado para autoproteção, mas com o tempo extrapolaram as suas atividades para fora dos muros dos presídios. Comando Vermelho (CV); Falange do Jacaré (extinto); Terceiro Comando; Amigo dos Amigos (ADA)

OS CRIMES VIOLENTOS CONTRA O PATRIMÔNIO, em especial o roubo e sua variante, a extorsão, definidos pelos art. 157 e 158 do Código Penal são crimes que mantém conexão direta com as armas de fogo; instrumentos usuais para a submissão da vítima; e com o homicídio da vítima (latrocínio) ou do próprio agente pela polícia ou pela vítima (neste caso revestidos de excludentes de ilicitude); e ainda conexões próximas com o tráfico de drogas, visto que, em muitas circunstâncias, ocorre o deslocamento dos membros das quadrilhas de narcotraficantes para as atividades de roubo, em razão de repressão da polícia nos locais de venda de drogas, ou em outros casos, para a capitalização dos criminosos com o objetivo de financiar a compra de drogas e mais armamento.

As vítimas preferencias nos crimes contra o patrimônio deveriam ser, segundo Biscaia (p5:2001) “os estratos sociais superiores”. Em razão de tratar-se de um crime cuja motivação é financeira, as classes sociais mais abastadas seriam os alvos preferenciais, diferenciando do homicídio, em que os pobres são as principais vítimas. Contudo, como será oportunamente demonstrado no próximo tópico, os crimes violentos contra o patrimônio atingem menos os estratos superiores da sociedade e os bairros mais nobres da Zona Sul da Cidade do Rio de Janeiro do que os bairros de classe média e baixa, localizados nas Zonas Norte e Oeste da cidade. Presume-se que em razão do maior poder de articulação política das vítimas e do acesso aos meios de comunicação para a denúncia das ocorrências e conseqüente mobilização da opinião pública, os crimes violentos contra o patrimônio tornam-se tão contundentes quanto os crimes de homicídios. Afinal, a morte de um jovem, supostamente envolvido com atividades ilícitas, especialmente o tráfico de drogas, não pode ter uma atenção maior do que a violência ocorrida em um roubo contra um membro dos estratos superiores da sociedade, no máximo um peso igual. A importância dessa constatação se dá quanto à disponibilidade de recursos estatais empregados pela polícia, para o controle, prevenção e repressão dessas modalidades criminosas. A tabela abaixo dimensiona o problema dos crimes violentos contra o patrimônio no Estado do Rio de Janeiro.

Tabela 2: Crimes violentos contra o patrimônio – RJ – período 1999 a 2005

CRIMES VIOLENTOS CONTRA O PATRIMÔNIO REGISTRADOS PELA POLÍCIA CIVIL								Varição %
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	1999 a 2005
ROUBO DE VEÍCULO	27.570	27.728	28.099	34.432	33.591	32.628	33.512	21,55
ROUBO DE CARGA	3.172	3.391	3.323	3.074	3.463	2.708	2.161	-31,87
ROUBO A TRANSEUNTE	13.202	19.219	14.498	19.053	17.884	22.256	36.080	173,29
ROUBO EM COLETIVO	7.688	8.305	5.175	5.175	4.653	5.196	7.469	-2,79
ROUBO EM ESTAB. COMERCIAL	5.078	5.364	6.500	7.081	7.532	6.163	5.022	-1,10
ROUBO A RESIDÊNCIA	1.333	1.409	1.425	1.751	1.927	1.798	1.758	31,88
ROUBO A INSTITUIÇÃO FINANCEIRA	274	168	164	124	56	37	20	-92,70
LATROCÍNIO (Vítimas)	149	200	245	193	179	185	210	40,94
EXTORSÃO (Registros)	353	ND	ND	ND	711	1.158	2.220	528,90
EXTORSÃO MEDIANTE SEQÜESTRO	18	5	9	24	15	10	10	-44,44
SEQÜESTRO-RELÂMPAGO*	-	-	-	-	26	31	110	323,08
TOTAL DE ROUBOS REGISTRADOS**	76.521	89.249	97.973	114.720	118.998	111.206	114.259	49,32
TOTAL DE CRIMES VIOLENTOS CONTRA O PATRIMÔNIO***	76.892	ND	ND	ND	119.750	112.405	116.599	51,64

Fonte: ISP

Observa-se pela tabela que os crimes contra o patrimônio no Estado do Rio de Janeiro tiveram um crescimento de 51,64% no período de sete anos com destaque negativo para o crime de extorsão com 528,9%; a extorsão mediante seqüestro momentâneo da vítima (seqüestro relâmpago) com 323,08%; e roubo a transeunte com 173,29%. O latrocínio, o roubo a residência e o roubo de veículos apresentaram um crescimento menor, ainda sim

muito alto. Os crimes de roubo a instituição financeira (-92,7%) e extorsão mediante seqüestro (-44,44%) foram os que apresentaram a maior redução.

A ESTRATÉGIA EMPREGADA PELA POLÍCIA para o controle desses crimes é o policiamento ostensivo preventivo por meio da tática de patrulhamento motorizado, executado pela Polícia Militar e pela repressão criminal após a ocorrência do crime, executado pela Polícia Militar e pela Polícia Civil, já analisada nos tópicos anteriores. O grande problema é que essa estratégia não funciona na maioria das regiões da cidade do Rio de Janeiro e do Estado, isto porque, não é possível, nem razoável, a alocação de policiamento ostensivo em número suficiente para produzir segurança de forma equitativa a toda sociedade, nem tão pouco a repressão criminal é efetiva em termos de dissuasão do crime. Isto acarreta uma cobrança intensa da sociedade que aponta, exatamente, as táticas empregadas pelas polícias como deficitárias em termos de retorno para a segurança. A cobrança se traduz em maior demanda de efetivo (e gastos) para emprego em patrulhamento ostensivo, por um lado e maior eficiência e eficácia das medidas repressivas visando à diminuição da impunidade, por outro. Os argumentos empregados são: (1) falta de policiais para a execução do patrulhamento ostensivo preventivo; (2) a polícia não investiga os crimes tornando a impunidade extremamente alta.

Quanto ao primeiro argumento pode-se contrapor que os crimes de homicídio e violentos contra o patrimônio, na grande maioria são dinâmicos e instantâneos, ocorrendo em frações de tempo muito reduzidas e sujeitos a deslocamentos espaciais. Mesmo os crimes de tráfico de drogas e porte de armas, considerados permanentes, também apresentam, em menor proporção, características dinâmicas, pois existe a possibilidade de deslocamento espacial dentro das localidades onde ocorrem. Com isso, torna-se difícil prevenir estes delitos pelo simples fato de criminosos deslocarem suas atividades para locais menos policiados. E mesmo a polícia prevendo essa possibilidade, os criminosos estão sempre um passo a frente. A prevenção é débil nestes termos e a reação é sempre tardia, indicando que a tática de patrulhamento ostensivo não é apropriada para a prevenção desses delitos.

Quanto ao segundo, deve-se admitir que realmente a impunidade é a principal causa da incapacidade crônica do Estado prevenir a ocorrência do delito, por meio da polícia e dos demais componentes do sistema de justiça criminal. Conforme argumenta Lemgruber (apud Oliveira, 2001:162) “Em média, 82% dos homicídios<sup>47</sup> no Estado do Rio de Janeiro ficam absolutamente impunes. Apenas 10 % dos autores de homicídios cometidos no Rio de Janeiro chegam a ser denunciados pelo Ministério Público”. A explicação é simples: se a prevenção do delito está baseada na lei e na sua aplicação pelo sistema de justiça criminal, a impunidade fere frontalmente o princípio da dissuasão, oriundo da oportunidade de aplicação exemplar da lei, sendo a principal causa dos expressivos índices de criminalidade e o principal problema de ordem conjuntural.

A IMPUNIDADE, apesar de ser considerada a grande causa da violência criminal na estratégia de controle da ordem e prevenção do delito baseada, exclusivamente, no sistema de justiça criminal e na repressão policial, por outro lado ela é consequência de uma cultura social que não colabora com a polícia; de um sistema legal que aumenta a probabilidade da impunidade em razão da duplicidade de procedimentos (inquisitorial e processual) e dos inúmeros recursos e artifícios que a lei estabelece em defesa do acusado. O problema então não é apenas da polícia, mas de todo o sistema legal do país.

---

<sup>47</sup> Apenas 2,5% dos crimes de autoria desconhecida foram resolvidos pela polícia e muitas delegacias não registraram a resolução de crime algum no ano inteiro de 1997 [São Paulo]. O grau de resolução de crimes reportados é de 58% no Japão, 22% nos Estados Unidos, 35% na Grã-Bretanha e 45% no Canadá - Filho e N Gall (Oliveira, p 208:2002).

Geraldo Brenner<sup>48</sup> (2007) cita os estudos de Erling Eide publicados em Oslo (1997), sob o título *Economics of Criminal Behavior*, que explicam a ocorrência dos crimes com base na teoria econômica. Estes estudos demonstram o peso que a impunidade tem sobre a quantidade de crimes em uma sociedade, partindo do pressuposto que o criminoso avalia a sua expectativa de lucro em comparação com os riscos ou custos do “negócio”. Para essa teoria, o maior custo do criminoso, no curto prazo é ser preso pela polícia e, posteriormente, ser julgado e condenado pela justiça, cumprindo pena por seu crime. Se a probabilidade for grande, ou seja, os custos em curto prazo forem demasiadamente altos, os criminosos vão avaliar se o crime ainda compensa (como tem ocorrido no Brasil), comparando com os retornos a médio e longo prazo do trabalho honesto. Geraldo Brenner (2007), argumenta que:

Erling Eide (1997) revisou criteriosamente 118 estudos econométricos (regressões múltiplas) realizados na Europa e América do Norte. As variáveis que representam crime são tidas como dependentes da variação observada nas variáveis de dissuasão, tipo probabilidade de ser preso e condenado de alguma forma, ao realizar um evento intempestivo (**P**), e tamanho ou severidade da multa (**f**) ou de outra penalidade mais adequada para delitos mais violentos, como tempo de isolamento social, para repensar seu estilo de vida (**S**). Ele obteve os seguintes valores para as elasticidades médias das variáveis de dissuasão: -0,7 para **P**, e -0,4 para **f** ou **S**. Isto significa que a experiência empírica internacional diz que existe um efeito médio, com alguma defasagem de tempo ocorrido (dois ou três anos), depois das mudanças efetivas das políticas de combate ao crime, que 100% de aumento em **P** geram algo em torno de 70% de queda na criminalidade, o que é um efeito impressionante. Também, se **f** ou **S** aumentarem 100%, a criminalidade vai diminuir em torno de 40% ou algo próximo a isto. A teoria da dissuasão é uma versão especial do princípio econômico geralmente aceito (e factualmente comprovado), de que a elevação do preço dos bens e serviços reduz a quantidade demandada dos mesmos (salvo anomalias).

Com base nestes argumentos pode-se afirmar, categoricamente, que a impunidade é a grande causa dos problemas conjunturais da violência pois indicam aos criminosos, independente dos seus ganhos, que os custos ainda são muito pequenos e por isso ainda vale a pena investir na carreira criminosa, comprovando o editorial da Revista Veja (p.10). Biscaia (2001) cita que:

Todas essas expressões da violência se alimentam reciprocamente: a impunidade promove injustiças, que estimulam crimes, que geram gastos, difundem a cultura do medo, condicionam a redução de investimentos e ameaçam a indústria do turismo (entre outras), o que, por sua vez, exerce impacto negativo sobre o nível de emprego e amplia a crise social. (Biscaia, 2001:5)

Ou seja, a impunidade extrapola os limites dos problemas conjunturais da violência e incide sobre os problemas de ordem estrutural, ampliando-os.

OS PROBLEMAS DE ORDEM ESTRUTURAL que causam a violência são bem conhecidos e frequentemente discutidos em todos os segmentos sociais e políticos. Os problemas estruturais que causam a violência são decorrentes da incapacidade do Estado e da sociedade administrar, efetivamente, as instituições disciplinadoras do indivíduo, que tem por objetivo moldar o caráter da pessoa no processo de socialização e integração. São problemas que fogem a capacidade de resposta da instituição policial. Nestes termos a família, a educação escolar e os grupos informais assumem um papel preponderante na formação das pessoas, segundo os padrões morais e éticos vigentes na sociedade, que se consolidam por meio de suas leis. Os problemas relativos à distribuição da renda nacional, a pobreza, a maior ‘justiça social’, e o acesso a empregos, viriam em um segundo nível de importância. Sem a

---

<sup>48</sup> <http://www.coreconrs.org.br/crime.htm> Acesso em 14mar07



formação moral e ética básica proporcionada pela família, escola e grupos informais, as demais variáveis exógenas não teriam a capacidade de influir de maneira efetiva no controle da ordem e prevenção do delito. Analisando *en passant* os problemas estruturais do Brasil, observam-se inúmeras dificuldades e distorções em cada um desses campos.

NO CAMPO SOCIAL, apesar das taxas de crescimento vegetativo serem medianas e terem decaído nas últimas décadas, determinadas localidades apresentam altos índices de natalidade. Nos grandes centros urbanos esse fenômeno<sup>49</sup> é mais notado em favelas, onde jovens ainda adolescentes, estão dando a luz a bebês sem reunir as mínimas condições para educar essas crianças, e com agravante de interromper o seu ciclo de formação e engajamento no mercado de trabalho, perpetuando o ciclo de miséria. Contudo, o maior problema para a segurança é a “degradação de valores morais” da sociedade.

O país atravessa uma grave crise moral. Para melhor compreensão do problema pode ser tomado como exemplo, a exibição do programa chamado “Você Decide” da Rede Globo entre os anos de 1992 e 2000, em que os expectadores eram convidados a decidir, por meio de ligações telefônicas, o final de uma estória encenada por artistas. Em alguns episódios o público era conclamado a discutir valores e escolher um final entre dois possíveis: (1) dentro dos padrões morais e éticos benéficos a coletividade: (2) dentro dos interesses individuais do personagem, mas nocivos para sociedade. Em um desses episódios, a estória apresentada era sobre um sargento da polícia militar que passava por dificuldades financeira (comum a todos os policiais, e a maioria da população brasileira). Na estória o sargento havia recuperado a res-furtiva do roubo de uma instituição, no valor de alguns milhares de reais em espécie. O povo foi chamado a decidir se o sargento da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, personagem da ficção, deveria ou não devolver o produto do roubo. Para surpresa dos mais incautos, o povo decidiu que o sargento não deveria devolver o dinheiro que tinha encontrado e estava em seu poder. Essa decisão tomada por milhares de expectadores, mesmo não podendo ser considerada uma amostra representativa da sociedade, tem um peso considerável, a ponto do Presidente da República na época, Fernando Henrique Cardoso, manifestar o seu desalento.

OS PADRÕES MORAIS de uma sociedade são algo relativo, não se pode comparar com outras sociedades. Para Laraia (2005:20) “o comportamento dos indivíduos depende de um aprendizado, de um processo que chamamos de endoculturação” e complementa afirmando que “o homem é o resultado do meio cultural em que foi socializado. Ele é um herdeiro de um longo processo acumulativo, que reflete o conhecimento e a experiência adquirida pelas numerosas gerações que o antecederam”. A cultura é “um conjunto de mecanismos de controle, planos, receitas, regras, instruções para governar o comportamento”. Por isso cada povo tem sua cultura, e não existe melhor nem pior, mas apenas diferenças. A maior consequência para a degradação moral da sociedade é aceitar como normais fatos, absolutamente, imorais. A corrupção, por exemplo, tornou-se endêmica, atingindo todos os níveis do funcionalismo público, mas corrupção possui dois agentes – o passivo (o funcionário público) e o ativo (o agente corruptor - a população), o que se pode concluir é que se o país tem altos índices de corrupção é porque ela é moralmente aceita pela sociedade. A corrupção ocasiona perdas de investimentos externos diretos no Brasil e um prejuízo estimado entre 25 a 40 bilhões de reais por ano aos cofres públicos, segundo dados da Secretaria de

---

<sup>49</sup> A taxa de 2,1 filhos por mulher no Brasil em 2003; taxa de 1,9 filhos por mulher para a Cidade do Rio de Janeiro em 2000. As mulheres residentes na cidade tem uma taxa de 1,7 filhos e as moradoras em favelas taxas de 2,6 filhos em média. ALVES J. E. D., S CAVENAGHI A fecundidade no Rio de Janeiro. [www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/afecundidaderj\\_favelacidade](http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/afecundidaderj_favelacidade) Acesso em 02mar07. O Governo Federal e o Governo do Estado do Rio de Janeiro estão alinhados na política de controle da natalidade, apesar da resistência de setores conservadores da sociedade, especialmente a Igreja Católica Romana.

Direito Econômico divulgadas pela Agência de Notícias do Ministério da Justiça<sup>50</sup> em 30 de maio de 2007.

A LEI deve refletir os padrões morais da sociedade, caso contrário se tornará inócua. No Brasil ocorre a prevalência do direito positivo, ‘vale o que está escrito no texto legal’, ou em outras palavras, *dura lex, sed lex* (a lei é dura mas é a lei). Os legisladores procuram estabelecer leis regulando toda a vida social de modo a diminuir as possibilidades de decisões discricionárias. Em razão disso, existe um excesso de leis<sup>51</sup> regulando todos os aspectos da sociedade brasileira. A maior dificuldade é equilibrar um regime legal teoricamente igualitário com uma sociedade estruturalmente hierarquizada. Suas leis são reflexos dessa ambigüidade. São leis universais pois são iguais para todas as pessoas, contudo nem todos são iguais perante a lei<sup>52</sup>. E, mais grave, segundo Damatta (1985:69) “a obediência às leis configura na sociedade brasileira uma situação de pleno anonimato e grande inferioridade. Normalmente é um sinal de ausência de relações”, pois o cidadão no Brasil é a pessoa destituída de relações que está sujeita aos rigores da lei.

No sistema social brasileiro, então, a lei universalizante e igualitária é utilizada freqüentemente para servir como elemento fundamental de sujeição e diferenciação política e social. A célebre expressão “você sabe com quem está falando?”, imortalizada por Damatta (1985), além de imoral, reflete a intenção do cidadão contornar os rigores da lei, evocando a sua condição de indivíduo com “direitos especiais”, em razão de sua rede de relações. Outro grave problema é que o excesso de leis e a possibilidade de uma infinidade de recursos no campo da justiça que acarretam uma morosidade excessiva no andamento dos processos. Logo, o respeito às leis torna a pessoa um cidadão de classe inferior e as pessoas, conseqüentemente, relutam em cumprir a lei e com isso os objetivos propostos pelas normas legais perdem seu valor na tentativa de organizar o espaço social e estabelecer a ordem.

NO CAMPO DA EDUCAÇÃO o Brasil apresentava altos índices de analfabetismo<sup>53</sup> a menos de trinta anos atrás e para diminuir essa defasagem do ensino, investiu na universalização da educação. Contudo, não preservou a qualidade do ensino público, comprometendo todas as chances de ascensão social que a educação pode proporcionar às classes menos favorecidas, formando um exército de analfabetos funcionais<sup>54</sup> e totalmente despreparados para uma economia de mercado globalizada. O êxodo escolar<sup>55</sup> na rede pública de ensino é outro grave problema, com uma pequena porcentagem de jovens conseguindo

---

<sup>50</sup> O dano estimado ao erário causado por este crime pode variar entre R\$ 25 a R\$ 40 bilhões por ano, levando em consideração que os cartéis geram sobrepreço médio de 25 a 40%. Aproximadamente um terço das compras públicas pode ser objeto de cartéis. <http://www.mj.gov.br/sde/noticias.htm>>acesso em 20jun07.

<sup>51</sup> O projeto de consolidação da legislação federal tem como meta selecionar 10,5 mil leis das quase 28 mil identificadas, que serão transformadas em apenas 500. A intenção é reduzir o excessivo número de leis no País. [www.previdenciasocial.gov.br](http://www.previdenciasocial.gov.br)– acesso em 14mar07

<sup>52</sup> KANT, R. L. (p1 e 3:1994). No Brasil, uma ordem constitucional igualitária é aplicada de uma maneira hierárquica pelo sistema judicial. Diferentes tratamentos legais são dispensados às mesmas infrações, dependendo da situação social ou profissional do suspeito. A combinação de princípios constitucionais igualitários e sistema hierarquizado pode ser considerada como um exemplo do que os antropólogos brasileiros chamam de dilema brasileiro: a existência paradoxal de uma ideologia formal igualitária e uma ordem social hierarquizada (DAMATTA, 1979).

<sup>53</sup> O levantamento de 2004 constatou uma taxa de analfabetismo de 11,4% entre pessoas com 15 anos ou mais de idade (15.106.485 pessoas). [www.meb.org.br](http://www.meb.org.br)– acesso 14mar07

<sup>54</sup> Apenas 25% da população brasileira entre 15 e 64 consegue ler e escrever plenamente. Os outros 75% apresentam muita dificuldade ou nenhuma habilidade na leitura e na escrita. É o que atesta a terceira pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope) no Brasil sobre analfabetismo funcional e absoluto. <http://www.educacional.com.br>- acesso em 14mar07

<sup>55</sup> No Brasil, o problema da repetência costuma ser associado também ao da evasão. Os dados do MEC mostram que o aumento do número de estudantes que abandonaram a escola foi maior no ensino médio. A taxa de evasão, que em 1997 estava em 5,2%, aumentou para 8,3% em 2001. [www1.folha.uol.com.br](http://www1.folha.uol.com.br)>acesso em 14mar07

concluir, ao menos, o ensino médio. As universidades públicas também passam por inúmeras dificuldades, especialmente financeiras e a insatisfação é generalizada (professores, funcionários e alunos), o que acarreta inúmeras greves anualmente, prejudicando a qualidade do ensino.

A educação é fundamental no processo de civilização da pessoa pois permite *enxergar* a realidade em todas as suas matizes; permite o raciocínio claro e aumenta a possibilidade de escolher a melhor opção de vida, o melhor caminho a seguir, a melhor alternativa entre as propostas; melhora a avaliação do indivíduo sobre todas as questões que lhe são pertinentes; liberta o ser humano do ostracismo que a ignorância impõe. A educação permite à pessoa alcançar a maior fonte de riqueza, no atual estágio de desenvolvimento econômico da humanidade – o conhecimento. A educação ‘agrega valor’ ao indivíduo. A educação é a forma mais simples, adequada e barata de socialização da pessoa, pois aumenta a sua integração à sociedade, diminuindo assim, os riscos de desvios e os conseqüentes custos da não integração e da desagregação social provocados pelo crime.

NO CAMPO ECONÔMICO o país apresenta enormes contrastes e disparidades, característicos de um desenvolvimento econômico tardio e disforme, com ultraconcentração de renda<sup>56</sup>. O país em menos de meio século passou de uma economia eminentemente agrária, com a maior parte da população vivendo nos campos para uma economia industrial urbana, acarretando um grande êxodo da população do campo para as cidades, provocando o crescimento desordenado e a proliferação de favelas<sup>57</sup> nos grandes centros urbanos, como São Paulo e Rio de Janeiro. A necessidade de crescimento acelerado, também representou o endividamento do país, pois o Brasil obteve a maior parte dos recursos para investimentos, externamente, fazendo uma dívida que atravessa gerações. Hoje, todavia, apresenta um crescimento econômico pífio<sup>58</sup>. O Estado concentra mais de 30% do produto interno bruto (PIB), mas a distribuição de renda é vergonhosa, pois os impostos indiretos são cobrados de todos os produtos e serviços, atingindo, indistintamente, ricos e pobres. No Brasil as estimativas indicam que o desemprego é de cerca de 12% pelos dados do IBGE (2006) e grande parte das oportunidades de emprego está na economia informal, aprofundando a crise na seguridade social<sup>59</sup>, que por sua vez também é uma lástima.

Sintetizando, o Brasil apresenta distorções econômicas graves, com uma ínfima parcela da população com alto padrão de vida e cerca de quase um terço da população (43 milhões de pessoas) vivendo abaixo da linha da pobreza<sup>60</sup>. O crescimento econômico está muito aquém das necessidades do país, assim como a distribuição de renda. Está ocorrendo um visível achatamento do poder de compra da classe média, especialmente a representada pelos funcionários públicos, em razão da minimização do Estado e, em contrapartida, o

---

<sup>56</sup> Estima-se que 10% da população se aproprie de 50% da renda nacional. Gini — O índice de Gini, que mede internacionalmente a distribuição de renda, está em 0,6 no Brasil, segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio (PNAD), de 1998. Quanto mais próximo de 1, mais desigual é a distribuição da renda no país. Piores que o Brasil no mundo, só a República Centro-Africana e Suazilândia, com 0,61, e Serra Leoa, com 0,63. Todos os outros 150 países considerados no índice de desenvolvimento humano das Nações Unidas têm Gini menor que 0,60. [www.congressonacional.com.br - 17 de junho de 2000, acesso em 23mar07].

<sup>57</sup> A organização espacial das cidades é fundamental para dotar os meios de controle social do conhecimento físico da área de atuação. O surgimento das favelas dificulta a ação da polícia, não só porque se encontra em um plano elevado (encasteladas), mas sobretudo porque não se tem ponto de referência comum às cidades. Os policiais se perdem entre becos e vielas. As favelas são eminentemente iguais nas suas formas, cores, culturas, problemas, sendo considerado um local inóspito para os policiais.

<sup>58</sup> Em média menos de 3% nos últimos anos, que representa metade da média mundial e um quarto dos países em desenvolvimento como China e Índia.

<sup>59</sup> O déficit nas contas da Previdência somou R\$ 42,067 bilhões no ano passado, um aumento de 11,9% com relação a 2005, Cláudia Dianni [www1.folha.uol.com.br](http://www1.folha.uol.com.br). >Acesso em 23mar07.

<sup>60</sup> [www1.folha.uol.com.br](http://www1.folha.uol.com.br). >Acesso em 23mar07.

aumento do poder de compra das classes mais baixas é ainda insipiente. A desestruturação econômica vivida pelo Brasil nos últimos trinta anos, especialmente a partir da moratória de 1982, repercute na ordem social especialmente pela incapacidade de absorção das novas gerações que anualmente ingressam no mercado de trabalho. A ociosidade provocada pela falta de emprego, aliado ao desconhecimento provocado pela carência da educação, e somado a perda de valores morais, são fatores que potencializam as tendências criminosas.

NO CAMPO POLÍTICO, de onde se espera a solução para todos esses problemas, as crises institucionais e escândalos envolvendo os principais atores da política nacional se tornaram corriqueiras, banais, assim como a impunidade, tornando-se desnecessários maiores comentários.

A POBREZA merece uma análise especial pois a má distribuição da renda nacional e as profundas desigualdades sociais são apontadas como um dos principais fatores associados à criminalidade. Kant (1994:62) faz uma síntese sobre o consenso de especialistas (delegados, advogados, promotores, juízes), em torno das causas da criminalidade. De acordo os profissionais ligados ao sistema de justiça criminal, a criminalidade violenta:

Resulta da pobreza no ambiente urbano, onde a anomia e a desorganização social aprofundam o contraste entre o rico e o pobre. Vivendo ao lado dos ricos nas grandes concentrações urbanas, o pobre torna-se mais cômico de sua pobreza. Suas necessidades econômicas crescem pela contemplação dos produtos industrializados da civilização que estão no comércio e são amplamente difundidos pela mídia e largamente adquiridos e ostentados pelos ricos. Como as expectativas dos pobres não podem ser satisfeitas eles se tornam criminosos, furtando o que não podem comprar.

O senso comum também aponta a pobreza como um dos fatores componentes da violência estrutural da sociedade brasileira. Kahn (2002) apresenta, em uma tabela, o resultado de pesquisas de opinião sobre as causas da violência realizadas por instituições diferentes em três épocas distintas:

Tabela 3: Pesquisa de opinião sobre as causas da violência

<b>IDESP: 1988</b>		<b>DATAVALE: 2001</b>		<b>ILANUD: 2002</b>	
Na sua opinião, qual é o principal responsável pela violência continuar?	%	Causas da criminalidade	%	Principal responsável pela criminalidade	%
A pobreza do país	20	Desemprego	40	Trafico de drogas	32
A crise econômica	14	Tráfico de drogas	22,8	A pobreza do país	28
A Justiça pouco rigorosa	10	Falhas na educação	7,4	A crise econômica	19
A atuação política	8	Ausência de políticas sociais	6,9	A justiça pouco rigorosa	14
O tráfico de drogas	8				

Fonte: Kahn (2002:69)

Segundo Kahn (2002:69) “A pobreza do país e a crise econômica são responsabilizadas por todos pela criminalidade no país, independentemente de renda ou escolarização”. Ainda de acordo com este autor, a desigualdade entre as classes presentes em um mesmo espaço, provoca maiores problemas do que a pobreza generalizada. Ele cita que “A abundância, ademais, faz freqüentemente com que aumentem as diferenças relativas entre as classes sociais, mesmo que todas estejam em patamares mais elevados de riqueza, despertando frustração e cobiça – em contraste com os locais onde a pobreza é comum a todos”. Essa assertiva justifica a análise exposta por Kant (1994) decorrente da percepção dos profissionais ligados ao sistema de justiça criminal. Justifica também o fato de que regiões do Brasil onde a pobreza é bem maior, como alguns estados do nordeste, não apresentem taxas

criminais tão elevadas quanto os grandes centros urbanos. A pobreza difusa por toda a sociedade não desperta o sentimento de injustiça e desigualdade como ocorre quando ela está permeada pela riqueza, fato característico da cidade do Rio de Janeiro, onde mesmo as áreas nobres da cidade apresentam bolsões de miséria, ao contrário de São Paulo, onde a pobreza está dispersa nos bairros da periferia. Em razão disto, Kahn (2002:64) recomenda que para atenuar a criminalidade “os investimentos preventivos e repressivos fossem redirecionados não para os Estados mais pobres do país, mas antes para as camadas mais pobres que sobrevivem nas franjas dos estados mais desenvolvidos, como São Paulo e Rio”.

Esses argumentos possuem uma lógica coerente, contudo Alba Zaluar (apud Oliveira,2002:78) argumenta contrariando o exposto. Cita que “Apontar a causa da violência na pobreza, desigualdade ou exclusão, argumento repetidamente utilizado na defesa dos pobres, acabou por justificar a preferência, carregada de suspeitas prévias, que o policiais têm pelos pobres”. Para ela isso reduz o homem à condição de “*Homo economicus*, comandado exclusivamente pela lógica mercantil do ganho e a necessidade material, pois baseia-se no pressuposto utilitarista de que, movido pela necessidade, o homem agiria para sobreviver”. Zaluar (apud Oliveira,2002:76) justifica sua assertiva afirmando que:

A evolução da pobreza nas últimas décadas não sustenta a tese que explica o aumento da criminalidade pela miséria apenas. O percentual de pobres entre os pobres que optam pela carreira criminoso é baixo: menos de 1% em relação ao total da população de um bairro pobre pesquisado.[...] Não convém esquecer que, apesar da enorme desigualdade que existe neste país, são poucos os jovens pobres que enveredam pela carreira criminoso.

Embora a criminalidade não seja exclusiva das classes mais pobres da sociedade, pois a corrupção e os crimes do ‘colarinho branco’, são típicos das classes superiores e exigem, antes de tudo, o conhecimento restrito a elas. E, não obstante o fato de que o roubo a transeunte em uma rua qualquer da cidade, por um ladrão ‘pé de chinelo’, prejudica muito menos a sociedade do que os desfalques milionários na Previdência, apenas para citar como exemplo, refletindo por toda a sociedade as suas conseqüências. A criminalidade violenta, restrita aos criminosos menos sofisticados, que usa esse expediente para subjugar suas vítimas, está, normalmente, associada às classes mais pobres, tanto que a ocorrência de crimes violentos associados a jovens de classe média são sempre divulgados com certa surpresa, como se estes não cometessem crimes.

Em suma, são inúmeras variáveis que acarretam os problemas estruturais da sociedade brasileira, desestabilizando a ordem e comprometendo a segurança pública. Variáveis estas, que levam, especialmente, os jovens a ingressar no ‘mundo do crime’.

Aliciação dos jovens pelo tráfico de drogas é apontada como sendo a principal causa que leva uma parte significativa desses jovens à morte precoce e violenta. A carência de autoestima e a invisibilidade social, conseqüência da desestruturação da família, da comunidade, da escola, dos grupos e associações de esporte, aliadas à falta de capacidade para ocupação em emprego formal e integração no mercado de trabalho, facilitam a cooptação dos jovens pelo tráfico. Biscaia (2001:5) esclarece que a violência se apresenta de muitas formas, todas elas extremamente perniciosas para a sociedade. Um governo democrático deve primar para corrigir esses problemas.

Um governo comprometido com a justiça e o exercício da ética na política, determinado a aprofundar a democracia, incorporando os brasileiros mais pobres à cidadania plena, estendendo a todos os homens e mulheres de nosso país os direitos civis e os benefícios do Estado de Direito Democrático, terá de dedicar-se com prioridade ao combate à violência, em todas as suas formas. Da fome à tortura, do desemprego à corrupção, da desigualdade injusta à criminalidade.

O QUE FAZER diante de tantos problemas? A solução é evidentemente estrutural e eminentemente política. O sistema de justiça criminal e a polícia são apenas partes componentes, entre muitas opções de solução, mas que, muito provavelmente, com menor capacidade de resposta. Biscaia (2001) aponta como solução a adoção de políticas públicas que visem à integração de macro-políticas estruturais e políticas públicas especializadas, com intervenções pontuais específicas para determinados tipos de crimes e argumenta que políticas semelhantes à citada, aplicadas nos Estados Unidos e Inglaterra se mostraram eficientes na redução de fatores que promovem a delinquência, esclarecendo, por fim, que os custos dessas políticas são muito inferiores do que as medidas tradicionais de controle da ordem e prevenção do crime<sup>61</sup>.

Como pode se observado, os problemas estruturais da sociedade brasileira, considerados fatores que propiciam a criminalidade, fogem a capacidade de resposta das polícias. São variáveis externas e de acordo com Filho (apud Oliveira, p78:2002):

A polícia realmente não controla as causas dos crimes. Ela existe justamente porque outros fatores psicológicos, morais e sociais podem falhar ao se lidar com as causas. Não se pode ficar esperando a reversão da atual iniquidade social ou os incertos resultados de outras medidas governamentais e sociais. Não há outra alternativa senão exigir da polícia rigoroso e urgente ajustamento para atender às demandas de prevenção da violência, principalmente a letal, com a máxima eficácia possível, numa velocidade que só ela pode oferecer (Filho).

Para Kahn (2002) as políticas de segurança adotadas pelos estados em anos recentes para o controle da ordem e prevenção do delito foram sempre investimentos reforçando a estratégia de policiamento ostensivo tradicional e a tática de patrulhamento preventivo/repressivo. Cita que sempre gravitaram em torno das medidas clássicas, tais como: a contratação de mais policiais; aumento dos orçamentos das Secretarias de Segurança; e o aumento da repressão. Não obstante a sua importância, essas medidas não foram efetivas no combate ao crime uma vez que a criminalidade continua elevada nos Estados que basearam suas estratégias apenas nestas políticas de caráter repressivo.

Nesse sentido Kahn (2002:68) propõe “um plano que estabeleça prioridades, identifique programas que podem ser modelos úteis e defina objetivos de curto e longo prazo”. Por outro lado, alerta que a simples implementação de políticas públicas preventivas de longo prazo não vai resolver o problema da violência, pois somente com reformas estruturais profundas, que altere o modelo de crescimento econômico concentrador de renda pode atenuar a suas causas.

Como foi visto problema da (in)segurança, título deste tópico, não é um problema das polícias mais sim um problema da sociedade, a quem compete escolher o governo que vai administrar o estado, detentor do monopólio do uso da força, para definição das estratégias, prioridades e planos de implementação de medidas corretivas que atenuem os impactos da violência em seus múltiplos aspectos, especialmente a violência criminal.

---

<sup>61</sup> Uma vaga no sistema penitenciário custa, em média, R\$ 800,00 por mês (alguns exemplos regionais: R\$ 1 200,00 em Brasília; R\$ 550,00 no Rio de Janeiro). Construir o espaço prisional necessário para abrigar um preso custa, em média, R\$ 12 000,00, em se tratando de uma unidade de segurança média, e R\$ 19 000,00 em uma unidade de segurança máxima. Esses valores tornam-se chocantes quando comparados com o custo de um aluno, por mês, em uma escola pública estadual da região Sudeste – R\$ 75,00 –, e de uma casa popular construída em regime de mutirão e em algumas regiões do país – entre R\$ 4 000,00 e R\$ 7 000,00.

## 2.4 Conceitos em *Marketing*

Philip Kotler (2001), em seu livro “*Marketing* para o século XXI”, discorre sobre estratégias e táticas de *marketing* empregadas por organizações em todo o mundo, que levaram estas empresas a ocupar posições de destaque em seus segmentos. Ele questiona se realmente *existe* “um conjunto de práticas de *marketing* vitoriosas”, ou seja, um conjunto ou modelos de *marketing* previamente delineados que, aplicados às organizações, garantiriam o sucesso de seus produtos ou serviços. Esta dissertação propõe reflexões sobre as estratégias empregadas pela PMERJ visando ao controle da ordem e prevenção do crime e se a aplicação de alguns conceitos de *marketing* aumentaria a efetividade de tais estratégias.

São temas distintos e com extensa amplitude. Em razão disto, serão focados apenas os aspectos que possam sugerir encaminhamentos positivos para as ações da PMERJ visando à satisfação das demandas sociais por segurança. Neste tópico serão introduzidos conceitos básicos de estratégia e *marketing* estratégico. Posteriormente serão discutidos conceitos sobre *marketing* e qualidade em serviços e imagem corporativa, visto terem relação direta com o tema.

Toda organização pública ou privada tem um interesse social, ou seja, atender a demanda do mercado em determinado segmento, ofertando produtos e serviços à sociedade. Todavia, as organizações apesar da sua “finalidade social”, antes de tudo, necessitam ter lucros financeiros para sobreviver no mercado, excetuando as organizações mantidas pelo Estado, com interesse social público, cujo objetivo maior é a coletividade, existindo para suprir as demandas de todos os cidadãos, indistintamente, como é o caso das organizações participantes do sistema de justiça criminal, entre as quais a polícia.

Para análise dos conceitos de *marketing* aplicáveis no campo da segurança pública é necessário fazer uma distinção entre cidadão e o consumidor, pois o estudo do *marketing* parte da relação entre a organização e o consumidor, ou seja, da relação entre as empresas com interesses privados que vendem seus produtos e serviços, de modo a alcançar suas metas e concretizar seus objetivos econômicos e pessoas com condições financeiras e interesses de consumir bens/serviços ofertados no mercado. O consumidor<sup>62</sup> é qualquer agente econômico que procura bens e serviços de consumo para satisfazer alguma necessidade específica. O consumidor é definido aqui como sendo o sujeito com capacidade econômica de adquirir bens e serviços, pois o que o mercado oferta não é gratuito, tendo sempre a opção de comprar ou não o produto e/ou serviço, em oposição ao cidadão, sujeito a direitos e deveres perante o Estado, com garantias dos direitos sociais e que não pode ser visto como objeto pelo mercado.

Torna-se por fim imprescindível a analogia entre o consumidor e o cidadão<sup>63</sup>, admitindo-se a princípio que, o que é bom para o consumidor, levando-o a consumir seus recursos financeiros em bens e serviços de maneira racional, também é para o cidadão. Ou seja, que os conceitos de *marketing* também sejam aplicáveis aos cidadãos como consumidores de bens e serviços públicos. No caso da análise do *marketing* aplicado aos cidadãos a diferença fundamental é que as organizações, neste caso, devem dispor de bens e serviços de maneira livre e permanente, independentemente da capacidade de pagamento do

---

<sup>62</sup> [www.gruposantander.com/página](http://www.gruposantander.com/página). > acesso em 22jun07.

<sup>63</sup> Portilho (2005:181) “No caso brasileiro, o crescimento econômico baseado na racionalidade econômica manteve o modelo político e cívico subjugado ao modelo econômico. Assim, desenvolveu-se um conceito de cidadania distante da consciência de pertencimento em relação à coletividade e, através da valorização do consumo, foi estabelecida uma ética individual que aponta para uma sociedade tecnocrática. Em lugar do cidadão formou-se o consumidor, que aceita ser chamado de usuário, num universo em que alguns são mais cidadãos que outros, dentro de um modelo de cidadania desigual e estratificado. Às massa foi prometido o acesso ao consumo, mas não o acesso e o direito à cidadania”.

consumidor. O que difere no caso é o interesse social público do interesse social privado. Na análise do *marketing* aplicado ao cidadão deve ser considerado que o Estado, por meio de agências reguladoras, ou diretamente, por meio de suas secretarias, deve controlar a oferta de bens e serviço à população. Tomando-se como referencial básico da análise que a preocupação maior do *marketing* é a plena satisfação do consumidor, pode-se supor que a aplicação desses conceitos ao cidadão também é plenamente admissível, pois visa a sua completa satisfação.

Analisando o setor de segurança pública observa-se que a aplicação da força é um monopólio do Estado que deve garantir a ordem pública para preservação do estado democrático de direito e prevenir a ocorrência do delito contra o cidadão. A polícia, como instituição, é única, conforme análise em tópicos anteriores. As organizações públicas do Estado, especialmente a polícia, têm por objetivo primordial o bem comum da população, e devem ofertar de maneira livre e igualitária a toda sociedade os seus bens/serviços. Diante desta perspectiva todos os cidadãos são potenciais consumidores dos serviços da polícia, independente de classe social, renda, credo, sexo, raça, convicção política e qualquer outro adjetivo que permita categorizar a população de um dado Estado.

#### 2.4.1 Estratégia e *Marketing*

O conceito de estratégia é oriundo dos campos de batalhas, onde os exércitos têm por missão anular as forças inimigas. “A palavra **strategia** ou **στρατηγία** em grego antigo, significa a qualidade e a habilidade do general; ou seja a capacidade de o comandante organizar e levar a cabo as campanhas militares” (Serra & Torres, 2004:4). Hodiernamente, este conceito foi aproveitado pelas empresas na condução de seus negócios sendo os ‘inimigos’ transformados em concorrentes. Igor Ansoff (apud Ferreira, 2002:116), considerado o pai do planejamento estratégico, define estratégia como “as regras e diretrizes para a decisão, que orientam o processo de desenvolvimento de uma organização”. Sinteticamente se pode concluir que estratégia é o plano de ação para a consecução de objetivos previamente delineados.

Desta definição inicial decorre a necessidade de se estabelecer outras definições das quais devem ser destacadas as seguintes: finalidade, missão, objetivos, metas, visão, planejamento estratégico, administração estratégica e estratégia de *marketing* institucional. Para Ferreira (2002), a finalidade é o papel principal da empresa, definido pela sociedade em que se insere e compartilhado por todas as empresas similares dessa sociedade. A finalidade da PMERJ é definida pela Constituição no Art. 144, V, §§ 5º e 6º; a missão é a finalidade própria da empresa, o que a diferencia das demais semelhantes, estabelecida pela própria PMERJ.

Os objetivos “são os fins genéricos desejados, para os quais são orientados os esforços da organização” (Serra & Torres, 2004:4). As metas são o nível ou etapa de desempenho a que se aspira e se origina dos objetivos, devendo ser quantificadas. A visão da organização definida por parte de seus integrantes, é a sua imagem futura; o que a organização pretende ser no longo prazo.

O planejamento estratégico ou o processo de desenvolvimento da estratégia, pode ser compreendido como um método estruturado de análise e síntese do ambiente externo, das competências e fraquezas da organização, e das ameaças e oportunidades existentes, de modo a determinar a forma como a organização deverá atuar para a consecução dos objetivos almejados, de acordo com a sua visão, seus valores e a sua cultura.

Segundo Fischmann (1987, *apud*, FERREIRA, 2002:115) a administração estratégica tem como objetivo máximo:



O desenvolvimento dos valores da corporação, sua capacidade gerencial, suas responsabilidades como organização inserida na sociedade e seus sistemas administrativos que interligam o processo de tomada de decisão estratégica, tática e operacional, em todos os níveis hierárquicos.

Ainda de acordo com Ferreira (2002), enquanto o planejamento estratégico está centrado no ambiente externo, pressupondo que as condições internas sejam estáveis e não sofram alterações significativas, a administração estratégica é uma evolução das concepções iniciais do planejamento estratégico pois considera, além das variações do ambiente externo, também as variabilidades de todos os elementos envolvidos no processo – configuração interna da empresa – e a resultante destas interações.

Por fim, estratégia de *marketing* institucional consiste em um conjunto de ações que devem estar atreladas ao planejamento estratégico da Corporação, com o objetivo de satisfazer, por meio de uma oferta superior, as demandas da sociedade. Segundo Cobra (1991), assume o papel de integração de funções e recursos disponíveis com os objetivos da organização.

A função do *marketing* para a empresa, num processo de negociação (troca) com o seu público-alvo, é criar valor para o cliente. Como valor entende-se a razão entre o que o cliente recebe de benefícios com o serviço da empresa, em troca dos custos na obtenção dos mesmos. Criar valor é oferecer não somente aquilo que o cliente necessita, mas ultrapassar este limite, desenvolvendo por meio de uma oferta superior, um serviço que tenha um desempenho além das expectativas do comprador, fornecendo a plena satisfação ao cliente. Segundo Kotler (2000) é torná-lo não apenas satisfeito, mas surpreendido, encantado com a qualidade do serviço oferecido pela empresa, de modo a conquistar a sua fidelidade, e desta forma, estabelecer as bases fundamentais para o surgimento de uma marca sólida. “A organização deve trabalhar, sistematicamente para construir uma imagem sólida e positiva na mente de seu público” (Kotler, 2000:27). As pessoas e as empresas necessitam compreender que a principal essência do *marketing* estratégico é o fortalecimento do serviço e das organizações, criando no inconsciente coletivo a imagem de uma marca forte e que supre com total qualidade as necessidades de seus clientes.

Resumidamente estratégia consiste na definição de um caminho; na escolha de uma forma de resolução de problemas a fim de alcançar objetivos determinados. No caso deste trabalho consiste na utilização de conceitos de *marketing* como meio para alcançar os objetivos organizacionais da PMERJ no exercício de sua missão constitucional que é o controle da ordem e prevenção do crime, visando à plena satisfação da sociedade. Nos tópicos seguintes serão discutidos alguns pontos essenciais para a aplicação desses conceitos pela PMERJ.

#### **2.4.2 Marketing em serviços**

“O papel do *marketing* é proporcionar um padrão de vida superior” (Kotler,2000:29). Ainda, segundo este autor, o *marketing* teria a seguinte definição:

É o processo social por meio do qual pessoas e grupos de pessoas obtêm aquilo de que necessitam e que desejam com a criação, oferta e livre negociação de produtos e serviços de valor para o cliente.

Podem ser observadas nesta definição algumas palavras-chave como necessidade, criação, valor e cliente. A tarefa do *marketing* é então identificar as necessidades humanas básicas e satisfazê-las, por meio da criação da oferta de um produto ou serviço de qualidade superior, que agregue valor para o cliente.

De acordo com Hooley (2001), o princípio fundamental do *marketing* é focar o cliente como prioridade estratégica da empresa, ou seja, o cliente sempre deve ser considerado como o principal fator de definição das estratégias e planos da empresa. Jack Welch<sup>64</sup> ratifica Hooley (2001) quando afirma para os funcionários dele que, “as empresas não podem garantir a vocês a estabilidade no trabalho. Isso é algo que só os clientes podem fazer” (apud Kotler,2001:35). Disto decorrem todas as demais definições e funções de uma organização.

Entretanto, antes da empresa colocar um produto ou serviço no mercado, torna-se imprescindível que ela própria se autodefinia, estabeleça seus propósitos, sua missão, objetivos específicos, planos estratégicos e metas operacionais. Para uma organização realizar um planejamento estratégico é necessário estabelecer declarações de missão, políticas, estratégias e metas. Logo, a empresa deverá, inicialmente, definir a sua missão e objetivos, de forma clara e precisa, para depois traçar as diretrizes ou planos estratégicos para atingir as metas colimadas, que por sua vez deverão ser coerentes com a realidade, e com a capacidade de implementação da empresa.

Segundo Peter Drucker (1973, *apud* KOTLER, 2000:87), a empresa necessita fazer algumas indagações para poder definir a sua missão, como por exemplo: “Qual é o nosso negócio? Quem é o cliente? O que tem valor para o cliente? Como deveria ser o nosso negócio?” Então, os primeiros passos a serem adotados por uma organização, independentemente de sua estrutura administrativa, de suas políticas e da sua cultura organizacional, é saber, com exatidão, qual é a sua razão de existir; qual são os produtos ou serviços que pretende fornecer a sociedade; quem são os seus clientes e que teria valor para os mesmos; qual seria a formatação mais adequada para a empresa; como deveria ser definida a sua estratégia de *marketing*.

Como missão, entende-se o fim para o qual a empresa existe, o ramo de atividade que ela faz parte: se é uma produtora de bens ou uma prestadora de serviço, os tipos de serviço que ela disponibiliza para os seus clientes, os objetivos específicos que a empresa pretende alcançar. Estes objetivos devem ser claros, pois “uma declaração de missão bem formulada dá aos funcionários um senso compartilhado de propósito, direção e oportunidade” (Kotler,2000:87). Ainda, definir como clientes todas as pessoas que têm capacidade de adquirir o seu produto ou serviço, mesmo que eventualmente, pois todo bem fornecido aos clientes tem um custo de aquisição. O tipo de produto ou serviço, bem como a satisfação e o valor devem ser definidos por pesquisas também usadas para diagnosticar os pontos fortes da organização e os que necessitam de melhorias.

Os serviços são definidos por Kotler (2000:448) como “Qualquer ato ou desempenho, essencialmente intangível, que uma parte pode oferecer a outra e que não resulta na propriedade de nada”. Kotler (2000) define ainda cinco categorias de ofertas distintas, sendo a PMERJ uma prestadora de serviço puro, onde não há nenhum bem tangível envolvido na oferta. Outros exemplos, dentre muitos, são os serviços de advogados, consultorias, fisioterapia.

A característica de intangibilidade significa que os serviços “não são produtos físicos e por isso não podem ser vistos, sentidos, ouvidos, cheirados ou provados antes de serem adquiridos”. Como não existe evidência física sobre a qualidade do serviço, as pessoas (clientes) irão procurar por sinais indiretos que indiquem o nível de excelência do serviço. Isto se dará por meio das pessoas (um número adequado de funcionários e um serviço de qualidade); do atendimento (a forma como o cliente é recebido, a presteza, a simpatia e a cordialidade dos funcionários); das instalações (prédios e centros de atendimento); dos equipamentos (veículos, máquinas e outros materiais utilizados na consecução do serviço) e

---

<sup>64</sup> Jack Welch – CEO (Chef Executive Office) da General Eletric, apontado como o responsável pela reestruturação da empresa, que se encontrava com graves problemas.

outros itens. “A tarefa básica do administrador de serviços é deixar tangível o intangível. É agregar evidências e imagens concretas a ofertas abstratas”, (Kotler, 2000:450).

Os serviços apresentam ainda as seguintes características: inseparabilidade, pois os serviços são produzidos e consumidos simultaneamente, sendo o profissional alocado para a prestação do serviço, parte integrante do mesmo. Outro ponto a ser ressaltado nesta característica é o fato de que o cliente também está presente durante a sua execução, e tanto o servidor quanto o cliente podem influenciar no resultado.

A terceira característica do serviço é a variabilidade. Em razão de o serviço ser, essencialmente, executado por pessoas com capacidade de influir no resultado, ocorre grande variação entre o serviço executado, mesmo dentro de uma única empresa. A organização deverá adotar algumas providências no sentido de diminuir essa variabilidade, como, por exemplo, selecionar rigorosamente os seus funcionários, dando a eles um treinamento de qualidade; padronizar a execução do serviço por meio de levantamentos e análises das principais ocorrências; e, por fim, o monitoramento do grau de satisfação dos clientes com o serviço executado pela empresa.

A última característica é a perecibilidade, pois os serviços não podem ser estocados para depois serem consumidos. Disto decorre que em certos momentos poderá haver uma demanda muito alta que ocasionará uma sobrecarga de serviço para empresa. Em contrapartida poderá haver momentos em que a demanda será baixa e isto acarretará na subutilização ou capacidade ociosa. Para solucionar este problema, as empresas deverão formatar a sua capacidade de atendimento de acordo com as necessidades dos seus clientes, por dia da semana, hora e mês.

As estratégias utilizadas pelas empresas prestadoras de serviço variam de acordo com o seu campo de atuação, da demanda dos clientes e da concorrência entre empresas. De qualquer modo, “pelo fato da maioria dos serviços ser fornecido por pessoas, a seleção, o treinamento e a motivação dos funcionários pode fazer uma enorme diferença na satisfação do cliente” (Kotler, 2000:454). E, ainda, de acordo com Rosenbluth e Peters (1992, apud KOTLER, 2000:464) “os funcionários, e não os clientes, têm de ser a prioridade número um da empresa, caso ela queira satisfazer verdadeiramente seus clientes, pois os funcionários poderão atuar como terroristas caso estejam insatisfeitos”. Este é um ponto chave no processo de fornecimento de serviços, no qual estão centradas todas as atividades da PMERJ.

Este resumo do *marketing* aplicado aos serviços é fundamental pois essencialmente o que a PMERJ faz é servir à população. O seu lema institucional é “servir e proteger”, um *slogan* que se enquadra perfeitamente nas definições teóricas para lemas institucionais como será posteriormente abordado. Se a PMERJ ‘serve’ à população e através do seu serviço tem a pretensão de alcançar a plena ‘proteção’ da sociedade, torna-se imprescindível que este serviço tenha uma qualidade superior, pois afinal, como em outras categorias profissionais que lidam com emergências, como médicos e bombeiros, a polícia tem por missão proteger a integridade física e o patrimônio das pessoas e pelo menos com a vida, não é razoável admitir um serviço com qualidade inferior à máxima.

### **2.4.3 Qualidade em serviços**

Qualidade é um ponto crítico em qualquer atividade, seja ela na área de produção de bens, de conhecimento, da informação, na prestação de serviços, ou qualquer outro ramo. Mais afinal, o que realmente significa qualidade? Segundo o dicionário de Koogan/Houaiss (1999) a palavra significa superioridade, excelência em qualquer coisa e seria sinônimo de atributo, característica, predicado, propriedade, categoria, classe, condição e outros termos. Ainda assim, não representaria corretamente o significado abrangente de como o termo é hoje

empregado. Fale-se em qualidade de vida, qualidade do ar, qualidade dos alimentos e uma variedade de outros empregos que sugere um padrão de desempenho superior. Todavia a pergunta permanece, afinal o que realmente significa qualidade? Segundo Maximiano (2004:178), qualidade significa, em uma definição atribuída ao pessoal da engenharia do início do século XX, uniformidade ou padronização, ou seja, qualidade para a produção era atender aos requisitos de padronização e uniformidade dos produtos ou “conformidades entre a qualidade planejada e a ofertada. Não conformidade significa falta de qualidade”.

Com o tempo, o conceito de qualidade foi evoluindo e passou a ter significados bem mais abrangentes, não somente objetivos, como os definidos pela engenharia, como também subjetivos, pois, o que pode ser qualidade para uma pessoa, pode não representar o mesmo para outra. De qualquer modo, os atributos de conformidade ao padrão foram mais ou menos mantidos ao longo do tempo. Conformidade ao padrão compreende a noção de que o produto ou serviço deve ser exatamente igual à proposta do projeto da equipe de planejamento. Conformidade corresponde, por exemplo, às especificações contidas nos rótulos das embalagens de um adoçante, ou na bula de um remédio. Estes produtos devem atender as necessidades das pessoas de modo bastante específico, conforme o planejado pelos produtores, pois não é possível conceber um remédio que não corresponda às especificações contidas na embalagem nem tenha as propriedades farmacológicas necessárias para combater uma doença. O mesmo ocorre com máquinas, automóveis, televisores, computadores, e uma infinidade de produtos que diariamente as pessoas utilizam. Em síntese, qualidade significa atender eficiente e eficazmente os clientes de modo a satisfazer as suas necessidades.

Esta definição de qualidade, como plena satisfação das necessidades do cliente é, segundo vários autores, o conceito mais correto. Ishikawa (1993:76) faz a seguinte declaração sobre qualidade: “Uma empresa precisa garantir qualidade que atenda aos requisitos dos consumidores”. Maximiano (2004:183) corrobora declarando que “o cliente é, na moderna administração da qualidade, o ponto de partida para defini-la, ao contrário do que acontece nos enfoques anteriores, em que o cliente fica atrelado às definições que a empresa faz”. Gitlow (1993:7), define: “Qualidade é um julgamento feito pelos clientes ou usuários de um produto ou serviço; é o grau em que os clientes ou usuários sentem que o produto ou serviço excede suas necessidades e expectativas”. E Denton (1990:15), completa dizendo que “as companhias bem sucedidas descobriram que é necessário definir a qualidade em termos de atendimento às expectativas dos clientes como sendo seus padrões de desempenho”.

Como se observa, qualidade envolve termos como valor, satisfação, julgamento, comparação. Estes termos são importantes para a plena compreensão do que seja atender as necessidades dos clientes. Conforme declara Kotler (2000:58) “satisfação para os clientes consiste na sensação de prazer ou desapontamento resultante da comparação do desempenho (ou resultado) percebido de um produto em relação às expectativas do comprador”. Não se trata apenas de um fato real, mas da percepção (de fatores subjetivos), da comparação com padrões e expectativas (também subjetivas). Neste aspecto reside à complexidade de definir, adequadamente, o que significa qualidade.

Quanto aos serviços o problema de definir correta e adequadamente qualidade, torna-se ainda bem mais complexo, isto devido uma amplitude bem maior das variabilidades e das dificuldades de se obter padrões de comparação, tornando a avaliação dos clientes imprecisa. Para se ter um serviço excepcional (Denton:1990) é necessário definir, especificamente, os padrões, assegurando que todos os envolvidos tenham pleno entendimento do que se espera. Os padrões devem ser mensuráveis e capazes de monitorar corretamente o desempenho dos serviços, para, se necessário, identificar problemas que estão causando perda de qualidade e adotar as ações corretivas. A finalidade dos padrões é tornar a organização tão eficiente quanto o possível. Estes padrões devem definir o perfil dos funcionários, pois em serviços a relação com os clientes é imprescindível.

Kotler (2004) argumenta que os serviços apresentam um alto nível de qualidades experimentais e credenciáveis, ou seja, possuem características que o comprador normalmente acha difícil de serem avaliadas, mesmo depois do consumo e por esta razão apresentam um maior índice de risco. Um exemplo dessa dificuldade de avaliação pelos clientes são os serviços de profissionais liberais como cabeleireiros, pois um cliente pode ficar plenamente satisfeito com o profissional e até indicá-lo a um conhecido que, no entanto, ao utilizar os serviços do mesmo profissional se decepciona. No sentido de diminuir esta variabilidade de expectativas, condicionando-a a padrões previamente estabelecidos, de modo a alcançar uma percepção positiva por parte de todos, ou pelo menos a maioria dos clientes, é que reside à arte ou ofício de quem planeja os serviços.

Kotler (2000:460) cita ainda, cinco fatores determinantes da qualidade dos serviços, por grau de importância:

- 1º. Confiabilidade: a habilidade de desempenhar o serviço exatamente como prometido;
- 2º. Capacidade de resposta: a disposição de ajudar os cliente e de fornecer o serviço dentro do prazo estipulado;
- 3º. Segurança: o conhecimento e a cortesia dos funcionários e sua habilidade de transmitir confiança e segurança;
- 4º. Empatia: a atenção individualizada dispensada aos clientes;
- 5º. Itens tangíveis: a aparência das instalações físicas, dos equipamentos, dos funcionários e do material de comunicação.

Todavia, apesar da descrição teórica das características necessárias para que um serviço apresente as qualidades que atendam e satisfaçam plenamente os clientes, isto será totalmente inócuo se outros fatores intervenientes e de certo modo mais importantes, pois condicionam e canalizam os esforços das organizações, não estiverem plenamente convertidos ao espírito da qualidade ou gestão da qualidade. Especificamente, “para atingir este objetivo, todos na empresa precisam participar e promover o controle de qualidade, incluindo os altos executivos, todas as divisões da empresa e todos os empregados” (Ishikawa,1993:43). Outros autores também compactuam da mesma visão de Ishikawa . Maximiano (2004:188) declara que “a qualidade é problema de todos e envolvem todos os aspectos da operação da empresa. A qualidade exige visão sistêmica, para integrar as ações das pessoas”. Gitlow (1993:21) diz que “a melhoria da qualidade depende muito da habilidade da gerência em criar uma atmosfera que demonstre seu compromisso para com o entendimento da qualidade e com a aceitação da responsabilidade para melhorá-la”. Denton (1990:18) complementa declarando que:

Em uma análise final, os serviços são orientados para pessoas. A administração deve educar os empregados; ensiná-los como fazer e permitir que os mesmos resolvam os problemas; descobrir formas de medir seus esforços; e recompensar aqueles que servem melhor.

A moderna visão empresarial proclama a excelência como o objetivo final de toda empresa. É a característica que distingue as empresas pela superioridade em relação aos seus concorrentes. O ideal de excelência é o princípio no qual se fundamenta a administração da qualidade orientada para a busca de padrões superiores de desempenho. Para Ishikawa (1993), o controle da qualidade total significa que cada pessoa, em cada divisão da empresa precisa estudar, praticar e participar do controle de qualidade, pois colocar apenas alguns especialistas não é suficiente. O que Ishikawa (1993) declara é um ponto crucial em empresas prestadoras de serviço. A participação da alta administração, liderando um processo da busca incessante pela gestão da qualidade integrando todos os esforços materiais e especialmente humanos nesse propósito.

No ambiente da qualidade (Gitlow:1993), a cultura corporativa se modifica de forma que os trabalhadores não mais têm medo de apontar problemas no sistema. A gerência está envolvida ativamente como os trabalhadores na melhoria contínua do processo. Os trabalhadores e a gerência aprendem a cooperar em grupos e falar a linguagem da estatística e do controle do processo. Estes aspectos destacados por Gitlow (1993) indicam que a integração da organização deve diminuir a ênfase no modelo de Weber e Faiol de estrutura vertical hierarquizada, abrindo oportunidades da integração lateral e facilitando a comunicação e o pleno entendimento dos objetivos da organização. Assim, ficam diminuídas as dificuldades de transformação cultural, necessárias ao pleno emprego da doutrina da qualidade total.

Discutir qualidade é fundamental porque está diretamente relacionada à consecução dos objetivos estratégicos do *marketing* organizacional, que é a total satisfação dos clientes. Sem garantias de total qualidade ou qualidade máxima, a PMERJ não alcançará a plena satisfação dos seus 'clientes', no caso, toda a sociedade. Sem qualidade a PMERJ tem sua imagem corporativa desgastada porque não alcança os seus objetivos constitucionais que é o controle da ordem e prevenção do delito. Sem qualidade, a PMERJ perde a credibilidade, a confiança e o apoio da sociedade. Sem qualidade, a PMERJ entra num ciclo vicioso, numa espiral descendente, com perda de valor para a sociedade, acarretando conseqüências desastrosas para a organização, especialmente referentes à perda de recursos estatais.

#### **2.4.4 Imagem corporativa**

Todas as organizações, públicas ou privadas de qualquer tamanho, precisam hoje cuidar da imagem perante o público. “Essa imagem se constrói ou destrói com palavras, atitudes e fatos” (Poyares,1998:95). A imagem de uma corporação corresponde ao resultado da soma de um conjunto de fatores intervenientes, “objetivos e subjetivos que envolvem o produto, o serviço ou a empresa que os oferece” (Neves,1998:42). O dicionário apresenta a seguinte definição sobre imagem: “é aquilo que evoca determinada coisa, por ter ela semelhança ou relação simbólica”. Imagem não é necessariamente a realidade.

De acordo com Torquato (1991:163) “imagem, deve-se entender como aquilo que a empresa deseja projetar”. Para este autor ainda, a imagem é a resultante do desenvolvimento do conceito de comunicação. Poyares (1998) ratifica Torquato (1991) quando fala que, o mecanismo de formação da imagem supõe a comunicação como a intermediária entre o mundo exterior e o interior, não sendo importante o que é dito ou emitido, mas sim o que é percebido. Neves (1998:67) justifica dizendo que, “a mulher de César não basta ser honesta; tem de parecer honesta”.

Os dados da comunicação são percebidos e interpretados em termos de conhecimentos, previamente formados no indivíduo receptor. “Este interpretará a mensagem nos termos de sua experiência e na formas em que ele aprendeu a responder, resistindo a qualquer forte mudança da estrutura de sua personalidade” (Poyares, 1998:90). “Imagem é condição *sine qua non* em qualquer empreendimento, pois é fator essencial de competitividade” (Neves 1998:18) e, todas as pessoas e empresas podem vir a se beneficiar com o potencial da imagem, visto que entre outras coisas, imagem pode alavancar e decidir negócios, potencializar qualidades e virtudes, suprir deficiências, fazer a diferença.

Imagem é como se percebe as coisas. É como as pessoas são percebidas pelas outras. E, como as pessoas têm liberdade e percebem de formas distintas, as alternativas imaginativas são infinitas. Tudo possui imagem: pessoas, produtos, programas, organizações, países, raças, grupos, idéias, animais, coisas, etc. A imagem pode tanto enriquecer quanto levar a falência. Envergonhar ou encher de orgulho. Condenar ou absolver alguém. Para Neves (1998:64) “a imagem de uma entidade (empresa) é o resultado do balanço entre as percepções positivas e

negativas que esta organização passa para um determinado público”. Percepções<sup>65</sup> entendidas como a capacitação dos atributos da entidade.

Existem organizações que a imagem vale mais do que elas mesmas. Por outro lado, existem organizações que valem mais do que sua imagem ou como são percebidas. Entretanto, entre a percepção e o conceito, ocorre uma limitação de ver, coordenar, recordar e concluir. O indivíduo se defronta continuamente com uma multiplicidade quase infinita de percepções, que leva sua mente a buscar um processo de simplificação e de redução, que freqüentemente, não corresponde à realidade. Ocorre então, a concepção sem a percepção, a definição sem a visão. Criam-se os estereótipos, Poyares (1998). Na tabela abaixo se observa uma relação de atributos referentes à imagem de diversas instituições brasileiras.

Quadro 2: Imagem das Instituições

INSTITUIÇÃO	Atributos (+)	Atributos (-)
Forças Armadas	Segurança Nacional, Exatidão	Autoritários e Aproveitadores
Imprensa	Baluarte da democracia	Escandalosa e Irresponsável
Classe Política	Representante do povo	Corrupta e Fisiológica
Poder Judiciário	Equilíbrio entre os poderes	Jurássico e Corrupto
Médicos	Importantes para vida, Saúde	Mercenários, Máfia de branco
Advogados	Defesa dos direitos do cidadão	Não-confiáveis, Trapaceiros
Empresários	Libre iniciativa	Gananciosos e Desumanos
Polícia	Segurança Pública	Bandidos e corruptos
Traficantes de drogas	Ajuda a favelados	Bandidos
Igrejas	Conforto espiritual	Business
Estatais	Soberania Nacional	Marajás e Ineficientes
Funcionários Públicos	Abnegados	Estulto

**FONTE: Neves (1998:65)**

Diante desses argumentos preliminares cabe agora uma série de questionamentos a respeito do tema. (A) Quais são os fatores que conduzem à perda de uma boa imagem pública? (B) Qual é o papel da opinião pública na construção de uma imagem positiva ou negativa? (C) Qual é a influência da mídia na formação da Opinião pública? (D) Quais são os problemas de imagem que uma instituição pode ter? (E) Qual é o papel da comunicação e das Relações Públicas na imagem institucional? (F) Qual é o papel da marca, dos símbolos, dos logotipos, dos *slogans*, na construção de uma imagem institucional? (G) Instituições públicas necessitam ter boa imagem? Esses questionamentos serão analisados *de per se* de maneira que possibilitem uma melhor compreensão do tema em razão da suas multiplicidade de fatores.

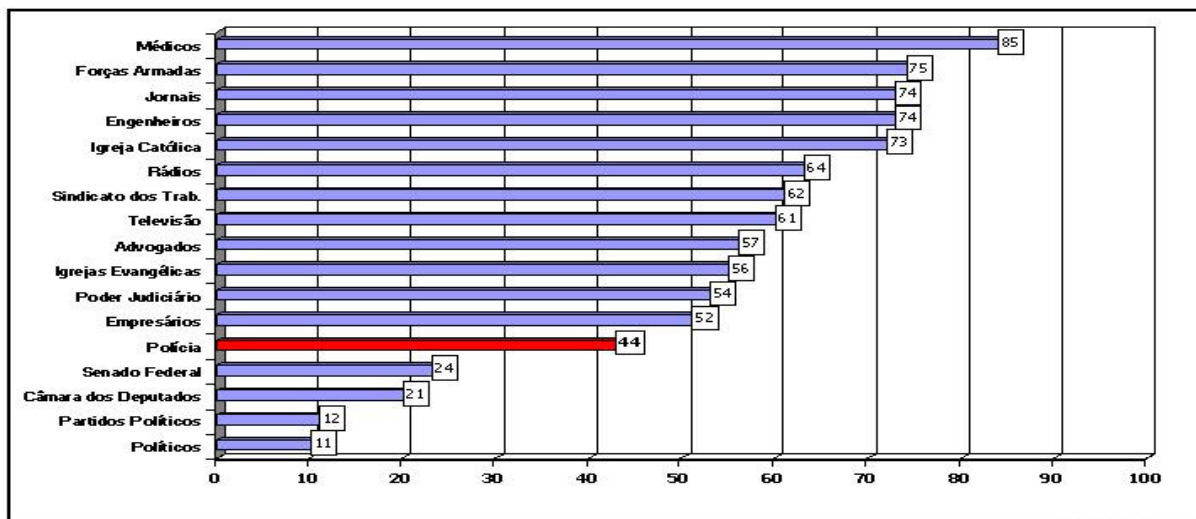
(A) Os fatores que conduzem à perda de uma boa imagem pública são complexos e variados. A credibilidade é o maior patrimônio de uma organização. “A credibilidade se constrói com tempo, com exemplos, com atitudes e coerência, com fatos que não agridam o conceito que a opinião pública tem da instituição, contrariando a chamada dissonância cognitiva<sup>66</sup>” (Neves 1998:85). Por outro lado, perder a credibilidade é fácil e rápido, basta um evento. Credibilidade é confiança que só se adquire com esforço, com conquista. Na tabela

<sup>65</sup> Percepção é a captação de atributos, existentes ou não, reais ou imaginários, obtidos na entidade. É tão forte para o observador que torna-se realidade para ele (NEVES,1998:64)

<sup>66</sup> Dissonância Cognitiva: Desenvolvido pelo cientista americano Leon Cartwright Festinger. A mente só aceita aquilo que, de certa forma, coincide com a sua experiência ou conhecimento anterior. O que é diferente ela tende a rejeitar (NEVES, 1998:85).

abaixo pode ser observado o índice de confiança das instituições brasileiras, segundo pesquisa do IBOPE, realizada no ano de 2005.

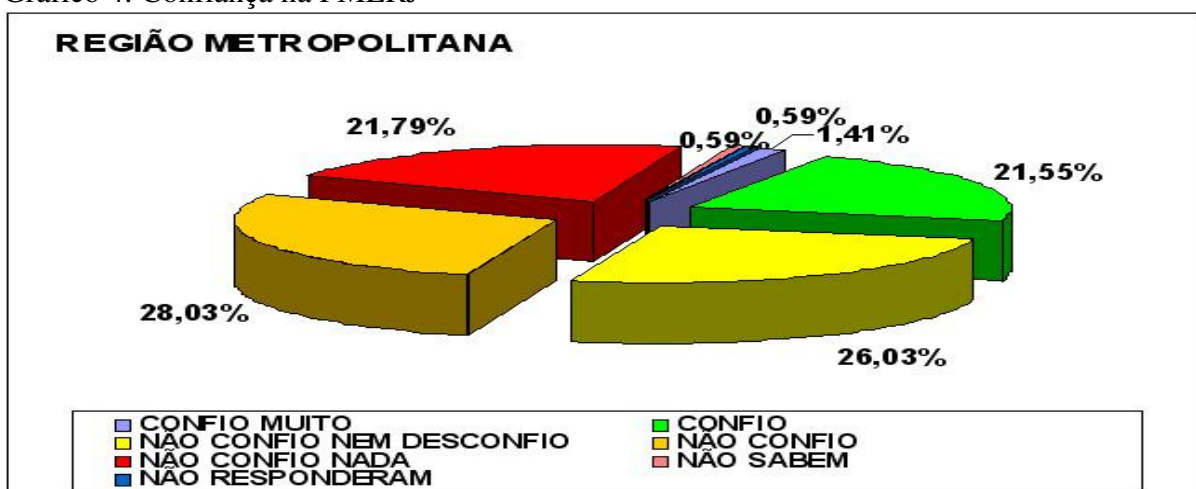
Gráfico 3: Confiança nas instituições



FONTE: IBOPE

A perda de credibilidade (confiança) é o principal fator que conduz a perda de uma boa imagem pública. Segundo Neves (2002), a perda da credibilidade conduz a uma crise<sup>67</sup> com a opinião pública, entendida aqui, como sendo algo que surge quando a organização faz ou deixa de fazer alguma coisa, que era de sua responsabilidade e isto afeta os interesses de públicos relacionados à empresa, os chamados “stakeholders” (consumidores, empregados, acionistas, fornecedores, comunidades, legisladores, mídia) e o acontecimento tem repercussão negativa junto à opinião pública. Neves (2002:15) entende como interesses “o patrimônio, a segurança, a saúde, a vida, o bem-estar, os direitos, os princípios e as crenças”. Abaixo pode ser observado o gráfico da pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Pesquisas Sociais (IBPS), citada na introdução, sobre a confiança na PMERJ.

Gráfico 4: Confiança na PMERJ



Fonte: IBPS

<sup>67</sup> A palavra “crise” vem do grego *krisis* (“decisão”, “julgamento”) e é parente do verbo *krineim* (“julgar”, “decidir”, “separar”). (...) É um momento de ruptura, ou de desequilíbrio, ou de desorganização, ou de tensão, e que não se tenha total controle sobre os desdobramentos (NEVES, 2002:31).



(B) De acordo com Poyares (1998) essencialmente, opinião pública é um produto de interação social. É uma tomada de posição quanto um problema qualquer, sendo profundamente afetada por elementos exteriores, mas não se desenvolvendo, necessariamente, a partir de uma lógica e sim de reflexos de fatores de influência. A opinião pública é uma manifestação de juízos em grande quantidade, intensidade e continuidade que resulta na formação de um pensamento único, capaz de se identificar no tempo e no espaço. Qualquer empresa, independente do tamanho, ramo de atividade, origem, reputação, pode vir a enfrentar uma crise de opinião pública. Vive-se um momento histórico em que não há o que não seja percebido e imediatamente reportado a todo o mundo sem exclusividade de público. A tecnologia deu velocidade ao deslocamento e democratizou o acesso à informação. “Hoje, vemos as coisas em movimento e em tempo real<sup>68</sup>” (Neves, 2002:17). Em razão disto, as crises podem ocorrer a qualquer instante, contudo, existem momentos mais favoráveis para o surgimento, são quando a organização, por razões diversas, está mais débil ou dispersa

As crises com a opinião pública são avassaladoras para qualquer organização e o posicionamento da opinião pública tem enorme influência no comportamento e na decisão de quem compra, investe ou trabalha. Com a consolidação da democracia e o avanço das comunicações, a opinião pública tornou-se um fator extremamente importante para as organizações e nada pode ser feito sem a sua concordância. Desagradá-la pode trazer conseqüências graves, não só para os governantes como para os negócios e até para as pessoas. Mesmo desorganizada, a opinião pública é capaz de derrubar projetos, destruir reputações, mudar comportamentos, falir empresas, fazer fama e fortuna, forçar soluções. Organizada, seu poder é ainda maior, Neves (1998).

Mas, por pior que seja uma crise com a opinião pública, esta pode ser evitada ou, pelo menos administrada (minimizada) suas conseqüências. Neves (2002) argumenta que, no entanto, a maioria das organizações não se preparam, adequadamente, para enfrentar uma crise com a opinião pública, por presunção de imunidade ou, por acreditar que nada pode abalar a relação com os “stakeholders” e a sua confiança. Por esta razão não desenvolvem um plano de contingência - um sistema de gerenciamento de crises.

As crises normalmente acontecem por causa de uma convergência de fatores agindo uns sobre os outros. Estes fatores são os recursos humanos, tecnológicos, ambientais, organizacionais. Todavia, “estima-se que falhas humanas e falhas de processo são responsáveis por mais de 80% de todos os problemas” (Neves, 2002:51). Neves diz ainda que 90% dos fatores geradores das crises com a opinião pública já estão presentes na organização, e que a alta administração tem conhecimento de pelo menos metade de causas, entretanto, “não são atacadas por inércia ou por malícia ou por conveniência, ou por incompetência, ou por ignorância quanto aos riscos para organização” (Neves, 2002:51). Desta forma, com planejamento adequado a organização pode administrar cerca de 85% das crises com a opinião pública, apenas erradicando o problema antes que venha causar a crise, ou minimizando os seus efeitos.

(C) A mídia ou os meios de comunicação exercem grande influência na formação da opinião pública, pois “a opinião pública raramente julga a performance de uma organização baseada em fatos mas em percepções, estereótipos e emoções” (Neves, 2002:78). Torquato (1991) argumenta que ao lado dos poderes normativo, remunerativo e coercitivo, a comunicação também exerce um poder formidável, denominado por ele como poder expressivo, pois por meio da comunicação, as pessoas podem ser atraídas para determinado tema, convencidas e persuadidas a tomar uma posição em relação ao assunto, influenciadas e induzidas a mudar o seu comportamento, as suas idéias, gerando atitudes, provocando

---

<sup>68</sup> Basta recordar o seqüestro do ônibus 174, na Rua Jardim Botânico, em 2004.

expectativas e despertando sentimentos. Ou seja, os meios de comunicação são formadores de opinião.

Outro ponto relativo aos meios de comunicação é que quando uma informação chega à imprensa e esta têm interesse sobre a matéria, aquele assunto tem uma repercussão amplificada, propagando-se com maior velocidade e intensidade, sem que a organização tenha tempo de administrar a crise, que de outra forma seria em longo prazo (Neves, 2002). Este autor argumenta também que “apesar do carisma, ‘imprensa’ é um negócio como outro qualquer. Ela vende um produto que é a informação e opinião” (Neves, 2002:143) e ainda, que “para mídia-espetáculo, escândalos e crises são ótimos para enriquecer uma pauta”, isto porque o que a mídia define como interesse público, normalmente está relacionado as notícias que são negativas para as organizações, sempre vinculando o nome da empresa e seus administradores. Por outro lado, quando a organização pratica algo positivo, que deva ser noticiado, a imprensa sempre toma o cuidado de não divulgar o nome da empresa e dos administradores, pois isso pode ser considerado como publicidade gratuita e a mídia não faz caridade.

O que fazer diante de uma crise que é noticiada pela imprensa é um problema fundamental enfrentado pela as organizações. Para Neves (1998), responder perguntas para as quais não se sabe a resposta ou que não possuem justificativas plausíveis é bastante complicado, todavia é mais interessante do que não abrir um canal de comunicação com a imprensa, pois esta pode, por falta de informação utilizar fontes alternativas e construirá a matéria sob uma ótica que não interessa à organização. Nessa circunstância a melhor postura é enfrentar a imprensa e conceder a informações. Um cuidado especial que se deve tomar com relação a estas informações prestadas à imprensa é usar sempre da transparência, e dizer sempre a verdade, pois isto é considerado como um paradigma de valores que sedimentam a credibilidade das organizações. A operacionalização do conceito de transparência é essencial para a sobrevivência equilibrada da organização.

(D) Os problemas de imagem que uma instituição pode ter são um *gap*<sup>69</sup> de imagem negativa ou positiva. Um *gap* de imagem negativa ocorre quando a entidade em si parece ser inferior que a imagem que projeta. O problema, neste caso, está na imagem da organização e não na organização em si. O trabalho que precisa ser feito é a de construção da imagem, e a solução é colocar foco nos atributos negativos no sentido de resolvê-los e mudar a percepção do público sobre estes aspectos, concomitantemente, valorizando os atributos positivos. Quando o *gap* de imagem é positivo, isto é, a imagem projetada é superior ao que a entidade realmente é, o que se tem é um fenômeno conhecido como ilusão. Nesta hipótese, é necessário trabalhar a empresa no sentido de melhorá-la e também trabalhar a imagem no sentido de diminuir as expectativas, pois a percepção não passa de uma ilusão que pode vir a se transformar em desilusão e decepção.

(E) As comunicações e os setores de relações públicas possuem papéis fundamentais na construção da imagem institucional, como foi dito no começo desse tópico. Para Torquato (1991) a imagem resulta do desenvolvimento do conceito de comunicação, pois, muitos problemas organizacionais têm origem nesta questão, isto devido a relacionamento entre os setores, fluxo informativo saturado, dificuldade para compreender as mensagens etc. Para Torquato (1991), os problemas das comunicações são decorrentes da dualidade entre os sistemas internos e externos de comunicação. A linguagem da comunicação interna não combina com as propostas estabelecidas para o sistema externo. Se não há correspondência entre a cultura de uma organização e a identidade que ela quer projetar no mercado, cria-se uma dissonância, que terá como resultado, uma ruptura na imagem.

Neves (1998), por outro lado, faz duras críticas ao modelo burocrático de organização

---

<sup>69</sup> Gap (Inglês): Intervalo, lacuna, brecha

pois diz que dentro da visão Weberiana de organização o departamento de relações públicas é pouco prestigiado, ocupado geralmente por pessoal não qualificado, não participando das decisões estratégicas da empresa, não fazendo parte das suas prioridades e esquecido no processo de planejamento. Em suma, um departamento de menor grau de importância dentro de uma organização, pois é percebido como custo que não produz retorno mensurável. Contudo, como já foi discutido, o departamento de relações públicas tem papel preponderante na construção de uma comunicação de *marketing* com o público<sup>70</sup>. Neves (1998:205) sustenta que a interação com cada público deve ser através de processo próprio, desenvolvido em função de suas peculiaridades, dinâmica e motivações. O objetivo das comunicações de *marketing* é a construção de um canal entre a empresa e sua clientela, realizado da seguinte forma:

(1) Saber quem é o cliente/consumidor; quais são suas necessidades, hábitos, preferências; como se comporta, o que pensa da vida; (2) Informar a este público de sua existência: empresa, produto, serviços, conceitos, diferenciais; (3) Buscar um lugar ao sol, na memória do cliente; (4) Saber sempre o que ele pensa a nosso respeito e de nossos produtos/serviços; (5) Defender-se rapidamente e com credibilidade, caso seja necessário; (6) Construir uma relação de lealdade que seja eterna enquanto dure o serviço, ou a empresa, ou o consumidor.

(F) A marca, os símbolos, os logotipos (logomarcas) e os *slogans*, também possuem um papel importante na construção de uma imagem institucional. Kotler (2000:426) define a marca como sendo “um nome, termo, símbolo, desenho – ou uma combinação destes elementos – que deve identificar os bens ou serviços de uma empresa e diferenciá-los dos da concorrência”. Neves (1998:40), faz, basicamente, a mesma definição: “marca é um nome, um símbolo, um desenho ou uma combinação destas coisas que identifica o serviço ou a empresa no mercado”. Poyares (1998:92) completa argumentando que “é um recurso da mente para memorizar de modo simples e concreto uma realidade complexa e às vezes abstrata. Esses símbolos despertam emoções comuns. Por isso, o processo da comunicação exige o emprego de símbolos”.

A marca é um repositório de significados e de mensagens que envolvem a tradição, a seriedade, a qualidade, a experiência, a ética das organizações. É este repositório que agrega valor ao serviço e à empresa. Para Torquato (1991) o tratamento da imagem de marca e os programas de padronização e aperfeiçoamento visual figuram entre as mais importantes ferramentas do *marketing* contemporâneo. Exerce a importante função de chamar a atenção dos consumidores e públicos-alvo para produtos, idéias e valores defendidos pelas organizações. Kotler (2000) esclarece que uma marca é essencialmente uma promessa da empresa de fornecer uma série específica de atributos, benefícios e serviços uniformes aos compradores. É uma garantia de qualidade, um padrão de referência e competência para os clientes. Os significados mais permanentes de uma marca são seus valores, cultura e personalidade. Eles definem a essência da marca. As marcas, os símbolos e os logotipos tendem a ficarem gravados na mente das pessoas, em razão da repetição. Atendem, basicamente, aos mesmos propósitos, ou seja, estabelecer com o consumidor uma cadeia interativa de ligação e aproximação com a empresa. Para Torquato (1991:261) “Oferecem um suporte de imagem institucional, que, em ambientes de turbulência, é extremamente útil para as empresas”.

---

<sup>70</sup> Público é qualquer grupo de pessoas, físicas ou jurídicas, com o qual o empreendimento precise manter uma linha de comunicação. Na ótica das relações públicas, existem diversas definições relativas a público, destacando-se a diversidade deles e a identificação do fator de ligação de seus elementos: o interesse comum. (NEVES, 1998:52)

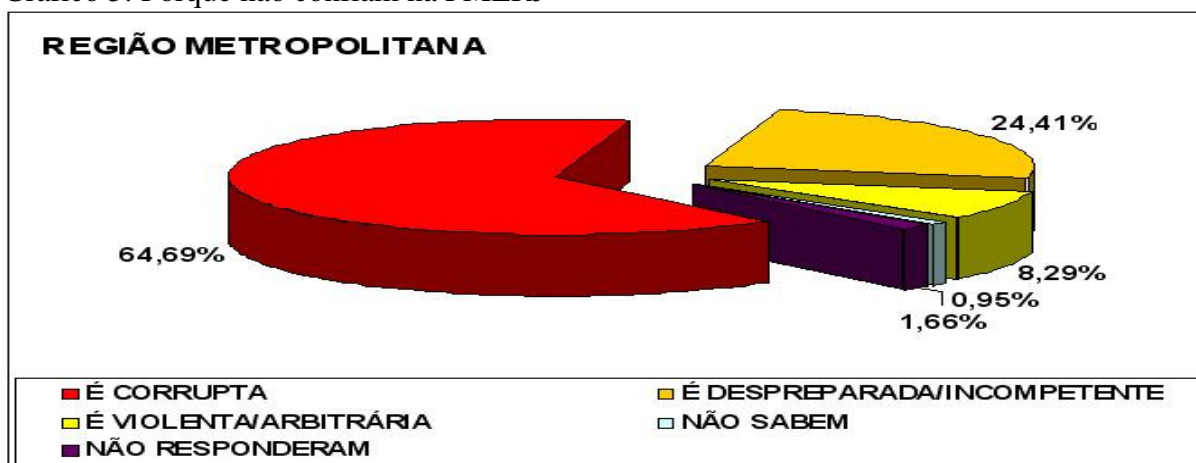
Figura 1: Marcas e Símbolos



Os *slogans* têm as mesmas funções das marcas, símbolos e logotipos, ou seja, estabelecer uma ligação interativa e afetiva com o consumidor. Trata-se, entretanto, uma combinação de palavras, criando frases curtas que identificam imediatamente a empresa, ou o produto/serviço. “O uso do mesmo *slogan* repetidamente tem efeito quase hipnótico e subliminar na criação da imagem da marca” (Kotler,2001:90). No mundo corporativo existem diversos exemplos de *slogans* que ficaram marcados para sempre na mente dos consumidores, identificando de maneira ímpar, a empresa, o produto/serviço. Por exemplo: (1) Skol: a cerveja que desce redondo; (2) Coca-cola é isso aí; (3) Não é uma Brastemp; (4) Servir e proteger (PMERJ); Kotler (1999) finaliza, argumentado que a construção de uma marca exige mais que apenas a construção da imagem da marca, pois entende que todos os envolvidos com a empresa, especialmente os funcionários, podem afetar a experiência dos clientes com a marca, sendo, o desafio, o gerenciamento da qualidade de todos os que têm participação e contatos com a marca.

(G) A última indagação feita no começo desse tópico foi se as instituições públicas necessitam ter boa imagem? É evidente que toda e qualquer organização, pública ou privada, necessita ter uma boa imagem. Para se ter uma boa imagem é necessário ter um bom relacionamento com os *stakeholders*; uma boa relação com os formadores de opinião; um setor de relações públicas habilitado a agir nos momentos de crise institucional e um departamento de *marketing* preparado para formatar serviços que atendam às necessidades sociais e capacitado para planejar estratégias de serviço que, efetivamente, funcionem. Estes são princípios fundamentais em qualquer empreendimento que busque a valorização da organização. Trata-se sobretudo de uma questão de sobrevivência, afinal, não se justificam gastos bilionários em uma organização que demonstra ser ineficiente, ineficaz, destituída de credibilidade, convivendo permanentemente em crise com a opinião pública, objetivo final de qualquer ação política. Nestes termos, torna-se necessário fazer uma breve distinção entre ‘Instituição e Organização’. Uma instituição pública faz parte da estrutura de uma sociedade. Por exemplo: A Polícia é uma instituição presente em todos os regimes democráticos, fazendo parte da sua estrutura e não admitindo, desta forma, uma concepção que não a tenha como parte integrante. As organizações, por outro lado, são criadas a partir do ordenamento jurídico e administrativo. Sua concepção pode variar no tempo e no espaço, podendo sofrer alterações significativas no seu modelo, de acordo com as manifestações da opinião pública que condicionam os interesses políticos. Assim, uma organização pública como a PMERJ, por exemplo, pode sim, se tornar alvo de profundas transformações no seu modelo ou mesmo, extinção completa das suas atividades, bastando para isso, que haja interesses políticos superiores que justifiquem tais medidas. Esse é o maior risco da PMERJ. O gráfico na página seguinte é um complemento dos gráficos anteriores e explica porque as pessoas não confiam na PMERJ:

Gráfico 5: Porque não confiam na PMERJ



Fonte: IBPS

### 3. METODOLOGIA

#### 3.1 Modalidades de Pesquisa

O trabalho pretendeu, inicialmente, elaborar um estudo de caso já que tinha por objetivo aprofundar a análise sobre as funções de controle da ordem e prevenção do delito pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro e para tal, seriam coletados e analisados dados sobre as percepções dos policiais militares a respeito destas questões. O estudo de caso é o instrumento que viabiliza a compatibilização entre várias ferramentas de pesquisa – pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, levantamento por questionário etc – consumadas no exame, em profundidade, de uma situação, empresa ou instituição localizada. Porém, à medida que o trabalho avançou, novas questões foram colocadas, de forma que o levantamento através de questionário, não ocorreu. Em vez disso, a análise das questões centrais do estudo tomaram um rumo interpretativo e reflexivo. O trabalho acabou por se concentrar no desenvolvimento da capacidade deste pesquisador olhar e pensar suas próprias perspectivas, a partir da perspectiva de outros, já que o mesmo faz parte da Polícia Militar. Neste sentido pode-se dizer que, de algum modo, esta é uma Pesquisa Participante.

Porém, mais do que tudo, esta pesquisa empírica é de natureza interpretativa e reflexiva. Reflexão significa pensar sobre as condições sob as quais algo é construído. Implica investigar os modos pelo qual o contexto teórico, cultural, político afeta a interação com o que está sendo pesquisado (Alvesson e Sköldbberg, 2000 apud Vergara, 2005, p.185).

Segundo Vergara (2005), a metodologia reflexiva tornou-se conhecida após a publicação em língua inglesa da obra “Reflexive methodology”, de Mats Alvesson e Kaj Sköldbberg, em 2000. O que a caracteriza, basicamente, é a interpretação cuidadosamente elaborada pelo pesquisador sobre a interpretação e análise de uma conjuntura social proposta. A reflexão representa o esforço de considerar o assunto sob os mais diversos enfoques na perspectiva de um entendimento que abrigue a complexidade, ao invés de uma visão prescritiva e limitada desta realidade.

Quanto aos fins, trata-se de uma pesquisa descritiva, exploratória e especialmente reflexiva sobre a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de proporcionar uma visão geral acerca dos problemas decorrentes da aplicação de estratégias de controle do crime e prevenção do delito, descrevendo suas características e estabelecendo correlações com aplicações de *marketing*.

Quanto aos meios foram utilizados as seguintes técnicas:

- Investigação bibliográfica realizada por meio de pesquisas em livros, revistas, jornais especializados e artigos da Internet que versam sobre a instituição policial, segurança pública, violência, *marketing*, qualidade, imagem organizacional e estratégia aplicada ao controle da ordem e à prevenção do delito onde foram revisados os textos sobre polícia;
- Pesquisa documental em fontes secundárias como a Constituição Federal, legislação e decretos sobre polícia militar e também sobre a segurança pública;

A pesquisa consistiu no levantamento de dados secundários sobre a PMERJ, sua estrutura organizacional e as estratégias de policiamento utilizadas. Buscou-se dados estatísticos sobre os serviços da PMERJ e os resultados obtidos pelas estratégias de policiamento junto ao Centro de Operações da Polícia Militar – COPOM; as seções de planejamento (P/3) do 16º Batalhão de Polícia Militar (BPM) – Olaria e 19º BPM -

Copacabana; no Instituto de Segurança Pública (ISP) e Secretaria Nacional de Segurança Pública, CESEC, IBGE, Ministério da Saúde.

Os índices pesquisados foram: (1) taxas de homicídios e taxas de roubo. A pesquisa se restringiu aos crimes de homicídio e roubo de veículos em razão de teoricamente não apresentarem subnotificação; (2) taxa de “produtividade” da PMERJ usando os dados atuais sobre apreensão de drogas, apreensão de armas e prisões; (3) a relação policial/habitantes, viatura/Km<sup>2</sup>, número de viaturas utilizadas, população da área, tamanho da área, e outras taxas; (4) dados referentes a autos de resistência - uso letal da arma de fogo por policiais, número de policiais feridos e mortos em serviço e o número de civis feridos em confrontos entre a polícia militar e traficantes de drogas durante operações de repressão; (5) estratégias alternativas de controle do crime e prevenção do delito utilizado pela PMERJ, como por exemplo o Policiamento Comunitário.

### **3.2 Abrangência da Pesquisa**

A pesquisa se restringiu à aplicação de estratégias de controle da ordem e prevenção do delito pela PMERJ. Outra delimitação se referiu à área de abrangência da pesquisa, com a coleta de dados restrita a 19<sup>a</sup> Área Integrada de Segurança (AISP) que abrange os bairros de Copacabana e Leme, cujo o patrulhamento ostensivo é de responsabilidade do 19<sup>o</sup> BPM, e a 16<sup>a</sup> AISP que abrange os bairros de Olaria, Penha, Morro do Alemão e adjacências, cujo o patrulhamento ostensivo é de responsabilidade do 16<sup>o</sup> BPM. Quanto à base teórica para a análise do problema foram revisadas teorias sobre a polícia no ambiente legal, histórico, político-institucional, a experiência internacional sobre o policiamento, os problemas da sociedade civil: violência, educação, cultura, economia, pobreza etc. e alguns conceitos sobre *marketing* em serviços, qualidade e imagem corporativa.

### **3.3 Limitações da Pesquisa**

Em razão das limitações impostas pelo tempo, pelo orçamento e por dificuldades técnicas, o estudo se ateve ao confronto entre as teorias analisadas na revisão da literatura e as práticas empregadas pela PMERJ, assim como as estratégias de policiamento implementadas nas localidades estudadas. Deixaram de ser realizadas pesquisas de opinião, assim como, a aplicação de pesquisas experimentais com estratégias alternativas de policiamento, sendo, nestes casos, utilizados dados secundários, ou conhecimento adquiridos em pesquisas anteriores.

Foram analisadas as estratégias e táticas aplicadas pela PMERJ em três localidades que fazem parte da região metropolitana da cidade do Rio de Janeiro, verificando se estas coadunam com alguns conceitos de *marketing*: o bairro de Copacabana; o bairro de Olaria (Complexo do Alemão); e o Morro do Cavalão (Niterói). A análise da aplicação do patrulhamento nestas localidades teve o objetivo ilustrativo, visto que não foram adotados todos os requisitos metodológicos necessários para alcançar conclusões definitivas. Contudo, demonstram de certa forma, como a PMERJ atende as necessidades referentes as questões de segurança pública destas comunidades e explicitam, minimamente, que as estratégias e táticas de policiamento empregada pela PMERJ se distinguem de acordo com a área onde é aplicado o patrulhamento, demonstrando que não existe uma isonomia na forma como é ofertado os serviços de segurança pela organização. Os resultados obtidos também se restringem a um período curto, correspondente apenas ao ano de 2006, relativos aos indicadores citados anteriormente. Em razão de não haver dados estatísticos exclusivos sobre criminalidade e produção policial no Complexo do Alemão, bem como no Morro do Cavalão, essas análises

foram prejudicadas. Para contornar esta deficiência foram analisados os dados estatísticos apenas da 19ª AISP e comparados com as análises dos dados estatísticos da 16ª AISP.



## 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste tópico será apresentado um resumo da história, bem como as fundamentações legais da PMERJ. Em seguida será feito um breve estudo sobre a organização administrativa da PMERJ; analisadas as estratégias empregadas no controle da ordem e prevenção do delito, baseadas na destinação Constitucional, bem como na definição de sua missão pela própria corporação. Por fim, será discutido como a PMERJ emprega alguns conceitos de *marketing* na execução das suas atividades organizacionais.

### 4.1 História da PMERJ

Com a vinda da Família Real para o Brasil no início do século XIX, D. João VI criou em 13 de maio de 1809, a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia da Corte, com objetivo de manter a ordem pública na Cidade do Rio de Janeiro. Baseada no modelo empregado em Portugal, a Divisão era composta por um Estado-Maior, três regimentos de Infantaria, um de Artilharia e um esquadrão de Cavalaria. Seu primeiro comandante foi José Maria Rebello de Andrade Vasconcellos e Souza, ex-capitão da Guarda de Portugal, tendo como subcomandante um brasileiro, o Major de Milícias Miguel Nunes Vidigal.

A Divisão Militar da Guarda Real de Polícia teve participação decisiva em momentos importantes da história brasileira como, por exemplo, na Independência do país no ano de 1822, e o conflito iniciado em 1865 contra o Paraguai, quando o governo brasileiro se viu forçado a criar os chamados "Corpos de Voluntários da Pátria". O Corpo Militar da Polícia da Corte teve ainda participação no apoio ao Marechal Floriano Peixoto, que havia sido Comandante anteriormente, durante a proclamação da república. Da Divisão da Guarda Real de Polícia, constituída para garantir a ordem pública da Corte, surgiram outras forças policiais das Províncias, que, após a promulgação da República, deram origem às Polícias Militares dos Estados.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de Julho de 1934, definiu no art. 167, as Polícias Militares como forças reservas do Exército, devendo inclusive gozar das mesmas vantagens, quando mobilizadas ou a serviço da União. A União passa, então, a ter competência privativa para legislar sobre a organização, instrução, justiça e garantias, tal como condições gerais da sua utilização em caso de mobilização ou de guerra (art. 5º, alínea l). A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de Novembro de 1937, já na Ditadura do Estado Novo, não faz referência às Polícias Militares.

Na Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de Setembro de 1946, as Polícias Militares foram novamente citadas como órgãos de segurança interna e de manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e Distritos Federais, sendo consideradas como forças auxiliares e reservas do Exército (art 183 e parágrafo único). Foi mantida também, a prerrogativa privativa da União de legislar sobre organização, instrução, justiça e garantias das Polícias Militares e condições gerais da sua utilização, pelo Governo federal, nos casos de mobilização ou de guerra (art. 5º, alínea f).

Em 1960, a capital do Brasil foi transferida da Cidade do Rio de Janeiro para Brasília. Na época a instituição era denominada Polícia Militar do Distrito Federal e passou então a ser denominada de Polícia Militar do Estado da Guanabara.

O golpe militar ocorrido em 1964 e a reação de grupos contrários ao regime provocaram alterações profundas na Estrutura da Segurança Pública nos Estados Federados. O Governo Federal instituiu diversas medidas a fim de manter a ordem social e preservar o *status quo*. No ano de 1967, através do Decreto-lei n.º 317 de 13/03/1967, foi criada a

Inspetoria Geral das Polícias Militares - IGPM, órgão fiscalizador do Exército, que atribuiu às Polícias Militares o policiamento ostensivo fardado e determinou às PMs a organização assemelhada do Exército Brasileiro.

A Constituição do Brasil de 1969, no que se refere às Polícias Militares, manteve quase todos os dispositivos constitucionais anteriores, contudo suprimiu a missão de sustentação de segurança interna, permanecendo como forças de manutenção da ordem pública auxiliares e reserva do Exército. O Decreto-Lei nº 1.072 extinguiu as corporações policiais civis locais e transformou seus integrantes em policiais militares. Com o Decreto-lei n.º 667 de 2 de julho de 1969, conforme pode ser observado abaixo, o policiamento ostensivo fardado passou a ser tarefa exclusiva das Polícias Militares, bem como ocorreu a proibição dos estados criarem outra organização policial uniformizada.

Art 1º As Polícias Militares consideradas forças auxiliares, reserva do Exército, serão organizadas na conformidade deste Decreto-lei.

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

.....

Art. 3º Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete as Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições: (Redação dada pelo Del nº 2010, de 12.1.1983)

a) executar com exclusividade, ressalvas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos;

b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem;

c) atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas;

Observa-se claramente nesta destinação, que o objetivo primordial das polícias militares nos estados federados era a manutenção da ordem pública, ou de outro modo, consolidava-se por meio do Decreto-Lei 667, no ano de 1969, a Polícia do Estado que paralelamente às atribuições de preservação do *status quo*, executaria o policiamento ostensivo fardado, na prevenção dos crimes comuns.

Em 1975 ocorreu a fusão entre os Estados da Guanabara e o Estado do Rio de Janeiro e a Polícia Militar recebeu a sua última denominação, Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – PMERJ. Em toda a sua história a PMERJ teve doze denominações diferentes.

## 4.2 O Modelo Administrativo da PMERJ

A PMERJ é uma Corporação militar cuja estrutura administrativa está moldada no modelo clássico e burocrático. Um ambiente autocrático, apoiado no poder formal da instituição e delegado às autoridades oficiais. Os cargos atendem ao modelo piramidal e está dividido em níveis ou escalões hierárquicos de autoridade e responsabilidade, sendo quatorze níveis, ao todo.

O cargo de Comandante Geral da Corporação é de Oficial do último posto – Coronel e instituído por indicação do Governador do Estado do Rio de Janeiro. As rotinas e procedimentos de todos os Policiais Militares são padronizados por normas e regulamentos internos, como por exemplo o Regulamento Disciplinar que tem por objetivo descrever todas as condutas passíveis de penalidades administrativas e os respectivos tipos de sanções; o

Regulamento de Continências que descreve as formalidades no tratamento entre os diversos escalões; o Regulamento de Uniformes que padroniza a utilização do fardamento; o Regulamento Administrativo que normatiza as interações entre os diversos departamentos da Corporação; o Manual de Policiamento que descreve os tipos de policiamento e o modo de ação dos policiais, entre outros.

Os atos administrativos e as ações operacionais dos Policiais Militares, além da normatização e do controle interno sofrem também a delimitação de Leis Penais - Código Penal e o Código Penal Militar - e as restrições impostas pelo Direito Administrativo, pois enquanto as empresas privadas podem fazer tudo que a Lei não proíbe, as empresas públicas, como é o caso da PMERJ, somente podem fazer o que a Lei permite, sendo as autoridades da Polícia Militar, responsáveis por todas as ações incompatíveis com a Lei.

As funções administrativas descritas na Teoria Clássica, bem como a departamentalização, são características da PMERJ, que também dispõe de um organograma institucional piramidal. As decisões são sempre de cima para baixo, do nível mais elevado – estratégico – Comando Geral e o Estado Maior Geral, passando ao nível tático – Diretorias e Comandos de Policiamento, até chegar ao nível mais baixo – operacional – onde se encontram as unidades responsáveis na execução do serviço, como, por exemplo, as Unidades Operacionais. As comunicações são sempre formais por meio de ofícios, memorandos e documentos similares. Existe a despersonalização da pessoa, prevalecendo a figura do cargo.

A PMERJ apresenta diversas disfunções da burocracia, dentre as quais podem ser destacadas as seguintes: (1) Rígida hierarquia da autoridade e da cadeia de comando – as decisões são sempre tomadas pelos integrantes que ocupam os cargos mais elevados, independente do conhecimento técnico sobre o assunto. As ordens devem ser cumpridas pelos subordinados, mesmo que estas não sejam compatíveis com a realidade e não estejam alcançando os objetivos delineados pelo planejamento, até que seja reavaliada pela autoridade determinante ou autoridade superior. Não cabe ao subordinado fazer adaptações ou flexibilização da ordem, sem o prévio consentimento da autoridade, “As ordens se cumprem e não se discutem” (conhecido jargão da PMERJ). As ordens e normas regulamentares existem para dar conformidade aos procedimentos e não cabe discussão sobre a sua eficiência e eficácia, não sendo permitido o julgamento pelo policial encarregado de cumpri-la, a não ser que seja manifestamente ilegal, ou seja, que a Lei prescreva que a ordem emanada pela autoridade, como ilícita. Neste caso o subordinado não pode cumprir a ordem porque estará incorrendo no cometimento de crime, mesmo estando cumprindo ordem superior; (2) Este exagero no apego às normas e regulamentos acarreta num formalismo exagerado e na falta de flexibilidade das ações da PMERJ, pois todas as informações devem ser analisadas e processadas no escalão superior, a quem compete à tomada de decisões<sup>71</sup>; (3) Despersonalização do Policial Militar. Os integrantes dos níveis mais baixos da PMERJ, especialmente os Cabos e Soldados são vistos apenas como um número. É praxe a escala de serviço das Unidades conter apenas o Registro Geral (RG) do policial militar. Para o planejamento não importa quem vai executar o serviço, mas sim, a quantidade necessária para aquela missão, isto porque, teoricamente todos estão igualmente capacitados para o serviço. Este comportamento organizacional conduz a uma despreocupação com o integrante da

---

<sup>71</sup> O policial militar durante o serviço toma inúmeras decisões de acordo com os ensinamentos recebidos durante a sua formação, pois é impossível haver uma comunicação constante com a autoridade para a tomada de decisão. Todavia esta capacidade não se estende às decisões referentes ao policiamento e operações, ou seja, ao macro planejamento, ficando restritas apenas ao atendimento de ocorrências. O Direito positivo impera nas relações dentro da PMERJ, não cabendo interpretações previstas pelo instituto da discricionariedade contida na definição do Poder de Polícia no que se refere ao cumprimento de ordens. O juramento solene do policial militar faz referência explícita a este ordenamento: (...) *cumprir rigorosamente as ordens das autoridades a que estiver subordinado.*

Corporação, ficando a atenção dos seus líderes voltadas apenas para a execução das tarefas; (4) grande<sup>72</sup> resistência a mudanças e inovações. Conforme argumenta Monet (p155:2002).

Tudo que se apresenta sob a forma de inovação, de experimentação ou de pesquisas suscita reações de rejeição imediata. Pelo fato de ser redutora de incerteza, a reprodução do “eterno passado” congela os universos policiais em práticas rotineiras e bloqueia sua capacidade de se adaptar à mudança social.

A PMERJ mantém forte apego às suas tradições, à sua história e procura manter seus paradigmas organizacionais e culturais, pois fazem parte de sua essência. A estrutura clássica e burocrática, características das organizações militares, engessa a estrutura da Corporação, tornando-a mecanicista, fechada e alheia ao que ocorre no ambiente externo. Esta estrutura mecanicista acarreta também uma deficiência na relação entre a PMERJ e os diversos segmentos da sociedade.

### 4.3 Estratégias Utilizadas pela PMERJ

O ano de 1988 foi marcante para história recente do país em razão da promulgação da nova Constituição da República que redemocratizou a nação brasileira. Neste novo texto constitucional as Polícias Militares do Brasil passaram a ter a seguinte destinação: Art. 144 da C. F., Cap. III, Título V.

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:

...

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 5º. Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública (...);

§ 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.

Pelo texto constitucional, se observa que alguns fundamentos essenciais da antiga destinação permaneceram inalterados, dentre os quais podem ser destacados os seguintes: (1) estrutura militar baseada na hierarquia e disciplina, sob a égide do Código Penal e Processual Penal Militar e do Regulamento Disciplinar da Polícia Militar; (2) subordinação ao Exército; (3) exclusividade do policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública. O Título V da Constituição Federal refere-se à Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, e não da defesa do cidadão, da cidadania e dos direitos e garantias individuais. A Constituição dita cidadã, como ficou conhecida a Constituição da República de 1988, divide as atividades da polícia em diversas instituições – Polícia Federal, Polícia Civil, Polícia Militar – para a defesa do Estado. Contudo não define o mandato policial e não explicita as funções da polícia. Ficou mantido desta forma, a antiga destinação, sendo as polícias militares, instrumento de controle social, ou seja, uma polícia de preservação do Estado<sup>73</sup>.

Outro ponto fundamental que foi mantido no texto constitucional é a divisão da prestação de um serviço essencial do Estado - A Segurança Pública - por duas instituições diferentes, a saber: a polícia judiciária, encarregada de investigar os ilícitos penais e atuando

<sup>72</sup> “As organizações são fundamentalmente conservadoras em seus aspectos internos. Elas tardam demasiado a incorporar as mudanças que ocorrem externamente” (CHIAVENATO1996:4).

<sup>73</sup> Conforme citado anteriormente neste trabalho (p) “Em suma, toda polícia, como *Janus*, tem duas faces: uma voltada para a sociedade civil, a outra, voltada para o Estado”. (MONET, p104:2002).

depois de iniciada a execução do ato criminoso e cuja competência destina-se às Polícias Civis dos Estados; e à polícia administrativa, encarregada da preservação da ordem pública através do policiamento ostensivo fardado, como forma de dissuasão, e que atua de forma preventiva, ou seja, antes do início da execução do ato criminoso, somente agindo repressivamente, enquanto perdurar o estado de flagrância, cuja competência destina-se as Polícias Militares dos Estados Federados.

A Constituição Federal de 1988 prevê ainda, no Capítulo III “Da Segurança Pública” outros órgãos de segurança na estrutura do estado, como a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e as Guardas Municipais. Todavia, em razão de seu tamanho, contando com aproximadamente 300 mil policiais militares em todo país, como também, em razão da sua ostensividade, as polícias militares dos estados passaram a ser o principal instrumento de controle da criminalidade e alvo de todas as críticas por parte da sociedade.

A preservação da Ordem Pública é a principal missão das Instituições Policiais do Brasil, tanto a nível Federal quanto a nível Estadual. Entende-se que preservando a Ordem Pública e as Instituições Democráticas, conseqüentemente estarão sendo garantidos os direitos individuais das pessoas<sup>74</sup>. Este é um ponto fundamental para compreensão da relação entre a PMERJ e o cidadão, que, sob a ótica do *marketing*, é o seu principal cliente. Todavia, o principal cliente da PMERJ, conforme descrito acima, é o Estado e as suas Instituições Democráticas. O cidadão fica, sempre, relegado a um segundo plano.

O que prevalece é a garantia da ordem pública, da coletividade, e não a segurança individual e as ações visando a prevenção do delito. O que importa são as instituições funcionando, os bancos comerciais abrindo, as escolas abertas e com alunos, os transportes circulando pelas cidades, as fábricas produzindo (de preferência sem greves), as lojas comerciais abrindo as suas portas etc. mesmo que os indicadores de violência individual estejam elevados. Na realidade, todo o arcabouço jurídico do Brasil, de tradição positivista, é eminentemente controlador e repressivo, transferindo este caráter para as demais instituições, como também para toda a sociedade. Esta análise explica, parcialmente, a cultura repressiva das polícias, especialmente das policias militares. Não se trata de uma justificativa, apenas uma explicação, devendo ficar claro que existem outras vertentes explicando este fenômeno.

Deve ser entendido também que em todos grupos sociais, sejam países, comunidades, organizações, famílias, existem regras de convivências entre as pessoas de modo a disciplinar o comportamento individual, determinar obrigações e garantir direitos. A polícia é uma instituição presente em todas as sociedades, democráticas ou não, pois não existe ordem sem o poder coercitivo e punitivo do Estado. E, apesar de todas as organizações policiais previstas no diploma legal serem passíveis de sofrerem modificações profundas na sua estrutura e até mesmo a extinção, sempre haverá um órgão com o poder de polícia na estrutura dos estados modernos.

A PMERJ possui duas definições para a sua missão organizacional. A primeira definida pelo Estado, na Carta Magna, conforme visto anteriormente, e segunda estabelecida pela própria instituição, conforme o texto abaixo extraído do site [www.policiamilitar.rj.gov.br](http://www.policiamilitar.rj.gov.br):

Atender, de forma eficaz e definitiva, às demandas relativas à preservação da Ordem Pública, aumentando a sensação de segurança da população, satisfazendo as expectativas e necessidades da comunidade e criando com os cidadãos uma relação de confiança e respeito mútuo, em conformidade com os princípios éticos e legais.

---

<sup>74</sup> Esta constatação entra em conflito com as características culturais da sociedade brasileira, pois, segundo Damatta (1985), o brasileiro deseja um tratamento individualizado que o destaque da coletividade. O tratamento igualitário dado a todos os “cidadãos”, mais do que inadequado para os padrões brasileiros, pode ser interpretado como uma ofensa pessoal, um desrespeito ao indivíduo.

Em ambos os casos, a definição da missão da PMERJ, envolvem dois aspectos significantes para a definição dos seus propósitos bem como de seus clientes<sup>75</sup> – O primeiro é o controle da ordem pública, que na realidade representa a preservação das instituições de direito e a manutenção do Estado. Neste caso, a definição da missão indica, como cliente direto, o próprio Estado organizado e como cliente indireto a sociedade. A Instituição existe para satisfazer esta necessidade básica de sobrevivência das instituições públicas, assim como todas as demais instituições privadas, preservando o *status quo* e o contrato social. Verifica-se na destinação Constitucional, que a PMERJ cumpre com eficiência e eficácia a sua missão, pois o Estado do Rio de Janeiro não vivencia uma situação de grave perturbação da Ordem Pública, em sentido amplo e quando eventualmente ocorre algum foco de rompimento, a PMERJ atua de forma a restabelecer a ordem.

O segundo aspecto relevante nas definições da missão da PMERJ para a determinação dos seus clientes se refere à proteção da sociedade e das pessoas, ou seja, na estratégia de prevenção do delito em relação à ocorrência dos crimes comuns, que são aqueles perpetrados sem o objetivo de insurreição do estado. Neste aspecto, ocorre uma grande ruptura pois todas as taxas de criminalidade demonstram um crescimento acelerado e descontrolado dos indicadores criminais<sup>76</sup> nas últimas décadas. Quando uma pessoa torna-se vítima de um crime, isto pressupõe que a PMERJ já falhou na consecução do seu serviço de prevenção do delito.

A lógica por trás dessa assertiva é que a PMERJ utiliza a estratégia do policiamento ostensivo e a tática de patrulhamento ostensivo, com o objetivo explícito, conforme o indica o texto de sua missão, de controlar a ordem e evitar a ocorrência do ilícito penal. Nessa concepção estratégica, baseada no controle da ordem e prevenção do delito pelos órgãos componentes do sistema de justiça criminal e da *Deterrence Theory*, a presença ostensiva do policial militar deve ser o fator inibidor das ações criminosas. Se o crime ocorre é porque a PMERJ não foi eficiente e eficaz no planejamento da alocação de sua oferta de serviço de segurança e proteção dos cidadãos.

Constata-se que de acordo com o seu *site* institucional, em consonância com Constitucional Federal, que a principal missão da PMERJ é a preservação a Ordem Pública. Para alcançar este objetivo a Polícia Militar atua de forma preventiva, para desestimular a prática de crimes e repressiva para prender as pessoas que cometerem crimes e com isso restabelecer a paz social. A atuação preventiva da PMERJ é feita através do patrulhamento ostensivo fardado, objetivando mostrar a toda a sociedade e, especialmente aos potenciais criminosos, que o Estado se faz presente por meio de seus agentes de segurança, representantes com Poder de Polícia para agir, segundo os preceitos legais e manter o *status quo*. Trata-se na realidade de uma forma explícita de persuasão. Um modo claro e objetivo de restringir as liberdades individuais em favor da coletividade.

O cidadão<sup>77</sup> dever estar consciente de seus direitos, dos seus deveres e das suas obrigações, e mais, com a certeza absoluta de que o Estado, por meio da instituição criada com este propósito, vai garantir a todos estes direitos, e retirar do convívio social, os que ferirem estes preceitos, no caso, os criminosos. A liberdade e a democracia, significam, antes de tudo, respeito de todos às leis e aos direitos da coletividade.

À PMERJ cabe a vigilância permanente da sociedade como forma de garantir este equilíbrio entre direitos, deveres e obrigações. A PMERJ tem que garantir os direitos da

---

<sup>75</sup> Conforme Monet (2002)

<sup>76</sup> Especialmente em áreas onde o poder público é insuficiente ou totalmente ausente como nos casos das favelas e conjuntos habitacionais de baixa renda da Cidade do Rio de Janeiro

<sup>77</sup> Para Neves (1998:57) a cidadania é apoiada no trinômio eleitor, consumidor e contribuinte. Ele argumenta que a verdadeira democracia ocorre quando os percentuais deste trinômio se aproximam e cita que no Brasil a taxa de eleitores é de 60%, a de consumidores é 24% e de contribuintes (diretos) é 5%, e que logo a democracia está longe de ser robusta.

sociedade restringindo a ação desviante de alguns poucos. As pessoas de um modo geral entendem que a função vigilância da Polícia é uma atividade de extrema importância e sentem-se mais seguros e tranqüilos com a presença ostensiva do policiamento, quando este é aplicado de forma técnica e racional. Tanto que uma das maiores reclamações da população é a falta de policiamento ou a pouca ostensividade do mesmo, ainda que isto não corresponda, necessariamente, à realidade. Normalmente a população que mais solicita policiamento, é justamente aquela que tem os melhores serviços ofertados pela PMERJ, como por exemplo os moradores de áreas nobres da cidade como o bairro de Copacabana.

Por outro lado, existe um peso negativo nessa atividade pois há um certo consenso de que a vigilância não é uma atividade muito simpática às pessoas. Ninguém gosta de ser vigiado, de ser tratado com se fosse um potencial criminoso. As pessoas querem um policial militar que as conheça, que saiba distinguir cada cidadão para evitar a ocorrência de constrangimentos, para não serem confundidos com um suspeito. Este fenômeno pode ser explicado facilmente pelos estudos de Damatta sobre a “Sociedade Relacional Brasileira”<sup>78</sup>. De um modo geral, as pessoas não gostam de ser vigiadas, bastando para comprovar, a lembrança da figura quase extinta dos inspetores de alunos, desprezada e ridicularizada por 100% dos jovens estudantes.

Há um segundo problema relativo à vigilância como garantia de direitos, deveres e obrigações: a PMERJ não pode se fazer presente por meio do patrulhamento ostensivo fardado, *em todos os recantos do Estado*, como diz os versos de sua canção e como anseia a sociedade. A realidade impõe restrições físicas e econômicas e apenas a presença potencial, e não a presença plena. O que se observa na prática é uma presença disforme de policiamento nas ruas e logradouros do Estado.

Em determinadas áreas a ostensividade do patrulhamento é maior, tanto em número de viaturas como de policiais militares, em detrimento de outros lugares onde o patrulhamento é bem mais escasso. Alguns usariam a expressão o “cobertor é curto”, outros prefeririam dizer que a alocação do patrulhamento deve atender a critérios técnicos e institucionais. Para os técnicos a aplicação do patrulhamento deve atender ao Princípio de Pareto<sup>79</sup>, ou seja, o patrulhamento deve ser aplicado onde houver maior repercussão nos meios de comunicação e maior impacto psicológico na sociedade, com reflexos na sensação de segurança e na imagem da Corporação.

Sob esta ótica, determinado crime, homicídio por exemplo, mesmo com alta frequência pode não trazer repercussão tão negativa para a PMERJ, se for cometido em lugar de pouca expressão social, como a Zona Oeste da Cidade do Rio de Janeiro. Por outro lado um homicídio<sup>80</sup>, mesmo com pequena frequência, poderá causar grandes prejuízos em termos de imagem caso seja cometido na Avenida Vieira Souto, Zona Sul da mesma cidade. Dessa forma, a Corporação está agindo de forma técnica e correta na defesa dos seus interesses institucionais, mesmo que socialmente injusta.

Outro aspecto da missão da PMERJ é que a vigilância não é a única forma de garantir direitos, deveres e obrigações e de restringir a ação delituosa dos potenciais criminosos. A Corporação atua também de forma repressiva, logo após o cometimento do ilícito penal, agindo coercitivamente no restabelecimento da ordem, quando o patrulhamento ostensivo não foi eficiente e eficaz como forma de prevenção do crime. Neste caso a atuação da PMERJ é

---

<sup>78</sup> DAMATTA, R. **A Casa e a Rua**. São Paulo. Ed. Brasiliense, 1985

<sup>79</sup> O princípio de Pareto diz que nem sempre o elemento que aparece com maior frequência em um problema é o mais importante. Tudo depende do peso que ele tem no cômputo geral. Assim, 80% das dificuldades vêm de 20% dos problemas.

<sup>80</sup> O homicídio por se tratar de um crime instantâneo é de difícil prevenção.

reativa<sup>81</sup> pois age durante ou após o cometimento do crime, usando a força para tentar subjugar o criminoso e levá-lo aos braços da justiça. A persuasão, neste caso se dá com a certeza da punição e por meio da pena cominada. Nesta segunda forma, a atuação da PMERJ fica um pouco desvirtuada, ou seja, não há muita virtude em prender uma pessoa que acabou de cometer um crime de latrocínio como o ocorrido com o turista português André Costa Ramos Bordalo, de 19 anos, no dia 14 de agosto de 2006, nas areias da praia de Copacabana. A sensação na realidade é um “gosto amargo na boca”, pois a missão não foi plenamente cumprida, em razão do crime não ter sido evitado pela presença ostensiva da polícia.

Só que neste episódio a presença do policiamento era maciça, o criminoso é que, sob efeito de substâncias entorpecentes, agiu com um louco, assim como a história registra vários loucos em ação, mesmo em circunstâncias muito mais críticas como foi o caso da tentativa de assassinato ocorrida em 30 de março de 1981, contra Presidente Norte Americano Ronald Reagan, que mesmo protegido por todo o seu aparato de segurança foi alvejado por disparos feitos por John Hinckley. A sociedade deve aceitar o fato de o comportamento humano nem sempre ser racional e, invariavelmente, imprevisível; logo, em circunstâncias semelhantes, o assassinato do jovem turista português ocorrido em Copacabana poderia ter ocorrido em qualquer cidade do mundo, mesmo nas mais seguras.

Ocorre também uma outra forma de atuação repressiva por parte da PMERJ, por meio da realização das denominadas Ações Repressivas. Trata-se de operações realizadas com grande efetivo de policiais militares, com o objetivo de reprimir a prática de crimes, especialmente o tráfico de entorpecentes e neutralizar, por meio da prisão dos seus integrantes, e da apreensão de drogas e armas, a ação dessas quadrilhas. Pelo fato do tráfico de entorpecentes, assim como, o do porte ilegal de armas, serem crimes caracterizados pela posse – do entorpecente ou da arma – os criminosos se encontram sempre, em estado de flagrância, conforme a definição contida nos artigos 302 e 303 do Código de Processo Penal<sup>82</sup>. Em geral, estas operações ocorrem por meio da “ocupação”<sup>83</sup> do terreno e do “vasculhamento” da área “incursionada” com o objetivo de localizar os pontos de venda de entorpecentes e prender os criminosos.

O problema neste caso é que decorrem dessas ações mais prejuízo ou pontos negativos para a Corporação, do que propriamente um lucro ou pontos positivos no controle da ordem e prevenção do delito. A explicação é que há um conjunto de fatores intervenientes, que somados, trazem eminentes riscos institucionais para a PMERJ, colocando-a em foco da sociedade. A atuação repressiva da PMERJ tem proporcionado um aumento consecutivo de apreensão de armas e drogas, conforme os dados do gráfico abaixo, contudo, apesar da intensificação na ação repressiva nos últimos quinze anos, não se observa uma diminuição da criminalidade, especialmente do tráfico de drogas, e as razões para isto também são múltiplas: (1) o número de localidades carentes na Capital é imenso, ultrapassa 600 localidades, todas, potenciais locais de homizio de traficantes e comercialização de drogas; (2) existe um exército de mão-de-obra reserva para ingressar no tráfico; (3) não há expectativas de melhorias em curto prazo para estes jovens, que sem um horizonte claro, enxergam o tráfico como uma possibilidade de “subir na vida”; (4) a PMERJ atua nas conseqüências das disparidades sociais e não nas causas, pois a violência criminal é decorrente de problemas estruturais da sociedade, que devem ser combatidos com medidas sociais, como educação, saúde, moradia, emprego, renda, transporte, lazer etc.

---

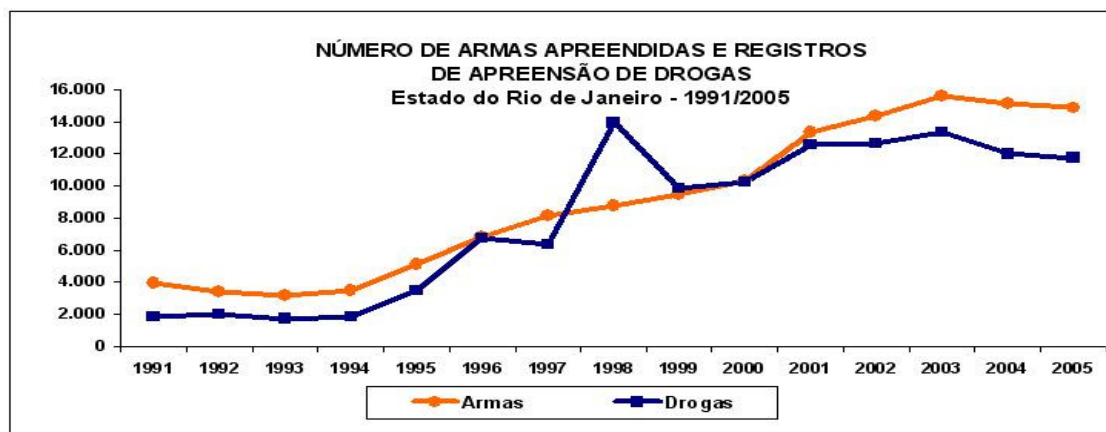
<sup>81</sup>O Direito Penal Brasileiro prevê que um crime somente pode ser punido depois de iniciada a execução, com a consumação ou não do fato. As fases iniciais de cogitação e preparação, não são puníveis. Desta forma, a repressão criminal é sempre reativa, nunca proativa.

<sup>82</sup>Código de Processo Penal - Decreto-lei n° 3.689, de 3 de outubro de 1941.

<sup>83</sup>Operação, incursão, ocupação e vasculhamento são termos, eminentemente, militares, indicando as ações de repressão da PMERJ, como ações contra um inimigo do Estado e não contra criminosos comuns.



Gráfico 6: Apreensão de armas e drogas pela Polícia no período de 1991 a 2005.



FONTE: CESEC

Assim, a atuação repressiva se apresenta como um prisma desfragmentando a realidade e distorcendo a imagem, com reflexos basicamente negativos para a Corporação. Contudo, resta uma pergunta: existiria outra forma de “restabelecer a ordem pública”<sup>84</sup>, rompida pela prática do crime? A resposta é simples e direta – não. Esta é a única forma. Deve ser lembrado, entretanto, que existiriam diversas maneiras de prevenir o crime, especialmente as ações sociais, mas apenas uma forma de reprimi-lo. E assim, a atuação repressiva da PMERJ torna-se uma missão, além de difícil pela complexidade e riscos inerentes a ação, extremamente penosa, pois pouco acrescenta em termos de valor para a sociedade e para a Corporação. A atuação repressiva também é uma ação antipática para a sociedade.

Por fim, há um último aspecto fundamental para compreensão da forma de atuação da PMERJ. Em sua essência, o serviço policial militar, por sua característica ostensiva é, 100% preventivo, e mesmo nas categorizadas ações repressivas há um caráter preventivo, visto que nem sempre ocorrem problemas nas operações, e os criminosos evadem-se do local, restabelecendo a ordem. Na realidade as ocorrências criminosas são em número reduzido, menos de 20% do total de ocorrências assumidas pela PMERJ. A grande massa de ocorrências assumidas pela Polícia Militar são as classificadas como assistenciais, pois não envolvem o cometimento de crimes graves, restringindo-se, no máximo, aos conflitos previstos na Lei 9099/95<sup>85</sup>. Verifica-se que a atuação da PMERJ com o objetivo de restabelecer a ordem pública se restringe a menos de 20% da demanda da sociedade em relação a Polícia Militar, pois mais de 80% das solicitações da população são para o atendimento de ocorrências assistenciais, ou seja, conflitos urbanos que não causam perturbação da ordem<sup>86</sup>. Se *servir e proteger* é o lema institucional e a Polícia Militar serve em mais de 80% das ações demandadas pela sociedade, esta característica deve ser enaltecida, melhorando a sua performance, com o conseqüente aumento da satisfação da sociedade e, por outro lado, trabalhada a forma de atuação repressiva de modo a diminuir os seus impactos negativos na imagem da Corporação.

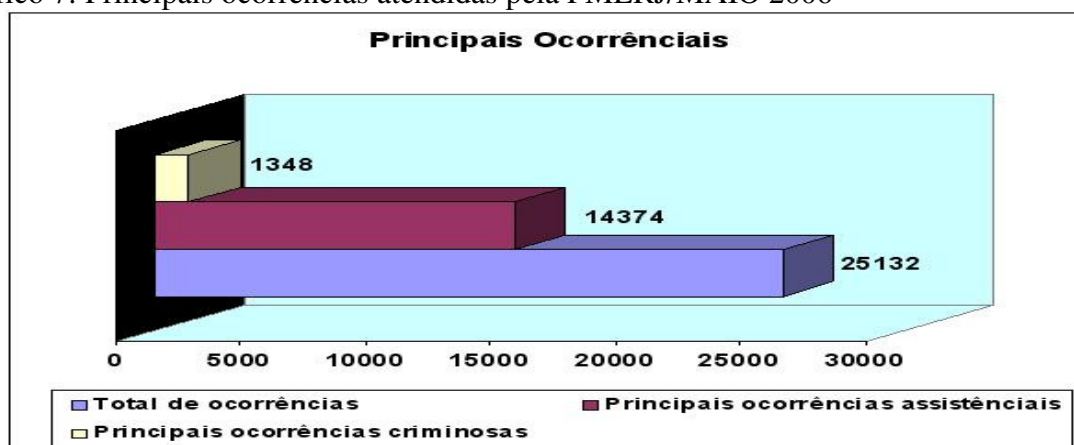
O gráfico na folha seguinte exemplifica a problemática citada, com base na análise estatística do número de ocorrências atendidas pela PMERJ no mês de maio do ano de 2006.

<sup>84</sup> Para a doutrina jurídica brasileira o restabelecimento da ordem pública se dá por meio da prisão do criminoso, do julgamento legal e do cumprimento das sanções previstas para o crime cometido.

<sup>85</sup> Lei que Instituiu o Juizado Especial Criminal para julgar os crimes de pequeno potencial ofensivo.

<sup>86</sup> Conforme Bayley (2002) indicou em sua análise

Gráfico 7: Principais ocorrências atendidas pela PMERJ/MAIO 2006



Fonte: PMERJ/COPOM

#### 4.4 Marketing na PMERJ

Neste tópico foram confrontados os conceitos de *marketing* e sua aplicação efetiva pela PMERJ. As primeiras questões debatidas, em uma correlação direta com as indagações inicialmente indicadas por Peter Drucker<sup>87</sup>, vistas na página 58 do trabalho, foram as seguintes: Qual é o negócio da PMERJ? Qual é a sua missão e seus objetivos? Qual é o seu mercado? Qual é a sua concorrência? Quem é o seu cliente<sup>88</sup>? O que tem valor para o seu cliente? Como está organizado o *marketing* dentro da Corporação? Qual o nível de satisfação dos seus clientes com a qualidade do serviço ofertado?

Respondendo a estes questionamentos verificou-se que a PMERJ é uma organização pública, criada por Decreto de D. João VI, em 13 de maio de 1809, cujo negócio é a segurança pública. A missão da PMERJ é proporcionar qualidade de vida para a população do Estado do Rio de Janeiro, interpretada como garantia da incolumidade física e patrimonial dos cidadãos fluminenses e dos visitantes em trânsito no Estado. O objetivo é o controle da ordem e a prevenção do delito obtido por meio da estratégia de policiamento ostensivo e a tática de patrulhamento executado nas ruas e logradouros públicos do Estado.

O mercado da segurança pública é um monopólio puro<sup>89</sup> da PMERJ, pois somente ela possui a destinação Constitucional e a exclusividade do policiamento ostensivo fardado no Estado do Rio de Janeiro. Não existem concorrentes aos serviços executados pela PMERJ, pois segundo Kotler, (2000:244) como concorrentes entendem-se “empresas que atendam às mesmas necessidades do cliente”. As outras Polícias Militares tem atuação limitada política e geograficamente. A Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (Polícia Judiciária) tem outra destinação constitucional que é a apuração de ilícitos penais; todos os outros órgãos definidos no art. 144 da CF têm destinações diversas da polícia militar em âmbito nacional. As empresas de segurança privada também não podem ser consideradas como concorrentes da PMERJ, pois é vedada a sua atuação em locais públicos.

A Corporação possui diversas diretorias gerais, como por exemplo, a de pessoal, de finanças, de saúde, de logística e de ensino, todavia, não existe na PMERJ uma diretoria, um

<sup>87</sup> Conforme KOTLER (2000:87);

<sup>88</sup> Cliente é entendido aqui como o cidadão, como visto anteriormente;

<sup>89</sup> Para BAYLEY, (p17:2002) o monopólio refere-se a apenas ao uso da força pelo Estado, pois ele considera que as atividades de segurança privada são concorrentes da polícia contudo, pelas definições da economia a PMERJ detêm o monopólio do patrulhamento ostensivo fardado porque nenhuma outra organização está autorizada a realizar este serviço;

departamento, setor ou mesmo seção de *marketing*<sup>90</sup>. Por meio desta observação, pode se constatar que a PMERJ não é uma organização orientada por conceitos de *marketing*. Também se pode concluir que, conseqüentemente, a corporação não está organizada para o desenvolvimento e melhoria contínua da qualidade dos serviços, visando à satisfação das necessidades dos seus clientes, em razão de não existir um departamento especialmente instituído para a coleta de informações, tabulação de dados e formatação de soluções para os problemas diagnosticados. Existe em sua estrutura um órgão específico que é a Corregedoria Interna que visa identificar problemas relativos a desvios de conduta dos policiais militares, mais não existe um setor específico para aumentar a qualidade e o valor do serviço executado.

A PMERJ possui diversas áreas de especialização em seu quadro de funcionários, como o pessoal empregado na atividade fim, que são os policiais militares executores do policiamento ostensivo; e, músicos, médicos, dentistas, farmacêuticos, fisioterapeutas, enfermeiros, capelães, veterinários, entre outros; e ainda, alguns funcionários civis em áreas que necessitam de poucos profissionais, como o de engenharia civil e assistência social. Entretanto, não se observa na Instituição administradores com especialização em *marketing*<sup>91</sup>. A questão então é por que a PMERJ não investe neste campo tão fundamental da administração? Evidentemente não existe uma resposta direta para esta pergunta, mas podem ser tiradas algumas conclusões indiretas sobre os fatores organizacionais que conduzem a não satisfação desta necessidade básica, em empresas modernas, como será visto mais adiante.

Pode-se presumir também que se for tomada como amostra as vítimas de crimes para avaliar o nível de satisfação com o serviço ofertado pela PMERJ, o mesmo deverá ser bem baixo. Um outro problema que decorre deste processo de percepção da qualidade do serviço é que, mesmo as pessoas que não foram diretamente atingidas pela violência, também se tornam insatisfeitas com o serviço da PMERJ, isto porque, os serviços apresentam um alto risco de aquisição e segundo Kotler (2000:462) “Os consumidores de serviços confiam mais nas informações boca-a-boca. Clientes satisfeitos contam a três pessoas a sua experiência e um cliente insatisfeito compartilha com onze pessoas”. Logo, os clientes insatisfeitos farão a propaganda negativa contra a corporação.

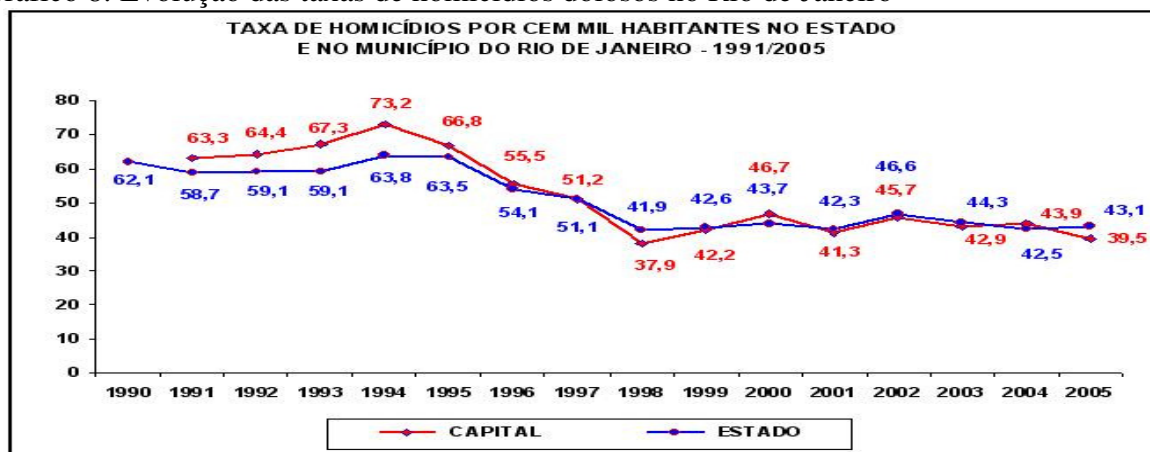
É necessário, também, fazer esta análise de forma inversa, pois, como existem poucas pesquisas de mercado para avaliar o grau de satisfação das pessoas com o serviço ofertado pela PMERJ, as indicações do grau de insatisfação da população são decorrentes, em grande parte, das notícias vinculadas pelos meios de comunicação que alertam, a todo o momento, sobre o crescimento de todas as taxas de criminalidade. Contudo, analisando os indicadores de criminalidade, como por exemplo o crime de homicídio, pode-se observar a diminuição de suas taxas, conforme o gráfico abaixo.

---

<sup>90</sup> Existem algumas seções que executam atividades típicas de *marketing*, como a Seção de Planejamento e Operações (PM/3), que diagnostica as necessidades de policiamento e executa a formatação dos serviços; a Diretoria de Ensino e Instrução (DEI), cuja finalidade é formar e aperfeiçoar, tecnicamente, o policial militar para a prestação do serviço; a Seção de Relações Públicas (PM/5), que tem com principal função ser a ligação com os veículos de comunicação, neste caso, jornais, revistas, rádios e emissoras de televisão; e ainda pode-se observar no site PMERJ, que já existe um tópico voltado para o *endomarketing*, que inclui algumas definições e medidas discutidas neste trabalho, mas que obviamente são muito tímidas para as necessidades de uma organização do porte da PMERJ, conforme o RAPM;

<sup>91</sup> Na realidade existem oficiais e praças com formação nas áreas de administração e comunicação e especialistas em *marketing*, contudo, estes profissionais adquiriram conhecimento por interesses particulares e não por iniciativa e incentivo da PMERJ.

Gráfico 8: Evolução das taxas de homicídios dolosos no Rio de Janeiro



Fonte: CESEC

Outro aspecto interessante é que a análise criminal por meio de dados estatísticos, apesar da fundamental importância, contribui para aumentar a sensação de insegurança, isto porque o crescimento percentual da incidência criminal é sempre o dobro da redução. Por exemplo: se em um determinado mês ocorrem cinco crimes de roubo e no mês seguinte ocorrem dez crimes, a estatística irá indicar um aumento de 100% deste crime. Entretanto se no mês subsequente o número de roubos volta a ser de cinco ocorrências, a estatística irá indicar a redução apenas de 50% deste crime<sup>92</sup>. Por fim, estes indicadores também não mostram os números de ilícitos penais que deixaram de ser efetivamente cometidos, em razão da presença ostensiva da PMERJ nas ruas, logradouros públicos e em grandes eventos como o *Reveillon*, em Copacabana, isto porque ainda não existem pesquisas para avaliar a efetividade da prevenção de ilícitos penais obtidas por meio do policiamento ostensivo.

Como foi amplamente discutida em tópicos anteriores, estas pesquisas não mostram que a violência urbana, comum em grandes metrópoles, é decorrente de um desajustamento social, fruto das desigualdades, da falta de perspectivas de vida, de melhores condições de estudo, de oportunidades de emprego, de distribuição de renda, da inversão dos valores morais e éticos, entre muitos outros fatores, e não, propriamente, por falta de policiamento. Ou seja, para se efetivamente diminuir os indicadores de violência não basta apenas o policiamento ostensivo, são necessárias políticas públicas que diminuam os fatores que conduzem a desagregação social.

Continuando os questionamentos feitos anteriormente, verifica-se que valor para o “cliente” da PMERJ – todas as pessoas que vivem, fazem negócios ou turismo no Estado do Rio de Janeiro – é que estejam, efetivamente, seguras, ou seja, que não se tornem vítimas de crimes. Como qualquer empresa, o que a PMERJ oferece é um serviço, neste caso, de segurança, e existe, efetivamente, um custo associado ao seu produto, decorrente da tarefa de administrar<sup>93</sup> o serviço. Mesmo não sendo cobrados diretamente das pessoas, os custos da segurança, que são bastante elevados, estão incluídos no orçamento do Estado obtido por meio dos seus tributos. O Estado arrecada tributos por meio de impostos, diretos e indiretos. Assim, o valor para o cliente da PMERJ, é a diferença entre o que ele recebe de benefícios e o que ele tem de custos, na obtenção do serviço pago com seus impostos. Sendo o Brasil um dos países com a maior carga tributária do mundo, deveria se esperar uma excepcional qualidade

<sup>92</sup> Outro problema ocorre quando em dado mês o número de ocorrências é zero, e no mês seguinte ocorre algum ilícito, qual seria o percentual de aumento? Estatisticamente é impossível de ser calculado.

<sup>93</sup> As funções básicas da administração, segundo Henri Fayol: planejamento, organização, comando, coordenação e controle.

nos serviços públicos, o que de fato não ocorre, mesmo no campo da segurança.

Sob a luz dos conceitos discutidos na Fundamentação Teórica, observa-se que o serviço ofertado pela PMERJ, como disse Kotler, é essencialmente puro, ou seja, apresenta as características de intangibilidade, não sendo produtos físicos e por isso não podem ser vistos, sentidos, ouvidos, cheirados ou provados antes de serem adquiridos. Também não é possível separar o profissional que executa serviço, pois este é parte integrante do mesmo. Possui ainda grande variabilidade, em razão das diferenças pessoais dos profissionais, em nível de empenho, envolvimento, comprometimento, conscientização e treinamento adequado para prestação do serviço e não pode ser estocado, como um produto para ser utilizado na hora de maior demanda.

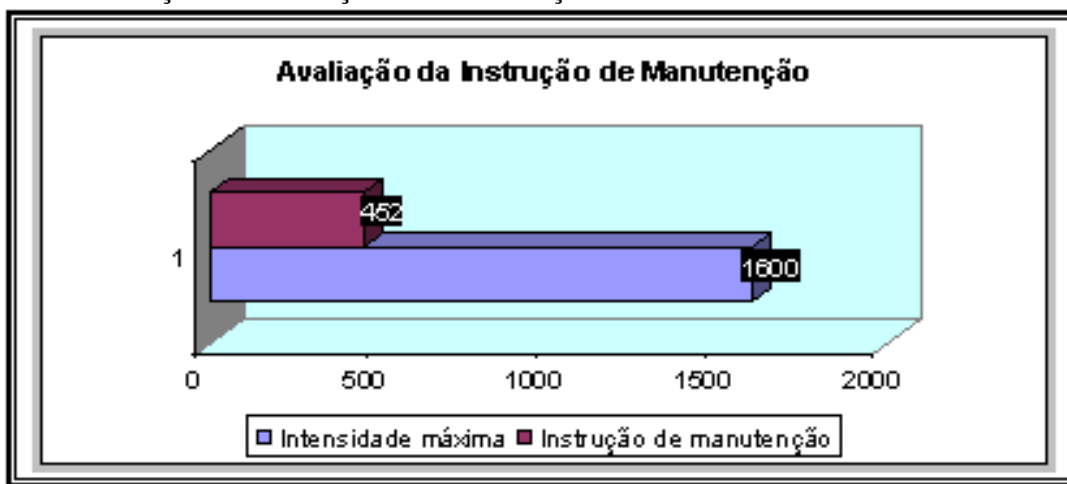
Essas quatro características essenciais dos serviços, presentes nas atividades desenvolvidas pela PMERJ, se potencializam devido as dificuldades do planejamento definir e prever, com a exatidão necessária, todos os diferentes tipos de eventos que um policial militar pode se deparar. Um policial militar ao dobrar uma esquina durante um patrulhamento pode ser solicitado para dezenas de tipos diferentes de ocorrências que requerem, cada uma delas, diferentes conhecimentos técnicos, conhecimentos legais e habilidades pessoais, fora autocontrole e disciplina ímpar a qualquer outra atividade. Ao dobrar uma esquina, o policial pode se deparar com um crime de homicídio ou roubo; com um acidente envolvendo vários veículos; com uma vítima de atropelamento, com uma criança abandonada, com uma mulher em trabalho de parto, com um incêndio, em suma, com qualquer fato que um cidadão considere emergencial e por isso solicite a intervenção da polícia. Essa quantidade quase infinita de tipos e de situações diferentes é que aumentam as dificuldades de padronização, avaliação e correção dos serviços. Criar um padrão de qualidade, ou uma gestão para a qualidade total, com enfoque sistêmico não é um sonho recente na Corporação. A PMERJ já há algum tempo tem se mobilizado para adoção destes processos, com incentivo às unidades a participar, por exemplo, do Prêmio da Qualidade Rio - PQRio, que auxilia as unidades a exercer uma gestão baseada em padrões de excelência.

A Corporação vem também tentando disciplinar e produzir padronizações das atividades e dos serviços, por meio das instruções ministradas nos cursos de formação e das instruções de manutenção, utilizando as Notas de Instrução (NI). Entretanto como já foram salientadas, anteriormente, as dificuldades de prever os acontecimentos são quase infinitas, pois um mesmo tipo de crime, por exemplo, roubo a um estabelecimento comercial pode se dar de diferentes formas – com emprego de arma de fogo ou arma branca; com um ladrão ou com uma quadrilha; com um revólver ou com vários fuzis; com ou sem reféns; à noite ou de dia; na hora do *rush* ou não; com apoio externo ou não; em um local isolado ou em um centro comercial – resumindo, é praticamente impossível prever todas diferentes formas que um evento pode se desenvolver. Em razão disto a Corporação cria padrões genéricos de procedimentos que dão as orientações básicas para os seus agentes, como por exemplo, a NI 010/83 sobre o emprego da arma de fogo, que fornece as condicionantes técnicas e legais para o uso da arma de fogo por um policial militar.

As Notas de Instrução tem sido um elemento básico de difusão de conhecimento e padronização de procedimentos, entretanto, devido ao seu emprego generalizado, pois do ano de 1978 até os dias atuais já foram feitas aproximadamente 300 NI diferentes, as mesmas não têm mais a eficiência e eficácia que tinham quando foram implantadas, sendo necessário à republicação de muitas delas. As razões para ineficiência e ineficácia das NI são diversas podendo ser apontadas as deficiências nas instruções de manutenção nas unidades da PMERJ – falta de salas de aulas e meios auxiliares à instrução, sendo realizada apenas uma leitura do conteúdo das NI pelo Oficial de Dia, na saída do policiamento que permanece em forma – assim como o próprio desinteresse, falta de comprometimento, motivação e descaso dos policiais militares, que pouco crédito dão a essas instruções.

No Trabalho Técnico Profissional do Curso Superior de Polícia elaborado por Rodrigues (2006) foi realizada uma pesquisa de Campo que buscou saber a motivação e o interesse dos policiais militares por diversos assuntos, em uma variação da escala Likert<sup>94</sup>. Dentre os assuntos pesquisados havia o seguinte questionamento aos oficiais e praças que participaram da pesquisa: “Como você avalia as instruções de manutenção para o aperfeiçoamento e padronização dos serviços executados?” Dos 400 policiais militares entrevistados, 372 responderam a pergunta com 28 abstenções e o resultado da avaliação que variava de zero (totalmente ruim) a 1600 pontos (totalmente boa) foi 452 pontos, ou seja, pode se concluir que os policiais militares avaliaram as instruções de manutenção como bastante fraca.

Gráfico 9: Avaliação das Instruções de manutenção das OPM



Fonte: Rodrigues, 2006:71

As Notas de Instrução, apesar das suas limitações, são importantes nas questões referentes à padronização de procedimentos, e na definição dos padrões de qualidade do serviço policial militar. Entretanto ainda é necessário definir esses padrões, isto porque até o momento não se tem definidos os padrões de qualidade do serviço policial. A NI nº 02/2006 versa sobre a conduta policial de maneira a melhorar a imagem da Corporação perante o seu público, mas não indica padrões, ou seja, não se tem uma medida mensurável, uma meta a ser alcançada pela Corporação. Também não prevê medidas corretivas para adequar o problema à realidade da PMERJ, quando trata, por exemplo, da apresentação das viaturas e do próprio policial militar<sup>95</sup> face às dificuldades atuais para a manutenção das viaturas operacionais, assim como para a reposição dos fardamentos para a tropa. Deste modo os Cabos e Soldados utilizam o fardamento desgastado ou são obrigados a comprar seus próprios uniformes<sup>96</sup>. Qual seria então o padrão de fardamento que os policiais deveriam ter nestas circunstâncias? Um uniforme limpo e passado seria a resposta correta? A verdade que isto não foi definido claramente, ficando sob o poder discricionário dos Comandantes.

<sup>94</sup> Rensis Likert: método desenvolvido nos anos 1930. “Consiste em um conjunto de itens apresentados em forma de afirmações, ou juízos ante os quais se pede aos sujeitos que externem suas reações, escolhendo um dos cinco, ou sete pontos de uma escala”. MARTINS, G. A; LINTZ, A. (2000: 46).

<sup>95</sup> Também quanto à aparência do policial militar, o condicionamento físico é um fator crucial, mas apesar das unidades terem instruções de educação física, a presença dos policiais nas instruções, devido aos serviços, é limitada. É necessário a aplicação rigorosa do Teste de Aptidão Médica - TAM e do Teste de Aptidão Física - TAF, de maneira a afastar os policiais sem condicionamento físico da atividade fim.

<sup>96</sup> Há mais de oito anos a Corporação não adquire uniforme novos para Cabos e Soldados. Sargentos e Oficiais não tem direitos a receber gratuitamente os uniformes.

Dentre as disfunções características da burocracia, analisadas no tópico 2.2.1, página 26, duas merecem destaque especial na análise do *marketing* na PMERJ: (1) a capacidade de mudança (flexibilização e adaptação aos novos tempos), de modo a formatar corretamente os seus serviços e atender as demandas do seu público alvo – os seus clientes, pois isso acarreta em grande dificuldade para a Corporação; (2) a relação que a Corporação mantém com o público interno, os profissionais que efetivamente estão interagindo com as pessoas da sociedade e conseqüentemente, fornecendo os indícios básicos para consolidação da confiança na organização policial encarregada de prestar este serviço essencial. Esses itens foram destacados porque em ambos os casos as pessoas são o fator crítico de sucesso, como também o são na questão da qualidade nos serviços, na imagem corporativa e em todos os processos internos e externos da PMERJ.

Quanto ao primeiro item a PMERJ poderia avaliar o custo de manter tradições administrativas seculares, mas com pouca efetividade nos dias atuais, em comparação com os custos da aplicação, total ou parcial, dos preceitos de teorias como o Desenvolvimento Organizacional<sup>97</sup> para o gerenciamento de mudanças organizacionais e a Teoria Contingencial<sup>98</sup> que consolidou o pensamento de que no ambiente nada é estático, estável ou previsível e que a flexibilidade para se adaptar as mudanças no ambiente é fundamental para o sucesso das organizações.

Quanto ao segundo item, segue uma análise especial, conforme a discussão a seguir. O serviço da PMERJ apresenta um aspecto que torna o profissional encarregado de executá-lo, em nome da Corporação, figura central e estratégica para que os resultados sejam alcançados conforme o planejamento elaborado. O serviço da PMERJ está baseado, essencialmente, em pessoas, pois os equipamentos (rádio, armamento, viaturas e outros) dão apenas o suporte para o policial militar cumprir suas atividades. A pessoa responsável em executá-lo em nome da organização é fator preponderante para a satisfação da sociedade, porque depende exclusivamente desse agente, através de seu contato direto com o cidadão/cliente, entender as necessidades do mesmo e solucionar os seus problemas da melhor forma possível, dentro de limites legais e condicionantes estabelecidas pela própria Corporação.

Por meio de um planejamento adequado, a Corporação seleciona, treina, capacita e autoriza os seus agentes a agir em nome dela, na prestação dos serviços. Em última análise, a Corporação é a responsável direta pela qualidade dos serviços ofertados aos seus clientes. A PMERJ é a responsável pela qualidade, pela formatação dos serviços, pelo treinamento dos seus agentes, pelos atos praticados pelos policiais militares durante a execução dos serviços, pela motivação e comprometimento dos policiais militares com a missão e com os resultados finais. Não adianta e não é suficiente apenas transferir a responsabilidade pelos atos irregulares praticados durante o serviço para os policiais, responsabilizando-os administrativa e penalmente (quando for o caso). Não adianta responder as críticas da sociedade quanto ao despreparo, corrupção e outros desvios de conduta dos policiais apenas com estatísticas de punições e exclusões, pois a melhor organização não é aquela que mais pune e sim, a que menos problemas de desvios de padrões de conduta apresenta em seus quadros. Não adianta normatizar condutas, procedimentos e padrões de comportamento se não houver um engajamento de todos os integrantes da Corporação com a melhoria dos serviços, com a qualidade, com a satisfação das necessidades da sociedade. Normas são condicionantes administrativas e legais mas que não garante, por si só, o estrito cumprimento dos seus pressupostos. Padrões de procedimentos sem treinamento, motivação e envolvimento, viram *letra morta* no arcabouço administrativo da organização. O policial militar, o agente público selecionado, treinado e autorizado pela PMERJ para executar os serviços em nome da

---

<sup>97</sup> Edgar Shein, Kurt Lewis e Chris Argyris

<sup>98</sup> Tom Burns, Alfred Chandler, Paul Lawrence e Jay Lorsch

Corporação, na defesa da sociedade fluminense e das suas instituições é quem determina a qualidade dos serviços e a satisfação da sociedade com a Corporação.

A qualidade é o fator chave para o sucesso organizacional e o homem é o fator condicionante da qualidade nos serviços. De forma empírica ou por meio de estudos mais qualificados, a realidade é que a grande maioria dos gestores da PMERJ tem pleno conhecimento desta assertiva. Sabem que para melhorar os padrões de qualidade dos serviços e atender de forma satisfatória às demandas da sociedade são necessários: (1) investimento no capital humano, no policial militar, a fim de proporcionar o treinamento adequado e responder as mais variadas emergências sociais; (2) incentivá-lo na busca da sua melhor performance e desempenho; (3) por fim, criar uma nova cultura, um novo padrão de comportamento, condicionado, comprometendo, envolvendo todos, no objetivo maior da Corporação que é a plena satisfação das demandas da sociedade fluminense.

Pode ser encontrada em todos os espelhos afixados nas Guardas dos Quartéis da PMERJ, a seguinte frase: “ESTE ESPELHO REFLETE VOCÊ E VOCÊ REFLETE A PMERJ”. Esta é sem dúvida a melhor síntese da importância preponderante do policial militar para a Corporação. O policial militar é a personificação do Estado. É o repositório de tudo de bom (e de ruim) do Estado. A sua farda o diferencia, o identifica, destaca, e lhe obriga a agir em defesa da sociedade.

Outras autoridades do Estado, como membros do Ministério Público ou do Judiciário, também possuem autoridade mas não são facilmente identificáveis, podendo se quiserem, se omitir diante de um problema qualquer. O policial militar não tem essas prerrogativas. Estando de serviço são sempre visíveis e seus atos refletem diretamente na qualidade dos serviços e na Corporação. Suas decisões são imediatas, muitas vezes irreversíveis, exigindo altos padrões técnicos quanto aos procedimentos adotados. Suas ações são, em muitos casos, condicionadas ao adestramento, não passíveis de reflexão, pois é a sua própria vida ou de terceiros que está em jogo.

O policial militar deve ser um servidor extremamente qualificado, altamente preparado e que todos depositam a confiança de que irão resolver os seus problemas, sejam criminais ou apenas emergenciais. Mas a realidade impõe restrições. Muitos se esquecem que por baixo da farda existe um ser humano, falível, passível de sofrer de problemas de *stress* como qualquer outro profissional que lida com riscos e incertezas. Um profissional que em muitos casos tem uma dupla jornada de trabalho<sup>99</sup>, que tem problemas conjugais, salariais e todos os outros tipos de problema como qualquer pessoa.

O policial militar não é um superservidor, superior ao tempo, ao espaço e as intempéries e a que se atribui a responsabilidade de ser o salvador dos fracos e oprimidos e ainda, limpar a sociedade dos vilões e dos bandidos. O conceito que tem de ser enraizado na Corporação é que o policial militar não é um herói e sim um ser humano que precisa de estímulos e de atendimento mínimo das suas necessidades básicas, mesmo os mais vocacionados. O policial militar, como todos empregados assalariados em uma sociedade de mercado, vende a sua força de trabalho em troca de uma justa remuneração e é também passível de ser analisado conforme as teorias motivacionais. Essa desmistificação do policial militar é necessária para torná-lo passível de análise pois um super-herói não precisa destes tratamentos.

O que se observa na realidade é o discurso enfadonho feito por quase todas as autoridades políticas, intelectuais e formadores de opinião, de que é imprescindível para aumento da qualidade dos serviços da PMERJ o investimento no homem, no policial militar,

---

<sup>99</sup> Apesar de não ser regularizado administrativamente, a Justiça do Trabalho tem dado ganho a ações de indenização trabalhista a policiais militares no exercício de atividades de segurança particular, os chamados bicos.

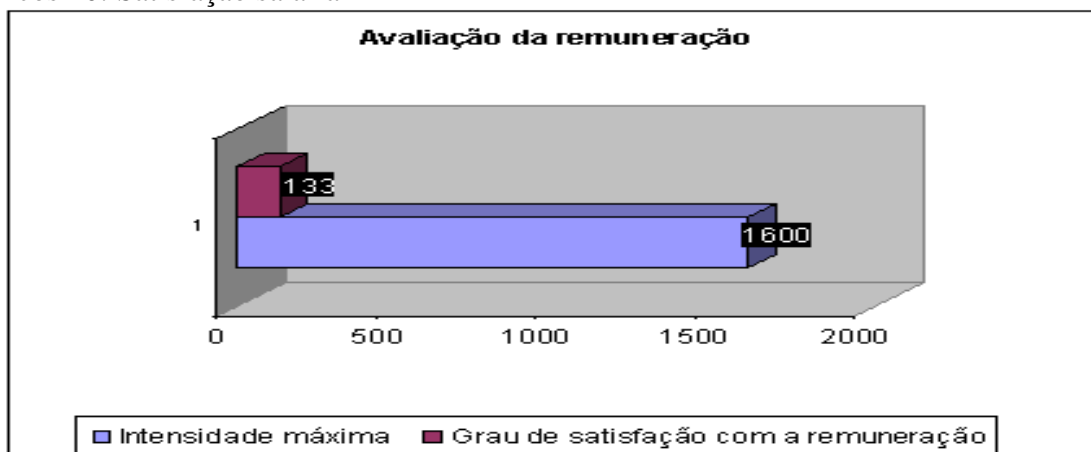


criando padrões rigorosos de seleção, treinamento e remuneração. O discurso é enfadonho por que se tornou redundante, corriqueiro, comum a todas as declarações públicas dessas personalidades. Contudo, não define objetivos, não estabelece metas, não indicam formas de resolução efetiva desses três problemas básicos - seleção, treinamento e remuneração. A seleção ainda apresenta um nível baixo de exigência intelectual, apenas o ensino médio, isto porque, exceto os mais vocacionados, o aumento da qualificação não atrairia pessoas com maior grau de instrução, devido aos riscos inerentes à profissão (42 policiais mortos somente de janeiro a maio de 2007), as baixas condições de trabalho (escalas de serviço com até 240 horas mensais) e baixos vencimentos (aproximadamente R\$ 1000,00 líquidos para um policial no início de carreira).

O treinamento constitui-se no cumprimento de um currículo com carga horária ministrado em um período de seis meses no Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças – CFAP, com disciplinas estabelecidas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP, baseada no adestramento militar, prática policial, treinamento físico militar, defesa pessoal, práticas de tiro e primeiros socorros e nas disciplinas penais, com pouca ênfase nos problemas sociais e nenhuma na resolução de conflitos.

A remuneração é o maior problema pois envolve um contingente de aproximadamente 40 mil servidores ativos e 20 mil inativos e pensionistas, e qualquer aumento tem um impacto significativo nas contas do Estado. Outros problemas são decorrentes das diferenciações nos vencimentos dos policiais em razão de gratificações por encargos especiais e gratificações por mérito (pecúnias ou gratificação *faroeste*) que provocam distorção entre os profissionais de mesmos postos e patentes, causando a disfunção prevista por J. Stacy<sup>100</sup>. Na pesquisa de campo realizada por Rodrigues (2006:92), citada anteriormente, o salário é apontado como o principal fator que causa descontentamento entre os policiais. Em uma escala que variava de zero a 1600 pontos o salário atingiu apenas 133 pontos na escala o que corresponde a menos do que 10% do valor máximo.

Gráficos 10: Satisfação salarial



Fonte: Rodrigues, 2006:71

A insatisfação salarial pode ser analisada segundo quatro teorias sobre comportamento organizacional. Segundo Maslow o salário deve proporcionar a subsistência das pessoas e atender as demais necessidades segundo uma hierarquia e com atual valor pago aos policiais militares os mesmos, somente conseguem satisfazer as suas necessidades mais básicas. De acordo com a teoria dos dois fatores de Herzberg, o salário em si não é fonte de motivação,

<sup>100</sup> O Modelo de Equidade de J Stacy, refere-se ao um sistema justo de recompensas. As pessoas tendem a julgar a justiça comparando os *inputs* e contribuições relevantes no trabalho com as recompensas que recebem, e também comparando essa relação para outras pessoas tomadas como parâmetro (DAVIS, 1992:79).

quando está adequado as atividades desempenhadas, mas é fonte de insatisfação quando não atingem este nível, como no caso da PMERJ. Segundo o modelo de expectativa desenvolvido por Victor H. Vroom, o salário na PMERJ não pode ser fator de motivação pois não existe uma remuneração proporcional ao desempenho ou produtividade do policial e quando foi implementada as pecúnias, isto gerou mais problemas do que soluções, pois aumentou as distorções e os *apadrinhamentos*. O modelo de equidade de J. Stacy leva os policiais militares a comparar os seus vencimentos, inicialmente com os próprios companheiros (verificando que nem todos ganham o mesmo valor, no caso dos que recebem pecúnia ou gratificação), segundo comparando os vencimentos de policiais militares de outros Estados da União (verificando que a PMERJ tem um dos mais baixos vencimentos, apesar de ser o segundo Estado mais rico da União e com elevados índices de violência) e em terceiro, comparando o grau de complexidade e risco profissional que a atividade de polícia o submete com outras atividades do Estado, de mesmo nível de escolaridade, bem menos complexas e sem riscos, como é o caso dos servidores do legislativo ou do judiciário.

Qualquer solução objetivando a criação de um padrão de excelência na qualidade dos serviços ofertados pela PMERJ a sociedade fluminense, com o conseqüente aumento da satisfação da sociedade e valorização da imagem organizacional passa obrigatoriamente por esse trinômio – seleção, treinamento e remuneração. Sem seleção adequada a Corporação não pode contar com os melhores talentos e pessoas capacitadas emocionalmente e intelectualmente; sem treinamento adequado e contínuo o profissional não estará preparado para enfrentar os enormes desafios que a profissão de policial impõe. Sem uma justa remuneração a Corporação não consegue atrair, selecionar, treinar e manter os melhores profissionais em seus quadros, exceção, evidentemente, dos mais vocacionados. Sem resolver os problemas relativos a esse trinômio a Corporação não alcançará o ambiente necessário para a transformação de sua cultura em busca da excelência nos serviços.

#### **4.5. Estratégias e Táticas Empregadas pela PMERJ**

Neste tópico foram analisadas as estratégias e táticas aplicadas pela PMERJ com o objetivo de controlar a ordem e prevenir a ocorrência do delito, verificando se estas coadunam com alguns conceitos do *marketing*. As análises foram reflexivas ou seja, a interpretação dos nexos de causalidade existentes entre os conceitos teóricos e as práticas adotadas pela PMERJ.

##### **4.5.1. Descrição socioeconômica, geográfica das áreas analisadas**

**COPACABANA:** Bairro, localizado em uma estreita faixa de terra com aproximadamente 8Km<sup>2</sup> é cercado por morros e faz parte da zona sul da cidade do Rio de Janeiro. Copacabana é o bairro mais famoso do Rio de Janeiro e do Brasil. Copacabana tem mais de 156 mil habitantes e uma população flutuante estimada em mais de 500 mil pessoas circulando pelo bairro diariamente.

Copacabana possui a maior concentração populacional da cidade abrigando também a maior quantidade de idosos do município, com 16,7% da população acima de 60 anos. Apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,956 o maior entre os bairros do Rio de Janeiro. Possui 100 quarteirões, 78 ruas, 5 avenidas, 6 travessas e 3 ladeiras, e ainda 4 favelas (Pavão-Pavãozinho, Ladeira dos Tabajaras, Chapéu Mangueira, Cantagalo). Trata-se de um espaço público organizado, com toda infraestrutura necessária para o desenvolvimento humano. Com rede de água e esgoto (emissário submarino), gás encanado, telefone, energia elétrica, e contando ainda com escolas públicas, escolas particulares, creches, postos de saúde, hospitais, um Batalhão de policiamento (19º BPM) e uma delegacia (12º DP), entre outros. O

bairro possui um intenso comércio com uma variada rede de restaurantes, cinemas teatros e lojas e é servido por inúmeras linhas de ônibus, táxis e pelo metrô. A praia de Copacabana, com formato em meia lua, juntamente com o seu calçadão em pedras portuguesas pretas e brancas, projetado por Burle Max, tornou-se referência turística do Brasil e o bairro possui mais de 80 hotéis. A praia de Copacabana é um lugar tradicionalmente utilizado para grandes eventos populares como a queima de fogos realizada durante o *Reveillon* e variados eventos, como *shows* nacionais e internacionais e manifestações durante o resto do ano. A grande concentração de comerciantes, turistas e transeuntes atrai também toda uma população de mendigos, menores abandonados e pedintes, que não raramente assaltam os mais desavisados. Copacabana também tem fama pela grande concentração de vida noturna: bares, boates GLS e prostitutas. Copacabana é um bairro de boemia, *glamour* e riqueza, que inspirou a muitas músicas, livros, pinturas e fotografias.



Fotografia 2: Praia de Copacabana



Fotografia 3: 19° BPM

**COMPLEXO DO ALEMÃO:** é um conjunto de morros localizados na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro entre os bairros da Penha, Inhaúma, Bonsucesso, Ramos e Olaria. Até fins dos anos 1940, era uma fazenda de propriedade de um imigrante polonês da fala enrolada, e por esta razão os primeiros moradores passaram a designar a área como “Morro do Alemão”. O crescimento populacional se deu a partir dos anos 1960, se intensificando nos anos de 1980, quando foram promovidas diversas invasões.

Com uma população estimada em mais de 100 mil habitantes, o conjunto de onze favelas que compõe o Complexo do Alemão, e que inclui as localidades da Grota, Fazendinha, Nova Brasília, Vila Cruzeiro, possui o menor IDH entre os bairros da Cidade do Rio de Janeiro 0,709. Com uma população predominantemente jovem o Complexo do Alemão é um espaço público totalmente desorganizado, constituído de poucas ruas que cercam o bairro e uma infinidade de becos e vielas que conduzem as partes mais altas do morro. A infraestrutura do bairro não atende adequadamente a moradores da região, havendo dificuldades ao acesso dos serviços públicos essenciais. O número de escolas, creches, postos de saúde são também aquém das necessidades daquela população, assim como os serviços de proteção do estado, especialmente o policiamento ostensivo realizado pela PMERJ. Existe apenas um núcleo do Grupo de Policiamento em Áreas Especiais – GPAE, localizado na Vila do Cruzeiro, que conta com efetivo reduzido e que foi criado após o emblemático episódio do assassinato do jornalista Tim Lopes da Rede Globo de televisão, a mando do traficante “Elias Maluco”. As personalidades mais conhecidas da região são justamente os traficantes de drogas que dominam a venda de entorpecentes nos morros do Complexo e ditam todas as regras de conduta dos moradores. A relação que os moradores têm com a polícia é de medo e de desconfiança, pois não existe credibilidade nas ações desenvolvidas na repressão do

tráfico, como pode ser comprovado pela baixa participação da população como fonte de informação para a polícia. O disque-denúncia chegou a oferecer uma recompensa de R\$ 10.000,00 por informações que ajudassem na captura de “Tota” um dos líderes locais do tráfico e ainda assim a participação da população foi mínima, apesar da garantia total de sigilo.



Fotografia 4: Força Nacional no Complexo do Alemão



Fotografia 5: Moradora ferida por bala perdida

**MORRO DO CAVALÃO:** é uma comunidade localizada na zona sul de Niterói, região metropolitana da Cidade do Rio de Janeiro, entre as praias de Icaraí e São Francisco - Niterói. É constituída por cerca de 6 mil pessoas com acesso a uma infraestrutura de serviços básicos, como água e esgoto, energia elétrica e ruas pavimentadas. Com uma vista privilegiada para a Baía da Guanabara, a comunidade desfruta de uma paz pouco comum a comunidades carentes.

O último confronto armado registrado na comunidade foi no ano de 2003. A partir da implantação do posto do GPAE no alto do morro, a relação entre a polícia e a comunidade, ou melhor, entre o Estado e a comunidade sofreu profundas mudanças. A ação permanente da polícia no desenvolvimento das ações de policiamento comunitário permitiu a paz necessária para implantação de outros serviços básicos do estado. O Morro do Cavalão, além dos serviços básicos do estado é também atendido por diversos projetos sociais como os oferecidos pela ONG Gente Brasil e a ONG Viva Rio, e conta com creches comunitárias.



Fotografia 6 Praça principal do Morro do Cavalão



Fotografia 7 Posto Odontológico do GPAE

#### 4.5.2. Descrição das estratégias e táticas de policiamento utilizadas pela PMERJ

Ao longo deste trabalho ficou explicitado que os índices de criminalidade estão muito mais correlacionados aos indicadores de desenvolvimento social, do que propriamente às estratégias e táticas de policiamento empregadas pela polícia. Nos locais onde o IDH é mais elevado a ocorrência de crimes tende a ser menor do que em locais onde o IDH é mais baixo. A discrepância na aplicação de recursos estatais também foi discutida ao longo do texto, pois se observou que os locais com melhor IDH tem maior acesso aos serviços públicos, entre eles os recursos de segurança, o que melhora sobremaneira as condições gerais de vida da população residente. Todavia, supondo que a garantia da ordem e a prevenção do delito podem ser efetivamente alcançadas pela PMERJ, conforme prescreve a *Deterrence Theory*, neste tópico foram estudadas as estratégias e táticas de policiamento empregadas pela PMERJ com o objetivo de controlar a ordem e prevenir a ocorrência de crimes, apesar das restrições impostas pela metodologia, visto que se tratam de áreas complexas com estruturas socioeconômicas e geográficas totalmente díspares.

No bairro de Copacabana se destaca a estratégia do policiamento ostensivo com ênfase na prevenção do delito por meio da tática de patrulhamento ostensivo fardado – a pé e motorizado. A saturação do policiamento em Copacabana com uma relação de 16 PM/Km<sup>2</sup> e 2 VTR/Km<sup>2</sup> permite a visibilidade necessária ao policiamento, de modo a incutir na população o sentimento de proteção, a tão propalada “sensação de segurança”. Aliada à completa infraestrutura de serviços públicos proporcionados pelo Estado, a população residente e flutuante de Copacabana tem a certeza de proteção e das garantias constitucionais de cidadania. Ser residente em Copacabana ou apenas trabalhar é experimentar o sentido real da expressão “estado democrático de direito” ou, em outras palavras, um estado organizado na incessante busca das melhores condições de vida para a população.

No Complexo do Alemão o Estado é quase totalmente ausente. A infraestrutura de serviços públicos não atende as necessidades primárias da população, pois as escolas, creches, serviços de saúde, lazer, transportes e segurança estão muito abaixo do mínimo necessário para suprir as carências da população residente. A presença mais clara do Estado se faz justamente por meio das operações policiais realizadas pela PMERJ, ou seja, a polícia com a sua presença física no local, se apresenta com uma característica eminentemente repressiva para os moradores – imagem construída pela imprensa e assimilada pelas classes dominantes, que vincula a violência às classes mais pobres da sociedade, ou nas palavras de Alba Zaluar em *Condomínio do Diabo* (1994:27) “é o aparato do Estado encarregado de restringir as ações criminosas das classes potencialmente perigosas”.

A estratégia de policiamento ostensivo implementada pela PMERJ utiliza a tática de patrulhamento ostensivo com ênfase na repressão policial. Com uma área de aproximadamente 7 km<sup>2</sup>, equivalente em tamanho à área de Copacabana, a presença permanente da polícia é feita apenas com o policiamento do GPAE da Vila Cruzeiro, que conta com efetivo reduzido em média a cinco policiais militares por dia, numa razão de menos de 1 PM / Km<sup>2</sup>. Diante a impossibilidade da realização de todos os serviços atinentes à polícia, bem como do patrulhamento em todo o Complexo, visto o eminente risco de confronto armado, o policiamento fica restrito apenas àquela localidade. Em razão disto a polícia atua exclusivamente com ações repressivas contra o tráfico de drogas, acarretando todas as externalidades conhecidas para este tipo de ação. A polícia, na visão dos moradores, é a única referência que possuem do Estado e da sociedade, uma referência com a injustiça, pois não os atende em quase nada, faltando toda a infraestrutura básica para o desenvolvimento social.

O policiamento implementado pela PMERJ no Morro do Cavalão, em Niterói, difere das demais áreas analisadas pois a estratégia empregada é o policiamento comunitário que se traduz de maneira simples em uma parceria entre a comunidade e a polícia como representante

legítimo do Estado. Essa legitimidade das ações da polícia, conquistada com trabalho sério e permanente difere da estratégia de policiamento comunitário das demais ações tradicionais de policiamento ostensivo. Na comunidade o policial é visto como um profissional qualificado para resolver seus problemas, não apenas os criminais, mas qualquer situação emergencial. Contudo cabe uma ressalva: o policiamento comunitário não é sinônimo de leniência com a criminalidade, pois não coaduna com o tráfico de drogas, por exemplo, sendo necessário, antes de tudo, ações repressivas para resgatar a ordem social na comunidade e, por esta razão, somente consegue alcançar o êxito em comunidades isoladas como a do Morro do Cavalão. O policiamento comunitário é o final de um processo de implantação de um projeto de segurança e cidadania comunitária, sendo a confiança, a legitimidade e a participação a essência da estratégia.

#### 4.5.3. Análise dos resultados obtidos pelas estratégias empregadas pela PMERJ

Os resultados obtidos pelas estratégias e táticas implementadas pela PMERJ nas três áreas analisadas, considerando as funções essenciais da polícia no controle da ordem e na prevenção do delito são completamente distintos. Como não existe uma estatística específica para ocorrências no Complexo do Alemão, exceto as derivadas da operação de repressão iniciada pela PMERJ em 02 de maio de 2007, assim como também não existe uma estatística específica para o Morro do Cavalão, mas apenas os dados da 19ª Área Integrada de Segurança Pública (AISP), onde atua o 19º BPM-Copacabana, essas informações devem ser analisadas com extremo cuidado. Para efeito de análise serão vistas apenas informações parciais dos resultados obtidos em ocorrências registradas pelo Instituto de Segurança Pública, no ano de 2006, relativos aos crimes de homicídio, roubo de veículos e produção policial com prisões, apreensão de drogas e armas, nas áreas do 19º BPM e do 16º BPM, unidade responsável pelo policiamento no Complexo do Alemão. Não há dados disponíveis para ocorrências no Morro do Cavalão.

Tabela 4: Estatística do 16º BPM-Olaria e do 19º BPM-Copacabana – 2006

2006													
16ºBPM	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
Homicídio	9	15	11	13	12	7	6	9	9	18	14	27	150
Roubo veículo	239	204	271	225	236	185	225	207	212	217	223	165	2609
Apreensão drogas	16	14	13	17	13	8	12	10	14	11	10	10	148
Apreensão de armas	51	43	43	47	44	49	54	49	42	36	42	38	538
Prisões	14	16	7	25	22	25	18	22	23	19	22	21	234
PM morto em serviço	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Auto de resistência	8	3	2	8	4	3	4	13	2	10	4	2	63
19ºBPM	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
Homicídio	1	0	1	1	0	1	2	1	2	0	0	2	11
Roubo veículo	8	5	3	4	4	1	3	4	2	2	2	5	43
Apreensão drogas	93	45	21	26	29	20	19	23	22	21	9	9	337
Apreensão de armas	11	8	7	7	8	7	5	8	10	8	7	7	93
Prisões	56	43	35	44	41	25	17	25	35	15	26	19	381
PM morto em serviço	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	2
Auto de resistência	0	0	1	0	0	0	3	1	0	0	0	0	5

Fonte: ISP

As conclusões que podem ser obtidas a partir dos dados desta tabela são que na área do 19º BPM onde a estratégia de policiamento ostensivo é mais intensa em termos de visibilidade, em razão da maior saturação, os índices de violência criminal (11 homicídios e

43 roubos de veículos) são infinitamente menores do que na área do 16º BPM (150 homicídios e 2.609 roubos de veículos), onde não há tanta ênfase é a repressão, conforme a tabela abaixo:

Tabela 5: Comparação entre aplicação de recursos no 16º BPM e 19º BPM

Tipo de serviço	16º BPM		19º BM	
	Setor/PM	VTR	Setor/PM	VTR
Rádio-Patrolha (RP)	6 setores (12 PM)	6	9 setores (18 PM)	9
Policimento Ostensivo de Trânsito (POTRAN)	1 setor (1 PM)	0	35 setores (35 PM)	0
Policimento Ostensivo Geral (POG)	10 setores (20 PM)	0	14 setores (14 PM) + 20 setores de praia	1
Patrulhamento Tático Móvel (PATAMO)	3 grupos (28 PM)	6	01 grupo (10 PM)	2
Auto Patrulha Escolar	1 patrulha (1 PM)	0	01 patrulha (02 PM)	1
Auto Patrulha de Trânsito	1 patrulha (3 PM)	1	1 patrulha (2 PM)	1
Auto Patrulha Bancária	0		01 patrulha (02 PM)	1
Supervisão	3 patrulhas (6 PM)	3	02 patrulha (04 PM)	2
Posto de Policiamento Comunitário (PPC)	9 postos (45 PM)	0	01 posto (03 PM)	0
Área em Km²	31,3 Km²		8 Km²	
Relação policial/área	3 PM/ Km²		16 PM/ Km²	
Relação policial/habitante	1 PM/2.200 hab		1 PM/1.400 hab	
Relação Viatura/área	1 VTR/2Km²		2 VTR/Km²	

Fonte: P/3 do 16º e 19º BPM

Com relação à produção policial, a área do 19º BPM apresenta resultados bem superiores quando comparada à área do 16º BPM (337/148 apreensão de drogas e 381/284 prisões, respectivamente). O grande diferencial ocorre apenas no número de apreensão de armas, seis vezes superior na área do 16º BPM (538/93), onde a ênfase é na repressão policial. Essa questão leva a outro problema, pois na área do 19º BPM são enviados diariamente apenas dez policiais militares em duas viaturas no serviço eminentemente repressivo numa proporção de 1/15 do total de policiamento, enquanto na área do 16º BPM são enviados diariamente 28 policiais em seis viaturas no serviço repressivo numa proporção de 1/4 do total de policiamento diário, o que acarreta um número doze vezes maior de autos de resistência<sup>101</sup> (63/5).

O que a análise geral dessa estatística revela é que a saturação do policiamento ostensivo na área do 19º BPM permite maior visibilidade da polícia, sendo mais eficiente<sup>102</sup> em termos de controle da ordem e prevenção do delito, quando comparada com a área do 16º BPM, onde a maior ênfase é na repressão policial, acarretando maior número de confrontos armados, de morte de criminosos, de apreensão de armas, sem contudo diminuir a violência, no caso específico, o roubo de autos e o homicídio.

Quanto à operação de repressão ao tráfico de entorpecentes no conjunto de comunidades do Complexo do Alemão, iniciada pela PMERJ no dia 02 de maio de 2007, após informação de que os responsáveis pela morte de dois policiais militares do 9º BPM – Rocha Miranda (área contígua a do 16º BPM) seriam do Complexo, os números são impressionantes, conforme se observa na tabela abaixo.

<sup>101</sup> Auto de resistência é a morte de um criminoso pela força policial revestida de indícios de excludente de ilicitudes – legítima defesa;

<sup>102</sup> A eficiência do policiamento na área do 19º BPM pode estar relacionada ao fato do local apresentar poucas rotas de fuga – duas saídas para Ipanema, uma para Lagoa e duas para Botafogo;

Tabela 6: Operação no Complexo do Alemão - 02 de maio a 20 de julho de 2007

	Feridos	Mortos	
<b>Policiais Militares</b>	<b>05</b>	<b>01</b>	<b>1860</b> Empregados
<b>Traficantes</b>	<b>02</b>	<b>34</b>	<b>08</b> Presos
<b>Civis Atingidos por “Bala Perdida”</b>	<b>63</b>	<b>02</b>	
APREENSÃO			
DROGAS (Δ)		Armas (Δ)	
614,85 Kg de maconha	14,86 Kg de cocaína.	124	
<b>VIATURAS EMPREGADAS</b>	122 (PMERJ) 300 VTR na operação do dia 27jul07		

Fonte: P/3 do 16º BPM

O maior problema relativo à operação no Complexo do Alemão, segundo o próprio Secretário de Segurança Pública José Mariano Beltrame, em declaração à imprensa, é que o arsenal apreendido no Complexo corresponde à cerca de 10% do total de armas em poder dos traficantes, ou seja, apesar do cerco de mais de dois meses ao complexo, a operação ainda não foi suficiente para o Estado controlar a ordem no local. Outro fato perturbador é a absurda quantidade de civis feridos e mortos no confronto, as chamadas externalidades ou “efeitos colaterais” da ação de repressão policial dentro de uma comunidade pois, ainda segundo declarações do Secretário José Mariano Beltrame “o remédio é amargo”, ou seja, é praticamente inevitável a ocorrência de “balas perdidas”, mas ainda assim, é a única forma de retomar o controle da ordem dentro dessas comunidades, conforme já fora discutido anteriormente, nesta dissertação.

A questão é que durante todo o ano de 2006, segundo os dados da pesquisa “Bala Perdida”<sup>103</sup> ocorreu o registro de 224 vítimas de “bala perdida”, com 19 fatais e 205 não fatais em todo Estado do Rio de Janeiro e em menos de três meses de operações no Complexo do Alemão, já são 65 vítimas, 2 fatais e 63 não fatais, o que demonstra a falta de um maior planejamento e uma melhor execução nas ações da polícia no Complexo.

Quanto aos resultados obtidos pela estratégia de policiamento Comunitário, segundo informações prestadas pelo Comandante do GPAE, o policiamento foi implantado em 23 de dezembro de 2002, no Morro do Cavalão, com o emprego diário de 12 policiais militares. No início ocorreram diversos confrontos armados até a completa expulsão dos traficantes de drogas da localidade, pela sua prisão, morte ou fuga para outro local, no ano de 2003, data de registro do último confronto armado. Hoje é necessário o emprego diário de apenas seis policiais militares e uma viatura operacional, sendo a maior parte das ocorrências assistenciais. O oficial esclareceu também que apesar de ainda haver tentativas de comercialização de entorpecentes na comunidade, o tráfico de drogas é muito fraco, visto que os próprios moradores denunciam os criminosos, que são imediatamente presos sem oferecer qualquer resistência.

Conforme a análise indica, pode-se a princípio concluir que a estratégia mais eficiente é o policiamento comunitário, pois emprega pouco efetivo e conta com a participação voluntária da comunidade como parceira e fonte preciosa de informação. A estratégia de policiamento, com ênfase no patrulhamento ostensivo por meio da saturação de policiamento realizada pelo 19º BPM, apesar de eficiente é viável apenas quando aplicado em pequenas áreas geográficas, como Copacabana, que torna o policiamento mais visível, sendo totalmente inviável em áreas como a do 14º BPM – Bangu, com aproximadamente 300 Km². A estratégia de policiamento, com ênfase na repressão policial deve ser aplicada como recurso para se alcançar a paz necessária a implantação do policiamento comunitário, em um projeto de segurança pública para uma dada localidade. A repressão policial como meio estrito de

<sup>103</sup> MIRANDA, Ana Paula Mendes de; OLIVEIRA, João Batista Porto de; SILVA, Leonardo de Carvalho; SILVA, Robson Rodrigues – BALA PERDIDA. Disponível em: [www.isp.rj.gov.br](http://www.isp.rj.gov.br) > acesso em 16jul07.



controle da ordem e prevenção do delito empregada em longo prazo, se torna inviável pois demanda uma grande quantidade de recursos materiais e humanos, causa inúmeras externalidades, não controla a ordem nem previne a ocorrência do delito e ainda tem uma produção policial inferior à das outras estratégias. Abaixo podem ser observados mais alguns fatores que tornam a repressão policial inviável como estratégia de policiamento:

1. As operações da PMERJ nestes locais são sempre caracterizadas por um grande *stress*, tanto para o policial que corre sério risco de morte, como para a população da localidade que tem medo da “bala perdida”, de serem confundidos com os criminosos, e com isso, se tornar vítima da ação policial;
2. A maioria dos locais de homizio de traficantes e de venda de drogas se concentra em localidades de baixa renda, especialmente nas favelas e morros da região metropolitana da Cidade do Rio de Janeiro, em razão de serem locais encastelados, desordenados e de difícil acesso. Ocorre então a associação *natural* da pobreza com a criminalidade, por parte de quase toda a sociedade e, especialmente, por quem tem a tarefa de executar a repressão, os policiais militares, criando-se estereótipos, e considerando, como potenciais partícipes do tráfico, qualquer morador que se enquadre no perfil típico do traficante – jovens do sexo masculino, com idade entre 17 e 25 anos;
3. As operações de repressão, apesar do planejamento prévio exigido pelo Alto Comando, não identificam com a clareza necessária a topografia do terreno; quem são os criminosos da localidade, por fotografia, nome, idade; o tipo de armamento e o *modus operandi* das quadrilhas; nem tampouco os locais ou pontos de venda de drogas e onde os criminosos se escondem. Em síntese, as operações são planejadas a partir somente do conhecimento das forças internas, sem avaliar as forças contrárias, dificultando sobremaneira, o êxito da operação que passará a contar basicamente com a sorte<sup>104</sup>;
4. A prisão ou morte de um criminoso ou a desarticulação de uma quadrilha não garante a paz e tranquilidade para aquela comunidade, às vezes até agrava o problema, isto porque o tráfico de entorpecentes é uma atividade comercial que visa o lucro, e como qualquer outra atividade capitalista, possui a sua própria reserva de mão-de-obra, apta e ávida a ingressar na *firma*<sup>105</sup>. Quando a desarticulação é maior ou completa, a saída das forças policiais acarreta em guerra entre quadrilhas rivais pelo controle da venda de drogas na localidade, com a possibilidade da entrada de traficantes de outras áreas, que por não conhecerem bem a comunidade, passam a tratar todos como potenciais inimigos;
5. As operações têm sempre grande repercussão na mídia, independentemente do resultado, positivo ou negativo. Mesmo as ações tecnicamente positivas podem ter destaques negativos na imprensa, como o ocorrido em 2006 na operação realizada pelo Batalhão de Operações Policiais Militares (BOPE), no morro do Vidigal quando, em confronto com as forças policiais, sete marginais perderam a vida, sendo noticiado na imprensa – “BOPE mata sete no Vidigal”. As ações negativas, como por exemplo, a morte de um morador ou policial têm proporções muito maiores, pois são exploradas as falhas de planejamento ou execução da operação;
6. As operações se caracterizam, quase que exclusivamente, como a única forma de interferência do Poder Público nestas comunidades, normalmente carentes de todos os demais serviços. O Estado somente se manifesta com a sua força de repressão, esquecendo das demais necessidades dessas populações. É como se o Estado dissesse – “vocês tem o direito de permanecerem calados e qualquer coisa que disserem poderá ser usada contra

---

<sup>104</sup> Sun Tzu: Se conhecer a ti mas não conhecer ao teu inimigo, para cada vitória sofrerá uma derrota. O planejamento não pode contar com o fator sorte, mas sim, avaliar os riscos de eventos não desejáveis.

<sup>105</sup> Firma: nome dado pelos próprios traficantes ao grupo que controla a venda de drogas da sua comunidade – ver “Falcão Meninos do Tráfico” exibido no mês de março no programa Fantástico da Rede Globo.

vocês”. A presença de outras instituições públicas, como escolas, postos de saúde, creches, saneamento básico, entre outras, é muito aquém das necessidades. Tudo isto somado, como foi anteriormente dito, têm como conseqüências, o desgaste para o policial militar, para a instituição e para o próprio Estado.

#### 4.5.4. Aplicações de *Marketing* face às estratégias de policiamento

Neste último tópico do estudo de caso, foram contrastadas as aplicações de *marketing* face às estratégias de policiamento implementadas pela PMERJ, verificando quais são passíveis de utilização na melhoria da qualidade do serviço ofertado à população. Existem inúmeros conceitos de *marketing* e Kotler (2001) cita diversos comumente utilizados pelas organizações para o sucesso de seus negócios. Contudo, foram vistos apenas aqueles que são passíveis de serem oferecidas de maneira democrática a toda sociedade, ou seja, de maneira livre e igualitária a todo cidadão, excluindo-se da análise, os conceitos aplicados exclusivamente aos consumidores privados, como por exemplo, o Mix de *Marketing*<sup>106</sup>.

A tarefa do *marketing* é identificar as necessidades humanas básicas e satisfazê-las, por meio da criação da oferta de um produto ou serviço de qualidade superior, que agregue valor para o cliente. É focar o cliente como o principal fator de definição das estratégias e planos da empresa. Para a PMERJ o principal cliente é o Estado, conseqüentemente a maior ênfase na definição das estratégias e na aplicação dos recursos se destina ao controle da ordem, seja por meio de uma estratégia de policiamento com ênfase na saturação, seja por meio de uma estratégia com ênfase na repressão. A população é sempre colocada em segundo plano. Todavia isso está de acordo com as funções precípuas da polícia, pois sem um Estado organizado não há condições do pleno funcionamento da democracia. Tendo alcançado esse primeiro estágio, o da garantia da ordem, a questão se desloca para forma como é atendida a demanda da população referente à questão da prevenção do delito.

A PMERJ realiza a prevenção do delito por meio da implementação de serviços de segurança que variam de acordo com a estratégia de policiamento utilizada. A ênfase na saturação do policiamento tem por objetivo aumentar a sensação de segurança demonstrando à população e aos potenciais criminosos a presença física da polícia e do próprio Estado. A repressão dos crimes é realizada em razão, de acordo com a *Deterrence Theory*, das falhas no planejamento e na implementação do policiamento ostensivo que não preveniram a ocorrência de delitos.

Na definição de Kotler o serviço é qualquer ato ou desempenho, essencialmente intangível e que não resulta na propriedade de nada, apresentado as características de intangibilidade, inseparabilidade, variabilidade, perecibilidade. Kotler afirma que em razão do serviço ser essencialmente intangível, os administradores devem agregar evidências e imagens concretas a ofertas abstratas de modo a criar sinais indiretos que indiquem o nível de excelência do serviço. Cita, por exemplo que um número adequado de funcionários - policiais militares - atenciosos seria um dos aspectos a ser trabalhados, assim como a forma como o cliente é recebido, a presteza, o pronto atendimento, a simpatia e a cordialidade dos funcionários. E ainda, o aspecto físico dos prédios e centros de atendimento e das viaturas, uniformes e equipamentos utilizados na consecução do serviço.

---

<sup>106</sup> *Mix de Marketing*: (Kotler, 2001:49) ou 4Ps – preço, praça, promoção e produto. Na realidade algumas dessas características serão vistas isoladamente, mas não o conjunto de todo o Mix, pois, por exemplo, não interessa a questão do preço, visto o serviço de segurança pública ser gratuito para todos os cidadãos, e seu custo já estar inserido no orçamento do Estado, proveniente dos tributos. Nem tampouco a questão da praça, pois teoricamente a oferta de serviço deve atender igualmente a toda demanda da sociedade. Menos ainda a questão da promoção, porquanto, a princípio, apesar de ser fundamental a proteção da sociedade pela polícia, ninguém deseja ser um consumidor direto dos seus serviços, como vítima de um crime.

A aplicação dessas prescrições pela PMERJ certamente melhora o nível de percepção da população quanto à qualidade do serviço ofertado. Porém a PMERJ não distribui de maneira uniforme seus recursos. Nas áreas onde são aplicadas as estratégias de policiamento comunitário e de saturação do policiamento ostensivo, esses preceitos são atendidos, com viaturas novas, prédios bem cuidados e um número adequado de policiais para o pronto-atendimento cordial e simpático da população. Porém nas áreas onde sobressai a repressão policial em detrimento ao atendimento de ocorrências isso não é observado.

Nessas regiões, especialmente nas áreas mais pobres da Zona Norte (e Oeste), como as favelas, o que se observa normalmente são viaturas e construções mal conservadas. Os Postos de Policiamento Comunitário (PPC), por exemplo, são normalmente antigos redutos de traficantes expulsos, presos ou mortos pela força policial, que foram adaptadas para servirem de base para as ações da Polícia Militar. Deve ser salientado que da estratégia de policiamento comunitário, efetivamente só herdou o nome, pois na realidade são postos avançados no seio dessas localidades que atendem a estratégia de repressão ao crime.

Por outro lado, as comunidades pouco se servem dos serviços ofertados pela Polícia Militar nesses PPC<sup>107</sup> instalados em favelas, especialmente porque têm medo de sofrer retaliações dos criminosos ligados ao tráfico de entorpecentes, visto que a busca de socorro policial pode ser interpretada como uma colaboração com a polícia (informante) cuja pena para o morador é a expulsão da comunidade ou mesmo a morte.

Com relação ao pronto-atendimento, como em qualquer empresa prestadora de serviços, quanto maior for a alocação de recursos materiais e humanos pela polícia para o atendimento das solicitações da população, menor será, conseqüentemente, o tempo de espera do cidadão pela chegada da viatura policial que irá atendê-lo. Correlacionando a disponibilidade de recursos da polícia, conforme a tabela 5 da página 95, com as estratégias de policiamento, nota-se que no policiamento com ênfase na prevenção, aplicado na área do 19º BPM, o tempo de espera para atendimento de solicitações não criminais da população é, em média, aproximadamente 20 minutos.

Na área do 16º BPM, onde a ênfase é a repressão<sup>108</sup>, diminuído a quantidade de recursos para a prevenção, o tempo é, em média, 40 minutos, chegando a 2 horas na área do 9º BPM responsável pelo policiamento nos bairros de Madureira, Cascadura, Bento Ribeiro, Marechal Hermes, Irajá e adjacências. Nas ocorrências assistenciais que respondem por 80% solicitações da população para os serviços policiais, o tempo de espera para atendimento da ocorrência pode vir a ser um fator diferencial da qualidade, sendo completamente inadequado um cidadão solicitar os serviços emergenciais da polícia e ter que aguardar mais de vinte minutos a chegada de uma viatura policial. Não existem dados relativos ao tempo de espera por atendimento a ocorrências no Morro do Cavalão, mas segundo informações obtidas no GPAE, através do seu Comando, todas as solicitações da população são prontamente atendidas e as ocorrências não criminais correspondem, como nas demais áreas, ao grosso dos atendimentos.

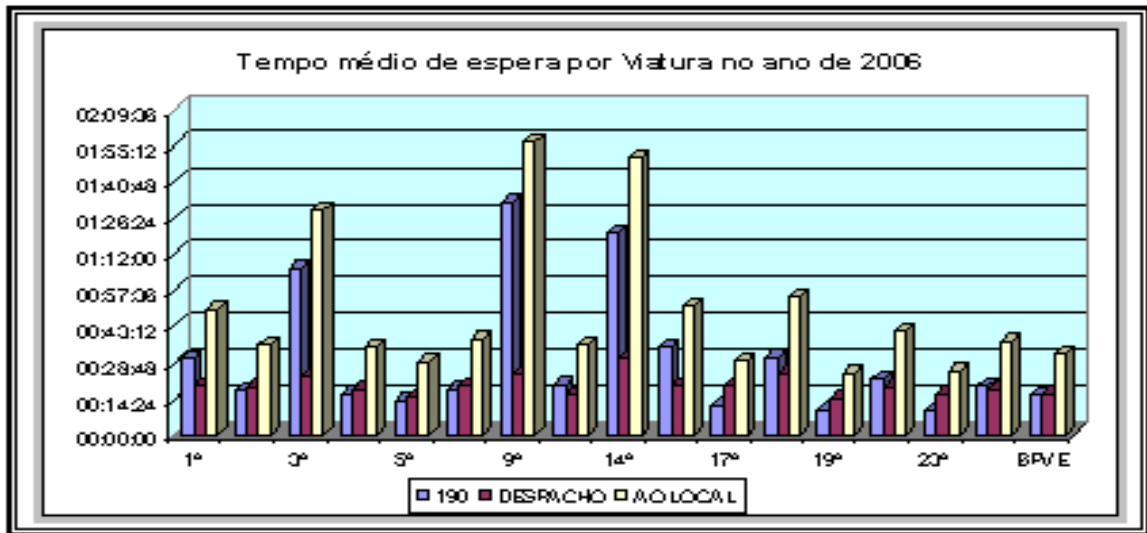
---

<sup>107</sup> Nesses postos a Polícia Militar se encontra sempre em um dilema: cumprir rigorosamente a lei ou seja, implementar uma estratégia de combate a criminalidade especialmente ao tráfico de entorpecentes e com isso acarretar todas as externalidades já analisadas anteriormente, inclusive com a possibilidade da perda da ordem pública ou focar seus esforços em ter uma relação mais cordial com a comunidade na busca de solução para seus problemas, diminuindo a ênfase na repressão ao tráfico e com isso os riscos de perda do controle da ordem e demais externalidades, mas com o risco de ter sua imagem maculada por “estar conivente com as atividades do tráfico de entorpecentes”.

<sup>108</sup> As ocorrências criminais têm prioridade no atendimento independente da área onde ocorrer o ilícito. Desta forma, o tempo médio para atendimento das ocorrências criminais é aproximadamente igual em qualquer área de policiamento da Capital, variando entre cinco e quinze minutos dependendo do tamanho da área e as condições do tráfego de veículos.

No gráfico a seguir se observa o tempo médio do atendimento de ocorrências.

Gráfico 11: Tempo médio de atendimento de ocorrências no Rio de Janeiro



Fonte: PMERJ/CPC/COPOM

A conclusão diante desse quadro é que a distribuição de recursos da polícia à população da Cidade do Rio de Janeiro é disforme, como já foi salientado, causando além do pouco controle da ordem e prevenção do delito, relativo a missão precípua da PMERJ de realizar o policiamento ostensivo fardado, insatisfação quanto ao atendimento das ocorrências. Todavia existe um confronto entre as prescrições feitas por Kotler e os estudos internacionais vistos no tópico 2.2 que demonstraram que a satisfação do cidadão não é determinada pelo pronto atendimento das ocorrências.

Segundo estes estudos, o serviço de polícia não é como um *fast food*. O que determina a qualidade do serviço não é o pronto atendimento, nem tampouco, o número de policiais não tem influência significativa sobre o controle do crime<sup>109</sup> nem sobre a satisfação do cidadão, isto porque esta estratégia é eminentemente reativa, e não previne totalmente a ocorrência do delito, ou seja, atua apenas nas conseqüências, e não nas causas. Uma polícia eficiente e eficaz no controle da ordem e na prevenção do delito deve ser pró-ativa, antecipar-se às ocorrências, atuar nas variáveis exógenas para alterar, se possível, o meio ambiente onde se processam as relações entre as pessoas.

A característica da inseparabilidade do serviço é plenamente correta e destaca o profissional como um fator preponderante para a qualidade, pois a seleção, o treinamento e a motivação podem fazer enorme diferença na satisfação do cliente. Kotler alerta que funcionários insatisfeitos podem trabalhar de forma negativa e atuar como fator de perda de qualidade e, conseqüentemente, credibilidade da organização. Neste caso o problema é que muitos dos principais fatores motivacionais independe da vontade dos administradores da polícia, entre os quais a definição dos salários. Essa assertiva é aplicável a qualquer estratégia de policiamento. O nível de participação do cidadão na resolução dos seus problemas é outro aspecto importante sendo este proporcional ao nível de confiança na organização e no

<sup>109</sup> A não ser em casos extremos, como o registrado nas greves de Policiais Militares em 1997 no Estado de Minas Gerais e Pernambuco, quando a falta de policiamento provocou graves problemas de perturbação da ordem, ou, o inverso, quando a saturação de policiamento inibe quase que completamente a ação delituosa, como nos eventos de *Reveillon* em Copacabana e no policiamento do Sambódromo no carnaval carioca. No caso específico de Copacabana, a saturação do policiamento ordinário tem alcançado resultados satisfatórios, todavia pode ser porque os criminosos se deslocam para áreas menos policiadas como a Zona Norte.

homem, concluindo-se, segunda análises anteriores, ser bem pequena devido à baixa credibilidade da instituição policial, exceto nas áreas onde a estratégia de policiamento comunitário foi implantada com sucesso como no Morro do Cavalão.

A característica da variabilidade, terceira citada por Kotler, é correta, contudo também apresenta restrições quanto a sua plena aplicação na segurança pública, independente da estratégia de policiamento, especialmente no tocante a normatização ou padronização da execução dos serviços. Isto porque: primeiro, não é possível prescrever e normatizar todas as variadas situações que um policial pode se deparar; segundo, porque essa estratégia de normatização e padronização dos procedimentos foi adotada na era da reforma e do combate profissional do crime e no entanto se mostrou ineficiente para o controle da ordem e prevenção do delito; terceiro, porque o serviço policial varia, não apenas porque é executado por pessoas mas, essencialmente, porque os eventos são variados e neste caso a discricionariedade do policial, suas competências é que deverão ser utilizadas na resolução do problema. E isso a instituição não pode normatizar.

Por fim, de acordo com Damatta, o modelo social brasileiro não se coaduna com a impessoalidade do tratamento padronizado e normatizado prescrito por Kotler e empregado para os cidadãos. A sociedade brasileira quer e exige um tratamento diferenciado, aproximado, semelhante ao serviço customizado, específico para cada cliente. Mesmo sendo impraticável, essa característica social influi diretamente na satisfação do consumidor/cidadão dos serviços de segurança pública, acarretando sempre numa relação de insatisfação com a polícia. A última característica, a perecibilidade é plenamente aplicável à segurança pública.

Independente da estratégia de policiamento utilizada pela PMERJ, a qualidade nos serviços é fator crítico para a satisfação da sociedade com os serviços ofertados pela Corporação. A qualidade, como visto no tópico 2.4.3, é um atributo essencial para as organizações, especialmente no segmento dos serviços, onde é muito mais complicado para o consumidor avaliar a qualidade ofertada pela organização, em razão de múltiplos fatores, inclusive, subjetivos e de difícil modelagem. Relembrando a definição básica, qualidade é a garantia de desempenho do serviço, exatamente como prometido. Significa atender eficiente e eficazmente os clientes de modo a satisfazer as suas necessidades. Traduz-se na garantia da ordem pública e prevenção do delito a toda população fluminense. Em razão da variabilidade do serviço, o problema é definir um padrão de qualidade de modo a alcançar uma percepção positiva por parte da maioria da sociedade

Conforme foi visto na tabela 4 e 5 nas páginas 94/95, a área do 19º BPM/Copacabana, onde o policiamento é intensivo em termos de visibilidade, registra anualmente 7 homicídios por grupo de 100 mil habitantes, enquanto a área do 16º BPM/Olaria, onde a ênfase é a repressão em detrimento da visibilidade, registra 32 homicídios por 100 mil habitantes. Ou seja, a estratégia de policiamento aplicada na área do 19º BPM é mais efetiva possuindo maior qualidade em razão de alcançar melhor resultado em termos de controle da ordem e prevenção do delito. Todavia, em razão de serem áreas separadas por menos de 25 km, dentro de uma mesma cidade, os altos índices de criminalidade de Olaria e adjacências “contaminam” a percepção de segurança da população de Copacabana. Devido a este fato, toda a população, independente da situação real, passa a sentir-se refém da violência e acreditar que a polícia não consegue controlar a ordem nem tampouco prevenir a ocorrência do delito em todas as áreas, mesmo que isto não corresponda necessariamente à realidade, causando grande insatisfação.

Kotler, todavia alerta sobre diversos problemas referentes à qualidade, dentre os quais se destaca o custo associado ao produto/serviço, que certamente são repassados aos consumidores. Empresas que oferecem produtos tradicionalmente com qualidade superior, como por exemplo, os veículos Mercedes, relógios Rolex, os computadores Apple, ou, serviços como os da cadeia de hotéis Hilton têm elevados custos que são automaticamente

repassados aos seus consumidores. A questão é saber se o Estado dispõe de recursos financeiros e, especialmente, tem interesses políticos para arcar com os elevados custos da introdução de melhorias da qualidade no serviço ofertado pela instituição policial.

Os custos da segurança pública, somente para o Estado do Rio de Janeiro, são estimados em cerca de quatro bilhões de reais para o ano de 2007. Trata-se de uma quantia extremamente elevada. Entretanto a violência urbana, especialmente a criminal, tornou o problema da segurança pública tema primário em qualquer discurso político, o que viabilizaria todos os esforços econômicos nesse sentido. Ou seja, por se tratar de assunto de interesse da opinião pública, a questão da segurança tornou-se primordial para o interesse político. Outro aspecto que pesa a favor da aplicação de vultosos recursos em segurança é a perda de investimentos diretos e indiretos no Estado, assim como o custo<sup>110</sup> associado à violência criminal. O problema maior no caso dos investimentos é que a melhoria da qualidade dos serviços passa obrigatoriamente por melhor seleção, qualificação e salário dos funcionários, ou seja, para melhorar a qualidade é preciso selecionar com mais rigor, atraindo os melhores talentos para a atividade; ministrar treinamento contínuo, e especialmente melhorar a remuneração dos policiais.

Quanto à qualidade há ainda duas ressalvas. A primeira é que Kotler (2000) cita a confiabilidade como o fator principal, pois se traduz na habilidade de desempenhar o serviço exatamente como prometido. Isto pode ser interpretado como sendo a credibilidade nas ações e eficiência e eficácia nos resultados. Todavia a credibilidade é coisa que se conquista com o tempo, com ações transparentes e o *marketing*, neste caso, pode funcionar ao contrário, como uma maquiagem tentando esconder as imperfeições de um rosto. O *marketing* pode desenvolver uma estratégia que enalteça apenas os fatos positivos e de interesse para a mídia, desviando a atenção dos fatos não interessantes para a instituição, como a ineficácia dos resultados. A segunda se refere à uniformidade ou padronização, pois no serviço de polícia não é possível padronizar todas as ações, no máximo dar orientações genéricas sobre procedimentos.

Considerando os conceitos de *marketing*, melhorar a qualidade do serviço ofertado pela polícia é fundamental para aumentar a satisfação da população e melhorar a imagem institucional. É essencial para toda instituição ter uma boa imagem perante a opinião pública – uma marca forte que indique a excelência dos seus serviços. Isto cria um referencial para a sociedade, como é o caso da Polícia Montada do Canadá que, com seus uniformes vermelhos, tornou-se um dos símbolos mais conhecidos daquele país. A uma boa imagem pública aumenta a credibilidade da sociedade na instituição policial, diminuindo consideravelmente um grave problema que é a subnotificação e, especialmente, aumenta a quantidade e a qualidade das informações oriundas da população que são de interesse para a segurança pública. Uma instituição policial com uma imagem ruim, maculada por inúmeros desvios de conduta, falta de critérios e qualidade dos seus serviços, torna-se semelhante a um exército de ocupação inimiga – uma entidade totalmente apartada da sociedade, e por esta razão sem apoio fundamental da população.

---

<sup>110</sup> Seguro de vida, de automóveis, gastos com hospitais, ações indenizatórias.

## CONCLUSÃO

Com cento e noventa e oito anos de existência, a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro é uma das mais antigas e tradicionais organizações do país e a mais antiga das Corporações deste gênero. A sua história tem sido construída, ao longo desses quase dois séculos, por homens e mulheres que dedicaram sua vida a serviço da sociedade. Ao ingressar na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, todo policial militar tem plena consciência da grandiosidade de sua atividade, assim como, da complexidade e dos monumentais desafios que a carreira impõe.

Todo policial militar também sabe que “servir e proteger” é o lema institucional, e que para atender a este propósito devem ser canalizados todos os esforços humanos e administrativos. Contudo, a sociedade brasileira, especialmente a fluminense, a quem PMERJ tantas vidas dedicou em sua defesa, nas garantias dos direitos individuais, nas garantias de ordem e nas ações assistenciais, passa por uma crise de valores morais e éticos com reflexos nos núcleos familiares e também, por graves problemas sociais, políticos e econômicos, que somados, tornam o cenário onde a PMERJ atua sombrio e nebuloso.

A agregação desses problemas resulta em desequilíbrio social com o conseqüente recrudescimento da violência. As atividades de vigilância, proteção e socorro que a PMERJ executa, compatível e similar à qualquer polícia do Brasil ou do mundo, tornam-se insuficientes para atender este aumento da demanda por proteção. A sociedade passa a clamar por mais policiamento, como se esta fosse a solução para os problemas que surgem a todo momento. Por outro lado, as facilidades e o crescimento dos meios de comunicação e informação também corroboram com a sensação de insegurança. Em muitos casos a imprensa transforma simples notícias em manchetes, problemas pontuais em escândalos, desvirtuando os fatos, ou seja, retirando os méritos daqueles que expõem a riscos à própria vida na defesa da sociedade.

Neste novo milênio que se inicia, momento marcado por intenso simbolismo em todas as esferas, a percepção do dinamismo em que a humanidade se encontra, é fato aceito por todas as pessoas. Tem-se a nítida sensação de que a velocidade das transformações sócio-culturais, econômicas, políticas e tecnológicas, encontra-se em um ritmo tão intenso que a humanidade não está preparada para suportar. Todavia, sabe-se que este processo de transformações contínuas é um fato comum a todas as sociedades. Na realidade, todas as estruturas sociais conhecidas encontram-se em um processo dinâmico. O que difere é apenas a velocidade das transformações e o que realmente é consenso é que tudo muda com o tempo.

É neste ambiente instável, turbulento e de intensas mudanças que se encontra inserida a PMERJ. E é nessa nova realidade que irá completar duzentos anos de serviços prestados a sociedade. Torna-se então, irremediável a necessidade de adaptação às novas demandas, as novas exigências sociais, com ampliação das capacidades de respostas, com modificações dos seus postulados e alterações dos seus procedimentos. Não que seja necessário ou indicadas mudanças radicais, pois isso não é recomendável a nenhuma organização em pleno exercício de suas atividades. Todavia, alterações pontuais e flexibilização dos seus objetivos são metas perfeitamente concebíveis.

Nesse contexto foram realizadas reflexões sobre as funções da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro no campo da segurança pública, verificando se as estratégias utilizadas pela Corporação têm efetivamente alcançado os objetivos de controlar a ordem pública e prevenir a ocorrência de crime. E, ainda, verificou a efetividade dos conceitos explicitados nas teorias sobre policiamento face aos problemas que acarretam a criminalidade e a violência na sociedade, cotejando com a aplicação de alguns princípios e conceitos de *marketing* no controle da ordem e na prevenção do delito pela PMERJ, visando à satisfação das demandas sociais por segurança.

A utilização desses conceitos invariavelmente ratificados pelas organizações que os empregam, (e propalado por todos os gurus, papas e doutores em administração), partiu da suposição que a atual estratégia aplicada no controle da ordem e na prevenção do delito pela PMERJ não é eficiente e eficaz para a redução do número de ocorrências criminosas. Tampouco é suficiente para restituir a sensação de segurança na população fluminense. E que a aplicação de alguns conceitos baseados em *marketing* na segurança pública pode melhorar a qualidade dos serviços da PMERJ, satisfazendo as necessidades de segurança da sociedade, contribuindo, desta forma, para a melhoria da imagem da Corporação.

O estudo teve os objetivos específicos vistos na revisão da literatura de: (1) Explicitar e analisar as questões teóricas subjacentes às funções de polícia em um regime democrático bem como a experiência internacional no controle da ordem social e na prevenção do delito; (2) Repensar o problema da (in)segurança nas perspectivas social, política e econômica; (3) Analisar alguns conceitos sobre *marketing* e qualidade em serviços e formação da imagem organizacional perante a opinião pública; (4) Descrever as estratégias aplicadas pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro no controle da ordem e na prevenção do delito; (5) Aplicar os conceitos, estratégias e táticas de *marketing* pela PMERJ; (6) Por fim, Investigar se os conceitos de *marketing* pode teoricamente aumentar a satisfação da sociedade com a qualidade dos serviços de segurança da PMERJ, aumentando a sua eficiência e eficácia na prevenção do delito e no controle da ordem.

Verificou-se que a instituição policial é parte constituinte de todo e qualquer regime democrático. À polícia compete a instrumentalização do poder de império do Estado e o monopólio do uso da força, tendo como funções o controle da ordem e a prevenção do delito. São organizações verticalizadas, burocráticas e para-militares (ou militares), onde as pessoas se relacionam em um regime formal, dentro de uma cultura fechada e pouco flexível. Utiliza a vigilância como principal forma de prevenção, implementada por meio do policiamento ostensivo e a repressão/prisão como principal forma de dissuasão dos criminosos. A estratégia de policiamento comunitário é a mais efetiva, pois a polícia é pró-ativa, atuando antes do cometimento de crimes, nos fatores ditos criminógenos. Entre as várias instituições disciplinadoras a polícia é a que tem menor influência na formação do indivíduo.

Chegou-se a conclusão que o Brasil, especialmente o Estado do Rio de Janeiro passa por uma crise sem precedentes na sua história no campo da segurança pública, especialmente em razão das elevadíssimas taxas de homicídios e crimes contra o patrimônio. A sociedade cobra ações mais efetivas da polícia no sentido de controlar a ordem e prevenir a ocorrência de crimes. A violência é oriunda de problemas conjunturais e estruturais da sociedade brasileira e que dentre os problemas de violência conjuntural quatro tipos penais se destacam: o homicídio; o roubo; o tráfico de armas e o tráfico de entorpecentes.

De acordo com a “Deterrence Theory” não é possível uma política efetiva contra o tráfico de entorpecentes enquanto apenas os traficantes forem punidos pela lei, sendo necessário criminalizar todos os envolvidos no crime, inclusive os usuários. E a medida mais eficiente para o combate às causas conjunturais da violência é a certeza de punição do criminoso. Os problemas de ordem estrutural que causam a violência são decorrentes da incapacidade do Estado e da sociedade administrar, efetivamente, as instituições disciplinadoras do indivíduo, que tem por objetivo moldar o caráter da pessoa no processo de socialização e integração. São problemas que fogem a capacidade de resposta da instituição policial. Dentre elas se destacam a família, a educação escolar e os grupos informais, que assumem um papel preponderante na formação das pessoas, segundo os padrões morais e éticos vigentes na sociedade e que se consolidam por meio de suas leis.

Na análise sobre o uso de conceitos relativos ao *marketing* se concluiu que toda organização tem uma finalidade que é atender a uma demanda da sociedade. Que o emprego de estratégias de *marketing* pode melhorar a qualidade do serviço prestado pela PMERJ. Que



a qualidade é um ponto crítico das organizações e sem a qual a PMERJ não alcança os objetivos de controle da ordem e prevenção do delito, perdendo a credibilidade, a confiança, e o apoio da população. Ter uma boa imagem corporativa é essencial para a PMERJ porque não se justificam gastos bilionários em uma organização que demonstra ser ineficiente, ineficaz, destituída de credibilidade, convivendo permanentemente em crise com a opinião pública, objetivo final de qualquer ação política e por essa razão, passível de sofrer profundas transformações, até mesmo a completa extinção.

Na descrição das estratégias aplicadas pela PMERJ no controle da ordem e prevenção do delito foi realizada uma breve descrição histórica da PMERJ e da sua missão constitucional, como também do modelo de gestão administrativa. Verificou-se que a estratégia aplicada pela PMERJ está condicionada a sua missão constitucional. A principal missão da PMERJ é o controle da ordem sem a qual não é possível a concepção do estado moderno. A principal estratégia empregada pela PMERJ é a vigilância da sociedade realizada por meio do policiamento ostensivo fardado. Verificou-se ainda que a Corporação também atua repressivamente, que tem permitido o aumento consecutivo da apreensão de armas, drogas e prisão de criminosos, sem contudo baixar significativamente os índices de criminalidade. Por fim verificou-se que aproximadamente 80% das solicitações da população para os serviços da PMERJ são para situações não criminais e que é esse aspecto que deve ser enaltecido melhorando a sua qualidade.

O quinto objetivo descreveu a aplicação dos conceitos, estratégias e táticas de *marketing* pela PMERJ, constatando que a Corporação não possui sequer um setor de *marketing*, não faz pesquisa de mercado e não aplica estratégias ou táticas de *marketing* para a melhoria da qualidade dos serviços. Que os policiais sempre recorrem da discricionariedade na resolução de muitos problemas, em razão da dificuldade de prever todos os tipos de ocorrência, inviabilizando qualquer tentativa rígida de padronização.

E, por fim, como uma típica organização burocrática, a PMERJ sofre de disfunções características, sendo a principal delas, a relação que a Corporação mantém com o público interno. Os policiais militares são os profissionais que efetivamente estão interagindo com as pessoas da sociedade e, conseqüentemente, fornecendo os indícios básicos para consolidação da confiança na organização policial encarregada de prestar este serviço essencial. A qualidade é o fator chave para o sucesso organizacional e o policial militar é o fator condicionante da qualidade nos serviços, que o torna figura central e estratégica. Qualquer solução baseada no *marketing* para a criação de um padrão de qualidade nos serviços da PMERJ passa obrigatoriamente pelo policial militar. E a Corporação deve ter como preeminência a erradicação do principal fator causador da perda de confiança e credibilidade na instituição - os desvios de conduta cometidos por alguns policiais militares. A PMERJ deve agir nas causas que conduzem a essas práticas, e não apenas punir os transgressores.

O último objetivo foi analisar se a aplicação de conceitos de *marketing* pode teoricamente aumentar a satisfação da sociedade com a qualidade dos serviços de segurança da PMERJ, aumentando a sua eficiência e eficácia na prevenção do delito e no controle da ordem. O estudo das três regiões elencadas no trabalho – Copacabana, Complexo do Alemão e Morro do Cavalão, permitiu comparar as estratégias aplicadas pela PMERJ, verificando que a estratégia de policiamento comunitário é a mais efetiva, pois extrapola os limites normais de atuação da polícia influenciando no meio onde atua. A estratégia de policiamento ostensivo com ênfase na prevenção utiliza a visibilidade como forma de dissuasão do criminoso, mas é eminentemente reativa e consome uma grande quantidade de recursos. A estratégia de policiamento com ênfase na repressão, mostrou-se a menos indicada, pois além de consumir ainda mais recursos e ser também reativa, ocasiona um aumento na quantidade de confrontos armados com marginais e todas externalidades vistas, apesar da maior quantidade de apreensões de armas.

É possível a utilização de conceitos de *marketing* na melhoria da qualidade dos serviços ofertados pela PMERJ, especialmente nas ocorrências não criminais que correspondem a mais de 80% do total atendido pela Corporação. Nas ocorrências criminais a aplicação do *marketing* é restrita e conseqüentemente, tem limitada eficiência e eficácia no controle da ordem e prevenção do delito. Deve ser salientado que a simples adoção de alguns conceitos de *marketing* não significa a resolução dos problemas relativos à violência, pois conforme foram analisadas esses são derivados de problemas sociais complexos que ultrapassam a capacidade de resolução por parte da PMERJ. Contudo, a conclusão é que a utilização efetiva de alguns desses conceitos de *marketing*, sugeridos e indicados ao longo do trabalho são medidas eficientes e eficazes para aumentar a qualidade dos serviços ofertados, a confiança da população e melhorar imagem da Corporação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cidadania e ética são “temas” em moda, discutidos em todos os círculos sociais, dos mais elevados aos mais básicos. A importância fundamental destes dois conceitos é inquestionável, contudo somente é possível ter a compreensão exata por meio de uma educação com qualidade que amplie os horizontes e ilumine o caminho das pessoas desse país.

Discuti-los é fundamental para o desenvolvimento de nossa sociedade. Contudo a forma como estão sendo trabalhados lembram uma velha propaganda do auge da Ditadura Militar, cujo personagem principal era o “*sugismundo*”, um personagem de desenho animado criado pela propaganda do governo federal cujo o *slogan* era: “POVO LIMPO É POVO DESENVOLVIDO”. O objetivo da propaganda era simples – estimular o povo a ter os cuidados básicos de higiene e não sujar as ruas. Ocorre que a frase correta seria: “POVO DESENVOLVIDO É UM POVO LIMPO”. Em síntese, não se pode exigir das pessoas um comportamento que não foi ensinado, pois a educação é que produz o desenvolvimento e somente por meio da educação é que podemos produzir uma sociedade desenvolvida, limpa e SEGURA.

As reflexões deste trabalho foram frutos da experiência profissional e acadêmica deste pesquisador, Oficial Superior da PMERJ, contando com mais de vinte anos de serviços prestados. O trabalho não teve por objetivo a defesa insensata da Polícia Militar nem tampouco dos Policiais Militares, mas da Instituição Policial. As reflexões apresentadas pretendem mostrar ao leitor o que compete a Instituição Policial e, especialmente, a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

O grande objetivo foi dizer que a Polícia Militar compete à produção de ordem e obediência, mas que a responsabilidade pela prevenção dos delitos é de toda a sociedade, especialmente das instituições disciplinadoras do cidadão. Que a PMERJ jamais poderá prevenir a ocorrência do delito, garantindo a integridade física e o patrimônio de todas as pessoas deste Estado, quando agir isoladamente, a não ser que transforme toda a sociedade em um Estado policial.

As reflexões ao longo desse estudo permitem afirmar que se a produção da Polícia Militar não é suficiente para garantir a segurança da sociedade isso ocorre por problemas que fogem a capacidade de resolução da Instituição Policial. Não compete a Polícia Militar dar educação, gerar empregos, fazer justiça social, distribuir renda, discutir os conceitos legais, fazer política entre muitos temas relacionados à segurança pública, Compete apenas fazer o policiamento nas ruas e logradouros públicos do Estado. Cabe aos integrantes da Polícia Militar continuar o trabalho de produzir segurança para todas as pessoas, mesmo que esse trabalho não tenha o reconhecimento que deveria por parte das autoridades do Estado e de toda a sociedade civil.

Como propostas para futuros trabalhos indico:

1. Rever os conceitos da experiência de Kansas City abordados nesse estudo, verificando especialmente se os conceitos de *marketing* podem melhorar o nível de percepção da qualidade por parte do cidadão/consumidor;
2. Analisar a eficiência e eficácia do patrulhamento ostensivo com base em série histórica;
3. Discutir e aprofundar a questão da administração militar nas polícias;
4. Analisar os impactos que a educação e o crescimento econômico tem sobre a segurança pública.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAYLEY, D. H. **Padrões de Policiamento:** Uma análise internacional comparativa. Tradução de BELMONTE, R. A.. 2ª Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. (Coleção Polícia e Sociedades, nº 1)

\_\_\_\_SKOLNICK, J. H. **Nova Polícia:** Inovações na Polícia de Seis Cidades Norte-Americanas. Tradução de SOUZA, G. G.. 2ª Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. (Coleção Polícia e Sociedades, nº 2)

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969.** Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1969.

BRASIL. **Decreto Nº 431 de 19 de agosto de 1965.** Regulamento de Administração da Polícia Militar. Rio de Janeiro. Gráfica da PMERJ, 1981.

BRASIL. **Portaria SENASP nº 014/2006.** Curso Nacional de Polícia Comunitária. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública. Cap 10. Teorias Sobre Polícia Comunitária.

CADERNOS DE POLÍCIA. **A Experiência de Patrulhamento Preventivo na Cidade de Kansas.** Rio de Janeiro. Gráfica da PMERJ, Vol 1, 1991.

\_\_\_\_**A Evolução da Estratégia de Policiamento.** Rio de Janeiro. Gráfica da PMERJ, Vol 10, 1991.

COBRA, M. **Plano estratégico de marketing.** 3.Ed. São Paulo. Atlas, 1991.

DAMATTA, R. **A Casa e a Rua.** São Paulo. Ed. Brasiliense, 1985

DAVIS, K; NEWSTROM, J. W. **Comportamento humano no trabalho.** São Paulo. Ed. Pioneira, 1992.

DENTON, K. **Qualidade em Serviços:** O atendimento ao cliente como fator de vantagem competitiva. São Paulo. Ed. Makron Books, 1990.

FERREIRA. A; REIS, A. C. F; PEREIRA, M. I. **Gestão empresarial:** de Taylor aos nossos dias. São Paulo. Ed. Pioneira, 2002.

FOUCAULT, M. **A verdade e as formas jurídicas.** Tradução: Roberto Cabral de M. Machado e Eduardo J. Morais. Conferências na PUC-Rio de 21 a 23 de maio de 1973. Rio de Janeiro: Nau Ed., 1999.

GITLOW, H. S. **Planejando a Qualidade a Produtividade e a Competitividade.** Rio de Janeiro. Qualitymark Ed. 1993.

ISHIKAWA, K. **Controle de Qualidade Total:** à maneira japonesa. Rio de Janeiro. Campus, 1993.

KAHN, T. **Velha e Nova Polícia:** Polícia e Políticas de Segurança Pública no Brasil Atual. São Paulo: Editora Sicurezza, 2002

KANT, R. L. **A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro:** seus dilemas e paradoxos. Tradução de Otto Miller “Legal Theory and judicial Practice: paradoxes of police work in Rio de Janeiro city”. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1994.

KOTLER, P. **Marketing para o século XXI:** como criar, conquistar e dominar mercados. São Paulo. Ed. Futura, 2001.

\_\_\_\_\_. **Administração de Marketing:** a edição do novo milênio. São Paulo. Ed. Prentice Hall, 2000.

LARAIA, R. B. **Cultura – Um Conceito Antropológico.** 18. Ed. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 2005

MARCONI, M.A., LAKATOS, E. M. **Metodologia do Trabalho Científico.** 6. Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

MARTINS, G. A; LINTZ, A. **Guia para Elaboração de Monografias e Trabalhos de Conclusão de Curso.** São Paulo: Atlas, 2000.

MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria geral da administração:** da revolução urbana à revolução digital. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2004. 521p.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro.** 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998. p 188-283.

MONET, J. C. **Polícias e Sociedades na Europa.** Tradução de BARROS, M. A. L. 2ª Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. (Coleção Polícia e Sociedades, nº 3)

MUNIZ, J. **Discricionariedade Policial e a Aplicação Seletiva da Lei na Democracia:** artigo. Notas de Aula da disciplina Polícias em Sociedades Democráticas. Curso de Especialização em Políticas Públicas de Segurança e Justiça Criminal, Niterói: UFF, 2006.

\_\_\_\_\_. **Júnior, D. P; A Ameaça da Proteção:** artigo. Notas de Aula da disciplina Polícias em Sociedades Democráticas. Curso de Especialização em Políticas Públicas de Segurança e Justiça Criminal, Niterói: UFF, 2006.

NEVES, R. C. **Imagem Empresarial:** Como as organizações [e as pessoas] podem tirar partido do seu maior patrimônio. Rio de Janeiro. Mauad, 1998.

\_\_\_\_\_. **Crises Empresariais Com a Opinião Pública:** Como evitá-las e administrá-las – Casos e Histórias. Rio de Janeiro. Mauad, 2002.

OLIVEIRA, N. V. (Org) **Insegurança Pública:** Reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana. São Paulo: Nova Alexandria, 2002. 248p.

PORTILHO, F. **Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania.** São Paulo: Cortez, 2005. Cap. 3 e 5.

POYARES, W. **Imagem Pública:** Glória para uns, ruína para outros. 2ª Ed.. São Paulo. Ed. Globo. 1998.

RODRIGUEZ, F. (*et al*). **Estratégia de Marketing Institucional: Reflexos na Imagem da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro**. Trabalho técnico profissional do Curso Superior de Polícia Militar Integrado. Escola Superior de Polícia Militar. Niterói, RJ. 2006.

SARTHI, C.A. **A Família como Espelho: um estudo sobre a moral dos pobres**. Campinas: Autores Associados, 1996, caps. 4 e 5, p. 65 – 110.

SERRA, F; TORRES, M.C.S; TORRES, A.P. **Administração estratégica: conceitos, roteiro prático, casos**. Rio de Janeiro. Reichmann & Affonso editores, 2004.

TORQUATO, G. **Cultura – Poder – Comunicação e Imagem: Fundamentos da nova empresa**. São Paulo. Pioneira. 1991.

VERGARA, S. C. **Método de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

ZALUAR, A. **Condomínio do Diabo**. Rio de Janeiro: Revan: UFRJ, 1994. cap. 2, p. 13 – 35

VEJA. São Paulo: Editora Abril, ano 40, n. 1990, jan. 2007.

AMARILDO. Cartum. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 07 mai. 2005. Caderno B.

AFETOS: **Administração e Finanças do Terceiro Setor**. Disponível em: <<http://www.afetos.adm.br>>. Acesso em 22 jun 2007.

ALVES, J. E. **A fecundidade no Rio de Janeiro**. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/apart/pdfs/afecundiaderj\\_favelacidade](http://www.ie.ufrj.br/apart/pdfs/afecundiaderj_favelacidade)>acesso em 02 mai 2007.

ALVES, M.B.M; ARRUDA, S. M. **Como Fazer Referências: bibliografias, eletrônicas e demais formas de documentos**. Florianópolis, 2000. Disponível em: <<http://www.bu.ufsc.br/home982.html>>. Acesso em: 02 ago 2007.

BEATO, Cláudio, **Políticas Públicas de Segurança: Equidade, Eficiência e Accountability**. Departamento de Sociologia e Antropologia. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <<http://www.crisp.ufmg.br/polpub>>. Acesso em: 16 fev 2007.

CAMPOS, Wlamir, **Ordem Pública**. São Paulo, 2005, Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos>>. Acesso em: 07 fev 2007

CESEC: **Centro de Estudos de Segurança e Cidadania**. Disponível em: <<http://www.ucamcesec.com.br>>. Acesso em 15 mai 2007.

**Congresso Nacional**. Disponível em: <<http://www.congressonacional.com.br>>. Acesso em 23 mar 2007.

CORECON: **Conselho Regional de Economia**. Disponível em: <<http://www.coreconrs.org.br/crime.htm>>. Acesso em 14 mar 2007.

E.EDUCACIONAL. Disponível em: <<http://www.educacional.com.br>>. Acesso em 14 mar 2007

FOLHA: **Folha de São Paulo**. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano>>. Acessado em 27 fev 2007.  
<<http://www1.folha.uol.com.br>>. Acesso em 23 mar 2007.

**IBGE: Censo 2005.** Disponível em:  
<<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 05 dez. 2005.

**IBPS: Instituto Brasileiro de Pesquisas Sociais.** Disponível em:  
<<http://www.ibpsnet.com.br>>. Acesso em 20 jun 2006.

**IPP: Laboratório de Políticas Públicas.** Disponível em:  
<<http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/Conflitos>> - acesso em 07 fev 2007.

**ISP: Instituto de Segurança Pública.** Disponível em:  
<<http://www.isp.rj.gov.br>>. Acesso em 14 mar 2007.

**LAZZARINI, Álvaro, Ordem Pública.** São Paulo, 2005, Disponível em:  
<<http://www.cjf.gov.br/revista/SerieCadernos/Vol25/tema05.pdf>>. Acesso em: 07 fev 2007

**MARINI, Celso, Definição de Antijuridicidade,** São Paulo, 2005, Disponível em:  
<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=964>>. Acesso em 07 fev 2007

**MEB: Movimento de Educação de Base.** Disponível em:  
<<http://www.meb.org.br>>. Acesso 14 mar 2007.

**MJ: Ministério da Justiça.** Disponível em:  
<<http://www.mj.senap.gov>>. Acesso em 21 fev 2007.  
<<http://www.mj.gov.br/sde/noticias.htm>>. Acesso em 20 jun 2007.

**MPAS: Ministério da Previdência e Assistência Social.** Disponível em:  
<<http://www.previdenciasocial.gov.br>>. Acesso em 14 mar 2007.

**MRE: Ministério das Relações Exteriores.** Disponível em:  
<<http://www.mre.gov.br>>. Acesso 08 mar 2007.

**PMERJ: Site institucional.** Disponível em:  
<<http://www.policiamilitar.rj.gov.br>>. Acesso em: 01 jul. 2005.

Instituto cidadania – Fundação Djalma Guimarães. **Projeto Segurança Pública para o Brasil:** Disponível em: <<http://www.mj.gov.Br/noticiais/2003/abril/pnsp>>. Acesso em 12ago2005.

## GLOSSÁRIO EM NORMALIZAÇÃO DE PUBLICAÇÕES

**Auto Patrulha de Trânsito (APTRAN):** Equipe formada por dois a quatro policiais militares em uma viatura operacional que se destina à fiscalização e controle do trânsito e operações de orientação e repressão de condutores de veículos em uma determinada área de patrulhamento. Dependendo da intensidade do tráfego ou extensão da área poderá haver mais de uma equipe. Utilizam armamento individual (pistola calibre 40), armamento de emprego coletivo (Fuzil), colete balístico, bastão policial, rádio portátil e equipamento branco.

**Patrulhamento Motorizado Especial Bancário (PAMESP Bancária):** Equipe formada por dois a quatro policiais militares em uma viatura operacional que se destina à proteção das agências bancárias e financeiras de uma determinada área de patrulhamento. Dependendo da quantidade de agências ou extensão da área poderá haver mais de uma equipe. Utilizam armamento individual (pistola calibre 40), armamento de emprego coletivo (Fuzil), colete balístico, bastão policial, rádio portátil e equipamento preto.

**Patrulhamento Motorizado Especial Escolar (PAMESP Escolar):** Equipe formada por dois a quatro policiais militares em uma viatura operacional que se destina ao patrulhamento em escolas públicas de uma determinada área de patrulhamento. Dependendo da quantidade de escolas ou extensão da área poderá haver mais de uma equipe. Utilizam armamento individual (pistola calibre 40), colete balístico, bastão policial, rádio portátil e equipamento preto.

**Patrulhamento Tático Móvel (PATAMO):** Equipe formada por quatro a cinco policiais militares em uma viatura operacional do tipo Blazer, que se destina ao pronto atendimento de ocorrências criminais, controle da ordem e operações de repressão, especialmente contra o tráfico de entorpecentes. Normalmente age em equipes com mais de uma viatura, p. ex: PATAMO I, PATAMO II, etc. Utilizam armamento individual (pistola calibre 40), armamento de emprego coletivo (Fuzil), armamento químico (granadas de gás), colete balístico, bastão policial, rádio portátil e equipamento preto.

**Policciamento Ostensivo Geral (POG):** É o patrulhamento realizado por policiais militares a pé, isolados, em duplas ou em grupos de cinco policiais e que se destina ao policiamento de um determinado logradouro público, p. ex: praças, ruas, avenidas, ou praia. Na praia poderá usar veículos especiais. Utilizam armamento individual (pistola calibre 40), colete balístico, rádio portátil, bastão policial e equipamento preto.

**Policciamento Ostensivo de Trânsito (POTRAN):** É o patrulhamento realizado por um policial militar a pé, isolado e que se destina ao controle de trânsito em um determinado local onde a intensidade do tráfego indique a necessidade de policiamento específico. p. ex: cruzamentos das principais vias de uma determinada área. Utilizam armamento individual (pistola calibre 40), colete balístico, rádio portátil, bastão policial e equipamento branco.

**Posto de Policiamento Comunitário (PPC):** Trata-se de um posto de atendimento da PMERJ em locais de difícil acesso ou em razão de fatores que justifiquem a presença permanente da polícia como p. ex: da alta incidência criminal. É constituído por grupos de três a quinze policiais militares. Destina-se ao patrulhamento geral da área, podendo atender ocorrências solicitadas pelas pessoas da localidade. Podem dispor de viaturas para o patrulhamento. Utilizam armamento individual (pistola calibre 40), armamento de emprego



coletivo (Fuzil), armamento químico (granadas de gás), colete balístico, bastão policial, rádio portátil e equipamento preto.

**Rádio-Patrolha (RP):** É o principal serviço da PMERJ e destina-se ao atendimento de todos os tipos de ocorrências, criminais e assistenciais. É constituído por uma viatura com dois policiais militares podendo em circunstâncias especiais ter esse efetivo aumentado. Utilizam armamento individual (pistola calibre 40), armamento de emprego coletivo (Fuzil), colete balístico, bastão policial e equipamento preto.

**Supervisão:** Possui vários níveis podendo ser de Comando, composta por oficiais superiores, de Oficiais, realizada por capitães e tenentes e de graduado, realizada por subtenentes e sargentos. Destina-se a supervisão geral de todos os serviços, fiscalização e orientação do policiamento, comando de operações de repressão e comando de policiamento em eventos. É constituído por uma viatura com o supervisor mais o motorista podendo em circunstâncias especiais ter esse efetivo aumentado. Utilizam armamento individual (pistola calibre 40), armamento de emprego coletivo (Fuzil), colete balístico, bastão policial e equipamento preto.