

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**  
**ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS**  
**CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA**  
**CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**TÍTULO**

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO INTERNA  
DA POLÍCIA CIVIL DO RIO DE JANEIRO: A VISÃO DO POLICIAL  
CIVIL E DO ENTORNO SOCIAL EM RELAÇÃO AO PROGRAMA  
DELEGACIA LEGAL.**

**DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA  
BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
E DE EMPRESAS PARA A OBTENÇÃO DO  
GRAU DE MESTRE EM  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**ALESSANDRO TEIXEIRA COELHO**

**RIO DE JANEIRO, 24 DE AGOSTO DE 2007.**

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**  
**ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS**  
**CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA**  
**CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**TÍTULO**

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO INTERNA DA  
POLÍCIA CIVIL DO RIO DE JANEIRO: A VISÃO DO POLICIAL CIVIL E  
DO ENTORNO SOCIAL EM RELAÇÃO AO PROGRAMA DELEGACIA  
LEGAL.**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR  
ALESSANDRO TEIXEIRA COELHO**

**APROVADA EM 28/08/2007  
PELA COMISSÃO EXAMINADORA**

---

**PROFESSOR DR. VICCENTE RICCIO**

---

**PROFESSOR DR. MARCO AURÉLIO RUEDIGER**

---

**PROFESSORA DR.<sup>a</sup> JUSSARA FREIRE**

Dedico esta dissertação aos meus pais, Gilson e Anerilda, minha tia Ciça, meu irmão Fábio, a toda minha família, aos alunos do mestrado de administração pública e, principalmente, à minha esposa e amiga Ana Claudia.

## **Agradecimentos**

Agradeço a todos que me acompanharam nestes dois últimos anos e que contribuíram de alguma forma para a elaboração deste trabalho. E não só àqueles que me auxiliaram efetivamente na sua construção, mas aos amigos e familiares, sempre compreensivos, que fiquei privado do convívio devido à necessária dedicação ao projeto.

À Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas (EBAPE) pela excelente estrutura de apoio à educação e à pesquisa, com seus competentes professores e funcionários - CFAP e Secretaria - sempre atenciosos e solícitos.

Ao Professor Dr. Vicente Riccio pelo empenho, dedicação e qualidade da orientação, mostrando os atalhos para o desenvolvimento de um trabalho eficaz.

Aos colegas, hoje amigos, de turma os quais tive o prazer do convívio, turma sempre curiosa e inquieta, sempre compartilhando idéias, fomentando discussões e verdadeiramente amiga nos momentos de angústia e solidão.

Aos amigos Cesar Campos e Magaly Salomão, pessoas que me deram apoio incondicional para realização do curso e me proporcionaram grandes oportunidades na minha carreira profissional e acadêmica.

Aos meus amados pais, que sempre me mostraram que a leitura e o estudo são os atalhos para o sucesso.

E meus especiais agradecimentos à Ana Claudia, minha querida esposa, amiga e companheira, em reconhecimento à sua paciência e dedicação, apesar desses dois anos de reclusão e ausência. Espero poder sempre contar com você!

A Deus, por iluminar o meu caminho nos momentos de dor e cepticismo.

*"Você tem que ser o espelho da mudança que está propondo. Se eu quero mudar o mundo, tenho que começar por mim".*  
(Mahatma Gandhi)

## RESUMO

Este trabalho acadêmico versa sobre o Programa Delegacia Legal, uma política pública voltada para a modernização da polícia civil fluminense. A pesquisa realizada teve por objetivo analisar a percepção de dois dos principais atores considerados no processo de formulação desta política: o policial e o cidadão. Desta forma, foram objetos de análise a polícia civil do Estado do Rio de Janeiro, com enfoque para as delegacias já inseridas no Programa, o policial civil que atua nestas unidades e o cidadão que reside no seu entorno. Nesta dissertação foram respondidas duas questões centrais: qual é a percepção do policial civil fluminense sobre a importância do Programa Delegacia Legal para o desempenho de suas atividades e para sua instituição; e, qual é a percepção do cidadão que reside no entorno de uma delegacia legal sobre a polícia civil e o Programa Delegacia Legal.

A fim de cumprir os objetivos da pesquisa, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com policiais e cidadãos, buscando a visão do policial civil em relação às diversas mudanças implementadas pelo Programa, que alteraram de forma significativa o seu modelo de atuação, e a compreensão da percepção da comunidade em relação às políticas implementadas em seu entorno, principalmente pelo atual descrédito da sociedade quanto à capacidade do gerenciamento da criminalidade pelas instituições policiais. Por fim, para verificar empiricamente as opiniões dos policiais e cidadãos em relação ao Programa, foram aplicados questionários em 15 (quinze) unidades policiais e seus respectivos entornos.

O resultado da pesquisa revelou que a pouca participação do policial no processo de formulação do Programa Delegacia Legal acarretou em uma maior resistência interna às mudanças implementadas. Entretanto, este já foi institucionalizado, devido aos benefícios que essas mudanças vêm trazendo para a atividade policial. Já na pesquisa realizada no entorno, pôde-se perceber que as mudanças não resultaram, ainda, em impactos significativamente positivos na percepção da sociedade.

Palavras-chave: Segurança pública; Polícia; Entorno Social; Programa Delegacia Legal; Avaliação de Política Pública.

## ***ABSTRACT***

This academic work highlights the Delegacia Legal Program, a Brazilian public policy focused on the modernization of the police in Rio de Janeiro state. This research had the objective of verifying the perception of two of the main actors in the process of public policy formulation: the policeman and the citizen. Therefore, were objects of the analysis the policeman who works in specific police department units and the citizen who lives in the neighbourhoods. In this dissertation two central questions were answered: what is the perception of the policeman regarding the importance of the Delegacia Legal Program on the performance of his activities and for his institution; and, what is the perception of the citizen who live around of the police stations already involved on the Program.

In order to achieve the objectives of the inquiry, there were carried out semi-structured interviews with policemen and citizens, with the objective to verify the point of view of the civil policeman regarding the implementation of the Program, which altered his model of work, and the understanding of the perception of the community regarding the policies implemented around the community, specially highlighting the present discredit of the society as for the capacity of the Police to manage the criminality. Finally, to check empirically the opinions of the policemen and citizens regarding the Program, questionnaires were applied in 15 (fifteen) police unities and their neighbourhoods.

The result of the inquiry shows that the weak participation of the policeman in the process of formulation of the Program brought up a big internal resistance to the changes. However, the Program itself is already institutionalized, due to the benefits that these changes are bringing to the police activity. However, the empirical material shows that the changes did not present relevant positive impacts according to the local society.

Key words: Public Security; Police; Local Society; Delegacia Legal Program; Evaluation of Public Politics.

## SUMÁRIO DE FIGURAS

Figura 1 - Aumento da preocupação com a violência no Brasil 1996-2007. ....	19
Figura 2 - População residente por situação do domicílio 1940-2004.....	21
Figura 3 - Acesso aos serviços básicos de infra-estrutura.....	22
Figura 4 - Comportamento das taxas do total de vítimas de Homicídios registrados pelo ministério da Saúde por 100 mil habitantes, nas Regiões Metropolitanas do Brasil, no período de 1980 a 2002.....	25
Figura 5 - Taxas médias de mortalidade (Por 100 mil habitantes, por homicídio, tipo de instrumento utilizado), segundo as unidades da Federação, 1990 a 1995. ....	26
Figura 6 - Tendência da mortalidade por agressões (homicídios) na faixa etária de 10-19 anos. ....	27
Figura 7 - Distribuição Percentual do número de vítimas de Homicídios registrados pelo Ministério da Saúde, nas Regiões Metropolitanas do Brasil, no período de 1998 a 2002. ....	28
Figura 8 - Comportamento da taxa total de vítimas de homicídios por 100 mil habitantes, registrada pelo Ministério da Saúde, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro - 1980 a 2002.....	29
Figura 9 - Comparação entre o número de vítimas de homicídios causados por Arma de Fogo e número de vítimas de homicídios causados por outros meios na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 1980-2002.....	30
Figura 10 - Custos Econômicos da Violência (% PIB).....	31
Figura 11 - Custos da Violência e Criminalidade em relação ao Valor do PIB Municipal em 1995. ....	32
Figura 12 - Confiança da população em relação à Polícia .....	41
Figura 13 - Capa Jornal do Brasil de 29/09/1982: "Batida policial nos morros de Rio de Janeiro". ....	45
Figura 14 - Sistemas de Segurança Pública e de Justiça Criminal .....	50
Figura 15 - Interior de uma delegacia policial na cidade do Rio de Janeiro em 1999.....	51
Figura 16 - Interior de uma delegacia na cidade do Rio de Janeiro em 1999. ....	52
Figura 17 - Fluxo do trabalho investigativo em uma delegacia tradicional. ....	54
Figura 18 - Carceragem de uma delegacia tradicional.....	54
Figura 19 - Tempo que os policiais não faziam qualquer tipo de treinamento (1998). ....	55



Figura 20 - Fachada e interior de uma Delegacia Legal .....	57
Figura 21 - Fluxo investigativo em uma Delegacia Legal. ....	58
Figura 22 - Balcão de Atendimento de uma Delegacia Legal. ....	59
Figura 23 - Tela de qualificação do envolvido do Sistema de Controle Operacional (SCO). .	61
Figura 24 - Efetivo policial deslocado da guarda de presos para o serviço de investigação. ..	65
Figura 25 - Tela Georeferenciamento. ....	69
Figura 26 - Quantitativo de transferência de policiais entre delegacias. ....	70
Figura 27 - Comparativo entre modelos de delegacias no Estado do Rio de Janeiro realizado pela pesquisa da Altus Global Alliance. ....	73
Figura 28 - Cidades pertencentes à Região Metropolitana segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). ....	78

## SUMÁRIO DE TABELAS

Tabela 1 - Cidades pertencentes à Região Metropolitana segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).....	78
Tabela 2 – Unidades policiais selecionadas para aplicação de questionários. ....	116
Tabela 3 - Pesquisa com Policiais – Testes KMO e de Bartlett .....	151
Tabela 4 - Total de Variância Explicada.....	152
Tabela 5 – Matriz de Componentes .....	119
Tabela 6 – Pergunta I - A introdução de mudanças arquitetônicas no seu ambiente de trabalho contribuiu para a melhoria do seu trabalho? .....	120
Tabela 7 – Pergunta II - A introdução de um novo layout (disposição das mesas e equipamentos) e de novos mobiliários contribuiu para a melhoria do seu trabalho? .....	120
Tabela 8 – Pergunta III - A introdução do Balcão de Atendimento contribui para o desenvolvimento de suas atividades? .....	121
Tabela 9 – Pergunta IV - A introdução do síndico na delegacia contribui para o desenvolvimento de suas atividades? .....	121
Tabela 10 – Pergunta XV - Em que grau você considera a divisão das tarefas na delegacia adequada para o bom andamento das investigações e para o alcance de resultados satisfatórios?.....	122
Tabela 11 – Pergunta V - Os Recursos Tecnológicos (Banco de Dados, Intranet, georeferencial, Locus Guia, etc) introduzidos pelo Programa Delegacia Legal são úteis para o trabalho policial?.....	122
Tabela 12 – Pergunta VIII - O SCO (Sistema de Controle Operacional) contribuiu para agilizar o seu processo de trabalho? .....	123
Tabela 13 – Pergunta VI - Você sabe utilizar todos os recursos tecnológicos disponíveis? .	123
Tabela 14 – Pergunta VII - Você recebeu treinamento para utilizá-los (recursos tecnológicos)? .....	123
Tabela 15 – Pergunta IX - Os recursos materiais disponíveis (armamentos, munição, viaturas, material de escritório, etc.) são suficientes e adequados para o desenvolvimento de seu trabalho?.....	124
Tabela 16 – Pergunta X - O suporte administrativo (reposição de materiais de escritório, manutenção de viaturas, etc.) é adequado? .....	124

Tabela 17 – Pergunta XII - O treinamento (Capacitação mensal) é adequado para o seu desenvolvimento profissional e pessoal? .....	125
Tabela 18 – Pergunta XVII - Você se sente um profissional reconhecido pela sua instituição e estimulado a desenvolver o seu trabalho?.....	126
Tabela 19 – Pergunta XIX - Você se considera adaptado ao trabalho em uma Delegacia Legal?.....	126
Tabela 20 – Pergunta XVIII - O Programa Delegacia Legal contribuiu, ou contribui, para a melhora da imagem da Polícia Civil frente à sociedade? .....	127
Tabela 21 – Pergunta XXI - Em que grau o Programa Delegacia Legal contribui para a melhoria da eficiência e eficácia do trabalho policial?.....	127
Tabela 22 - Amostra da Pesquisa por delegacia .....	128
Tabela 23 - Amostra da Pesquisa por região .....	128
Tabela 24 - Pergunta I - O senhor (a) se sente seguro (a) por viver próximo (a) à uma delegacia?.....	129
Tabela 25 – Percentual de respostas para Pergunta I, por região pesquisada. ....	129
Tabela 26 - Pergunta II - O senhor (a) saberia dizer qual tipo de policial trabalha em uma delegacia de polícia (Polícia Militar ou Polícia Civil)?.....	130
Tabela 27 - Pergunta III - O senhor (a) conhece a delegacia de seu bairro?.....	130
Tabela 28 - Percentual de respostas para Pergunta III, por região pesquisada.....	130
Tabela 29 - Pergunta IV - A delegacia de seu bairro é integrada com a comunidade? .....	131
Tabela 30 - Percentual de respostas para Pergunta IV, por região pesquisada. ....	131
Tabela 31 - Pergunta V - O (A) senhor (a) já foi em alguma reunião ou palestra no interior da delegacia?.....	131
Tabela 32 - Pergunta VI - O senhor (a) já visitou a delegacia de seu bairro a convite do delegado de polícia? .....	131
Tabela 33 - Pergunta VII - O senhor (a) conhece uma Delegacia Legal?.....	132
Tabela 34 - Pergunta VIII - O senhor (a) reconhece diferenças entre uma Delegacia Legal e uma Delegacia Convencional? .....	132
Tabela 35 - Pergunta IX - O senhor (a) conhece as mudanças implementadas pelo Programa Delegacia Legal? .....	132
Tabela 36 - Percentual de respostas para Pergunta VIII, por região pesquisada.....	133
Tabela 37 - Pergunta X - O senhor (a) acha que a implementação dessas mudanças pode melhorar, ou melhorou, o trabalho da Polícia Civil?.....	133

Tabela 38 - Pergunta XII - Após as mudanças implementadas pelo Programa Delegacia Legal o (a) senhor (a) se sentiu mais seguro (a) em seu bairro?.....	133
Tabela 39 - Percentual de respostas para Pergunta X, por região pesquisada.....	134
Tabela 40 - Percentual de respostas para Pergunta XII, por região pesquisada. ....	134
Tabela 41 - Pergunta XIII - A localização do edifício favorece o acesso das pessoas à delegacia?.....	134
Tabela 42 - Pergunta XIV - O novo modelo arquitetônico de uma Delegacia Legal torna a delegacia mais atraente para a população? .....	134
Tabela 43 - Pergunta XV – O (A) senhor (a) acha adequado o novo atendimento nas Delegacias Legais? .....	135
Tabela 44 - Pergunta XVI - Qual a impressão que o senhor (a) tinha da delegacia antes da reforma? .....	135
Tabela 45 - Pergunta XVII - Qual a impressão que o senhor (a) tem hoje de uma delegacia? .....	136
Tabela 46 - Pergunta XVIII - O senhor (a) acha importante a integração entre a polícia e a comunidade? .....	136
Tabela 47 - Pergunta XIX - Qual é o nível de confiança que o senhor (a) tem no policial civil de seu bairro? .....	137
Tabela 49 - Pergunta XX - O senhor (a) procura uma delegacia quando sofre qualquer tipo de delito, até mesmo um simples furto de celular ou o roubo de um relógio? .....	137

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>A SEGURANÇA NA AGENDA BRASILEIRA E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>18</b>
2.1	Características do problema da segurança no Brasil.....	18
2.2	Aumento da violência urbana no Brasil .....	23
2.3	O processo histórico de formação das instituições policiais e sua relação com a sociedade. ....	32
2.4	A Segurança como problema de política pública: a agenda pública no Brasil moderno, sua formação histórica e a segurança em pauta.....	37
<b>3</b>	<b>PROGRAMA DELEGACIA LEGAL.....</b>	<b>43</b>
3.1	Antecedentes históricos: avaliação política das estratégias de segurança dos governos estaduais que antecederam o Programa Delegacia Legal (1982 – 1998). ....	43
3.2	Um novo plano para a segurança do Estado do Rio de Janeiro: a Política de Segurança Pública Integrada (PSPPI) e a formulação do Programa Delegacia Legal. ....	49
3.3	Um novo paradigma para a polícia civil do Estado do Rio de Janeiro: o Programa Delegacia Legal.....	53
3.3.1	Estrutura.....	56
3.3.2	Estrutura informacional .....	60
3.3.3	Pessoas e Sistema de Recompensas.....	61
3.4	Avaliação de Políticas públicas: a importância da análise da percepção do Programa Delegacia Legal.....	62
<b>4</b>	<b>PESQUISA QUALITATIVA: PERCEPÇÃO DO PROGRAMA DELEGACIA LEGAL PELOS POLICIAIS E PELO ENTORNO SOCIAL. ....</b>	<b>76</b>
4.1	Polícia, policiais e sociedade: a importância da percepção do policial civil e do entorno social em relação ao Programa Delegacia Legal.....	76
4.2	Metodologia .....	78
4.2.1	Seleção da Amostra .....	78
4.2.2	Técnica de Análise.....	79
4.2.3	Categorização das entrevistas.....	80

4.2.4	Análise das entrevistas: percepção dos policiais em relação ao Programa Delegacia Legal.....	83
4.2.4.1	Categoria A: a importância do Programa Delegacia Legal para a polícia civil .....	83
4.2.4.2	Categoria B – importância das mudanças estruturais e administrativas implementadas .....	88
4.2.4.3	Categoria C – importância dos recursos materiais e tecnológicos disponibilizados .....	95
4.2.4.4	Categoria D – treinamento e desenvolvimento.....	99
4.2.4.5	Categoria E – reconhecimento do policial pela sua instituição e pela sociedade .....	102
4.2.5	Análise das entrevistas: percepção dos cidadãos que vivem no entorno das delegacias em relação ao Programa Delegacia Legal .....	106
4.2.5.1	Categoria A – conhecimento do papel da polícia na sociedade e das características do Programa Delegacia Legal.....	106
4.2.5.2	Categoria B – sensação de segurança antes e após o Programa Delegacia Legal.....	109
4.2.5.3	Categoria C – integração entre a sociedade e a polícia.....	111
4.2.5.4	Categoria D – confiança na instituição policial.....	112
<b>5</b>	<b>PESQUISA QUANTITATIVA: PERCEPÇÃO DO PROGRAMA DELEGACIA LEGAL PELOS POLICIAIS E PELO ENTORNO SOCIAL. ....</b>	<b>115</b>
5.1.1	Análise da pesquisa .....	118
5.1.1.1	Percepção dos policiais em relação ao Programa Delegacia Legal.....	118
5.1.1.2	Percepção do entorno em relação ao Programa Delegacia Legal.....	127
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>139</b>
<b>7</b>	<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>143</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Segurança Pública há muito deixou de ser uma questão somente da Polícia para tornar-se prioridade da sociedade brasileira entre o rol dos grandes problemas nacionais. Sua complexa inter-relação com diversos fatores de ordem social e econômica não oculta a incúria de sucessivas administrações com relação aos aparelhos de segurança pública no Brasil.

A década de 80 na América Latina foi marcada pelas transições democráticas, com a destituição dos regimes militares e o estabelecimento de governos civis eleitos. No Brasil, a consolidação democrática ainda se depara com alguns desafios oriundos do regime autoritário. O advento da democracia coincidiu com uma grave crise econômica e com a redução da capacidade do Estado de intervir na oferta de serviços, e, não obstante a ampliação dos canais de participação e representação, diversas manifestações arbitrárias de poder foram mantidas, principalmente no que se refere à população menos abastada, além da ampliação do abismo social e da pobreza. Ademais, no início desta década houve um irrefutável crescimento da violência no país, com a transição da modalidade de violência no espaço urbano nacional, concomitante ao processo gradual de degradação do aparato policial brasileiro.

O Estado do Rio de Janeiro, diante de sua grande relevância midiática no problema da violência no país, é um exemplo de aviltamento deste aparato. A última grande reforma ocorrida na sua polícia civil datava de 1902, início no século XX, e após um século a modernidade de outrora se contrapunha com delegacias policiais degradadas, estruturas operacionais arcaicas, recursos materiais inadequados e escassos, e profissionais despreparados. A conjugação destes fatores resultava na baixa auto-estima policial, um atendimento de péssima qualidade, baixa produtividade das investigações e um distanciamento crescente da sociedade.

Com este cenário, em 1999, uma proposta de remodelagem da Polícia Civil foi incluída na agenda do governo do estado, com a criação do Programa Delegacia Legal, buscando alterar o sombrio panorama encontrado. A proposta do Programa Delegacia Legal trouxe como objetivo claro a ruptura do modelo tradicional existente, buscando o resgate da auto-estima policial e de sua imagem institucional por meio da melhoria da produtividade e da

qualidade dos serviços, da criação de uma infra-estrutura adequada, da padronização das rotinas, do uso intenso de tecnologia e do investimento massivo em treinamento policial.

O presente trabalho versa especificamente sobre esta política pública voltada para a modernização da polícia civil fluminense, analisando a percepção de dois dos principais atores considerados no seu processo de formulação: o policial e o cidadão. Desta forma, fica claro que serão objetos de análise a polícia civil do Estado do Rio de Janeiro, com enfoque para as delegacias já inseridas no Programa, o policial civil que atua nestas unidades e o cidadão que reside no seu entorno. Nesta dissertação pretende-se responder, portanto, a duas questões centrais: Qual é a percepção do policial civil fluminense sobre a importância do Programa Delegacia Legal para o desempenho de suas atividades e para sua instituição?; e, qual é a percepção do cidadão que reside no entorno de uma delegacia legal sobre a polícia civil e o Programa Delegacia Legal?

Para que se possibilitem respostas às perguntas que norteiam esta dissertação, optou-se pela construção de quatro capítulos, dispostos a partir da contextualização do problema da segurança pública no Brasil e o aumento da violência urbana. Para tanto, o primeiro capítulo faz uma breve recuperação de fatos históricos ligados ao processo de formação das instituições policiais e à nova configuração da sociedade brasileira, desenhada desde os anos 30, com a implantação definitiva de uma sociedade capitalista industrial urbana, perpassando pelo Estado Novo até o período de transição democrática. Trata-se de época fundamental para a compreensão da questão da violência no país e da maculada imagem das instituições policiais brasileiras, potencializada pela predominância de um Estado essencialmente policial e penitenciário em detrimento de um Estado econômico e social. A partir dessa análise é possível compreender a relevância que o tema assume na agenda pública nacional.

O Programa Delegacia Legal é o tema do capítulo seguinte, momento em que é abordado todo o seu processo de formulação, identificando os seus antecedentes históricos de formulação, suas demandas sociais, e as mudanças efetivamente ocorridas na estrutura. Neste capítulo uma nova recuperação de fatos históricos é realizada, principalmente no que tange as estratégias de segurança pública utilizadas pelos novos governos democráticos no período compreendido entre 1982 e 1998, caracterizado pelo movimento pendular entre a repressão



indiscriminada e a aplicação dos direitos humanos desconectada à mensuração dos resultados objetivos, todas elas com baixos investimentos na estrutura do sistema de segurança pública.

Em um segundo momento, é abordado o plano de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro denominado ‘Política de Segurança Pública Integrada’ (PSPI), constituído de uma série de projetos e programas a partir das diferentes inter-relações dos vetores de segurança pública, dentre os quais o Programa Delegacia Legal. As diversas mudanças propostas pelo Programa foram expostas neste capítulo, organizadas a partir de quatro das cinco dimensões organizacionais propostas por Galbraith (1979): de estrutura, estrutura informacional, pessoas e sistema de recompensas. A avaliação de políticas públicas também é abordada, uma vez que atualmente a legitimidade de um governo está diretamente ligada ao seu valor utilitário na sociedade, requerendo uma nova visão em relação às políticas públicas, tornando a sua avaliação um importante instrumento de governança.

A fim de cumprir os objetivos da pesquisa, o terceiro capítulo trata da análise de 15 entrevistas semi-estruturadas com policiais e cidadãos de três diferentes unidades policiais e de seus respectivos entornos, buscando a visão do policial civil em relação às diversas mudanças implementadas pelo Programa, que alteraram de forma significativa o seu modelo de atuação, além da compreensão da percepção da comunidade em relação às políticas implementadas em seu entorno, principalmente pelo atual descrédito da sociedade quanto à capacidade do gerenciamento da criminalidade pelas instituições policiais.

Por fim, são apresentadas, então, as conclusões deste estudo. O último capítulo analisa os questionários que foram aplicados nas delegacias nos meses de abril e maio de 2007. A análise das entrevistas serviu de base para a construção destes questionários, de forma a verificar empiricamente as opiniões dos policiais e cidadãos em relação ao Programa Delegacia Legal em 15 unidades policiais e seus respectivos entornos.

## **2 A SEGURANÇA NA AGENDA BRASILEIRA E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A Segurança Pública há muito deixou de ser uma questão somente da Polícia para tornar-se prioridade de toda a sociedade, passando a ocupar lugar de destaque na agenda pública brasileira. Sua complexa inter-relação com diversos fatores de ordem social e econômica não oculta a incúria de sucessivas administrações com relação aos aparelhos de segurança pública no Brasil.

Desde o início dos anos 80, houve crescimento inelutável da violência, com a transição da modalidade de violência no espaço urbano brasileiro, passando das violências aquisitivas para os crimes de sangue. Esse aumento da mortalidade por causas externas violentas atinge, sobretudo, o sexo masculino, impactando de forma bastante negativa na esperança de vida masculina brasileira e, conseqüentemente, na produção econômica do país.

Desta forma, neste capítulo serão abordadas as características do problema da segurança pública no Brasil e o aumento da violência urbana. Além disso, será analisado o processo de formação histórica da polícia no país, uma vez que o olhar histórico é importante para analisar as condicionantes estruturais e buscar as raízes dos problemas das organizações, e as relações que são estabelecidas entre essa instituição e a sociedade. Por fim, será abordada a necessidade de renovação das práticas policiais a partir da visão da segurança como um problema de política pública.

### **2.1 Características do problema da segurança no Brasil**

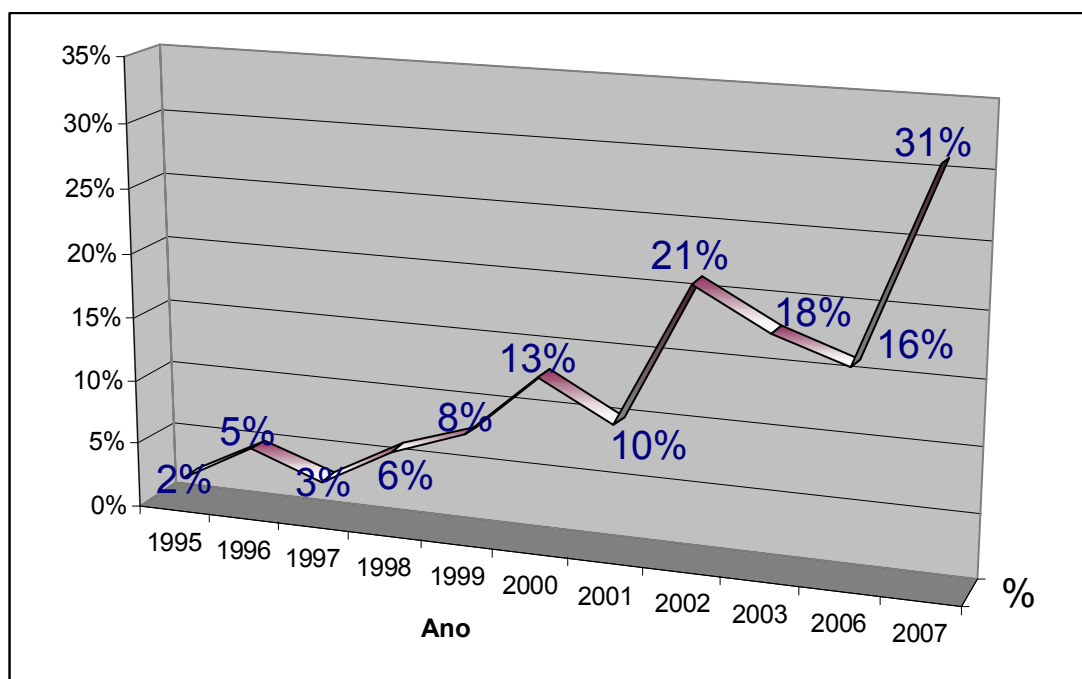
*“As grades do condomínio são para trazer proteção, mas também trazem dúvida se é você que está nessa prisão”.*

*(O Instinto Coletivo – Intérprete: O Rappa, 1999.)*

O tema Segurança Pública há muito tornou-se prioridade na sociedade brasileira, deixando de figurar como uma questão puramente policial para ser analisada a partir das suas complexas inter-relações, passando a vigorar no rol dos grandes problemas nacionais. O aumento da preocupação dos brasileiros com a violência já era sinalizado em 2002, quando

21% dos entrevistados a viam como o principal problema a ser enfrentado, evidenciando um crescimento vertiginoso em relação aos 2% verificados em 1995 (INSTITUTO DATAFOLHA, 2002). Em 2007, com a realização desta mesma pesquisa, verifica-se a tendência de crescimento do tema no Brasil, chegando à taxa de 31% (Figura 1), superando temas como educação, emprego e saúde e se estabelecendo como o principal problema nacional.

Figura 1- Aumento da preocupação com a violência no Brasil 1996-2007.



Fonte: Instituto DataFolha, março de 2007.

A nova configuração que a sociedade brasileira assume vem sendo desenhada desde os anos 30, com a implantação definitiva de uma sociedade capitalista industrial urbana e a intensificação de sua participação na política nacional. O Estado Novo, conduzido pelo então presidente Getúlio Vargas, constituiu uma nova ordem política autoritária, descartando o princípio liberal da autonomia da sociedade face ao Estado ao cancelar todas as formas de representação autônoma dos interesses sociais. O intervencionismo estatal, iniciado em 1930, seria então intensificado, tornando-se a marca dos novos tempos. (WERNECK VIANNA, 2001)

A década de 80 na América Latina foi marcada pelas transições democráticas, com a destituição dos regimes militares e o estabelecimento de governos civis eleitos. No Brasil, a consolidação democrática ainda se depara com alguns desafios oriundos do regime autoritário. O advento da democracia coincidiu com uma grave crise econômica e com a redução da capacidade do Estado de intervir na oferta de serviços, e, não obstante a ampliação dos canais de participação e representação, diversas manifestações arbitrárias de poder foram mantidas, principalmente no que se refere à população menos abastada.

Essas manifestações permaneceram no novo milênio, apresentando em sua sociedade a predominância de um ‘Estado mais’ policial e penitenciário em detrimento de um ‘Estado menos’ econômico e social, responsável pela escalada da violência generalizada da insegurança objetiva e subjetiva em todo o globo. Esse Estado faz uma escolha entre o tratamento social da miséria, baseada em uma visão de longo prazo guiada pelos valores de justiça social e de solidariedade, e o tratamento penal, que utiliza uma visão de curto prazo dos ciclos eleitorais e acaba por atingir as parcelas mais refratárias do subproletariado, ficando com a sua segunda opção (WACQUANT, 2001).

A sociedade brasileira, a despeito do processo de industrialização e seu fortalecimento econômico perante o mundo, caracteriza-se pelo abismo social e pela pobreza, determinando como sua principal característica o profundo dualismo social. Como bem afirma Jaguaribe *et al* (1989), de um lado, de acordo com os indicadores econômicos, encontra-se uma moderna sociedade industrial, hoje a décima economia do mundo<sup>1</sup>, e de outro, de acordo com os indicadores sociais, encontra-se uma sociedade quase primitiva, apresentando, segundo relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2006), apenas a 68ª posição no ranking dos índices de desenvolvimento humano – IDH<sup>2</sup>.

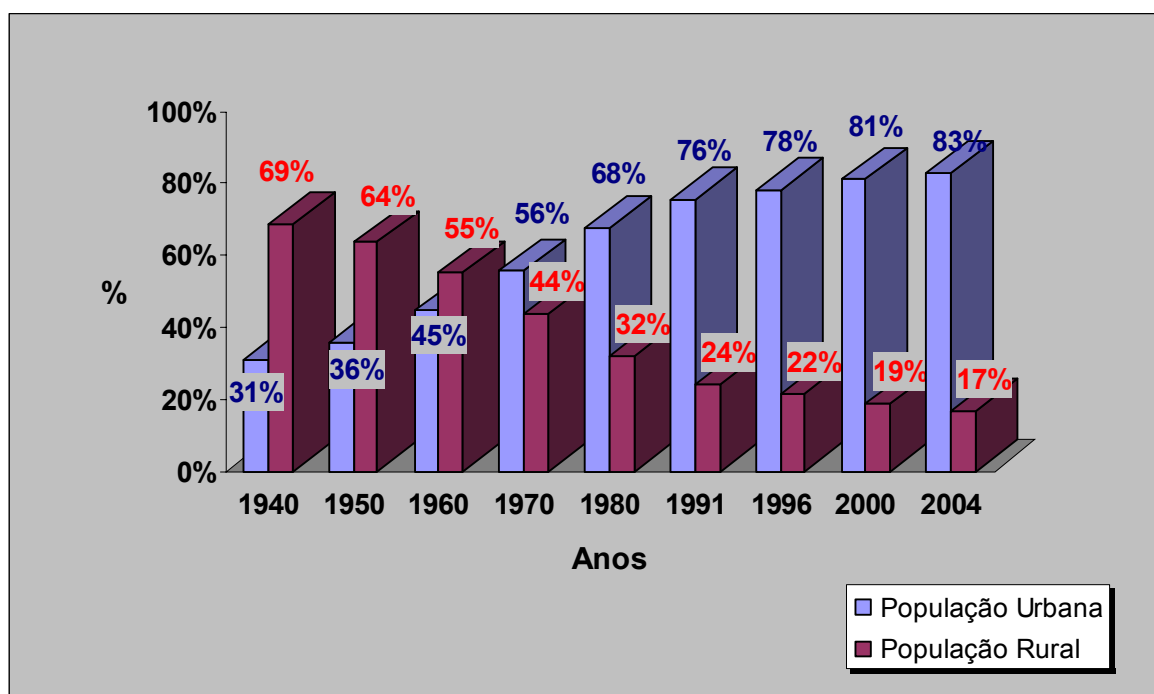
---

<sup>1</sup> A revisão realizada pelo IBGE do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, em março de 2007, colocou o país entre as dez maiores economias do mundo, segundo levantamento da consultoria Austin Rating.

<sup>2</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mede a qualidade de vida levando em conta renda - PIB per capita -, saúde - expectativa de vida ao nascer- e educação - taxa de alfabetização de adultos e matrículas no ensino fundamental, médio e superior -.

Com a maciça migração do mundo rural para o urbano, acentuada a partir dos anos 60, as duas sociedades, previamente diferenciadas pela condição predominantemente rural da primitiva e predominantemente urbana da moderna, hoje convivem nas mesmas cidades e nas mesmas ruas (Jaguaribe *et al*, 1989). Dados do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –, em sua Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do ano de 2004, revelam que 83% dos brasileiros residem na zona urbana (Figura 2), demonstração evidente da transformação do Brasil, em algumas poucas décadas, de um país predominantemente rural em um país majoritariamente urbano.

Figura 2 – População residente por situação do domicílio 1940-2004.

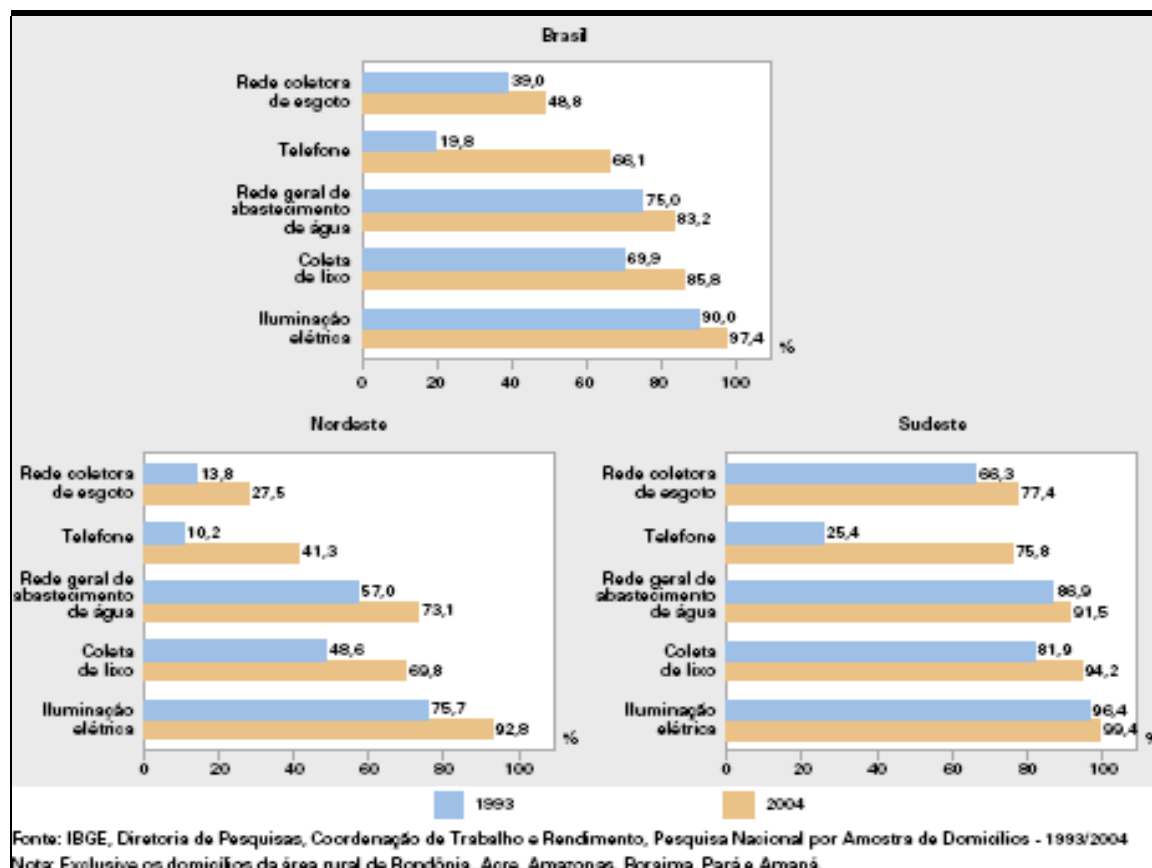


Fonte: IBGE, 2004.

As cidades brasileiras retratam o dualismo social, com um país com sérios problemas de infra-estrutura, a despeito dos avanços ocorridos nos últimos anos (Figura 3), e uma concentração de renda extrema, onde os 10% mais pobres concentram apenas 1,0% da renda total, enquanto os 10% mais ricos concentram 44,6% (PNAD, 2004), posicionando o Brasil entre os dez países mais desiguais do mundo (ONU, 2006). Junto a essa nova configuração do Estado brasileiro, caracterizado pelas disparidades sociais vertiginosas e pela pobreza de massa, há o crescimento da violência urbana, sinalizado desde o início dos anos 80, tornando

a morte violenta a principal causa de óbito no país a partir de 1989, e os temas da delinquência e da criminalidade surgem com grande alarde no debate público.

Figura 3 - Acesso aos serviços básicos de infra-estrutura.



Fonte: PNAD, 2004.

A democracia incumbiu o Estado de controlar eficazmente o funcionamento do conjunto das instituições, sem, no entanto, contradizer o princípio das liberdades individuais, deixando o seu elemento de regulação autoritária para transformar-se no representante da unidade nacional (PERALVA, 2000). Todavia, esse processo democrático ficou à margem das instituições policiais brasileiras, permanecendo ainda hoje o legado autoritário que reflete sobre suas características de atuação, resquícios de um período onde a Polícia Militar, responsável pela ordem pública e com funções de polícia uniformizada, era tutelada pelo Ministério do Exército, e a Polícia Civil pelos governadores designados. Suas atuações predominantemente repressoras geram uma radicalização dos argumentos que criticam a violência ilegítima, mas institucionalizada, das rotinas policiais de controle social, o que não atenua, e sim agrava a insegurança criminal no Brasil.

*“O uso rotineiro da violência letal pela polícia militar e o recurso habitual à tortura por parte da polícia civil [...], as execuções sumárias e os ‘desaparecimentos’ inexplicados geram um clima de terror entre as classes populares, que são seu alvo, e banalizam a brutalidade no seio do Estado.” (WACQUANT, 2001, p. 9)*

Como bem afirma Da Silva (2003, p.13), *“no Brasil de hoje a sociedade encontra-se perplexa diante da disparidade entre a astúcia e a sofisticação dos agentes do crime, de um lado, e a cristalização de anacrônicos métodos e estratégias empregados pelo poder público, de outro”*. O Estado, diante da missão irrealizável de proteção irrestrita de todos os cidadãos, mostra-se incapaz de atuar neste cenário do primado da exponencial complexidade da sociedade atual. O desenvolvimento de ações para o seu enfrentamento é um desafio para a política pública contemporânea, pela complexidade do problema e das soluções necessárias para o seu controle. Na seção seguinte serão abordados a nova ‘sociedade de risco’ e o fenômeno da violência urbana no Brasil.

## **2.2 Aumento da violência urbana no Brasil**

*“Violência é o uso intencional da força física ou do poder, real ou potencial, contra si próprio, contra outras pessoas ou contra um grupo ou uma comunidade, que resulte ou tenha grande possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação”.*  
(ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 2002, p.5)

Vive-se nos tempos presentes o que alguns autores chamam de ‘sociedade de risco’. Giddens (1991) afirma que o ritmo e a intensidade das mudanças do mundo atual, sua abrangência em todo o planeta, e o surgimento de inúmeras formas sociais que não se encontravam em períodos históricos precedentes, são características dessa nova sociedade. A modernidade leva ao vivenciamento de um grande paradoxo: o homem se vê diante de oportunidades de gozo de uma existência segura e gratificante, impensáveis outrora, em contrapartida, é apresentado ao lado sombrio dos tempos atuais. O autor dá ênfase ao ‘mundo carregado e perigoso’ de hoje, particularmente influenciado pela realidade do conflito militar,

o que se contrapõe à antiga suposição que a emergência da modernidade nos levaria à formação de uma ordem social mais feliz e mais segura (idem).

No Brasil, após a abertura democrática, verificou-se paradoxalmente uma dinâmica de ressegregação, onde ricos e pobres passam a necessitar fundamentalmente de espaços protegidos do risco, que traz a marca dos crimes de sangue que se generalizam no universo urbano brasileiro (PERALVA, 2000). A violência urbana tem ampliado o medo, transformando-o em uma moléstia que atinge toda a sociedade e afeta profundamente a coletividade. Desta forma, o medo social<sup>3</sup> vem alterando significativamente o território e o tecido urbano e, conseqüentemente, a vida cotidiana da população<sup>4</sup> (BAIERL, 2004). A violência, antes restrita aos guetos, hoje alcança toda a cidade.

No início dos anos 80 houve uma transição da modalidade de violência no espaço urbano brasileiro, passando das violências aquisitivas, predominante nos anos 70, para os crimes de sangue, evidenciando um crescimento incontestável da violência, com índices de homicídios no Rio de Janeiro, São Paulo e Recife atingindo uma taxa de 37,5 para cada 100.000 habitantes no final desta década (Figura 4). As agressões – homicídios – passam a ocupar lugar de destaque no crescimento da morbimortalidade<sup>5</sup> por causas externas em todo o país. Além disso, a mortalidade por armas de fogo representou 72% dos óbitos por agressões – homicídios – em 2001, com 46.685 mortes no país (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2004).

---

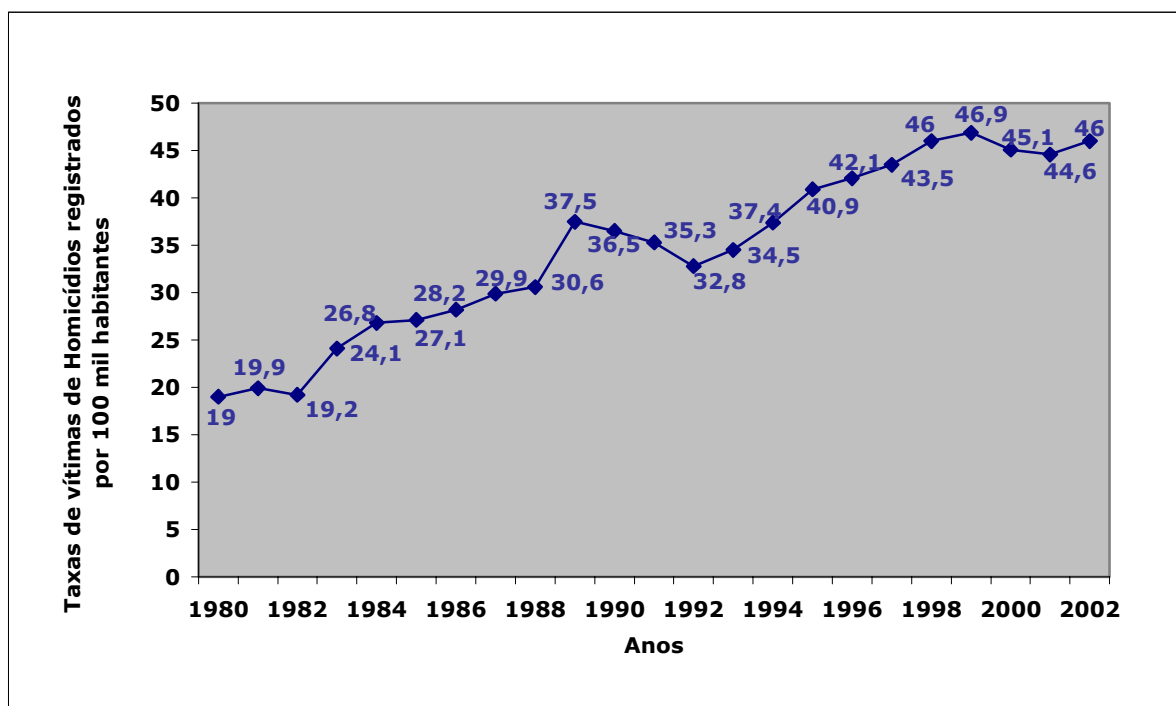
<sup>3</sup> Segundo BAIERL, o medo social trata-se do medo utilizado como instrumento de coerção por determinados grupos que submetem pessoas aos interesses deles (p. 20, 2004).

<sup>4</sup> Sobre as mudanças da vida cotidiana da população frente aos problemas decorrentes da violência, vide: Anexo 1: Jornal O Globo, “As cicatrizes da violência”, de 05 de novembro de 2006; Anexo 2: Jornal O Globo, “Insegurança leva a boemia para os shoppings”, de 06 de maio de 2007.

<sup>5</sup> Morbimortalidade é uma palavra técnica utilizada na área de saúde que significa doenças ou mortes em decorrência de um determinado fator.



Figura 4 - Comportamento das taxas do total de vítimas de Homicídios registrados pelo Ministério da Saúde por 100 mil habitantes, nas Regiões Metropolitanas do Brasil, no período de 1980 a 2002.

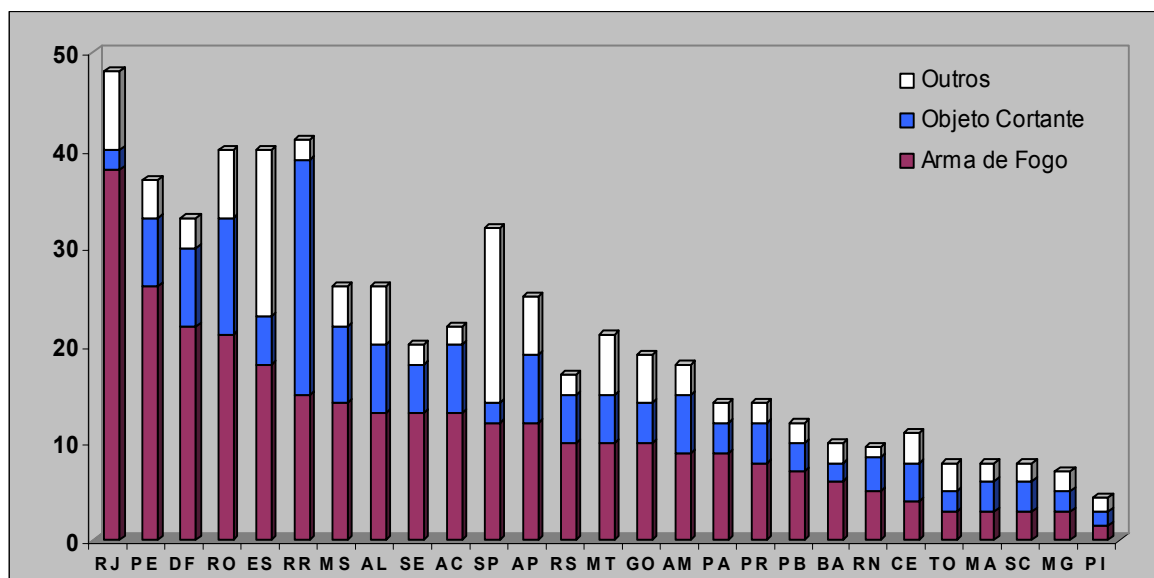


Fonte: Ministério da Justiça (MJ) / Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2004.

Entre os anos de 1990 e 1995, a incidência de homicídios provocada por essa modalidade foi responsável por mais de 60% dos óbitos violentos, presente na grande maioria dos estados brasileiros, principalmente no Rio de Janeiro, Pernambuco, Distrito Federal e Espírito Santo (Figura 5). Nos demais estados, embora apresentem taxas de homicídio menores, as armas de fogo também são dominantes, o que evidencia a necessidade de políticas públicas voltadas para a diminuição deste tipo de risco de morte (SIMÕES, 2002).

Esse aumento da mortalidade por causas externas violentas atinge, sobretudo, o sexo masculino, impactando de forma bastante negativa na esperança de vida masculina brasileira. Segundo o IBGE, na década de 90, no Rio de Janeiro, a diferença de esperança de vida entre homens e mulheres superava a cifra de 11 anos, se estabelecendo em 8,9 anos em 2005. Segundo dados do Ministério da Saúde (2004), os jovens adultos entre 20 e 29 anos e 30 e 39 anos, do sexo masculino, representaram o segmento da população mais suscetível a esse agravo, superando, em 2001, para o primeiro grupo, a taxa de 115 óbitos para cada 100 mil jovens, e para o segundo 76,4.

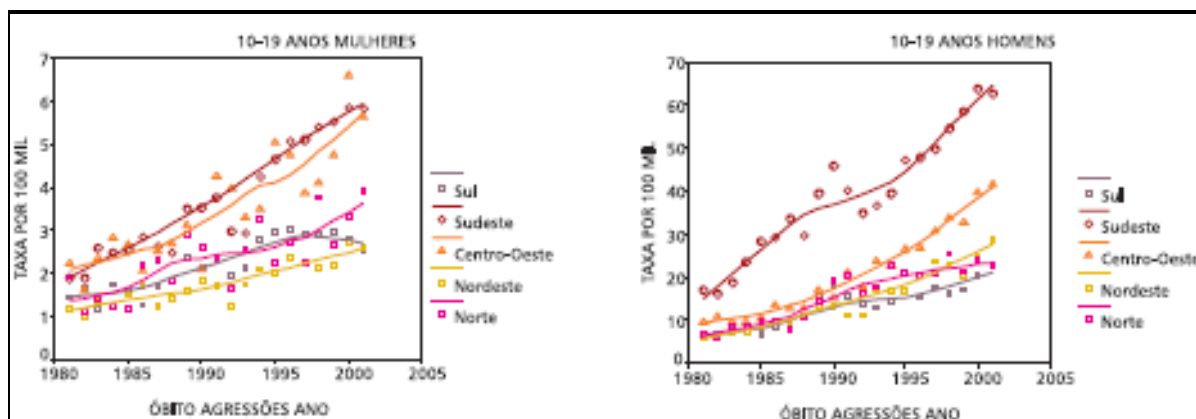
Figura 5 - Taxas médias de mortalidade (Por 100 mil habitantes, por homicídio, tipo de instrumento utilizado), segundo as unidades da Federação, 1990 a 1995.



Fonte: SIMÕES, 2002, p. 91.

Outra característica dessa violência é o crescimento de óbitos de jovens devido a causas externas, predominantemente do sexo masculino, com idades compreendidas entre 15 e 24 anos. Essa modalidade de óbito superou todas as outras formas de morte violenta e todas as enfermidades, gerando, em 2001, 9.908 óbitos, sendo 7.041 entre os homens, ou seja, 71% do total (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2004). No período de 1992 e 1998, de acordo com o Sistema de Informações de Mortalidade do Ministério da Saúde, a proporção de óbitos devida a causas externas nesta faixa etária sobe de 63% para 68% no conjunto nacional, chegando a 76,7% para o sexo masculino. A região Sudeste é o local onde esse fenômeno ocorre com mais intensidade (Figura 6), alcançando a marca de mais de 80% dos óbitos desse grupo (*idem*). Com este panorama a violência torna-se um problema de saúde pública no Brasil, pela sua magnitude e abrangência, trazendo pesados encargos para o Estado, critério pouco observado pelos gestores públicos.

Figura 6 – Tendência da mortalidade por agressões (homicídios) na faixa etária de 10-19 anos.



Fonte: Ministério da Saúde 2004.

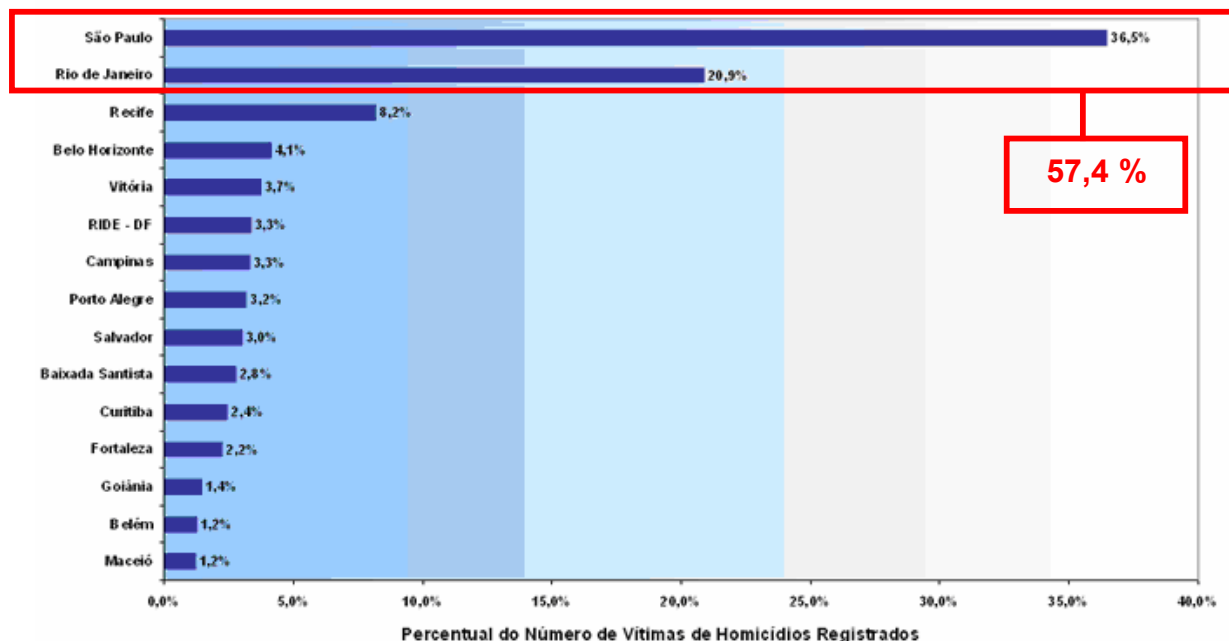
Na região Sudeste, ao considerar os homens com idade entre 20 e 29 anos, houve um aumento de cerca de 180% na taxa de óbitos por agressões no período compreendido entre os anos de 1981 e 2001. Já na faixa etária entre 10 e 19 anos a taxa cresceu 230% neste mesmo período. A análise de tendência da mortalidade por homicídios mostra que tem sido crescente esta causa de morte em todo o Brasil, porém a região Sudeste é o local que se destaca como de maior risco. É importante destacar que as regiões Norte e Nordeste apresentam um número elevado de óbitos por causas mal definidas, o que implica subnotificação para todas as causas de óbitos, inclusive óbitos por agressões (homicídios), afetando a magnitude do risco. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2004)

Segundo estudo elaborado pela Organização dos Estados Ibero-americanos para Educação, a Ciência e a Cultura (2007), com base em dados do Ministério da Saúde do período de 1994 a 2004, as mortes por homicídios no Brasil concentram-se em apenas 10% dos 5.560 municípios do país, isto é, em 556 municípios. Dos 48.345 óbitos registrados em 2004, 34.712 ocorreram nestas cidades, ou seja, 71.8%. O estudo evidencia um crescimento da violência no interior do país, e não só nas grandes capitais e regiões metropolitanas.

Analisando a taxa de homicídios nas Regiões Metropolitanas no período compreendido entre 1998 e 2002, observa-se aproximadamente 30.000 vítimas anuais de homicídio. Neste período, há um aumento do número de vítimas de homicídio da ordem de 9,4%, contudo distribuídas desigualmente entre as regiões, concentrando no Rio de Janeiro e em São Paulo cerca de 60% dessas vítimas (Figura 7). Ainda sobre esta análise, chega-se a uma média 46,7

vítimas por 100 mil habitantes nestas regiões, valor superior a média da taxa nacional neste mesmo período de 28,6 vítimas por 100 mil habitantes, quase duas vezes maior que a incidência nacional (SENASP, 2004).

Figura 7 - Distribuição Percentual do número de vítimas de Homicídios registrados pelo Ministério da Saúde, nas Regiões Metropolitanas<sup>6</sup> do Brasil, no período de 1998 a 2002.



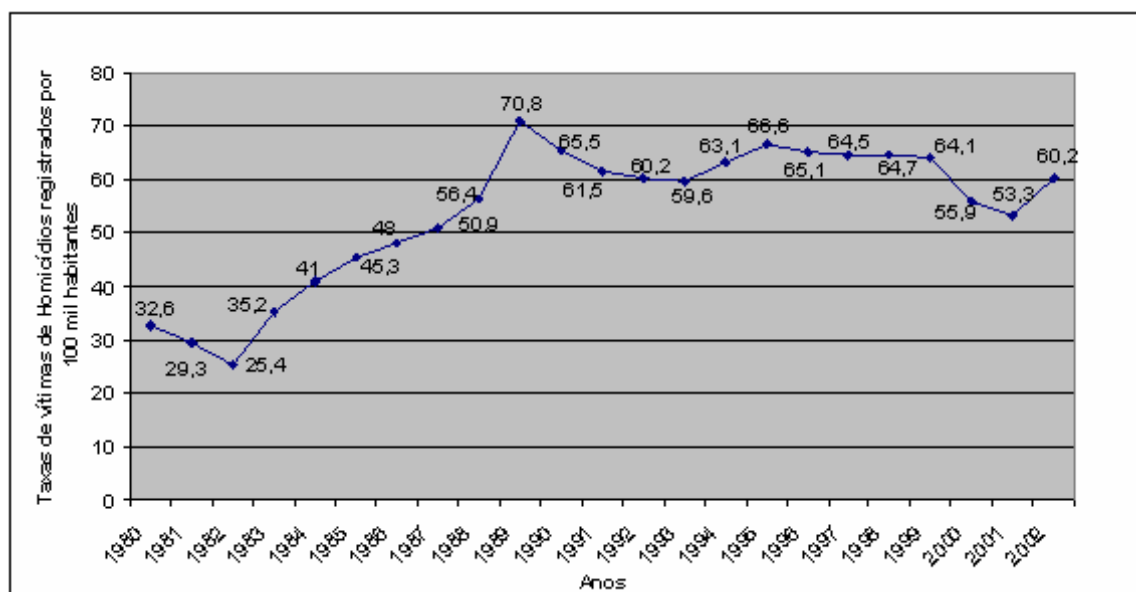
Fonte: Ministério da Saúde / Fundação Nacional de Saúde - FUNASA. Organização dos dados: Ministério da Justiça (MJ) / Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2004.

Números do Ministério da Saúde (2004) registram uma taxa de vítimas de homicídios por 100 mil habitantes de 60.3 registros no estado do Rio de Janeiro, enquanto a mesma taxa para o país foi de 30,6, ou seja, o dobro da taxa nacional. No entanto, no período compreendido entre 1998 e 2002, o crescimento percentual das taxas de registros por 100 mil habitantes foi negativo no estado, decrescendo 5,8%, ao passo que no Brasil houve um crescimento de 5,6% no mesmo período.

<sup>6</sup> Foram consideradas as Regiões Metropolitanas e os Núcleos Metropolitanos divulgados pelo Censo 2000 do IBGE e a Região Integrada de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal.

Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, onde encontra-se 78% da população residente (IBGE, 2004), a taxa de homicídios registrada foi de 60,2 registros por 100 mil habitantes em 2002 (Figura 8), com destaque para os municípios de Itaguaí e Itaboraí, com taxas de 96,6 e 87,8 registros respectivamente, ultrapassando a média estadual. Apesar da alta taxa da região em relação à média nacional, ela acompanha o decréscimo do Estado, reduzindo em -6,9% entre 1998 e 2002. Essa redução confirma a tendência nacional de deslocamento da violência para o interior dos estados, e, conseqüentemente, a estagnação dos índices nos grandes centros urbanos (SENASP, 2004).

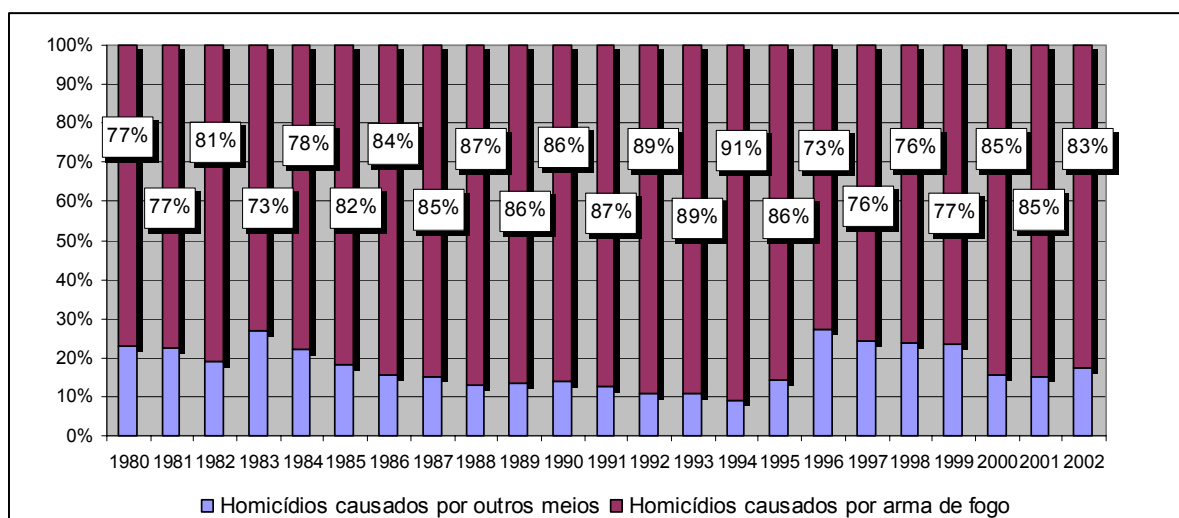
Figura 8 - Comportamento da taxa total de vítimas de homicídios por 100 mil habitantes, registrada pelo Ministério da Saúde, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro - 1980 a 2002.



Fonte: Ministério da Saúde/Fundação Nacional de Saúde - FUNASA. Organização dos dados: Ministério da Justiça (MJ) / Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2004.

Ao analisar o gênero das vítimas de homicídios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro no ano de 2002, verifica-se a predominância do sexo masculino - 94% -, em sua maioria na faixa etária compreendida entre 15 e 24 anos de idade - 44% . Além disso, cumpre-se notar que o uso de armas de fogo é o principal responsável pelos homicídios na Região, com o percentual de 80% dos casos, seguindo assim o panorama da violência urbana no país (Figura 9).

Figura 9 - Comparação entre o número de vítimas de homicídios causados por Arma de Fogo e número de vítimas de homicídios causados por outros meios na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 1980-2002.



Fonte: Ministério da Saúde/Fundação Nacional de Saúde - FUNASA. Organização dos dados: Ministério da Justiça (MJ) / Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2004.

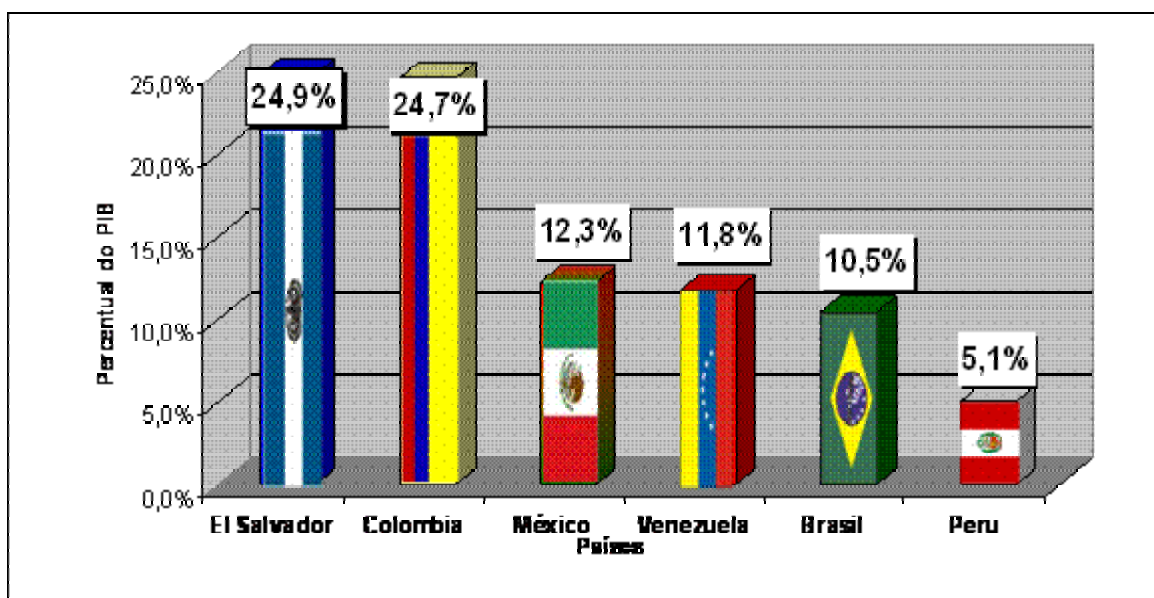
Estudo publicado em 1999 pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) na América Latina revela que se a taxa de homicídios do Brasil, no início dos anos 90, fosse semelhante ao da Costa Rica, país que apresenta um dos índices mais baixos da região, com um sexto da taxa brasileira, a renda per capita poderia ser acrescida no final desta década em US\$ 200 e o Produto Interno Bruto (PIB) de 3,2% a 8,4% mais alto. Pode-se observar neste trecho do relatório as graves conseqüências da violência na América Latina:

*La violencia en América Latina está en la actualidad muy generalizada y tiene inmensos costos. Los indicadores más tradicionales ilustran su magnitud. En la región hay 140.000 homicidios cada año; cada latinoamericano pierde el equivalente de casi tres días anuales de vida saludable a causa de la violencia; 28 millones de familias sufren de hurto o robô cada año. La violencia, medida por cualquiera de estos indicadores, es cinco veces más alta en América Latina que en el resto del mundo (BID, 1999, p.27)*

Estima-se que o Brasil gaste 10,5% de seu PIB (Figura 10) com os custos econômicos da violência, onde incluem-se os serviços relacionados aos custos sociais – representados pelas perdas materiais, gastos médicos, absenteísmo, aposentadorias precoces por invalidez, despesas do Estado com famílias deixadas ao desamparo, aumento quantitativo dos

organismos policiais, entre outros – e econômico da violência – diretos: bens e serviços públicos e privados gastos no tratamento dos efeitos da violência e prevenção da criminalidade no sistema de justiça criminal, encarceramento, serviços médicos, serviços sociais e proteção das residências; e indiretos: perda de investimentos, bens e serviços que deixam de ser captados e produzidos em função da existência da criminalidade e do envolvimento das pessoas (agressores e vítimas) nestas atividades –, custos estes que resultam em grandes prejuízos ao país.

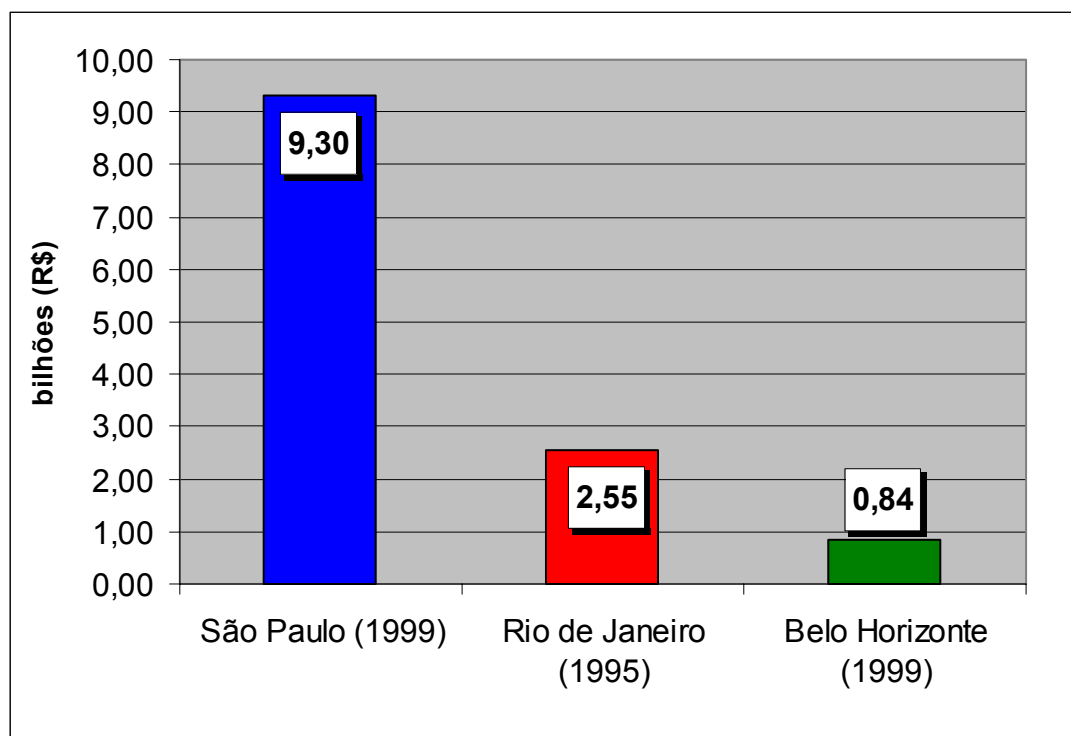
Figura 10 - Custos Econômicos da Violência (% PIB).



Fonte: BID, 1999.

Segundo outro estudo realizado pelo BID em 1998, estima-se que foram gastos no município do Rio de Janeiro, no ano de 1995, cerca de dois e meio bilhões de dólares com a violência, representando 5% do seu PIB à época (Figura 11), o que acarretou substanciais prejuízos para a cidade, principalmente no que se refere à sua economia, afastando investimentos, gerando perda de arrecadação, além de construir uma imagem negativa de um local com grande potencial turístico.

Figura 11 - Custos da Violência e Criminalidade em relação ao Valor do PIB Municipal em 1995.



Fonte: CRISP/UFGM - ISER - ILANUD (1999)

O objetivo desta seção foi dar um panorama geral da violência no Brasil, a fim de constatar a urgência de definição de políticas públicas que revertam a tendência atual de crescimento deste fenômeno. A seção a seguir perpassará pelo processo histórico de formação das instituições policiais no Brasil, atores importantes no processo de controle da violência, a fim de buscar evidências que fundamentem a configuração e padrões de atuação contemporâneos destas instituições.

### **2.3 O processo histórico de formação das instituições policiais e sua relação com a sociedade.**

Em Estados democráticos de direito, a polícia é uma resposta civilizada às insatisfações públicas em relação à disseminação da violência, como instrumento de aplicação da justiça e como forma de arbitrar em disputas entre particulares. Ela é uma instituição do mundo moderno, surgida nos países da Europa ocidental em meados do final século XVII e início do século XIX, como resposta às arbitrariedades cometidas pelo exército em suas intervenções nos conflitos sociais.



Nos países anglo-saxônicos, a polícia passou por três diferentes fases, sendo elas: a política – intervenção dos interesses políticos sobre as atividades de segurança –, a profissional – período de afastamento entre a polícia e os cidadãos, criando o caráter de neutralidade –, e de policiamento comunitário – resolução dos problemas de violência em parceria com as comunidades (CRISP, 2005).

A primeira polícia empenhada na manutenção dos direitos civis foi a inglesa, criada pelo seu parlamento em 1808, que tinha como base proteger e servir ao cidadão segundo os princípios de legalidade, necessidade e proporcionalidade, objetivando criar legitimidade aos olhos do cidadão. Estes critérios se contrapunham às definições francesas de polícia de Napoleão Bonaparte (1769-1821), que viam esta instituição como os ouvidos, olhos e braços do Estado, a fim de orientar a tomada de decisão dos seus governantes.

A polícia metropolitana de Londres, comandada por Sir Robert Peel, criou os princípios que a tornaram a primeira instituição do gênero a se preocupar com os direitos civis (idem). Os princípios eram os seguintes:

- a. Prevenir o crime e desordem sem reprimir a população;
- b. Alcançar a eficiência com base no respeito e confiança pública;
- c. Assegurar o desejo de cooperação do público na aplicação da lei;
- d. Diminuir proporcionalmente o uso da força pela polícia com o aumento da cooperação com o público.

Historicamente, os direitos humanos foram formulados durante o século XVII com o intuito de atuar contra a opressão das instituições políticas e eclesiásticas. Neste período, surgem a *Virginia Bill of Rights*, documento elaborado em 1776, na independência norte-americana, influenciado pelo pensamento liberal de John Locke (1632-1704), e a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, de 1789, promulgada pela Assembléia Constituinte francesa e influenciada pelos enciclopedistas, principalmente J.J. Rousseau.

Mais de um século depois, em 1948, surge a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), declaração esta que o Brasil foi signatário no momento de seu lançamento, em 10 de dezembro daquele ano. Todavia, este não

foi fato garantidor dos direitos individuais ali descritos aos cidadãos brasileiros. (CALICIOTTI, 1983)

A criação de uma força policial no Brasil ocorreu no Rio de Janeiro, no início do século XIX, e posteriormente foi espalhada pelas diversas capitais das principais províncias do Brasil ainda colônia, a fim de expandir a esfera de ação do Estado. Essa criação, inicialmente, foi impulsionada pelos ideais de liberdade europeus que pairavam sobre o ideário brasileiro, ‘importando’ assim o que havia de mais moderno nas práticas de justiça européias, como o julgamento por júri, o habeas-corpus e o juiz de paz eleito. No entanto, em seguida, os ideais esfacelaram diante da avassaladora onda centralizadora, representada na prática pela substituição dessas instituições por juízes e policiais apontados pelo poder central, conservando o modelo absolutista (BRETAS, 1998).

Estas forças encontradas nas províncias eram milícias formadas por moradores locais, nomeados, eventualmente treinados pelo exército profissional e que, a espelho das estruturas administrativas brasileiras, atendiam as elites brasileiras da época, e que mais tarde dariam origem a Intendência Geral da Polícia. Como bem afirma Bretas (1998, p.1), esta

é a própria forma legal dada ao sistema policial das províncias que desloca o eixo da autoridade de um papel de manutenção da ordem e de repressão ao crime para incluí-la na rede de favores distribuídos pelo Estado, que teria como contrapartida um papel garantidor de um resultado positivo nas disputas eleitorais.

Criada por D. João VI em 1808, a Intendência Geral da Polícia amplia o escopo inicial de atuação, não se restringindo ao simples papel de repressão a crimes comuns, e sim atuando como um corpo administrativo e político, responsável pelas obras públicas e informações à Corte sobre o comportamento do povo e de possíveis manifestações de movimentos influenciados pelos ‘nocivos’ ideais revolucionários franceses. Além disso, teria o papel de agente civilizador do espaço público, de forma a disciplinar os costumes da população segundo o modelo europeu, difundindo valores e códigos comportamentais condizentes com a nova ordem social, centralizando poderes legislativos, executivos (polícia) e judiciais (HOLLOWAY, 1997).

Contudo, para a manutenção da ordem, essa instituição implementou políticas que exacerbaram as relações com a comunidade, representada em 40% por negros, mulatos e mestiços sem propriedade, todos eles integrantes da chamada ‘ralé livre’. A coerção era o seu lema, utilizando-se de métodos brutais e violentos para coibir a violação das regras de comportamento estabelecidas pela elite política, criadora e controladora dessa organização. A sua justificativa fundamental era a necessidade de concentrar, regular e dirigir forças contra o inimigo, que neste caso era a própria sociedade, mas especificamente a ‘ralé livre’ que violava as regras de comportamento estabelecidas pela elite política da época (idem).

*“A polícia era o grande terror daquela gente, porque, sempre que penetrava em qualquer estalagem, havia grande estropício; à capa de evitar e punir o jogo e a bebedeira, os urbanos invadiam os quartos, quebravam o que lá estavam, punham tudo em polvorosa. Era uma questão de ódio velho”.*

*(AZEVEDO, 1890, p.63)*

Enquanto em 1808, em Londres, a polícia estabelecia como regra alcançar a eficiência com base no respeito e confiança pública, no Brasil desembarcava a Família Real e seu séquito, responsável por travar uma grande guerra social no país. Seguindo a linha de suas ações arbitrárias, a Intendência Geral da Polícia expulsou os habitantes nativos do Rio de Janeiro de suas casas para dar lugar aos funcionários da família Real e suas famílias, que acompanhavam o príncipe regente em sua fuga de Portugal.

Com a vinda da família Real houve a criação de uma nova força policial, organizada militarmente, com ampla autoridade para manutenção da ordem e perseguição de criminosos e escravos, chamada de Guarda Real de Polícia. A sua constituição era, em sua maior parte, de indivíduos que saíam de classes sociais inferiores livres, alvo importante de repressão policial, o que agravava a sua relação com a sociedade, uma vez que em pouco tempo dispunham de ampla liberdade e de poder de repressão (HOLLOWAY, p.50).

*“Quando chegamos, entrou pelo trem um magote de policiais, prenderam-me, revistaram-me [...]*

*– Fui esbordado, metido numa enxovia, gastei dinheiro... O diabo! E sabe por que tudo isso?*

*– Não.*

*– Porque eu apoiava a oposição lá no meu município... É isso: a polícia, no Brasil... Eu posso falar: sou brasileiro... A polícia no Brasil só serve para exercer vinganças, e mais nada.*

*– Por que não processou as autoridades, “seu” Laje? perguntei.*

*– Qual, menino! você é muito ingênuo... Crê na justiça, ora!”*

*(BARRETO, 1909, p. 16)*

Esta foi a origem das Polícias Civil – Intendência Geral da Polícia da Corte – e Militar – Guarda Real de Polícia –, que mantiveram durante boa parte do século XX o caráter repressor de braço armado do Estado, mantenedores da ordem e do direcionamento das ações governamentais. Historicamente, as forças brasileiras de segurança pública foram criadas para manter as condições de produção e reprodução de desigualdades, dos privilégios e de dominação política e econômica (MINAYO, 2003). No Brasil, o período militar (1964-1985) foi um belo exemplo da manutenção das práticas policiais históricas, com o total descumprimento dos direitos individuais ao utilizar sistematicamente a tortura como ‘engrenagem’ do movimento repressivo de conservação da ordem e da, tão propalada, ‘Segurança Nacional’, como podemos verificar na obra de Lobo:

As execuções transbordaram as categorias dos banidos e dos ‘cubanos’. Segundo o Dr. Pepe, um dos matadores do CIE (Centro de Inteligência do Exército) o primeiro preso a morrer na casa (em março de 1971) [...] foi [...] um Sociólogo [...] (que) Pela sua militância, era uma ‘cobra’, nome dado aos combatentes mais destacados [...] Finalmente, passou-se a matar todo aquele que não convinha deixar vivo. [...] ‘Ninguém sai com vida daqui’, explicou o major (LOBO, *apud* GASPARI, 2002, p. 384).

A Constituição Federal de 1988 resultou da luta pela criação de um Estado Democrático, onde o exercício dos direitos humanos fundamentais fosse assegurado. Junto à nova Carta são estabelecidos os papéis de cada uma das instituições policiais, atribuindo à militar a função de policiamento ostensivo e à civil a função de polícia judiciária, ou investigativa, como pode ser observado nos trechos do artigo 144:

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

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

A ratificação constitucional de um desenho histórico equivocado do sistema de Segurança Pública Nacional manteve um ambiente de competição entre as duas instituições, atuando de forma desarticulada no combate ao crime. A próxima seção abordará a segurança pública como problema de política pública, assim como a sua inserção na agenda brasileira diante o cenário de necessárias mudanças nas práticas policiais nacionais.

#### **2.4 A Segurança como problema de política pública: a agenda pública no Brasil moderno, sua formação histórica e a segurança em pauta.**

A democracia, com sua pluralidade de recursos, permite o aprimoramento constante de seu sistema, no qual a justiça é a primeira virtude das instituições sociais para a manutenção de um sistema igualitário que contenha a estrutura e funções do poder político e dos direitos fundamentais. Neste sistema, as políticas públicas se orientam pelo princípio da igualdade equitativa de oportunidades (RAWLS, 1997). No entanto, a sua complexa formação estrutural, com a participação de inúmeros atores e grupos de interesses distintos, torna esse processo demasiado complexo, ao incluir variáveis como o individualismo, o utilitarismo, entre outras, no processo de decisão.

A agenda das políticas públicas no Brasil moderno apresenta distintas características nos diversos modelos políticos apresentados no período compreendido entre 1930 e os dias atuais. O governo Vargas representa o ponto inicial de grandes mudanças históricas, tendo a Revolução de 1930 como ponto de partida para a construção de uma nova ordem institucional, ordem esta que permitiu a incorporação de novos atores sociais à arena política ao pôr fim à hegemonia das oligarquias militares e cafeeiras da Primeira República. É a partir do governo provisório (1930-1934) que a República é refundada, trazendo à tona uma nova concepção de Estado baseado nas idéias positivistas das elites políticas, determinando o seu novo papel de condutor da modernização e o afastamento do caráter liberal e predominantemente agrário da

República Velha, correlacionando os ideais de soberania nacional e equidade social com o processo de industrialização do país.

Com o colapso do corporativismo orgânico como regime político, em meados de 1945, e o advento da nova ordem populista que perdurará até o início dos anos 60, há um deslocamento do eixo estruturador das decisões políticas, passando a ser inicialmente balizada a partir das necessidades políticas do Estado. Em 1964 o Estado brasileiro dá lugar ao regime militar, diante um cenário de caos administrativo e abalamento da legitimidade do poder público, e por quase vinte anos o país vive sobre a égide de um regime autoritário que tinha o foco de suas políticas públicas no desenvolvimento econômico modernizador, burocrático e capitalista.

O grande projeto desenvolvimentista teve o seu ápice nos anos 70, porém, com o fim do milagre econômico o modelo já mostrava sinais de esgotamento diante a grave crise nacional, dando impulso ao início do processo de democratização. Neste processo a descentralização e a ampliação da participação da arena decisória das políticas passam a ser pontos centrais rumo à equidade na distribuição de bens e serviços e a eficiência do setor público (MELO, 1998), consagrados na Constituição de 1988.

Durante a década de 80, e no início dos anos 90, a ingovernabilidade se torna a tônica, apresentando o Poder Executivo sem sustentação parlamentar no Legislativo, o que impedia o bom andamento da agenda pública. A partir 1995, o Estado brasileiro mergulha nos ideais gerenciais de eficiência e democracia, e, atualmente, a discussão da ingovernabilidade dá lugar aos aspectos relativos à *governance*, definida pelo Banco Mundial como a otimização dos recursos humanos e materiais para o desenvolvimento (MELO, 1998). As instituições policiais estão inseridas neste contexto, principalmente pela magnitude que a Segurança Pública passa a exercer na vida da sociedade.

No Brasil, o desempenho policial sempre foi aquém dos demandados pela sociedade, e durante a transição democrática, época repleta de grandes expectativas, ao contrário de melhorar, só se deteriorou. A violência e a arbitrariedade também não desapareceram, mas cresceram com a ineficiência. A nova Constituição, promulgada em 1988, garantiria direitos individuais, políticos e sociais do cidadão; porém, a tônica das instituições policiais brasileiras

permanece com a violação desses direitos, ficando assim a imagem negativa perante a sociedade. Desta forma, mantém-se o imenso vazio entre a necessidade por segurança pública e a descrença, ou mesmo medo, da instituição policial.

Segundo Da Silva (2003), a criminalidade raramente foi abordada na perspectiva de seu controle, o que conjecturaria que ela é um fenômeno inerente ao convívio social, o que é sabido desde o final do século XIX a partir das reflexões de Émile Durkheim. De outro modo, a violência sempre foi vista como uma patologia social de possível erradicação, a partir do combate intenso do Estado contra eventos que pudessem ameaçar a ordem e estabilidade política, ficando a segurança do cidadão e a sua proteção como questões secundárias em suas estratégias de ação. Outros tempos, nos quais as populações estavam predominantemente no campo, e as cidades eram pequenas ilhas bucólicas, formadas por subúrbios habitados por trabalhadores pobres e resignados. Tempo em que a violência se manifestava apenas nestes longínquos locais, não necessitando, desta forma, de uma maior preocupação com a formulação de políticas públicas estruturadas para seu combate.

A fragmentação gradual da sociedade dificultou e alterou o modo de atuação das polícias, onde as suas inter-relações com as diferentes esferas sociais revelam-se como fundamentais para o controle do risco. Na ‘sociedade emergente do risco’ o foco do trabalho policial volta-se para a provisão de segurança mediante tecnologias de supervisão destinadas à antevisão de formas de risco que transcendem o espaço e o tempo (ERICSON *et al apud* DA SILVA, 2003). Neste contexto, à medida que as instituições policiais explorem as oportunidades de executar sua missão com mais eficiência e/ou mais equidade e se adaptem às mudanças, aproveitando suas competências para criar produtos de valor para os cidadãos, elas terão seu valor percebido, uma vez que esse valor está intimamente ligado aos anseios da sociedade (MOORE, 2002).

No entanto, um importante problema enfrentado pela polícia brasileira é a desconfiança com a qual a sociedade trata a instituição policial, o que resulta em uma grande subnotificação dos crimes ocorridos - crimes que não chegam ao conhecimento da polícia - e comprometendo o embasamento empírico para definição de ações corretivas e de planejamento. A Polícia depende da relação cooperativa com os cidadãos, estando sua

eficiência ligada a este saudável relacionamento, chamado na sociologia criminal de ‘co-produção dos serviços policiais’ (HUANG & VAUGHN, 1996).

Em pesquisa<sup>7</sup> realizada na região metropolitana do Rio de Janeiro no ano de 1996, constatou-se que cerca de 80% dos crimes ocorridos no estado não foram comunicados por suas vítimas, salvo em casos de roubos de carros para o ressarcimento de seguro. O motivo alegado pela maioria dos entrevistados foi ‘não acreditar ou ter medo da polícia’ e ‘ter medo de entrar em uma delegacia’.

*Law enforcement agencies need a cooperative citizenry to ensure effective police work because of the reciprocal nature of police-public interaction [...] This fact has been known since the time of Sir Robert Peel, who said that 'the police are the public and the public are the police' [...]*

(HUANG & VAUGHN, 1996, p.31)

A fim de mensurar a confiança de sua população em relação à polícia, foi realizado nos EUA, em 1996, um estudo de âmbito nacional que revelou que 73% dos americanos classificam o trabalho da polícia como excelente e muito bom, 23% como regular e apenas 4% como muito ruim, demonstrando o estreitamento das relações entre os policiais e as comunidades. Esta pesquisa avaliou fatores como amizade, lealdade, justiça e presteza, e revelou que a visão destes fatores pelo cidadão varia de acordo com as características individuais do entrevistado (FLANAGAN, 1996). Apesar do resultado positivo, a pesquisa revelou que os jovens, negros e hispânicos – alvos importantes de repressão nos EUA -, tendem a possuir uma visão negativa da instituição policial, principalmente no que se refere ao excessivo uso da força. Os autores destacam a experiência positiva no contato com um policial como fator determinante para uma postura positiva do cidadão frente à polícia (idem).

Já no Brasil, o panorama verificado é bastante diverso, evidenciando a total desconfiança da população frente às ações das instituições policiais brasileiras. Em pesquisa semelhante realizada pelo Ibope no ano de 2005, em 123 municípios brasileiros, avaliando a confiança nas instituições brasileiras, 51% dos entrevistados disseram não confiar na polícia

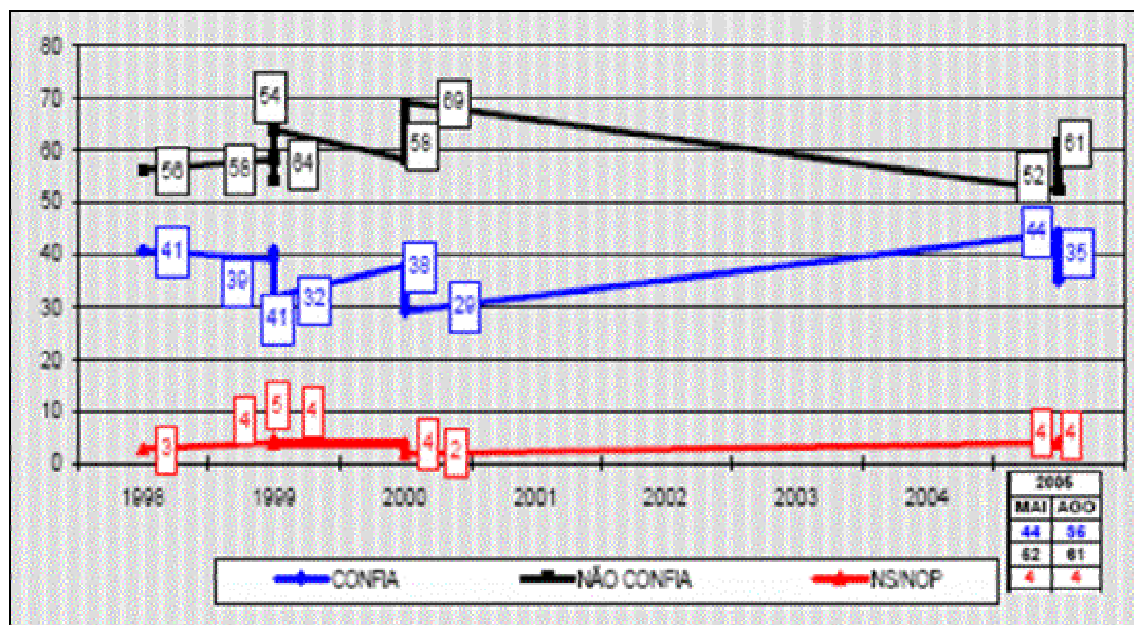
---

<sup>7</sup> Pesquisa realizada ISER - Instituto de Estudos da Religião - e pelo CPDOC/FGV.



(Figura 12), com o agravamento desse problema no Rio de Janeiro, onde 70% responderam negativamente. Segundo esta pesquisa, a confiança da sociedade em relação à polícia supera apenas o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, os partidos políticos e os políticos.

Figura 12 – Confiança da população em relação à Polícia



Fonte: IBOPE, 2006.

No Brasil, o distanciamento entre polícia e cidadão se mostra evidente, uma vez que o posicionamento das instituições policiais nunca foi de parceira da sociedade. Essa desconfiança permanece em pleno século XXI e, com isso, impossibilita a polícia de dispor de um fator de grande importância para sua eficiência: a cooperação da sociedade. Em 1999, no limiar do novo milênio, as delegacias de polícia se estabeleceram como a antítese da cidadania, com lugares pútridos onde prevalecia a tortura e as relações pessoais, reproduzindo a hierarquia social brasileira e seu caráter patrimonialista, clientelista e personalista, muito distante da impessoalidade formalista da burocracia descrita por Weber.

O cenário policial fluminense constituído de instalações precárias, celas ilegais repletas de presos a serem julgados, policiais desmotivados e recursos materiais inadequados e escassos, são combustíveis da ineficiência, de um atendimento de péssima qualidade e da baixa produtividade das investigações, entre outros fatores. A falência do seu modelo atual trás à tona a necessidade de uma remodelagem de sua estrutura, com um novo foco de atuação preocupado com a eficiência, eficácia, o respeito aos direitos humanos e ao cidadão.

Neste capítulo foram abordadas as características do problema da segurança pública no Brasil e o aumento da violência urbana, além de fazer uma breve recuperação de fatos históricos ligados ao processo de formação das instituições policiais e à nova configuração da sociedade brasileira. Esta recuperação histórica é fundamental para a compreensão da questão da violência no país e da maculada imagem das instituições policiais brasileiras, potencializada pela predominância de um Estado essencialmente policial e penitenciário em detrimento de um Estado econômico e social. A partir dessa análise é possível compreender a relevância que o tema assume na agenda pública nacional e a necessidade de renovação das práticas policiais.

No capítulo seguinte será abordado o processo de formulação do Programa Delegacia Legal, uma política pública que objetiva mudar o paradigma da Polícia Civil do Rio de Janeiro, identificando os seus antecedentes históricos de formulação, suas demandas sociais, e as mudanças efetivamente ocorridas na estrutura.

### **3 PROGRAMA DELEGACIA LEGAL**

O Rio de Janeiro, diante de sua grande relevância midiática no problema da violência no país, é um exemplo do aviltamento do aparato policial. A sua última grande reforma havia ocorrido no longínquo ano de 1902, época em que uma nova estrutura organizacional foi definida e diversos recursos tecnológicos foram implantados, como a máquina de escrever, fotografia e papiloscopia, revolucionando a forma de atuação da polícia brasileira.

Em 1999, quase um século depois, o Rio de Janeiro já não era a Capital Federal, e a modernidade de outrora se contrapunha com delegacias policiais degradadas, estruturas operacionais arcaicas, recursos materiais inadequados e escassos, e profissionais despreparados. A conjugação destes fatores resultava na baixa auto-estima policial, um atendimento de péssima qualidade, baixa produtividade das investigações e um distanciamento crescente da sociedade. E foi neste ano que uma proposta de remodelagem da Polícia Civil foi definida na agenda do governo do estado, com a criação do Programa Delegacia Legal.

Neste capítulo todo o processo de formulação deste Programa será abordado, além de uma contextualização histórica dos governos que antecederam essa política, mostrando ainda os resultados alcançados até o momento, por ser tratar de uma política pública em processo de implementação.

#### **3.1 Antecedentes históricos: avaliação política das estratégias de segurança dos governos estaduais que antecederam o Programa Delegacia Legal (1982 – 1998).**

No Estado do Rio de Janeiro, diversas foram as estratégias utilizadas pelos governos na definição de uma política de atuação da polícia no período compreendido entre 1982 e 1998, caracterizado pelo movimento pendular entre a repressão indiscriminada e a aplicação dos direitos humanos desconectada à mensuração dos resultados objetivos, todas elas com baixos investimentos na estrutura do sistema de segurança pública. Após o período ditatorial, o ano de 1982 é um marco histórico do processo de redemocratização do país, quando, após 16 anos, novamente ocorre eleição direta para governadores estaduais, prefeitos, vereadores,

deputados estaduais e federais. O estado elege como seu governador Leonel de Moura Brizola, inimigo do regime que se erodia.

Em 1982 a polícia fluminense, liderada pelo então governador Chagas Freitas, tinha como hábito a repressão e alvo as camadas mais vulneráveis da sociedade, excluídas do processo de modernização e desenvolvimento do país. A célebre foto do Jornal do Brasil (Figura 13), de 29 de setembro de 1982, que mostrava a ação de policiais nos morros da Coroa e Cachoeira Grande, no bairro do Engenho Novo, subúrbio da Cidade do Rio de Janeiro, com seis homens negros amarrados pelo pescoço, supostamente bandidos, conduzidos como os antigos escravos, morro abaixo, retrata a violência dessa instituição, que incorria na aplicação arbitrária da força contra a sociedade (HOLLANDA, 2005).

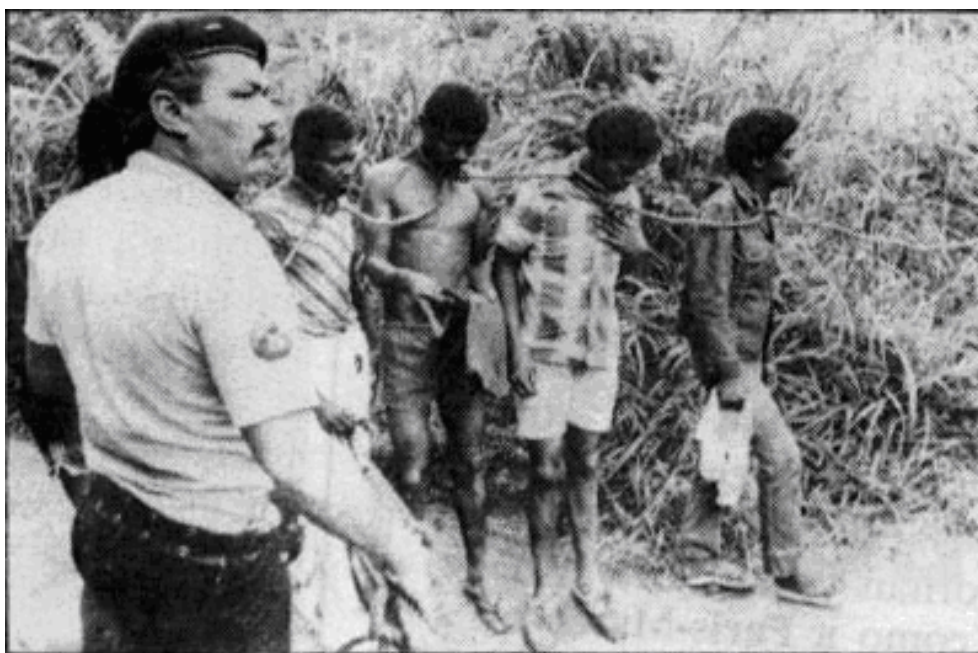
*“É mole de ver / Que em qualquer dura / O tempo passa  
mais lento pro negão / Quem segurava com força a  
chibata / Agora usa farda / Engatilha a macaca / Escolhe  
sempre o primeiro negro pra passar na revista [...]”  
Todo camburão tem um pouco de navio negreiro –  
Intérprete: O Rappa: 1994.*

A estigmatização das classes inferiores e negros como criminosos era a tônica das instituições policiais, as quais deveriam utilizar como norte o princípio constitucional de igualdade. O início dos anos 80 é o marco nacional do aumento da violência no país, influenciando as ações de segurança pública baseadas em uma perspectiva penal e repressiva, conforme as ações militares dos anos de ditadura. Uma nova visão surge em contraposição a esta, percebendo o crime como um desvio próprio de uma sociedade excludente, cabendo ao Estado a intervenção na raiz destes males<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> A análise simplista de correlacionar violência e pobreza já era criticada por diversos autores no início dos anos 80, época em que esta visão passa a ser revista, requalificando os estudos sobre violência e criminalidade no Brasil (SOARES & SENTO-SÉ, 2000, p. 15).

Figura 13 - Capa Jornal do Brasil de 29/09/1982: "Batida policial nos morros de Rio de Janeiro".



Fonte: Jornal do Brasil, 29/09/1982.

O governo Brizola traz consigo uma nova ordem administrativa, relegando a um papel coadjuvante a segurança pública no estado, a partir da visão da educação como prioritária no processo de eliminação das causas da exclusão social. Não obstante os poucos investimentos de recursos públicos em políticas de segurança, novas diretrizes de atuação para as instituições policiais fluminenses foram definidas, com arrefecimento das ações junto às comunidades carentes e atenção rigorosa aos direitos civis, sociais e individuais, buscando desassociar a imagem da polícia ao imaginário social de violência e de abuso de autoridade, fortalecida no período militar. Sua gestão traz ainda mudanças profundas na organização das polícias, extinguindo a Secretaria de Segurança Pública e promovendo ao status de Secretaria de Estado as polícias militar e civil, objetivando autonomizar as instituições e romper com a hierarquia militar consagrada (HOLLANDA, 2005).

O foco da tentativa de mudança do formato institucional das polícias foi na reestruturação da polícia militar e a valorização dos seus policiais, devido ao seu papel constitucional de policiamento ostensivo e a conseqüente maior proximidade da sociedade, o que levou a Polícia Civil fluminense a utilizar uma postura de insubordinação frente às diretrizes governamentais. Este posicionamento deveu-se à insatisfação com a remuneração, a

relegação da polícia civil nos investimentos públicos e o seu aparelhamento, além da visão contrária à estratégia governamental de ‘defesa dos criminosos’ (idem).

Segundo seus críticos, a preocupação excessiva com os direitos humanos, ao fim e ao cabo, constituiu uma estratégia permissiva e complacente com a criminalidade, resultando na sua consolidação como poder nas comunidades carentes. Além disso, a reprodução do conteúdo normativo da Declaração dos Direitos Humanos foi algo totalmente descolado da realidade, ocasionando uma compreensão distorcida do paradigma da contenção pelos policiais, assumindo uma postura de negligência e passividade não condizentes com o seu papel formal de intervenção na vida social (idem).

Em 1986 há uma sensação generalizada de insegurança, levando a violência e a criminalidade a assumirem centralidade no debate político. Neste contexto, Moreira Franco assume o governo em 1987, prometendo instituir a ordem no estado e acabar com a violência em apenas seis meses, como se a mesma fosse uma patologia de possível extirpação com a aplicação de um simples remédio. Este governo reedita o paradigma repressivo, percebendo a questão dos direitos humanos como elemento potencializador do crime, partindo para o enfrentamento ao munir o Estado das tradicionais estratégias de contratação de policiais, compra de armas e munição (idem).

Após os seis meses de governo, o prometido não ocorreu. Nenhuma estratégia foi capaz de dar respostas positivas aos crescentes índices de violência, tampouco de dissipar o sentimento de insegurança entre a população. Entre 1987 e 1990 os índices continuaram a subir, sendo que alguns indicadores chegaram a apresentar uma aceleração maior no ritmo de crescimento, e os criminosos começam a mostrar o seu poder de fogo, por meio do tráfico de armas e de drogas, e capacidade de cooptação das populações deixadas à margem da sociedade. A polícia mostrava-se cada vez menos preparada para enfrentar os problemas crescentes, e criava-se na sociedade fluminense, principalmente carioca, a disseminação do medo e do sentimento que se caminhava a passos largos para a anomia e a guerra civil (SOARES & SENTO-SÉ, 2000).

Em 1991 reassume o governo Leonel de Moura Brizola, determinando uma nova inflexão na política de segurança do Rio de Janeiro. O tráfico de drogas consolidava seu

poder, principalmente na capital, e a percepção da violência pela população era cada vez mais intensa, ressonando da população, mais especificamente da classe média, o apelo por ações mais duras, mesmo que em detrimento dos direitos humanos, como é possível observar nas palavras de Soares & Sento-Sé:

[...] Insegura, intuindo estar à mercê da vitimização a qualquer momento e submetida a um verdadeiro bombardeio pelos meios de comunicação, a opinião pública passa a aceitar cada vez mais acriticamente a peroração de setores conservadores que ridicularizavam as intervenções favoráveis à adoção de políticas comprometidas com os pressupostos do Estado de Direito e com o respeito aos direitos humanos. Através de estratégias retóricas pouco sofisticadas, mas suficientemente eloquentes para uma platéia em estado próximo à histeria coletiva, difunde-se o discurso que identificava o respeito aos direitos humanos à ineficiência e à permissividade com o crime organizado (SOARES & SENTO-SÉ, 2000, p.18)

A disseminação da visão de inoperância se solidificou ainda mais em 1992, quando ocorreu na cidade a ECO-92, momento em que o Exército assumiu o policiamento ostensivo do Rio de Janeiro em virtude da presença de autoridades e chefes de Estado. Como afirmam Soares & Sento-Sé (idem, p.19), “*o ambiente ordeiro e tranqüilo que marcou os dias do encontro ficou gravado na memória da opinião pública e foi atribuído exatamente à presença das tropas do Exército nas ruas*”, o que resultou em uma rejeição cada vez maior ao governo e a insatisfação quanto à política de segurança adotada. Este processo culminou com a Operação Rio, uma grande intervenção federal com a participação das forças do Exército, que tomaram para si o encargo de realizar o policiamento ostensivo na capital no ano de 1994, o que não resultou, porém, em queda significativa dos indicadores de criminalidade violenta (GAROTINHO *et al*, 1998).

Uma nova mudança ocorre com a eleição de Marcelo Allencar para o Governo do Estado, trazendo de volta o enfrentamento como diretriz principal das estratégias de segurança pública do Estado, ilustrada pela nomeação do General Nilton Cerqueira para o seu comando, homem ligado aos órgãos de repressão do Exército durante o regime militar. Com o general a Secretaria de Segurança Pública é retomada e junto a ela a opacidade dos dados referentes à

segurança, tratados como segredo de Estado, e a instituição da condecoração por bravura<sup>9</sup>, mais conhecida como ‘premiação faroeste’, que tornaram-se símbolos desta gestão.

Nas palavras do Coronel Helmo Dias, Subsecretário Operacional da Secretaria de Segurança à época, responsável pelo planejamento do combate ao crime e pela análise de dados coletados, nota-se claramente a nova estratégia: “*A política de segurança do Estado é o enfrentamento. Antes, os policiais do Rio estavam ausentes de suas áreas de atuação. A ordem, agora é o enfrentamento. É a nossa missão constitucional*” (CERQUEIRA, 2001, p.69). A gratificação faroeste fazia a cada dia mais vítimas, e os policiais se transformavam em caçadores de recompensas. Os direitos humanos não eram respeitados, desrespeitando os cidadãos residentes em áreas carentes e a inviolabilidades de suas residências, na crença que o barraco em uma favela não era domicílio (idem).

Ao final deste governo, em 1998, os índices de criminalidade pouco se alteraram, não representando mudança significativa em sua rota crescente. Neste momento, a Segurança Pública passa a ter cada vez mais destaque no processo eleitoral, e Anthony Garotinho vence as eleições colocando a temática como prioritária em seu programa de governo. Este programa apresenta um amplo e ambicioso plano de segurança para o estado, pautado na necessidade de compatibilização entre o respeito aos direitos humanos e a eficiência policial, tendo como principais projetos a unificação das policiais militar e civil, o programa de treinamento e qualificação profissionais, a criação do Instituto de Segurança Pública (ISP) e reforma estrutural da polícia civil por meio do Programa Delegacia Legal (SOARES, 2000). Todo esse plano e, em maior profundidade o Programa Delegacia Legal, serão analisados nas seções seguintes, identificando suas características principais e seus processos de formulação e implementação.

---

<sup>9</sup> Esta premiação condecorava os policiais que se destacavam no enfrentamento aos criminosos, recebendo honras militares e gratificações, tendo como critério básico o número de bandidos mortos. Segundo Luiz Eduardo Soares, subsecretário de Segurança nos anos de 1999 e 2000, “era o incentivo à violência policial travestida de eficiência”.



### **3.2 Um novo plano para a segurança do Estado do Rio de Janeiro: a Política de Segurança Pública Integrada (PSPI) e a formulação do Programa Delegacia Legal.**

Devido à necessidade de ação diante dos problemas enfrentados na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, Anthony Garotinho assume o governo em 1999 determinando uma nova linha de ação para as políticas públicas de segurança. Essa nova linha de ação tinha como base um tripé formado pela modernização tecnológica e gerencial, moralização e aproximação da sociedade.

No ano de 2000 foi formatado um plano denominado ‘Política de Segurança Pública Integrada’ (PSPI)<sup>10</sup>, constituído de uma série de projetos e programas, muitos deles já iniciados em 1999, a partir das diferentes inter-relações dos vetores de segurança pública, utilizando-se de ações diversas classificadas em três linhas mestras: ações primárias, repressão qualificada e modernização do aparato policial. Esse plano atualizava e consolidava as diferentes ações ligadas à área de segurança, justiça e cidadania, balizadoras das ações governamentais dessas áreas.

Juntos às ‘medidas de modernização do aparato policial’ encontravam-se ambiciosos projetos como o Programa Delegacia Legal, a criação das Áreas Integradas de Segurança Pública (AIPs) e o Instituto de Segurança Pública (ISP); todos estes visando prover a polícia fluminense de recursos humanos, tecnológicos, estruturais e informacionais, de forma a racionalizar e eficaciar a sua atuação com a otimização e padronização de rotinas e unificação de estratégias.

No PSPI, a priorização das mudanças na Polícia Civil é explicada pelos seus múltiplos relacionamentos com os atores dos sistemas de Segurança Pública e de Justiça Criminal (Figura 14), o que poderia desencadear um processo multiplicador de mudanças nas diferentes instituições. Não obstante o habitual desconhecimento do seu funcionamento institucional, comumente confundida pela sociedade com o papel de policiamento ostensivo, inerente à Polícia Militar, a Polícia Civil possui função estratégica na solução dos crimes, uma vez que ela é a responsável pela investigação dos crimes registrados e pela coleta de evidências

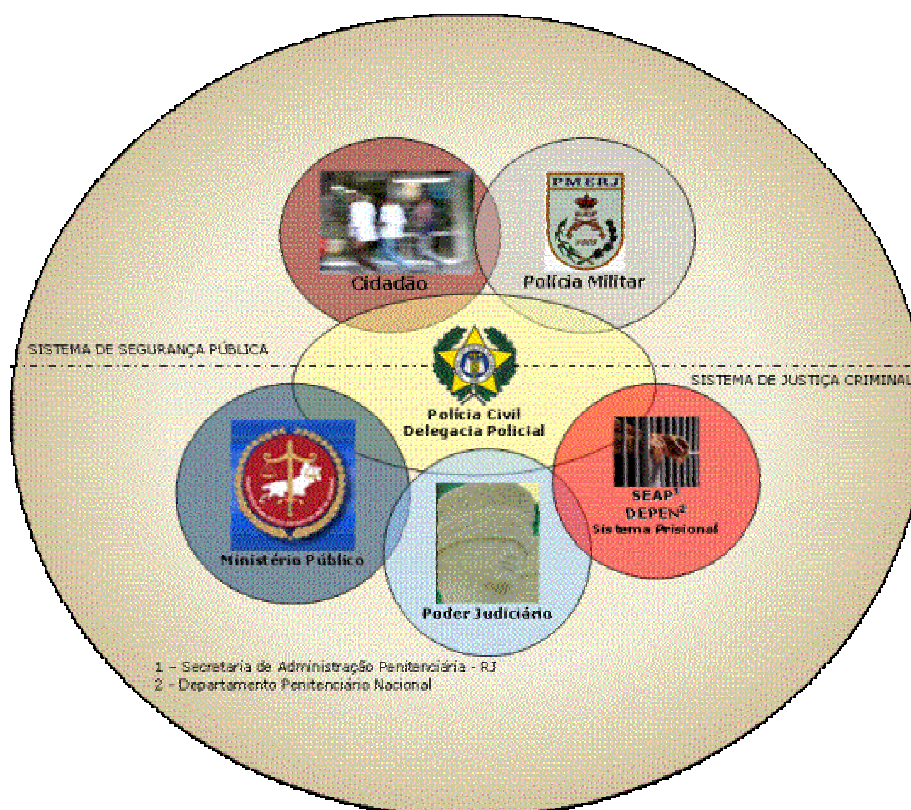
---

<sup>10</sup> Ver ‘Política Pública para a Segurança, Justiça e Cidadania’. Rio de Janeiro, 2000.

criminais. Em 1902 havia ocorrido a última grande reforma policial, época em que houve a definição de uma nova estrutura organizacional, com a implantação de então modernos recursos tecnológicos - máquina de escrever e fotografia -, a utilização de recursos antropométricos - papiloscopia - e a criação de colônias de correção para reabilitação de mendigos, vadios, ‘capoeiras’ e menores, ações que revolucionaram a forma de atuação da polícia brasileira. Desta forma, diante de uma infra-estrutura decadente, a Polícia Civil mostrava sua total inoperância e ineficiência no sistema de segurança pública fluminense, constatada em números alarmantes.

Pesquisa realizada em 1994, com base em inquéritos elaborados pela polícia civil sobre homicídios dolosos praticados no ano de 1992, na cidade do Rio de Janeiro, constatou que apenas 8% destes inquéritos foram aceitos pelo Ministério Público e convertidos em Processos Judiciais, depois de um tempo médio de dois anos. Os demais foram rejeitados por insuficiência de instrução, isto é, não apresentavam informações mínimas para identificação dos suspeitos (GAROTINHO *et al*, 1998).

Figura 14 – Sistemas de Segurança Pública e de Justiça Criminal



Fonte: Elaborado pelo autor

A carência de informações era um dos principais problemas enfrentados, gerada tanto pela complexidade dos fluxos de trabalho e a fragmentação dos dados, devido à falta de utilização de recursos tecnológicos, como pela subnotificação<sup>11</sup> dos crimes, devido à falta de confiança da população pela polícia. Segundo Soares (2000), estimava-se que, na região sudeste, desde 1998, entre 75 e 82% dos crimes contra o patrimônio (roubos e furtos), não eram denunciados às autoridades policiais pela população. As razões alegadas para a não realização se resumiam a falta de confiança na capacidade da polícia recuperar seus bens e prender os culpados, e medo de entrar em uma delegacia, justificado pelas condições estruturais precárias apresentadas pelas unidades (Figura 15).

Figura 15 - Interior de uma delegacia policial na cidade do Rio de Janeiro em 1999.



Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal

No ano de 1999 estava decretada a falência institucional da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, e Soares assim a descreveu:

---

<sup>11</sup> Nome técnico dado à carência de registros.

A delegacia que existe hoje (1999) é a expressão mais eloqüente dos aspectos improdutivos e paralisantes de nossa herança ibérica [...] Os policiais e o público sentem-se desrespeitados pelo cenário decadente [...] nada mais propício à instauração de vícios de todo tipo. Nada menos estimulante da boa performance policial. Como manter elevado o espírito, acesas as energias e valorizada a auto-estima em delegacias depredadas e inteiramente desaparelhadas? (SOARES, 2000, p.89)

Historicamente, as delegacias de polícias no Brasil representam a negação da cidadania (Figura 16), destinadas a manutenção das práticas personalistas, discriminatórias e desiguais, preparadas para receber os ‘suspeitos’ das classes populares (PSPI, 2000). Além disso, estes locais sempre representaram o poder de coerção do Estado, e não um serviço público destinado ao cidadão. Nas palavras de um delegado de polícia descritas por Kant de Lima (1995) em sua pesquisa realizada nas delegacias de polícia do Rio de Janeiro, em 1982, podemos confirmar as habituais práticas discriminatórias e desconexas, onde cada unidade possuía suas regras e leis próprias para a manutenção da ordem:

Cada delegacia tem sua própria atmosfera. Esta delegacia é tranqüila. Aqui, tudo é resolvido na base da conversa. Nos subúrbios há brigas de vizinhos, um cara quebra a cabeça do outro. Aqui o que tem é furto de carro ou de acessórios, arrombamento, briga de bar. Isso tudo acontece por causa de morro aqui perto, que é uma fábrica de ladrões [...] (LIMA, 1995, p. 17)

Figura 16 - Interior de uma delegacia na cidade do Rio de Janeiro em 1999.



Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal

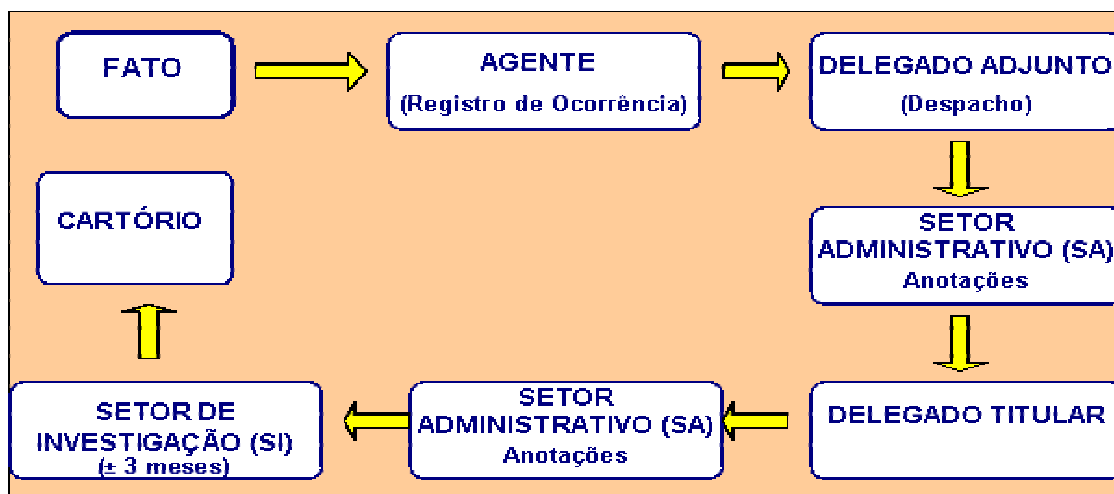
Desta forma, surge a necessidade de romper com esta lógica preconceituosa, dispondo a delegacia de polícia como um serviço público com foco no cidadão, local munido de transparência e cidadania para proteção de seus direitos.

### **3.3 Um novo paradigma para a polícia civil do Estado do Rio de Janeiro: o Programa Delegacia Legal.**

A partir de um diagnóstico preciso realizado por um grupo multidisciplinar formado de policiais e técnicos do meio acadêmico, foram definidas as diretrizes centrais do Programa Delegacia Legal, a fim de formar uma instituição policial verdadeiramente democrática, baseada na inovação, tecnologia, direitos humanos, e principalmente na inteligência, onde a informação se tornasse uma ferramenta ao alcance de todos e não na mão de poucos.

Tendo Luiz Eduardo Soares como seu principal interlocutor junto ao governo, esse grupo iniciou seu trabalho de diagnose em dezembro de 1998, realizando um mapeamento dos processos de trabalho policial nas delegacias, quando foi constatado que se porventura ela fosse uma empresa privada fatalmente fecharia as portas em 24 horas, tamanha era a irracionalidade dos fluxos. Entre a denúncia, o registro da ocorrência e o início da investigação demorava-se em torno de uma semana, devido ao processo altamente burocratizado, retratado nos 64 livros que compunham a rotina da delegacia. A burocratização era demonstrada ainda pela excessiva divisão do processo investigativo, fluxos de trabalho extremamente complexos e repletos de atores e seções de trabalho (Figura 17). A carência de informações era o resultado desta burocratização, apresentando dados totalmente fragmentados e inconsistentes, potencializada pela falta de utilização de recursos tecnológicos (SOARES, 2000).

Figura 17 - Fluxo do trabalho investigativo em uma delegacia tradicional.



Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal

Soma-se a isso um ambiente físico decadente, que não proporcionava condições mínimas de trabalho aos policiais, submetendo os cidadãos a um serviço de má qualidade em um local pútrido e insalubre. Presos, muitas vezes já julgados, eram mantidos nas delegacias, contribuindo para a manutenção de um ambiente de tensão nestes locais, propensos a rebeliões e fugas (Figura 18).

Figura 18 - Carceragem de uma delegacia tradicional.

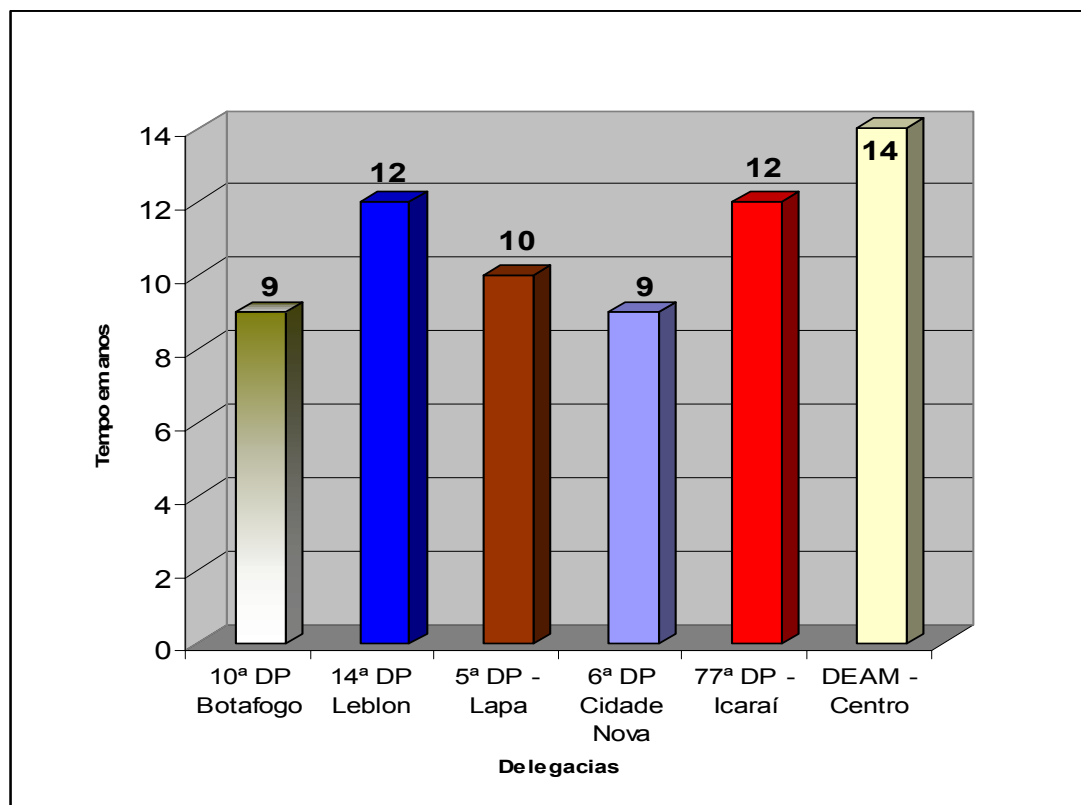


Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal

Em 1999, havia no Estado do Rio de Janeiro 121 delegacias distritais, todas elas vistas como organismos estanques. Essa visão cartesiana policial da realidade levava ao insulamento dessas unidades, cada qual com seus métodos, processos e rotinas, não havendo uma padronização de atuação, nem tão pouco um banco único de dados, além da ausência completa de instrumentos de gestão. Estes dados sumiam entre calhamaços de papel que formavam os inquéritos policiais, informações estas fundamentais para qualquer plano de ação de uma organização. Além disso, o conhecimento dos procedimentos tornava-se tácito aos policiais, não se constituindo em ganho para instituição. Como definir ações se não existem dados consistentes?

Outro grave problema enfrentado era o treinamento. Os policiais não realizavam qualquer tipo de treinamento, em média, há cerca de 10 anos (Figura 19), salvo no período de admissão para a corporação, acarretando em grande deficiência na condução das práticas policiais, um péssimo atendimento ao público, desconhecimento da utilização de recursos informatizados e até mesmo desconhecimento das práticas de registros policiais.

Figura 19 - Tempo que os policiais não faziam qualquer tipo de treinamento (1998).



Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal.

Um novo panorama começa a ser desenhado em 29 de março 1999, com a inauguração do projeto piloto do Programa Delegacia Legal, no centro do Rio de Janeiro. A fim de gerenciar a implantação do projeto foi criado o Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal, por meio do decreto nº. 25.599, de 22 de setembro de 1999. A proposta do Programa Delegacia Legal trouxe como objetivo claro a ruptura do modelo tradicional existente, buscando o resgate da auto-estima policial e de sua imagem institucional por meio da melhoria da produtividade e da qualidade dos serviços, da criação de uma infra-estrutura adequada, da padronização das rotinas, do uso intenso de tecnologia e do investimento massivo em treinamento policial. Baseado no tripé confiança, coleta e processamento de dados e agilização das investigações, este projeto tem como objetivo a edificação de um sistema de segurança eficaz, com profissionais qualificados, equipamentos adequados, tecnologia moderna, estrutura organizacional adequada e gerenciamento racional, criando um ambiente propício para o trabalho com planejamento, monitoramento e avaliação de desempenho (SOARES, 2000).

O nome ‘Delegacia Legal’ remete a uma questão: as outras delegacias são ilegais? Sim, são ilegais, simplesmente pela existência de celas para a permanência de presos em suas dependências aguardando julgamento, constituindo uma ilegalidade. Esta era uma prática ilegal que se tornara legítima por ser fato cotidiano na vida dos brasileiros, pela total incapacidade da estrutura carcerária do país.

Diversas foram as mudanças propostas pelo Programa, e, para uma melhor compreensão, elas serão organizadas observando as dimensões de estrutura, estrutura informacional, pessoas e sistema de recompensas, todas elas alinhadas com a atividade/tarefa policial amplamente explanada no decorrer do presente trabalho (GALBRAITH, 1979).

### **3.3.1 Estrutura**

As mudanças da estrutura física e de processos foram os principais enfoques dados ao projeto. Era necessário criar um novo ambiente, convidativo ao cidadão e funcional para a atividade policial, com a padronização e informatização do processo de trabalho. O ambiente físico deplorável afastava o cidadão e minava psicologicamente o policial, e a rotina



burocrática de uma ocorrência policial engessava a agilidade dos processos, diminuindo consideravelmente a possibilidade de êxito de uma investigação. Como desenvolver um trabalho de qualidade se não existem condições estruturais para fazê-lo?

Desta forma, foi definido um novo desenho arquitetônico para as delegacias, com um projeto fundamentado nos conceitos de transparência e acessibilidade, com divisórias baixas, vidros e porta blindex, a fim de que o cidadão pudesse observar o que ocorre no interior da unidade policial (Figura 20). As divisórias baixas e o amplo salão das delegacias tinham a função de otimizar o processo informacional, facilitando a circulação de informações entre os policiais. Este modelo permite uma maior proximidade entre os profissionais, democratizando a informação para a obtenção de maior eficiência e eficácia, e foi inspirado no modelo *open office* das empresas modernas e, em particular, nas redações dos grandes jornais.

Figura 20 - Fachada e interior de uma Delegacia Legal



Fonte: Grupo Executivo Programa Delegacia Legal

Mantendo o foco no cidadão, o projeto arquitetônico propõe a instalação de telefones e banheiros públicos na recepção e rampas de acesso para portadores de necessidades especiais, além da instalação de ar-condicionado, bebedouros e cadeiras na recepção, proporcionando maior conforto às unidades. O projeto contempla ainda a criação de uma entrada de ocorrências graves para os indivíduos detidos e uma sala de reconhecimento espelhada, mantendo a vítima incógnita, sem contato com o criminoso, e uma sala destinada à integração com a comunidade, munida de cadeiras e recursos audiovisuais.

Ademais, o fim das carceragens foi uma importante mudança, retirando as delegacias da ilegalidade ao afastar os policiais da guarda de presos<sup>12</sup>, possibilitando o aumento do efetivo policial para a investigação e da possibilidade de elucidação de crimes. Foram criadas duas salas de custódia, uma masculina e outra feminina, de aproximadamente 4m<sup>2</sup> cada, para a permanência de pessoas presas em flagrante delito. Após o registro de ocorrência policial, esses presos seriam transferidos para as Casas de Custódia, unidades prisionais onde ficam custodiados aguardando julgamento, que seriam construídas concomitantemente ao Programa.

Em relação aos processos de trabalho, foram otimizadas e padronizadas as rotinas, com a redução de 64 para 6 os livros de registro, a partir da utilização de tecnologia da informação (TI). O novo fluxo propõe a simplificação do processo investigativo (Figura 21) e a criação do modelo de responsabilidade, no qual a equipe que registra a ocorrência é responsável pelo processo investigativo desde a sua origem, extinguindo a figura do escrivão<sup>13</sup>. A padronização dos procedimentos de registro tem por objetivo reduzir as possibilidades de manipulação dos dados referente aos crimes registrados nas delegacias, criando assim um consistente banco de dados criminais (ISP, 2005).

Figura 21 - Fluxo investigativo em uma Delegacia Legal.



Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal

---

<sup>12</sup> A Lei 7.210, de 11 de julho de 1984, dispõe que a guarda de presos provisórios, isto é, não condenados, é de responsabilidade do sistema de administração penitenciária.

<sup>13</sup> Na cultura policial o escrivão era chamado de ‘escravão’, fazendo referência à escravidão devido as suas múltiplas funções no fluxo investigativo;

Ademais, no mapeamento dos processos de trabalho foi identificado que cerca de 40% dos atendimentos preliminares se tratavam de demandas sociais e solicitação de informações diversas, não correspondentes à atividade-fim do policial, acarretando em uma sobrecarga que resultava em um atendimento de má qualidade ao cidadão (SOARES, 2000). Com isso, foi definida a introdução de um corpo de atendentes – Técnicos de Atendimento Social e Estagiários –, não pertencente ao quadro da polícia, formado por psicólogos e assistentes sociais, acompanhados de estudantes universitários dos cursos de serviço social, psicologia e pedagogia, com a função de recepcionar o cidadão nas unidades policiais e realizar a triagem do atendimento, de forma a identificar a natureza do fato o qual está levando o cidadão a procurar a unidade policial e encaminhá-lo ao atendimento policial ou o realizar o acolhimento social (Figura 22).

Figura 22 - Balcão de Atendimento de uma Delegacia Legal.



Fonte: Grupo Executivo Programa Delegacia Legal

A fim de liberar os delegados para as atividades de polícia judiciárias e o gerenciamento de suas equipes policiais, foi criada a figura de um funcionário administrativo denominado síndico, não pertencente ao quadro da polícia, que tem como funções controlar e manter as instalações prediais, o bom funcionamento de equipamentos e o estoque de materiais da unidade policial. Ele é responsável por todo apoio logístico às delegacias, pela administração

dos materiais utilizados, controle e manutenção das viaturas e, principalmente, pela manutenção preventiva dos prédios público, essenciais para a conservação e eficácia da destinação da edificação. Neste contexto está inserida a padronização dos materiais utilizados e a centralização das compras e do controle de consumo, objetivando ganho de escala, racionalização das compras e superação da falta de insumos, problemas comumente enfrentados nas antigas delegacias.

Buscando a agilização do trabalho policial foi criada uma plataforma de integração interinstitucional, com espaços destinados à Defensoria Pública, ao Ministério Público, à Polícia Militar e ao Juizado Especial Criminal (JEC). O JEC teria papel fundamental, uma vez que foi constatado em estudo preliminar que 60% das ocorrências policiais inscreviam-se na esfera de abrangência da Lei 9.099/95, que se refere aos delitos de pequeno potencial ofensivo, área de atuação do JEC (SOARES, 2000).

As mudanças, além do foco na melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão, visam oferecer melhores condições de trabalho ao policial, com a instalação de mobiliários padrões, modernos e funcionais, além da criação de salas de repouso, banheiros e copa equipada com forno microondas e geladeira.

### **3.3.2 Estrutura informacional**

Objetivando a criação de um modelo inteligente, padronizado e transparente foi criada uma nova taxonomia padrão para o registro das ocorrências policiais, por meio da implantação do Sistema de Controle Operacional (SCO). Esta nova taxonomia possibilita a padronização da linguagem e a criação de um banco de dados que apóie o policial no processo investigativo e o delegado no processo decisório, propiciando um maior controle externo e interno das rotinas e dos resultados alcançado pelo trabalho policial, disponibilizando inúmeros relatórios gerenciais estatísticos sobre cada unidade policial (Figura 23).

Figura 23 - Tela de qualificação do envolvido do Sistema de Controle Operacional (SCO).

**Qualificação do Envolvido**

**Descrição:**  
 Envolvido:   
 Vulgo:   
 Tipo de Qualificação:  Qualificação:   
 Substância Tóxica:  Lotação:   
☒ Idade Identificada (Dt. Nasc.)        
☐ Idade Aparente   
☐ Hospit. ☐ Falecido ☐ Comunicante ☐ Representação  
☐ Reversão de Prisão ☐ Preso em Flagrante ☐ M. Prisão  
 Prazo do Mandado (Dias)  Número do Mandado/Origem:   
 Pai:   
 Mãe:   
 Naturalidade:  Nacionalidade:   
 Estado Civil:  Escolaridade:   
 Profissão:  Ramo de Atividade:   
 Renda Mensal:  Sexo:   
 Cor:  Representante:

**Relação com as Ocorrências:**

Relação	Delito	Envolvimento
Dano		

**Documentos:**

Tipo	Org. Exp.	Número

**Endereços:**

Tipo de End.	Logradouro

**Envolvimentos Anteriores:**

Envolvimento	Tipo de Ocorrência	Instr. do C

**Caract. Físicas** **Hospitalizado/Falecido**

Pesquisar no IFP Novo Gravar Apagar Fechar ?

Fonte: Grupo Executivo Programa Delegacia Legal

Além disso, a fim de se criar uma grande rede de informações foi definida a implantação de uma rede interna de computadores interligando as delegacias entre si, com os Juizados Criminais e o Ministério Público de algumas comarcas. A rede se apoiaria em um banco de dados relacional, disponibilizando uma central de dados acessível a todas as unidades policiais, além de diversos aplicativos - mapeamento das ocorrências por meio do sistema de georeferenciamento, descrição dos principais criminosos procurados com fotografias, características antropométricas, cicatrizes e sinais característicos – de modo apoiar as investigações.

### 3.3.3 Pessoas e Sistema de Recompensas

A especialização do policial é também um ponto observado na implantação deste Programa. Desta forma, a fim de suprir o grande ‘gap’ de formação, foi desenvolvida uma gama de novos treinamentos visando mudar este negativo panorama, introduzidos pelo módulo de formação em ‘Delegacia Legal’ para delegados e agentes policiais. Este curso, realizado antes da inauguração da delegacia, buscava a ambientação dos policiais com a nova estrutura de trabalho implementada pelo Programa, com cursos de informática, instrução de

tiro, Código de Processo Penal, direitos humanos, noções de psicologia, redação policial, entre outros.

Além deste, foi criado o curso de capacitação, treinamento mensal com carga horária de 12 horas, com o objetivo de criar uma cultura de aprendizado contínuo. A sua realização está atrelada ao recebimento de uma gratificação de R\$ 500,00 ao policial participante, constituindo um incentivo para o desenvolvimento profissional.

Com a demonstração destas inúmeras propostas de mudança, pôde-se verificar a amplitude do Programa, podendo se constituir em um divisor de águas no processo de modernização da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro ao introduzir o ideário gerencial e de planejamento para a resolução de problemas referentes à eficiência e eficácia. A reforma administrativa, a informatização, o investimento no policial foram algumas das ações implementadas que modificaram significativamente as rotinas policiais. Desta forma, torna-se importante a verificação da efetividade destas mudanças para a sociedade e para os policiais, o que será abordado na próxima seção.

### **3.4 Avaliação de Políticas públicas: a importância da análise da percepção do Programa Delegacia Legal**

Atualmente a legitimidade de um governo está diretamente ligada ao seu valor utilitário na sociedade, ou seja, a capacidade de suas políticas trazerem resultados que atendam às demandas sociais, independente de sua linha ideológica ou constitucional, deslocando o seu foco inicial da legitimidade e legalidade formais para o foco em resultados (SUBIRATS, 1989). Esta perspectiva requer uma nova visão em relação às políticas públicas, tornando a sua avaliação um importante instrumento de governança.

A avaliação de políticas públicas não pode ser envilecida a um simples exercício formal de cálculo de custo-benefício, e sim entendida a partir de suas múltiplas possibilidades de avanço no conhecimento da realidade social, transformando-se em importante subsídio para a gestão pública. Ela é a oportunidade de reflexão crítica da ação e da correção de rumos, uma vez que ela desconstrói e reconstrói a política na sua intencionalidade, resultados e efeitos na

sociedade, permitindo o importante direito democrático de controle sobre as ações do governo.

É importante realizar a distinção da avaliação de uma política de outras modalidades de avaliação, como a avaliação política e a análise de políticas públicas, todas elas de grande valia para uma melhor compreensão da realidade. Entende-se por avaliação política a análise e elucidação do contexto de formulação de determinada política, compreendendo os fatores que a levaram a se tornar prioritária frente às demais. A análise de políticas públicas consiste na compreensão do desenho institucional da política, examinando a sua engenharia institucional e seus traços constitutivos. Ainda que estas análises possam ser de grande contribuição, somente a avaliação poderá atribuir relações de causalidade entre um programa e seus resultados (ARRETCHE, 1998).

Atualmente a avaliação ampliou o seu leque de ação, apresentando um caráter mais investigativo sobre a configuração de uma política, sua implementação e efetividade. Esta nova perspectiva gerencial tem como foco principal a eficácia da política, o grau de satisfação alcançado e sua eficiência, construindo indicadores relacionados aos custos, benefícios e objetivos planejados (SUBIRATS, 1989).

Segundo Arretche (1998), a literatura de avaliação de políticas públicas costuma dividi-la em termos de sua efetividade, eficácia e eficiência, a fim de separar aspectos distintos dos objetivos, da abordagem e dos métodos e técnicas de avaliação. Ela define a avaliação de efetividade como o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/os resultados, apresentando como maior dificuldade a demonstração da relação de causalidade entre resultados encontrados e os produtos oferecidos por uma dada política.

Já a eficácia é entendida como a avaliação da relação entre objetivos e instrumentos explícitos de um programa e seus resultados efetivos, apresentando como maior dificuldade a obtenção e confiabilidade das informações acerca do programa sob análise. A avaliação de eficiência é definida como a avaliação da relação entre o esforço empregado os resultados alcançados, constituindo-se em fator de grande importância diante da escassez de recursos

públicos - racionalização dos gastos públicos – (ARRETCHE *apud* FIGUEIREDO & FIGUEIREDO, 1986).

As mudanças descritas na seção anterior se constituíram no conjunto principal de ações para o processo de remodelagem da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro. A partir destas mudanças diversos resultados puderam ser alcançados, apesar de ainda não se tornarem efetivos se tomarmos como base os índices de criminalidade, que sofrem alterações a partir de um conjunto de ações e não somente com a implementação de um projeto, e o índice de elucidação de crimes. Em 1999, ano de inauguração da primeira unidade no centro do Rio de Janeiro, policiais duvidavam do progresso daquilo que chamavam pejorativamente de ‘*Mc Donald’s policial*’, fazendo referência ao seu projeto arquitetônico e seus processos de trabalho padronizados. Passados nove anos, 101 unidades já foram implantadas em todo o Estado do Rio de Janeiro, e o processo de mudança é irreversível.

Em relação às mudanças da dimensão de **estrutura**, a reforma das instalações policiais gerou um aumento do número de registros na área de atuação da unidade implantada, que em uma avaliação descuidada poderia evidenciar um aumento da criminalidade na região. Segundo dados do Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal, o número de registros de ocorrência triplicou em apenas quatro meses de operação do projeto piloto do Programa, na 5ª Delegacia de Polícia, no centro do Rio de Janeiro, demonstrando o aumento de confiança do cidadão para o registro dos delitos. Soares (2000) ressalta que a melhoria dos serviços policiais aumenta a confiança da sociedade e reduz a subnotificação dos crimes, ampliando o conhecimento sobre a dinâmica criminal e gerando um círculo virtuoso, uma vez que mais conhecimento resulta em melhores resultados e, conseqüentemente, mais confiança. O aumento dos registros significa um aumento da base informacional de qualidade, dando subsídios para um melhor planejamento da organização policial.

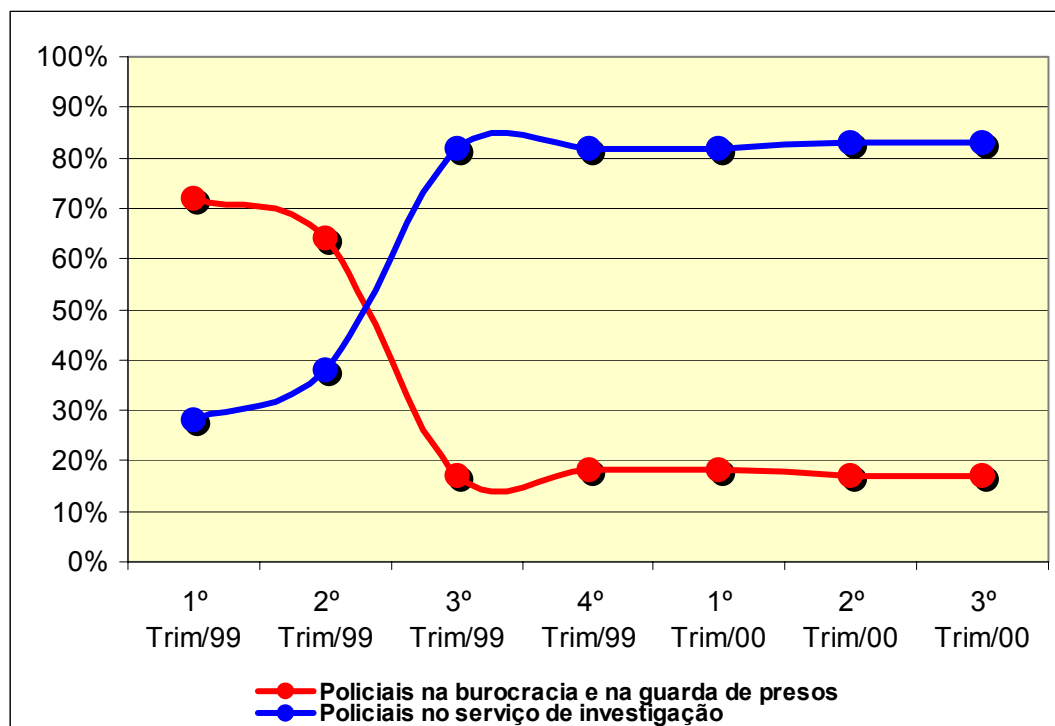
Com o fim das carceragens, houve um aumento do efetivo policial com uma simples mudança estrutural, redirecionando o quantitativo policial empregado na custódia e alimentação de presos para a investigação policial (Figura 24), sua atividade fim, e diminuindo a pressão psicológica exercida pela permanência de dezenas ou centenas de presos nas delegacias. Segundo dados do Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal, cerca de 6.000 presos foram retirados das delegacias para 11 casas de custódia, resultado de



um investimento de cerca de R\$ 50 milhões, e cinco novas Casas de Custódia serão construídas até 2010 para abrigar cerca de 4.000 que ainda se encontram em delegacias. A construção das Casas de Custódia constituiu um grande gargalo para o desenvolvimento do Programa, uma vez que não acompanhou a velocidade de sua implantação o que resultou no atraso de realização de inúmeras obras.

A introdução de um corpo de atendentes formado por psicólogos, assistentes sociais e estudantes universitários para o atendimento ao público, outra importante mudança implementada na rotina das delegacias, possibilitou deslocar o foco do trabalho do policial para a sua atividade fim, além de qualificar e humanizar o atendimento ao cidadão, uma vez que as atendentes são preparadas por meio de treinamentos específicos de orientação social e técnicas de atendimento ao cliente. A realização do primeiro atendimento nas delegacias policiais minimizou a demanda para os policiais, uma vez que no balcão de atendimento é realizada a identificação do tipo de atendimento, ficando o balcão responsável pelos atendimentos de cunho social, dirimição de dúvidas e fornecimento de informações aos cidadãos. É importante salientar que a tipificação do delito não é realizada por esse corpo funcional, ficando a cargo da equipe policial essa tarefa.

Figura 24 - Efetivo policial deslocado da guarda de presos para o serviço de investigação.



Fonte: Secretaria de Segurança Pública / Programa Delegacia Legal, 2001.

O síndico, outra figura inovadora do Programa, também auxiliou na racionalização das tarefas, minimizando o trabalho do delegado, que antes despendia seu valioso tempo com problemas de manutenção da delegacia, abastecimento de suprimentos e limpeza das unidades, criando um novo perfil gerencial das atividades de investigação. Com o advento do Programa Delegacia Legal, o delegado de polícia passou a carecer de atribuições além das requeridas como autoridade de polícia judiciária, extrapolando o caráter técnico-judiciário e exigindo um novo enfoque de natureza gerencial que permitisse o trabalho eficiente. A assertiva do Coordenador Geral do Programa Delegacia Legal (informação oral), Cesar José de Campos, deixa clara essa necessidade: *“De nada adiantam recursos materiais, como armas, veículos e tecnologia, se o policial não for capaz de usá-los com eficiência e inteligência para produzir resultados com qualidade”*.

Desta forma, foi necessária a formatação de um treinamento específico para os delegados, de forma a desenvolver as competências gerenciais necessárias ao novo perfil profissional, abordando temas como o papel do delegado como gestor, relacionamento com a sociedade, planejamento da unidade policial, liderança situacional, excelência em equipes, processo decisório, comunicação, negociação com a equipe e novas tecnologias da informação. Ainda hoje verifica-se a dificuldade de alguns delegados em assimilarem o seu novo papel gerencial de acompanhamento da produtividade de suas equipes e definição de metas, apesar de possuírem os recursos informacionais necessários para tal. A atual Chefia de Polícia instituiu o acompanhamento de desempenho, o estabelecimento de metas para as unidades policiais e a definição de punições para aquelas que não as cumpram.

Em relação aos processos de trabalho, a criação do modelo de responsabilidade investigativa ampliou o trabalho colaborativo e comprometido com os resultados da organização, possibilitando o policial acompanhar todo o desenvolvimento do processo de investigação. No entanto, a tentativa de introdução de uma plataforma de integração interinstitucional nas delegacias, com espaços destinados à Defensoria Pública, ao Ministério Público, à Polícia Militar e ao Juizado Especial Criminal (JEC), não foi bem sucedida, e novas soluções foram planejadas.

Foi estabelecido um convênio, em 04 de outubro de 2005, entre o Tribunal de Justiça (TJ) e a Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro visando integrar o

Sistema de Controle Operacional (SCO) e o Sistema de Informações implantado nos Juizados Especiais Criminais (JECs). Essa integração objetivava a redução do tempo médio para a realização da audiência preliminar e eliminação da digitação pelo TJ dos dados dos Registros de Ocorrência oriundos de Delegacias Legais, por meio da transferência on-line dos dados produzidos em todos os procedimentos criminais da Lei nº 9.099/95 realizado nas Delegacias Legais.

Além deste, foi estabelecido um convênio, em 20 de setembro de 2006, entre o Ministério Público (MP) do Estado do Rio de Janeiro e a Secretaria de Segurança Pública visando implementar um projeto de integração entre o Programa Delegacia Legal e o MP. O Programa desenvolveu uma ferramenta chamada ‘Inquérito Virtual’ que permite a utilização pelo MP do Sistema de Controle Operacional (SCO). O ‘Inquérito Virtual’ possibilita que os procuradores tenham acesso e emitam manifestações nos inquéritos policiais em tramitação nas delegacias legais, independentemente de sua remessa física. Com isto, há a redução de sua tramitação entre as delegacias legais e a Central de Inquéritos do MP, aumentando o controle e otimizando o processo de interação entre as instituições e a utilização dos seus recursos humanos e materiais.

Avaliando a **estrutura informacional**, verifica-se que com a otimização e informatização das rotinas, há uma padronização nos registros de ocorrência e uma ampliação do banco de dados, possibilitando um planejamento a partir da verificação das manchas criminais, isto é, a determinação dos locais onde incidem os delitos, quais são os tipos mais recorrentes, horários, dentre outras informações. Ademais, a padronização permitiu que as delegacias legais tivessem critérios homogêneos de registro, possibilitando maiores e melhores controles para a gestão técnico-administrativa e correição policial e aumentando a qualidade das informações.

A sistematização dos dados possibilitou uma maior transparência nas estatísticas policiais, importante instrumento para o planejamento policial e a tomada de decisões operacionais. Esse grande patrimônio informacional é mantido por padrões internacionais de segurança, utilizando ferramentas que permitem a avaliação e identificação de problemas de segurança da organização, reduzindo assim a exposição ao risco dos ativos. Segundo dados

fornechos pelo Programa Delegacia Legal, com a implantação da rede interna de computadores interligando as 101 delegacias, cerca de 12 milhões de informações criminais tornaram-se disponíveis na central de dados para todas as unidades policiais<sup>14</sup>.

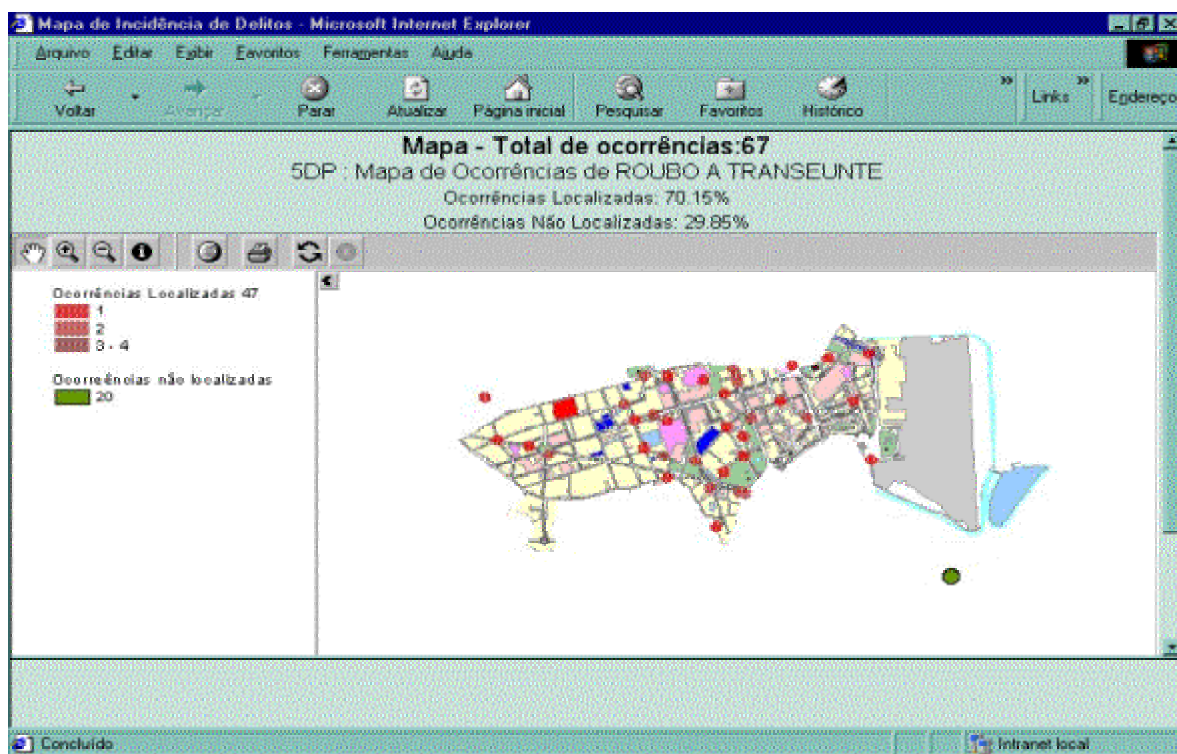
A tecnologia da informação permitiu ainda um maior controle sobre o cumprimento de prazos pela polícia, alertando, automaticamente, na tela do sistema o atraso dos relatórios. Segundo relatório elaborado pelo ISP (2005), essa mudança acarretou um aumento no volume de trabalho do Ministério Público, o que levou à criação da Central de Inquéritos, uma instituição intermediária entre a polícia e o Judiciário. Na amostra levantada na pesquisa de 392 registros de ocorrência, apenas 5,6% se encontravam fora do prazo. A informatização dos processos e o grande ‘gap’ de treinamento dos policiais ocasionaram uma falsa percepção de diminuição da eficiência na confecção de registros de ocorrência, uma vez que os indivíduos desta organização não estavam familiarizados com a tecnologia, sendo necessário o desenvolvimento de um amplo projeto de inclusão digital.

Diversos instrumentos foram desenvolvidos para eficaciar o trabalho policial, com destaque para o *software* de georeferenciamento (Figura 25). Desenvolvido em parceria com a Fundação Centro de Informações e Dados do Estado do Rio de Janeiro (CIDE), este instrumento é um eficiente método de obtenção de informações a partir de referencial geográfico, permitindo uma visualização da distribuição geográfica dos delitos ocorridos, subsidiando o planejamento da ação policial, policiamento preventivo e investigações criminais. Ele é composto de dois módulos, o *Locus Guia*, que tem como finalidade localizar o trecho de rua e a correspondente numeração onde ocorreu o delito; e o *Locus Web*, que permite a visualização da distribuição geográfica dos delitos ocorridos durante um determinado período.

---

<sup>14</sup> Atualmente diversos cidadãos condenados pela justiça são surpreendidos e presos no interior das delegacias Legais devido ao Banco de Dados informacional. São pessoas condenadas ou com mandados de prisão preventiva expedidos pela Justiça que ao comparecerem em uma Delegacia Legal para registrar uma ocorrência na condição de vítima acabam sendo presas devido à pesquisa no banco de dados do Programa. Assim ocorreu com o cidadão Júpter Ferreira Dias, que ao comparecer em 02 de janeiro de 2006 à 43ª DP para a comunicação do furto de seu veículo. Devido a um mandado de prisão preventiva expedido em 1996, pela 4ª Vara Criminal, ele foi detido acusado de homicídio (Fonte: Ocorrências e Registros, *clipping* sobre Segurança Pública, de 10 de janeiro de 2006).

Figura 25 - Tela Georeferenciamento.



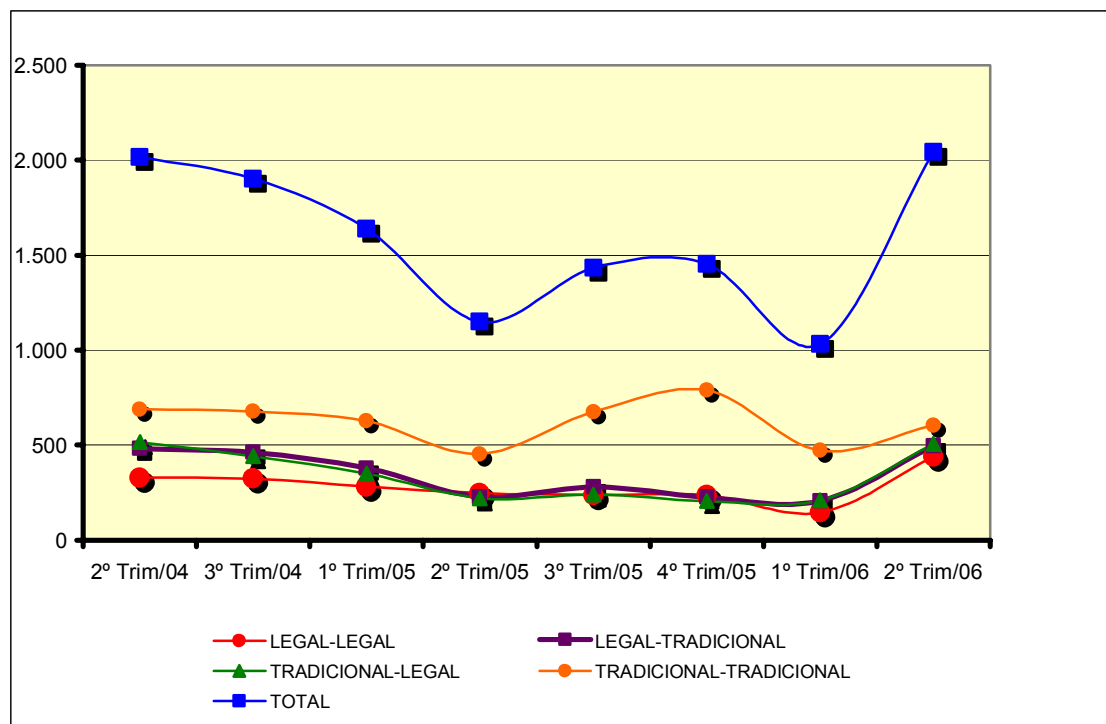
Fonte: Secretaria de Segurança Pública / Programa Delegacia Legal

Referindo-se à dimensão **pessoas e sistema de recompensas**, 10.605 policiais foram treinados no curso de formação do Programa Delegacia Legal, segundo dados da Coordenação de Recursos Humanos do Grupo Executivo do Programa. Já no curso de capacitação, de frequência mensal, são treinados cerca de 3.600 policiais, e desde 2003 é realizado por meio da ferramenta de educação à distância (EAD)<sup>15</sup>, utilizando a base instalada de 101 unidades policiais em uma mesma rede informatizada. Segundo dados da Coordenação acima referida, esta tecnologia trouxe inúmeros ganhos à instituição, reduzindo em 47% os custos operacionais e eliminando o problema de disponibilização de espaço físico e de deslocamento de policiais do interior do estado, além de possibilitar um acompanhamento do desempenho de cada aluno e de suas respectivas unidades policiais. Atualmente o curso pode ser realizado também na Internet, oferecendo ao policial maior flexibilidade ao permitir o treinamento fora das instalações da delegacia e sem restrição de dias e horários.

<sup>15</sup> O Programa Delegacia Legal recebeu em 2004 o Prêmio E-learning Brasil, como referência nacional em educação a distância (Fonte: Revista Prêmio e-learning Brasil, 2004).

Objetivando otimizar a gestão acadêmica e o desenvolvimento individual dos policiais, o Programa Delegacia Legal criou em dezembro de 2005 a Unidade Corporativa do Saber Policial (UNISPOL). Com esse instrumento busca-se um desenvolvimento autônomo do profissional, permitindo um melhor planejamento, acompanhamento e desenvolvimento das competências necessárias para o seu desenvolvimento profissional e pessoal na realização dos cursos de capacitação mensal. É importante salientar que a gratificação de R\$ 500,00, um incentivo para o desenvolvimento profissional pago aos policiais que participam desses cursos, tornou-se moeda de troca política no decorrer do processo de implantação do Programa, evidenciado pelo grande número de transferências de policiais entre delegacias<sup>16</sup>. Cerca de 12.600 policiais foram transferidos no período compreendido entre junho de 2004 e junho de 2006 (Figura 26), e buscando o seu disciplinamento foi estabelecido um processo estruturado de transferências, buscando transparência e clareza na movimentação dos policiais<sup>17</sup>.

Figura 26 – Quantitativo de transferência de policiais entre delegacias.



Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal

<sup>16</sup> Muitas vezes o policial lotado em uma delegacia tradicional é transferido para uma 'legal' para que receba a gratificação. Além disso, uma questão cultural influencia o grande número de transferências: os delegados quando são transferidos levam consigo suas 'equipes de confiança'.

<sup>17</sup> Boletim Interno (BI) da Polícia Civil de 17 de maio de 2007.

Preocupando-se com a primeira etapa da socialização dos futuros policiais e visando a ampliação de sua formação profissional, foi sancionada pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, em 28 de fevereiro de 2007, a Lei 4.989, estabelecendo nova carga horária para o curso que integra o candidato aprovado no concurso, passando de 120 horas/aula para 540 horas/aula. Esta mesma lei estabelece que a carga horária mínima desse curso seja de 840 horas/aula a partir de 2009, com duração máxima de dez meses.

Conforme destaca Poncioni (2005), a formação profissional básica realizada nas academias de polícia é de fundamental importância para a construção da identidade profissional, uma etapa que faz considerável diferença para a vida do policial, não apenas devido à importância para a aquisição formal dos valores, normas, competências e habilidades inerentes ao seu campo de trabalho, mas também na aquisição dos valores e crenças acerca da profissão, ligados a uma base de conhecimento e de cultura comum sobre o que é ser policial em um modelo de polícia profissional.

O Programa Delegacia Legal vem sendo reconhecido como uma importante política pública de segurança, merecendo o reconhecimento da Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>18</sup> em 2001, além de elogiado pela ONG holandesa Altus Global Alliance<sup>19</sup> (2004), em estudo sobre a violência no Brasil, assinalando a melhoria da qualidade do serviço policial e a contribuição para o resgate da credibilidade institucional. Em 2006, o Programa Delegacia Legal foi indicado entre as ‘melhores práticas’ de políticas públicas do Prêmio Dubai – *‘Best Practices and Local Leadership Programme’*.

A Altus Global Alliance realizou uma nova pesquisa em novembro de 2006 em 471 delegacias de polícia em 23 países ao redor do mundo, objetivando a identificação de problemas e experiências positivas no atendimento ao público e o grau de transparência na relação da polícia com os cidadãos. Cada delegacia foi visitada por um grupo de três a oito cidadãos, que após cada visita respondia a vinte questões, atribuindo notas para cinco quesitos:

---

<sup>18</sup> Ver ‘Tortura no Brasil: implementação das recomendações do relator da ONU’.

<sup>19</sup> Ver ‘Abrindo a delegacia: cinco maneiras práticas de melhorar o atendimento e reduzir as oportunidades de corrupção em qualquer delegacia de polícia’, disponível em <http://www.altus.org>.

- orientação à comunidade;
- condições materiais;
- tratamento igualitário do público;
- transparência e prestação de contas;
- condições de detenção.

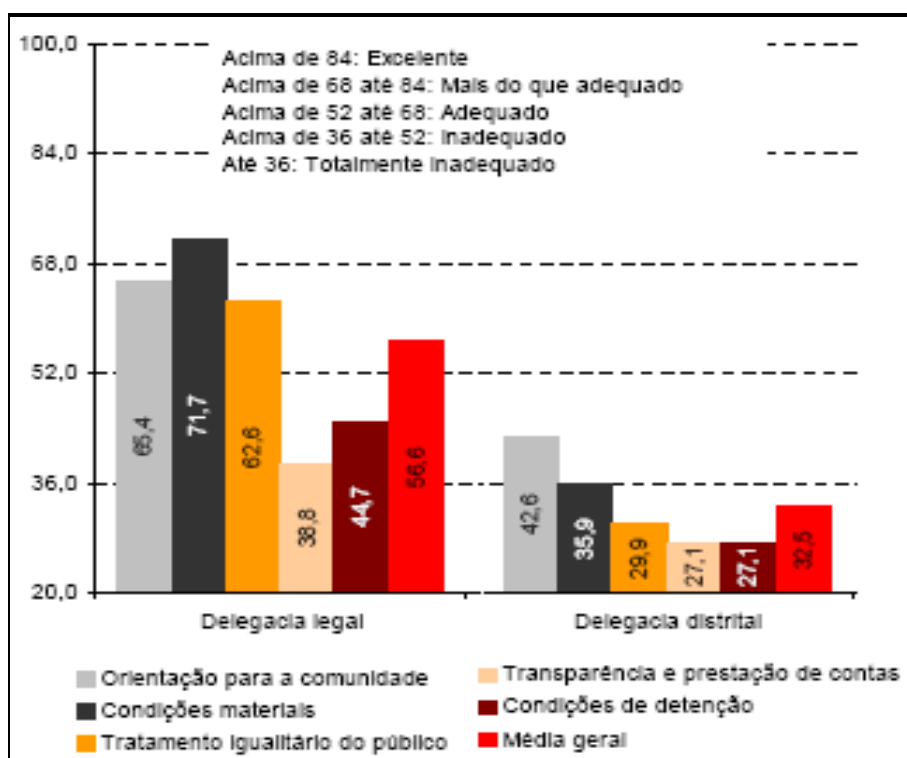
Nesta pesquisa, a 24ª DP, delegacia inserida no Programa Delegacia Legal localizada no bairro da Piedade, Zona Norte do Rio de Janeiro, foi classificada como a segunda melhor delegacia do Brasil. Além dela, as 54ª e 18ª, localizadas em Belford Roxo, Baixada Fluminense, e na Praça da Bandeira respectivamente, foram consideradas delegacias exemplares.

*“In Brazil as well, visitors reported that the public relations skills of officers created a positive image of the police in their minds. Many stations provide dedicated and trained staff to deal with the public. This is the case of the programs Delegacia Legal from Rio de Janeiro and the Delegacias Participativas from Sao Paulo, which focus on the reception and the staff directed allocated to deal with to the public, and made a good impression on the visitors”. (ALTUS GLOBAL ALLIANCE, 2006, p.16)*

Segundo a pesquisa, ficaram latentes as diferenças entre as delegacias ‘Legal’ e tradicional, ou convencional, principalmente no que se refere à infra-estrutura. Todavia, os problemas de transparência e prestação de contas são comuns aos dois modelos, necessitando assim da disponibilização de maiores informações sobre o desempenho das delegacias - estatísticas de criminalidade na área, número de detenções realizadas - e maior transparência dos funcionários no trato com o público. A pesquisa revelou ainda que diversas delegacias não apresentam canais para denúncia de desvios de conduta ou crimes cometidos pelos policiais (Figura 27).



Figura 27 - Comparativo entre modelos de delegacias no Estado do Rio de Janeiro realizado pela pesquisa da Altus Global Alliance.



Fonte: Altus Global Alliance, 2006.

A fim de acompanhar a situação das delegacias, as condições de trabalho dos policiais e a qualidade do atendimento ao cidadão foi lançado, em maio de 2007, pela Secretaria de Segurança Pública, o projeto 'Delegacia Qualidade Total'. Este projeto prevê a realização de visitas às delegacias do Estado do Rio de Janeiro, a fim de avaliar a eficiência na prestação de serviços de segurança pública e identificar as condições estruturais das unidades. A avaliação terá cinco elementos balizadores: gestão, ambiente organizacional, força de trabalho, atendimento ao cidadão e condições de trabalho do policial civil. Esta avaliação será utilizada pela Chefia da Polícia Civil junto aos fatores de produtividade, levando-se em conta o número de inquéritos concluídos e a qualidade dos registros confeccionados. Neste projeto foi criado um canal de comunicação com cidadão, o 'Disque-Qualidade', no qual poderão ser dadas sugestões e informações sobre os serviços prestados.

Por fim, é importante destacar que um fator de grande relevância para a continuidade desta política pública foi a permanência do mesmo grupo político no governo do Estado do Rio de Janeiro. Conforme assevera Miranda (2004), ao avaliar a efetividade da política

pública é necessário considerar as alternâncias de poder entre as instituições e os atores políticos que estão em cena. Segundo a autora, as reformas institucionais não têm a capacidade de repentinamente modificar a realidade, porém podem potencializar um processo de melhoria nas instituições, que deve ser continuada como política pública de Estado. Zaverucha, *apud* Miranda (2004, p.138), afirma que

*a crença de que o modo de atuação da Polícia Civil pode ser separado do contexto sócio-político-econômico é o que se chama de falácia da autonomia. É impossível esperar que a Polícia Civil seja reformada de acordo com princípios democráticos se o sistema político não se move na mesma direção.*

O Programa Delegacia Legal surge buscando a aproximação da sociedade por meio de uma nova concepção de atuação da Polícia Civil, baseada na qualidade de atendimento à população, nova organização dos processos de trabalho e da valorização do policial. É a busca da mudança de atuação, de processos, de tecnologia e principalmente o resgate da imagem institucional. Apesar do aumento da criminalidade, sinalizado desde meados da década de 80 e sintonizado com o agravamento dos problemas estruturais brasileiros, nunca a Polícia Civil havia recebido tamanho investimento. Desde sua criação, segundo dados do Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal, cerca de R\$ 300 milhões foram investidos no Programa, surgindo com ele um grande paradoxo: apesar dos vultosos investimentos, a violência e o medo continuam a rondar os caminhos da sociedade, e a imagem negativa das instituições policiais permanece inalterada.

São investimentos massivos de caráter estruturante, porém, muitas vezes, o processo de reforma não é percebido como benéfico intra-organizacionalmente. O grande desafio de implementação desta política foi a cooptação dos policiais que se colocavam contra o projeto, mostrando os benefícios que o projeto traria para eles e para a sua instituição. A resistência dos membros da organização, o corporativismo, as novas bases das relações de poder e os aspectos políticos são fatores importantes em qualquer processo de mudança na administração pública.

O Policial é um ator fundamental em todo este processo, tornando-se importante, portanto, ouvir a sua percepção sobre os rumos que a Polícia Civil vem tomando a partir das mudanças recentemente implantadas. Ante esse panorama surgem algumas perguntas: como o

Programa Delegacia Legal impactou o trabalho policial? Qual é a percepção do policial em relação ao Programa? Ademais, se o Programa Delegacia Legal surge com foco na aproximação da sociedade e o resgate da confiança na instituição policial, qual é a percepção da sociedade em relação aos resultados alcançados?

Após a avaliação de todo esse conjunto de mudanças estruturais estratégicas, denota-se a necessidade da análise desses dois fatores supracitados, e nos capítulos seguintes serão apresentadas duas pesquisas, uma buscando verificar a percepção da percepção do policial em relação ao Programa Delegacia Legal, e outra buscando a percepção do entorno social das delegacias legais, o contexto social e o papel do local neste processo

Este capítulo teve como tema central o Programa Delegacia Legal, momento em que foi abordado todo o seu processo de formulação, identificado os seus antecedentes históricos de formulação, suas demandas sociais, e as mudanças efetivamente ocorridas na estrutura da Polícia Civil Fluminense. Uma recuperação de fatos históricos foi realizada, principalmente no que tange as estratégias de segurança pública utilizadas pelos novos governos democráticos no período compreendido entre 1982 e 1998. Em um segundo momento foi abordado o plano de segurança pública do estado do Rio de Janeiro denominado ‘Política de Segurança Pública Integrada’ (PSPI), constituído de uma série de projetos e programas a partir das diferentes inter-relações dos vetores de segurança pública, dentre os quais o Programa Delegacia Legal.

As diversas mudanças propostas pelo Programa foram organizadas utilizando quatro das cinco dimensões organizacionais propostas por Galbraith (1979) – de estrutura, estrutura informacional, pessoas e sistema de recompensas – e analisadas a partir de uma perspectiva de avaliação de políticas públicas, assunto também abordado, mostrando ainda os resultados alcançados até o momento, por ser tratar de uma política pública em processo de implementação.

## **4 PESQUISA QUALITATIVA: PERCEPÇÃO DO PROGRAMA DELEGACIA LEGAL PELOS POLICIAIS E PELO ENTORNO SOCIAL.**

### **4.1 Polícia, policiais e sociedade: a importância da percepção do policial civil e do entorno social em relação ao Programa Delegacia Legal.**

Como assevera Etzioni (1976), vivemos em uma sociedade de organizações, onde nascemos, crescemos, somos educados, trabalhamos e morremos nelas. Nestas organizações os indivíduos são a sua essência, ao dar vida aos procedimentos e à sua cultura, e seus objetivos são alcançados a partir do momento que conseguem perceber os anseios e receios destes indivíduos, peças fundamentais nos processos de mudança intra-organizacionais. Essa percepção é alcançada a partir da utilização da comunicação organizacional como instrumento estratégico, capaz de fornecer uma gama de informações fundamentais para a tomada de decisão.

“[...] a civilização e a barbárie estão inscritos em nós, como potenciais que se atualizam de acordo com os cenários sociais em que vivemos” (SOARES, 2000, p.94)

A polícia é uma organização com as mesmas propriedades que qualquer outra organização formal, e como bem afirma Klinger (2004), as pesquisas nestas instituições costumam ignorar os fatores organizacionais e ambientais que influenciam a ação de seus membros. No processo de formulação do Programa Delegacia Legal percebe-se a participação minoritária desses atores, o que acarretou, entre outros fatores, a resistência interna às mudanças. Portanto, torna-se imperioso verificar a percepção do policial civil em relação às diversas mudanças implementadas pelo Programa, que alteraram de forma significativa o seu modelo de atuação.

Ademais, segundo Riccio (2004), o entendimento contemporâneo para a compreensão da natureza e dinâmica da segurança pública requer a observância de diversos vetores, dentre eles a observância da legalidade – efeitos sociais do sistema legal -, a revisão do papel das polícias e o acionamento dos poderes da república e do sistema penal, além da incorporação da comunidade às políticas implementadas no setor. Conforme assevera Weber (*apud*

RICCIO, 2004) ao discorrer sobre o conceito de legitimidade, a dominação social não existe sem um consentimento mínimo pelos dominados, ou seja, o respaldo social é fundamental para sua persistência no tempo.

Desta forma, compreender o contexto das comunidades, sua história e cultura, torna-se fundamentalmente importante, principalmente pelo caráter intersetorial necessário aos processos de formulação e implantação de políticas públicas de segurança. Portanto, é de grande importância o entendimento da percepção da comunidade em relação às políticas implementadas em seu entorno, tendo em vista o atual descrédito da sociedade quanto à capacidade do gerenciamento da criminalidade pelas instituições policiais.

A fim de cumprir os objetivos delineados anteriormente, foram definidos dois tipos de pesquisa: uma qualitativa, com a realização de **15 entrevistas semi-estruturadas com policiais e cidadãos de três diferentes unidades policiais e de seus respectivos entornos; e a realização de pesquisa quantitativa em 15 unidades policiais e seus respectivos entornos**. Tanto a pesquisa qualitativa quanto a quantitativa realizada nas unidades policiais foram agendas por meio da Coordenação de Recursos Humanos do Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal, que comunicaram aos delegados o objetivo da pesquisa e solicitaram autorização dos mesmos. Das delegacias selecionadas apenas o delegado da 24ª DP, localizada na Piedade, Zona Norte do Rio de Janeiro, não autorizou a realização da pesquisa.

As entrevistas, realizadas no mês de fevereiro de 2007, foram todas gravadas e posteriormente transcritas e analisadas, conforme metodologia que será descrita posteriormente, com a preservação da identidade dos entrevistados e respeitando os erros cometidos em relação à norma culta da língua portuguesa. A análise destas entrevistas serviu de base para a construção dos questionários quantitativos, que foram aplicados nos meses de abril e maio de 2007, sendo 200 nas delegacias e 220 no entorno destas unidades, e que serão analisados no capítulo seguinte.

## 4.2 Metodologia

### 4.2.1 Seleção da Amostra

A definição da amostra das delegacias para a realização da pesquisa obedeceu a critérios geográficos, ficando restritas àquelas já inseridas no Programa Delegacia Legal e pertencentes à Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, de acordo com a classificação definida pelo IBGE (Tabela 1).

Tabela 1 - Cidades pertencentes à Região Metropolitana segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

1	Belford Roxo
2	Duque de Caxias
3	Guapimirim
4	Itaboraí
5	Itaguaí
6	Japeri
7	Magé
8	Mangaratiba
9	Maricá
10	Nilópolis
11	Niterói
12	Nova Iguaçu
13	Paracambi
14	Queimados
15	Rio de Janeiro
16	São Gonçalo
17	São João de Meriti
18	Seropédica
19	Tanguá

Fonte: IBGE, 2004.

A Região Metropolitana foi selecionada pela sua importância no Sistema de Segurança Pública do Estado, onde 78% da população é residente, e por concentrar cerca de 80% dos registros de ocorrência, segundo dados do Boletim Mensal de Monitoramento e Análise de janeiro de 2007<sup>20</sup> publicado pelo ISP. Ademais, esta região apresenta 74% de suas unidades distritais no modelo Delegacia Legal, ou seja, 50 delegacias<sup>21</sup>. Segundo dados da Secretaria

---

<sup>20</sup> Mês base: Novembro de 2006.

<sup>21</sup> Segundo dados da Chefia da Polícia Civil e do Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal, das 129 delegacias distritais do estado, 87 delas, ou 74% do total, já estão inseridas no Programa Delegacia Legal. Na região metropolitana, apenas 18 unidades não estão inseridas no Programa, o que representa 26% das unidades.

de Segurança Pública, de agosto de 2006<sup>22</sup>, nas delegacias da Região Metropolitana encontra-se cerca de 70% do efetivo policial das delegacias distritais do Estado, e 78% deste atua em Delegacias Legais.

A seleção dos policiais foi realizada de forma aleatória dentro do universo das delegacias, independente de sua função dentro da unidade, buscando um estrato mais diversificado possível quanto às características de formação acadêmica, idade, sexo, tempo de serviço, entre outras. As delegacias são pertencentes a diferentes AISP's - Áreas Integradas de Segurança Pública – e regiões da região metropolitana. São elas:

- 5ª DP - Lapa, localizada no Centro da cidade do Rio de Janeiro;
- 19ª DP – Tijuca, localizada na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro;
- 78ª DP – Fonseca, localizada na cidade de Niterói.

#### **4.2.2 Técnica de Análise**

Para a análise das entrevistas recorreu-se à análise de conteúdo, uma técnica para o tratamento de dados que tem por objetivo identificar uma opinião sobre determinado tema. Bardin *apud* Vergara (2006, p. 15) a define como:

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Segundo Dellagnello & Silva (2006) a análise de conteúdo pode utilizar diferentes técnicas de tratamento do material coletado, muitas vezes sustentada fortemente na lingüística, ou até mesmo em uma perspectiva mais quantitativa. Como bem afirmam as autoras, esta técnica visa o conhecimento de variáveis de ordem psicológica, sociológica, histórica, etc., por meio de um processo dedutivo baseado em indicadores reconstruídos a partir de uma amostra de mensagens específicas, buscando compreender a mensagem, seu significado e tudo aquilo que porventura esteja nela implícito.

---

<sup>22</sup> Base SARE - Secretaria de Administração e Reestruturação do Estado do Rio de Janeiro - de 31/08/2006.

Entre as etapas definidas por Bardin (*apud* DELLAGNELLO & SILVA, 2006) estão a pré-análise - momento em que se procede a escolha do material, a formulação das hipóteses e dos objetivos e a preparação do material –, a exploração e análise do material – etapa de fundamental importância quando é realizado o tratamento dos dados, momento de codificação do conteúdo, ou seja, a desagregação das mensagens em seus elementos constitutivos – e a interpretação dos dados coletados – momento crucial de reflexão e compreensão dos fenômenos com embasamento nos materiais empíricos e nos referenciais teóricos disponíveis.

Nesta pesquisa foram realizadas entrevistas semi-estruturadas, ou seja, pautada por um roteiro, porém sempre levando-se em conta a interação entre entrevistado e pesquisador, o que permite um maior aprofundamento no tema proposto. Estas entrevistas foram utilizadas como insumo para uma posterior análise quantitativa por meio de aplicação de questionários.

A categorização foi utilizada em um processo híbrido, com categorias pré-estabelecidas a partir dos objetivos da pesquisa e novas categorias surgidas a partir dos dados coletados (DELLAGNELLO & SILVA, 2006). O critério escolhido de categorização foi o semântico, agrupando os elementos de análise a partir das perguntas presentes no roteiro das entrevistas. Na interpretação os dados foram agrupados de acordo com essas categorias, utilizando os trechos mais relevantes das entrevistas segundo os objetivos propostos.

#### **4.2.3 Categorização das entrevistas**

A entrevista com os policiais foi estruturada em 10 perguntas com base nos objetivos da pesquisa. A seguir, as perguntas da entrevista:

1. Em sua opinião, as mudanças implementadas pelo Programa Delegacia Legal impactaram positiva ou negativamente no trabalho policial? Por quê?
2. Em sua opinião, dentre as mudanças implementadas qual (quais) foi (foram) a (as) mais importante(s) para a melhoria do trabalho policial?



3. O novo ambiente de trabalho implementado em uma delegacia legal é importante para o desenvolvimento do seu trabalho?
4. A introdução do balcão de atendimento contribuiu positivamente para o desenvolvimento de suas atividades e para a humanização do atendimento à população?
5. Os recursos tecnológicos (intranet, georeferencial, locus guia, etc) introduzidos pelo Programa Delegacia Legal são úteis para o trabalho policial? Por quê?
6. Os recursos materiais disponíveis (armamentos, munição, viaturas, material de escritório, etc.) são suficientes e adequados para o desenvolvimento de seu trabalho?
7. Você sente necessidade de algum tipo de treinamento para o desenvolvimento de sua atividade?
8. O curso de capacitação mensal é adequado para as suas necessidades? Você se sente estimulado em fazê-lo?
9. Você se sente um profissional reconhecido pela sua instituição e estimulado a desenvolver o seu trabalho?
10. Em sua opinião, o programa delegacia legal contribuiu, ou contribui, para a construção de uma melhor imagem da polícia civil frente à sociedade?

A partir das respostas originadas nas entrevistas, foram elaboradas cinco categorias que se relacionam diretamente com as perguntas apresentadas acima; são elas:

Categoria A – importância do Programa Delegacia Legal para a Polícia Civil;

Categoria B – importância das mudanças estruturais e administrativas implementadas;

Categoria C – importância dos recursos materiais e tecnológicos disponibilizados;

Categoria D – treinamento e desenvolvimento;

Categoria E – reconhecimento do policial pela sua instituição e pela sociedade;

Já a entrevista no entorno das delegacias foi estruturada em 12 perguntas alinhadas aos objetivos da pesquisa. A seguir, as perguntas da segunda entrevista:

1. O (a) senhor (a) se sente seguro por viver próximo a uma delegacia?
2. O (a) senhor (a) saberia dizer qual tipo de policial que trabalha em uma delegacia de polícia e o papel de cada tipo de polícia? Explique.
3. O (a) senhor (a) conhece a delegacia de seu bairro? Ela é integrada à comunidade?
4. O (a) senhor (a) já visitou a delegacia de seu bairro a convite do delegado de polícia?
5. O (a) senhor (a) reconhece diferenças entre uma Delegacia Legal e uma Delegacia Convencional? Quais?
6. O (a) senhor (a) acha que a implementação das mudanças propostas pelo Programa Delegacia Legal pode melhorar o trabalho da Polícia Civil?
7. Qual (Quais) dessas mudanças o senhor (a) julga ser (serem) a (s) mais importante (s)?
8. Após as mudanças implementadas pelo Programa Delegacia Legal o (a) senhor (a) se sentiu mais seguro (a) em seu bairro?
9. O novo modelo de uma Delegacia Legal torna a delegacia mais atraente para a população?
10. O (a) senhor (a) se sente mais seguro em realizar o registro de uma ocorrência em uma delegacia legal do que em uma delegacia antiga (convencional)?
11. Qual a percepção/impressão que o senhor (a) tem de uma delegacia? Ela mudou com a implementação do Programa Delegacia Legal? Por quê?
12. O (a) senhor (a) confia no policial civil de seu bairro?

A partir das respostas originadas nas entrevistas, foram elaboradas quatro categorias que se relacionam diretamente com as perguntas apresentadas acima; são elas:

Categoria A – conhecimento do papel da polícia na sociedade e do Programa Delegacia Legal;

Categoria B – sensação de segurança antes e após o Programa Delegacia Legal;

Categoria C – integração entre a sociedade e a polícia;

Categoria D – confiança na instituição policial.

Conforme citado anteriormente, a categorização apresentada foi estabelecida em um processo híbrido, com categorias pré-estabelecidas a partir das entrevistas e novas categorias surgidas após a análise crítica dos dados coletados, indicando os principais vetores de mudança estabelecidos no processo de formulação do Programa Delegacia Legal.

#### **4.2.4 Análise das entrevistas: percepção dos policiais em relação ao Programa Delegacia Legal.**

A seguir será analisada a pesquisa qualitativa realizada com os policiais de três delegacias legais, a partir da categorização apresentada na seção anterior.

- Tijuca (19ª DP – Tijuca) – Entrevistados A, B, C, D e E;
- Niterói (78ª DP – Fonseca) – Entrevistados F, G, H, I e J;
- Centro (5ª DP – Lapa) – Entrevistados K, L, M, N e O.

##### **4.2.4.1 Categoria A: a importância do Programa Delegacia Legal para a polícia civil**

A proposta do Programa Delegacia Legal trouxe como objetivo principal a criação de um novo modelo de atuação para a polícia civil fluminense, a partir do resgate da auto-estima policial e de sua imagem junto à sociedade, por meio da melhoria da produtividade e da qualidade dos serviços. Diversas mudanças foram definidas para o atingimento destes objetivos, por meio da criação de uma infra-estrutura adequada, da padronização das rotinas, do uso intenso de tecnologia e do investimento massivo em treinamento policial. Desta forma,

buscou-se nesta categoria verificar se, na visão dos policiais, essas mudanças repercutiram positivamente ou negativamente no seu trabalho, alcançando os resultados almejados pelo projeto.

Na entrevista, quando solicitadas suas opiniões sobre o impacto das mudanças implementadas pelo Programa Delegacia Legal no trabalho, a análise de conteúdo revela que é praticamente consensual que o impacto foi extremamente positivo, principalmente em relação às mudanças arquitetônicas, às melhorias no ambiente de trabalho, à introdução de tecnologia da informação e do novo banco de dados informacional.

*“[...] em minha opinião o impacto positivo (do Programa Delegacia Legal) é que hoje o policial, além de ter um melhor ambiente de trabalho, não só para o policial, mas para a população que vem à delegacia, ele hoje conta com um banco de dados do SIP (Sistema de Inteligência Policial), que é excepcional para a investigação policial. Ele tem acesso aos registros que são realizados nas outras delegacias legais. Então hoje o policial que trabalha na investigação tem uma gama de acessos à informação que antes, normalmente, ele não tinha. E que antes, parte dessa gama de informações dependia de investimento próprio dele. Em uma delegacia tradicional você teria que ter o seu computador, baixar o programa no seu computador, instalar no seu computador, conseguir uma linha telefônica da delegacia para ligar no seu fax, seu computador, para você conseguir ter alguns acessos. Na delegacia legal, não! Você tem um ótimo ambiente de trabalho. Essas informações que o policial necessita para o seu dia-a-dia de trabalho são feitas pela própria delegacia, não depende do investimento do policial”. (Entrevistado J)*

*“Sim, eu acho que foi excelente a mudança. Foi fundamental essa mudança. Porque, antigamente, o sistema das delegacias convencionais [...] Eu vou dar um exemplo: a gente tirava a fotografia de um indiciado e [...] só iríamos conseguir o resultado dessa foto, às vezes, de 90 a 120 dias depois [...] Agora não. Agora com o sistema implantado pela Delegacia Legal nós tiramos a foto do indiciado e temos na hora o resultado. Então isso é maravilhoso”. (Entrevistado D)*

*“[...] foi um impacto positivo, com certeza Porque a estrutura da delegacia tradicional era bem ruim mesmo. Muito precária, eu trabalhei já em delegacia convencional durante um ano. E era bem precária mesmo [...] Não dá para comparar”. (Entrevistado E)*

*“[...] O aspecto positivo, sem dúvida, foi a estrutura [...] antigamente a delegacia tinha [...] aquela forma de ser suja, fedorenta, escura. Hoje em dia ela tem ar condicionado, [...] as instalações são amplas, são claras, tem alojamento. Antigamente não tinha. Até para o policial dormir era ruim. O banheiro era ruim. Então, hoje em dia, a qualidade do local melhorou muito.” (Entrevistado B)*

*“[...] Positivamente [...] você tem uma estrutura limpa, um ambiente claro, (que) facilita o seu trabalho... [...]” (Entrevistado F)*

*“Positivamente, com certeza. Porque [...] racionalizou o serviço. Ficou mais transparente, [...] para as partes (cidadãos) e para a polícia também. [...] Ficou bem melhor o serviço. O Programa é muito bem feito. É muito interessante.” (Entrevistado G)*

*“É positivamente. Acho que aumentou a auto-estima [...] O ambiente físico, que melhorou, deu uma mudada. Foi um divisor de águas (o Programa Delegacia Legal)”. (Entrevistado I)*

Contudo, junto ao discurso de mudanças positivas, alguns entrevistados citaram ainda aspectos introduzidos pelo Programa que, nas suas visões, impactaram negativamente no seu trabalho, não obstante os inúmeros benefícios trazidos. Dentre estes aspectos incluem-se as mudanças administrativas e de processos e, principalmente, as relativas à lentidão do sistema de registro de ocorrências, o SCO (Sistema de Controle Operacional). Além destes, o pequeno efetivo policial das unidades policiais e os horários de funcionamento dos plantões foram citados inúmeras vezes, o que, segundo os entrevistados, impossibilita o desenvolvimento de um trabalho de qualidade devido à sobrecarga de trabalho. Este conjunto de problemas dificulta a realização de investigações pelos policiais, anulando um dos eixos principais do Programa, que é buscar posicionar o policial única e exclusivamente para a sua atividade fim. Por este motivo eles atualmente se autodenominam ‘máquinas de fazer R.O.’.

*“Como tudo, tem os aspectos positivos e negativos [...] O aspecto positivo, sem dúvida, foi a estrutura. Enfim, a parte toda ... do sistema. Não era nada informatizado [...] O computador economizou tempo, economizou trabalho, deu uma qualidade de trabalho melhor para o policial. E os pontos negativos [...] eu acho que o próprio esquema de trabalho. Antigamente o policial fazia um registro e passava para um setor já específico. Setor de roubos e furtos, setor de homicídios [...] já era encaminhado pra cada setor. Hoje não. Hoje o policial ele pega o registro e ele mesmo trabalha o registro. Tem delegacias que são muito pesadas [...] 40 registros por dia. Então não dá conta de trabalhar isso bem [...] O policial, hoje em dia, virou um pouco máquina de fazer R.O. Ele chega na delegacia para o plantão, começa já fazendo registro, registro, registro. Às vezes só vai almoçar 4 horas da tarde [...] Dá uma hora da manhã, hora que ele acaba, [...] aí ele vai começar a trabalhar os registros que ele fez durante o dia. Você não consegue intimar ninguém [...] fica essa bola de neve. Os procedimentos não são muito bem trabalhados como deveriam ser”. (Entrevistado B)*

*“É. [...] uma parte positivamente, outra negativamente. Positivamente [...] a logística, material, equipamentos, armamentos, os cuidados com as viaturas [...] negativamente poderia dizer que [...] há poucos policiais. Pelo menos*

*nesse momento há poucos policiais trabalhando no plantão. (Entrevistado A)*

*“Impactaram (positivamente) inicialmente, só que agora estão paralisadas. A delegacia legal [...] é um programa para funcionar com um efetivo grande. Só que a Polícia Civil tem uma estrutura que não permite alocar funcionários em cada delegacia, para que ela funcione de acordo com o Programa. Hoje está defasado por causa do efetivo Policial e a falta de investimentos também”. (Entrevistado O)*

A partir da análise dos trechos citados, é possível observar o surgimento de novos problemas decorrentes da introdução do Programa Delegacia Legal. Atualmente, com a implementação de grandes melhorias estruturais, o foco de mudança passa a atingir novos aspectos pouco observados anteriormente. Apesar da tecnologia da informação ser indicada como fator de grande importância, a lentidão do sistema é citada como um grande entrave para a eficiência e eficácia policial. Alguns entrevistados afirmaram que a confecção de registros de ocorrência por meio das antigas máquinas de datilografia é mais veloz, não avaliando neste momento a importância da construção de um banco de dados eficiente para o planejamento policial. É importante destacar nos seus discursos que a lentidão é citada não só na perspectiva do trabalho policial, mas também na de atendimento ao cidadão, que, segundo os relatos, aguarda durante horas a confecção de seu registro. Este fato demonstra um grande avanço na visão do profissional como provedor de um serviço ao cidadão.

*“Eu acho que o reflexo é negativo [...] Claro que o atendimento [...], a estrutura da delegacia [...] ficou melhor. Então, as pessoas que vêm à delegacia se sentem mais confortáveis. Acredito eu, e até para os profissionais .melhorou. Mas em relação ao atendimento em si , à confecção do registro de ocorrência, das peças que ... fazem parte desse registro, eu acho que piorou. Porque o sistema é lento [...] Acho que por isso o sistema dificultou o atendimento.” (Entrevistado C)*

Além disso, a falta de recursos humanos e a estrutura organizacional das unidades são sempre citadas pelos entrevistados como grandes problemas enfrentados em seu dia-a-dia. No discurso de alguns entrevistados é possível inferir que diversas delegacias estão buscando informalmente a adequação de suas estruturas, transformando-se em um grande problema para uma organização que busca a padronização como meio de eficaciar suas ações. Conforme citado por um dos entrevistados, ressurgiu nos últimos anos o GIC, Grupo de

Investigação Complementar, o que sinaliza uma mudança no caminho de retorno à estrutura administrativa anterior que havia nas delegacias.

*“[...] negativamente. Na minha opinião, [...] a questão de toda delegacia trabalhar pelo plano original do Programa e no plantão de 24 por 72 horas. Na minha opinião, eu entendo que o plantão de 24 por 72 horas é pra você dar ... um ... um apoio de imediato à ocorrência que chega na delegacia. [...] cada delegacia devia ter um ... um plantão elaborado para a necessidade dela. Não um plantão pré-estabelecido para todas, para você atender aquela ocorrência que chega na delegacia. A investigação deveria ser feita por policiais de expediente, policiais que estejam todo dia na delegacia, que, além de acompanhar a investigação, acompanharia as notícias que diariamente chegam à delegacia [...] que [...] vão auxiliar numa investigação que está em curso. Então, esse eu acho que é o ponto negativo do Programa. Tanto é verdade que o próprio Programa tentar fazer uma correção nisso ao criar o GIC (Grupo de Investigação Complementar). **Hoje você já tem várias delegacias no estado que, informalmente, trabalham com esse critério.** [...] em várias delegacias legais você tem um grupo, estabelecido pelo delegado titular, para trabalhar [...] em um regime de expediente, para trabalhar nos inquéritos, outro para trabalhar na DP (administrativamente) [...] um grupo de servidores para atender aquelas necessidades diárias de plantão [...] (para) o cidadão, a PM (polícia Militar), o Bombeiro ao chegar na delegacia encontrar um recurso mínimo que dê suporte para fazer um registro (de ocorrência), fazer pequenas diligências (investigação). Agora, a investigação em si [...] já funciona de maneira diferente que oficialmente. (É necessário) modificar o programa pra atender naquele serviço [...]”.* (Entrevistado J)

*“Sim, melhorou muito. Isso aí, para quem trabalhava nas delegacias antigas, não tinha nada [...] desse material. Mas atrapalhou e muito [...] Desmontou todo um [...] esquema que você tinha de seções de investigação [...] E você pegar uma pessoa que trabalha no plantão e vem a cada 4 dias na delegacia para dar continuidade nas investigações, é impraticável. Não dá! Sobrecarrega a pessoa. [...] Tanto que hoje já se trabalha de outra forma. Tem pessoas que trabalham meio expediente [...] dando continuidade a essas investigações. E o plantão continua trabalhando normalmente. [...] As pessoas vão dando continuidade às investigações durante os dias de semana. Não tem jeito, senão a gente não vai pra frente. As coisas começam a se avolumar. [...] Como é que vou fazer R.O. (Registro de Ocorrência) se eu tenho que sair pra rua fazer diligência (investigação)?”* (Entrevistado H)

Na seção a seguir serão analisadas com maior profundidade as mudanças estruturais e administrativas, a partir de uma categoria específica criada.

#### 4.2.4.2 Categoria B – importância das mudanças estruturais e administrativas implementadas

Dentre as mudanças propostas pelo Programa Delegacia Legal, a reorganização e reestruturação do trabalho da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro estão entre as principais. As reforma da estrutura física e a reengenharia dos processos foram importantes enfoques dados ao projeto, para a criação de um novo ambiente funcional para a atividade policial e adequado para o atendimento ao cidadão. No mundo contemporâneo as ações com ênfase nas necessidades organizacionais dirigem seu foco para o indivíduo, preocupando-se com as condições técnico-ambientais do trabalho humano, contemplando não só critérios de produtividade, mas também critérios de preservação da saúde (SILVA, 2000). Nesta categoria, buscou-se verificar quais foram as mudanças mais importantes na visão dos policiais para a melhoria do seu trabalho, e as suas opiniões convergiram na melhora das condições materiais e técnicas do trabalho, fazendo o paralelo constante às condições presentes nas delegacias convencionais, ainda recentes em suas memórias.

Analisando o conteúdo da fala dos entrevistados, percebe-se que a mudança arquitetônica das delegacias obteve grande destaque. Nota-se que essa mudança trouxe não só um melhor ambiente de trabalho, mas também gerou um aumento da auto-estima do policial, o que impacta diretamente em sua produtividade e na sua postura em relação ao atendimento prestado ao cidadão. Pesquisa realizada por Minayo *et al* (2003) sobre as condições de trabalho, de saúde e de qualidade de vida dos policiais civis do Rio de Janeiro, já apontava o desgaste e a insatisfação quanto às condições do ambiente de trabalho, quando as antigas delegacias foram comparadas pelos policiais à verdadeiros chiqueiros.

*“Acho que foi mesmo a qualidade [...] do local. A melhoria no trabalho, o sistema, a informatização. Então, em um ambiente mais confortável, mais agradável, o policial fica mais motivado pra trabalhar, trabalha melhor. E a informatização também foi um avanço ... muito significativo”. (Entrevistado B)*

*“Eu achei o prédio (mudança arquitetônica) Porque antes faziam umas obras de fachada. Agora, não. [...] Acho que isso tudo deu uma melhoria no visual. **Antes as pessoas (os policiais) tinham vergonha de trazer alguém da família.** Depois que inaugurou (a delegacia legal), eu vi vários policiais trazendo as famílias. Porque dá vergonha trabalhar num lugar imundo, ridículo. Acho que deu uma melhoria ... Foi o mais importante”. (Entrevistado I)*



*“[...] Eu diria que é fundamental a mudança (arquitetônica) [...] Eu trabalhei muitos anos, muitos e muitos anos em delegacias convencionais e departamentos [...] Quando chovia a delegacia ficava cercada, ilhada. Ficávamos ilhados, sem poder sair. [...] Era terrível. Muita sujeira. Era rato, barata [...] os imóveis eram uma coisa horrível. O sistema de comunicações era [...] aparelho de telex, e só. Os telefones em péssimas condições de uso. Não tínhamos nenhum conforto. Hoje, com a delegacia legal, nós temos a geladeira, nós temos microondas, nós temos alojamento, nós temos ar-condicionado, água filtrada [...] Mudou [...], pode-se dizer, da água para o vinho. [...] O funcionário trabalhando em um ambiente desse, ele, obviamente, vai produzir muito mais. Ele vai trabalhar muito mais do que quando [...] trabalhava [...] em um pardieiro daquele como era [...] a delegacia policial [...] As delegacias convencionais, todas elas, possuíam xadrezes. Ao passo que na Delegacia Legal, nós não possuímos xadrezes. Os xadrezes (sala de custódia) são pequenos. É só de passagem. [...] O indiciado é feito a lavratura da prisão em flagrante e o indivíduo é transferido para o sistema prisional. [...] A ausência do xadrez na delegacia legal já compensa. Por exemplo, aqui, nesta delegacia, [...] nós tínhamos um xadrez aqui no 3o andar [...] com capacidade pra 200 presos. [...] Então, foi maravilhosa a transformação”. (Entrevistado D)*

Quando questionados sobre a importância desse novo ambiente para o desenvolvimento do trabalho policial as respostas foram extremamente positivas, momento em que foram citados o novo *layout*, o mobiliário, os alojamentos, entre outros, como fatores importantes para o desenvolvimento de um trabalho de qualidade e para o atendimento ao cidadão. Corroborando a visão de melhora da estrutura física como fator determinante na mudança da ação policial, muitos entrevistados citaram que, muitas vezes, o policial tinha um comportamento ruim nas delegacias devido ao local de trabalho insalubre e à presença de presos que causava instabilidade no ambiente.

*“É importante [...] Porque principalmente o trabalho do policial é um trabalho estressante. Então, se você não tem [...] boas instalações [...] sala com ar condicionado, um equipamento que funciona perfeitamente, isso diminui [...] bastante o nível do estresse do policial. E cria maior tranquilidade para o seu serviço. E para a população também passa uma tranquilidade.” (Entrevistado A)*

*“Claro, com certeza. É um ambiente confortável, com ar condicionado. Hoje, por exemplo, eu acho que está fazendo 40 graus. Ai, então, as cadeiras mais confortáveis, a instalação, os materiais de trabalho, de escritório, mais modernos, mais confortáveis. Isso motiva mais o policial. [...] Dá mais conforto, e está diretamente ligado com a qualidade do trabalho prestado pelo policial”. (Entrevistado B)*

*“Com certeza. [...] Porque quando [...] melhora o ambiente, melhora o desenvolvimento do trabalho”. (Entrevistado F)*

*“É importante porque [...] as pessoas que efetivamente trabalham no projeto são ... todas têm 3º grau. São instruídas, capacitadas e estão interessadas em efetivamente trabalhar. Eu acho que melhorou bastante [...] Eu peguei a outra fase e peguei agora também”. (Entrevistado G)*

*“(Hoje) você trabalha em um ambiente limpo ... um ambiente higiênico. Eu trabalhei em delegacia que, para você ir ao banheiro [...] tinha que ir ao botequim do lado da delegacia. O único banheiro que tinha era do delegado titular. Só ele e as mulheres da delegacia usavam [...] O investimento feito [...] foi fenomenal [...]”. (Entrevistado J)*

Entretanto, alguns entrevistados chamaram a atenção para a manutenção deste ambiente e dos equipamentos disponibilizados, problema comumente enfrentado na administração pública brasileira. O Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal possui uma área específica – Coordenação de Projetos e Obras – responsável pelo gerenciamento de contratos de manutenção das unidades policiais. Porém, devido a problemas financeiros enfrentados no ano de 2006, alguns desses contratos foram extintos e outros subtilizados, acarretando em inúmeros problemas para as unidades policiais.

*“O trabalho é melhor [...] Com ar condicionado. No calor, você trabalhando debaixo de uma telha de amianto, é complicado [...] Não consegue ter rendimento. Mas o problema é o seguinte: está faltando manutenção. Passou-se o tempo e a manutenção foi deixada de lado [...]”. (Entrevistado H)*

*“[...] acho que está faltando [...] manutenção [...] Hoje as viaturas da polícia [...] se quebrarem os policiais é que tem que se virar, como era antigamente. (Ir ao) ferro-velho da esquina, [...] no comerciante da esquina para ver se ajuda a trocar um pneu, trocar uma bomba de óleo, trocar uma bomba d’água. Porque o Estado, ou quem é responsável, não sei se é o Grupo Executivo ou se é o Estado [...] não tem recursos para fazer essa manutenção [...] Se continuar dessa maneira, daqui a um breve período de tempo a delegacia legal vai voltar a ser o que eram as delegacias tradicionais antigas. Quando foram inauguradas eram modelos para época e hoje é aquela sucata que a gente vê hoje em dia por aí”. (Entrevistado J)*

Diversos estudos já foram realizados buscando entender como as forças organizacionais e ambientais moldam as práticas policiais. Como assevera Kingler (2004), diversos fatores podem ser incluídos como aspectos importantes neste processo de modelagem, como a burocratização, a complexidades dos processos, a cultura, a tecnologia, entre outros fatores. Uma gama de policiais citou como a principal mudança implementada a tecnologia da informação, como fator de grande importância para a otimização do desempenho policial

devido a criação de um banco de dados informacional fundamental para as investigações e pela democratização das informações. Diversos outros fatores como a disponibilização de material, equipamentos, armamentos e viaturas foram mencionadas de forma dispersas em seus discursos.

*“(O mais importante foi) o acesso ao banco de dados. O banco de dados das delegacias tradicionais [...] era do policial. Não era da delegacia. Não era da instituição. Então eu ia trabalhar numa delegacia tradicional e, pelos maiores recursos financeiros da minha família, (e) por ser um homem solteiro, minha família ter condições econômicas, [...] por questões profissionais [...] eu comprava o computador, botava no SIP, comprava máquina digital, fazia o banco de dados, ficava 2 anos naquela delegacia. Fazia um banco de dados digitado de todos os presos que passaram na delegacia ... de todos os ‘caras’ que passaram para ser ‘sarqueados’<sup>23</sup>. Informatizava o SIP, e aí era transferido. Todo aquele trabalho que eu fiz durante 2 anos eu botava debaixo do braço e levava. A delegacia continuava como estava há 2 anos atrás, quando eu cheguei. Do zero. E isso acabou na ... delegacia legal. A Delegacia legal fez um avanço grande para a polícia [...] Hoje [...] o banco de dados para a informação da polícia não pertence mais ao policial ... pertence à instituição. Hoje o chefe de polícia, o subchefe de polícia, o corregedor, o delegado e o policial de qualquer delegacia tem acesso ao banco de dados. Você anteriormente tinha ... ‘Ah, quem tem essa informação é o policial tal’. Você tinha que ir àquele policial para ver se te passava aquela informação. Hoje não. Hoje você tem o banco de dados para qualquer pessoa [...] que [...] tenha acesso [...] ao banco de dados e a informação”. (Entrevistado J)*

*“[...] a logística, [...] equipamentos, sistema de informações também. Você hoje em dia tem um sistema de informações bem melhor. Com vários bancos de dados, várias pesquisas e velocidade [...] Coisa que não havia no passado”. (Entrevistado A)*

*“A informatização... do sistema [...], o gerenciamento dos dados que [...] são muito importantes para o trabalho policial. Porque trabalha com informação [...] Você busca informação o tempo todo. Então, a informatização é a tendência no mundo. Realmente acho que foi a parte mais importante”. (Entrevistado F)*

*“Foi a padronização do serviço. [...] A informatização. [...] Melhoria da parte interna de recursos, material. [...] O número de policiais eu acho insuficiente. Tem algumas coisas que ainda embargam a investigação nesse sentido. Mas em suma, a intenção foi das melhores [...] O fato de não ter carceragem. Quer dizer, dinamizou bastante o serviço policial.” (Entrevistado G)*

*“A utilização do computador (informatização). Porque agora os dados são centralizados. A SIP (Seção de Inteligência Policial) ganhou um potencial*

---

<sup>23</sup> Sarquear significa, no linguajar policial, verificar os antecedentes criminais de um indivíduo.

*enorme e isso ajuda a gente 'pra caramba'. [...] Quem tinha suas informações metia debaixo do braço e ia embora. Hoje não. Hoje é tudo centralizado. [...] É compartilhado. Você tem uma central de inteligência administrada, gerenciada pela própria chefia. [...] É outro nível [...] É uma melhoria qualitativa muito grande para as investigações". (Entrevistado H)*

Em relação às mudanças administrativas, a introdução do balcão de atendimento – técnicos de atendimento social e estagiários –, inovação introduzida pelo Programa que objetiva realizar a triagem do atendimento e retirar a sobrecarga dos policiais, é percebida como uma importante mudança pelos policiais, contribuindo para a humanização do atendimento ao cidadão e retirando a sobrecarga dos policiais.

*"Sem dúvida [...] Não que o policial civil não seja educado, mas umas meninas mais capacitadas, com instrução própria pra lidar [...] com o público [...] São assistentes sociais [...] E se a pessoa tem algum outro problema que precise [...] de um outro direcionamento [...] Economiza tempo, porque o policial não precisa ficar perdendo tempo em ficar dando as informações e fazendo esse primeiro atendimento. A pessoa quando vai fazer o registro, ela já está mais calma, mais tranqüila, com as idéias mais claras [...] A pessoa chega muito nervosa [...] Então, aquela passagem ali pelo atendimento, aquele primeiro contato com a assistente social, com a atendente, então isso já facilita tanto o trabalho policial ... e da pessoa que está vindo procurar ajuda aqui na delegacia." (Entrevistado B)*

*"Com certeza. [...] É claro que existem pessoas (atendentes) que chegam (para trabalhar no balcão) que [...] não tem uma preparação tão específica como deveriam ter [...] Mas, independente disso, pelo lado social, eu achei bom. [...] E também [...] quando chega alguém na delegacia, ali é feito uma triagem para depois passar para o policial. Mas assim, de certo modo, eu acho que essa triagem deveria ser feita por um policial. Não por uma pessoa que não tem o conhecimento policial, entendeu? Mas, fora isso, eu acho que foi muito bom". (Entrevistado C)*

*"Também! Porque é o seguinte: no sistema antigo da delegacia convencional o policial é que atendia diretamente a todas as partes. O policial, às vezes, [...] não tinha um devido preparo para atender determinados casos. Porque muitos casos ali não são de polícia. Então, ele (o policial) da mesma forma que ele lhe dava com o meliante, ele lhe dava também com qualquer pessoa (cidadão) [...] Às vezes problemas sociais [...] Mas o policial também, às vezes, não estava preparado pra atender [...] ele acabava até entrando em choque com essa pessoa (cidadão). [...] Hoje em dia, com o balcão de atendimento, nós temos [...] psicólogas, nós temos assistentes sociais [...] isso é maravilhoso [...] Eu vi diversas pessoas chegarem no balcão com sinais visíveis [...] de distúrbio mental e [...] a assistente social já, muitas vezes, providenciava [...] até uma internação [...]". (Entrevistado D)*

*“Correto, porque o balcão, além de [...] filtrar as ações e as ocorrências, [...] ele atende [...] a situação familiar, problemas psicológicos. Conseguem filtrar [...] esse tipo de situação fora do serviço policial.” (Entrevistado G)*

*“Eu acho que deu uma melhoria aqui. Porque é um serviço estressante, né? Todo mundo vem com um problema. Ninguém vem aqui te convidar para um lugar, para uma festa. Então [...] elas fazem ... uma triagem [...] Filtram. O que é problema de polícia, o que é crime e o que não é. Assim, quando eu não conhecia, eu era até mesmo contra [...] Mas eu acho que esse é menos um problema para o policial. Coisa que não tem nada haver ver com a polícia, com crime, com nada disso, elas conseguem resolver.” (Entrevistado I)*

*“Com certeza. O atendimento [...] feito na delegacia legal por aquele balcão, além de você ter uma pessoa que tem maior especialização [...] em lidar com o público, [...] você fez também um filtro que, normalmente, nas delegacias tradicionais você não tinha. Era comum você estar no cartório da delegacia [...] realizando uma oitiva, daqui a pouco chegava ao seu lado um advogado, chegava uma parte [...] (para) interromper um trabalho [...] Você perde o raciocínio da coisa [...] não tinha um filtro [...]” (Entrevistado J)*

Para alguns dos entrevistados o balcão de atendimento, apesar de sua importância, deveria atuar de uma forma mais efetiva nas delegacias. Segundo eles, por falta de conhecimento jurídico, os técnicos de atendimento social e estagiários acionam os policiais para dirimirem as dúvidas do cidadão, quando, muitas vezes, são obrigados a comparecerem ao balcão para pessoalmente darem as respostas. Desta forma, os entrevistados observam que não há uma triagem adequada, sobrecarregando da mesma forma os policiais. Muitas vezes o próprio policial não conhece as limitações de atuação do balcão e sua função na delegacia, gerando conflitos entre os diferentes atores.

Como destaca De Lima (1984), historicamente a polícia se apresenta como um ‘poder’ na sociedade, e não como um serviço público ao cidadão. Desta forma, ela define arbitrariamente aqueles que devem, ou não, serem atendidos nas delegacias, ‘bicando’<sup>24</sup> o cidadão que procura o atendimento. Na visão de alguns policiais entrevistados o balcão deveria fazer essa função, evitando que os policiais atendessem as chamadas ‘feijoadas’, que no jargão policial representam os delitos sem importância. Um dos entrevistados afirmou que esse tipo de atendimento deveria ser feito por policiais, pois seria mais fácil liberar àquele cidadão que não tivesse um fato delituoso a ser registrado.

---

<sup>24</sup> Bicar no jargão policial significa mandar embora, dispensar.

*“Sim, porque libera o policial. [...] De uma certa forma, libera o policial para o atendimento exclusivo de fazer R.O. (Registro de Ocorrência). [...] Mas a gente acaba dando explicações devidas para a população. Acaba que nós estamos sendo chamados pra fazer o atendimento porque elas não têm conhecimento da matéria penal, de matéria criminal [...] e nós que, às vezes, temos que chegar pra auxiliar. É até porque tem determinadas situações que a gente tem que se impor aqui, não é? As pessoas chegam gritando. Também pra botar ordem na casa e elas (Técnicas de Atendimento Social) ficam meio que assustadas. [...] Tem meninas aí que ficam amedrontadas. Pedem pra sair, às vezes, do Programa. Mas contribuí (o balcão de atendimento). Mas é muito bom ... Muito bom [...]”.* (Entrevistado H)

*“[...] houve uma fase que era mais interessante. Não sei o motivo. Não sei se é um modo de administrar do Grupo Executivo, ou se isso varia de supervisora pra supervisora, de região pra região [...] Acho que já teve um balcão de atendimento mais participativo [...] Antigamente elas participavam mais [...] Hoje é [...] um pouco mais formal. Tipo, é só fazer o atendimento ali e passar para o policial [...] Já teve mais harmonização. Acho que já teve mais harmonização. Mas eu acho importantíssimo [...] Acho que o primeiro atendimento por uma pessoa não policial [...] é fundamental”.* (Entrevistado F)

*“Não. [...] Acredito que o atendimento deveria ser feito por policiais diretamente [...] Seria mais fácil ele liberar uma parte (cidadão que busca o serviço policial) que não tem nenhum [...] fato delituoso a ser registrado.”* (Entrevistado N)

Na transcrição das entrevistas incluídas nesta categoria verifica-se o grande impacto das mudanças na rotina dos policiais, contribuindo decisivamente para a melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão e oferecendo melhores condições de trabalho ao policial, mudando sua postura no novo ambiente de trabalho. O estereótipo do policial semi-analfabeto, maltrapilho e repleto de jóias, vem dando lugar ao policial bem vestido e preparado para o atendimento ao cidadão.

No entanto, observa-se a necessidade de uma reavaliação da estrutura interna das delegacias, de forma a atender as necessidades de otimização dos resultados policiais e do crescimento do número de registros de ocorrência. Segundo dados do Instituto de Segurança Pública (2006), o número de registros de ocorrência vem aumentando desde 1999, início da implementação do Programa Delegacia Legal, e no ano de 2006 foram totalizados 609.251, representando um acréscimo de 51% se comparado ao ano de 1998. A manutenção também é um fator a ser observado, que pode ser monitorada com o efetivo funcionamento do projeto

‘Delegacia Qualidade Total’, que avaliará a eficiência na prestação de serviços de segurança pública e analisará as condições estruturais das unidades.

#### **4.2.4.3 Categoria C – importância dos recursos materiais e tecnológicos disponibilizados**

Objetivando a criação de um modelo inteligente, a tecnologia da informação foi maciçamente empregada no Programa. A padronização e transparência do registro de ocorrência, por meio do Sistema de Controle Operacional (SCO), uma rede informatizada apoiada em um banco de dados relacional, disponibilizando uma central de dados acessível a todas as unidades policiais, além de diversos aplicativos, foram alguns dos instrumentos disponibilizados que objetivam apoiar e eficientar o trabalho investigativo e o planejamento. Além disso, a falta de recursos materiais era corriqueira nas antigas delegacias, e novos equipamentos, armamentos, viaturas e materiais de escritório estão disponíveis para o desenvolvimento do trabalho policial.

Desta forma, nesta categoria buscou-se verificar qual é importância destes recursos para a melhoria do trabalho policial, e se estes, principalmente os tecnológicos, são utilizados adequadamente. A análise das entrevistas revela que é praticamente consensual que os recursos tecnológicos disponibilizados contribuíram decisivamente para a melhoria do trabalho policial, corroborando a sua menção como uma das principais mudanças implementadas.

*“Com certeza é fundamental [...] o trabalho policial é basicamente informação. Quando você tem um banco de dados que possibilite o acesso imediato à essas informações é excelente. É que esse é o 1º passo [...] O ideal é que o Brasil todo se interligasse. Tem o INFOSEG, que é um sistema importante. Está engatinhando [...] Daqui há 10 anos você vai ter uma estrutura, se continuar ao passo que se encontra. Acho que teremos uma estrutura muito boa pra se trabalhar.” (Entrevistado F)*

*“É [...] Com o locus guia [...] você consegue identificar se o fato criminoso é da sua circunscrição, se não é. Se é de outra delegacia. Faz identificar também os locais onde há [...] fatos criminosos [...] Porque às vezes o cidadão chega aqui e não sabe qual o nome da rua onde aconteceu o fato, mas ele sabe uma paralela, uma transversal que identifique. Faz criar um banco de dados [...] os policiais poderiam investigar e fazer prisões onde há, ou inibir, os locais onde há esses fatos criminosos. A intranet também é importante [...] É um sistema de informações [...] você tem [...] informações ali instantâneas [...] Hoje em dia é importante você estar ‘linkado’ [...]” (Entrevistado A)*

*“(Sim) pelos mesmos fatores que fizeram tudo funcionar. Às vezes [...] eu demorava até um dia pra ter uma informação. Agora em segundos você acessa um site desses e consegue de imediato um retorno. [...] São rápidos e são eficientes. E são viáveis.” (Entrevistado G)*

Entretanto, nas entrevistas foram realizadas diversas críticas no que tange a democratização das informações e a velocidade dos sistemas utilizados. Observam os entrevistados que as informações do sistema de inteligência estão restritas à Seção de Inteligência Policial, sendo liberado acesso apenas após solicitação formal. Esta etapa burocrática impede uma maior agilidade na dinâmica de investigação, não realizando uma democratização ampla das informações policiais, conforme propõe o cerne do Programa. A lentidão dos sistemas, principalmente o SCO, e seu extremo detalhamento também foram citados como fatores limitadores para o desenvolvimento de um trabalho de melhor qualidade. Segundo eles, o sistema engessa o processo de registro das ocorrências e aumenta o tempo de execução das rotinas.

*“São, são muito úteis. Ajudam bastante na localização de rua. O locus guia ... Às vezes, quer buscar um CEP para mandar uma intimação ou para fazer uma diligência [...] Dentro da delegacia a gente tem como ver se a área é de risco, [...] se o local é de fácil acesso, se não é. [...] Também ajuda muito nas estatísticas, nas correições. O banco de dados não tem acesso tão fácil para os policiais. A gente tem que pedir senha. Só determinados setores têm acesso a esse banco de dados. E para gente que trabalha com investigação ... Então, assim, se todo policial tivesse acesso [...] Isso fica concentrado só num setor da delegacia que é a SIP (Seção de Inteligência Policial), e sobrecarrega o policial da SIP. Porque é um só para atender as 24 horas do plantão [...] Um melhor acesso a todos os policiais, eu acho que o trabalho ajudaria, facilitaria mais o trabalho”. (Entrevistado B)*

*“Os programas são (úteis), só que muito pesados. Eles ainda não pensaram num sistema de facilitar a coisa. Você, às vezes, para gravar uma peça, leva de 30 a 40 segundos. [...] Para abrir uma peça você leva mais 30, 40 segundos. Isso é tempo. Coisa que, antigamente, numa máquina de escrever, era colocar o papel, rodar, bater e acabou. [...] Mas você tem uma lentidão, uma perda de tempo [...] Se fosse só para bater R.O, bateria de 10 à 15 em 1 hora e pouco [...] Ou até mais de 20 [...] Porque é rápido. Coisa que você pode classificar as pessoas, qualificar, vai colocar o que tem que colocar, quem vai dar o despacho e o título ao delegado, bater, qualificar, fazer uma breve dinâmica. Então, o sistema de bater no papel era rápido. Agora depende do sistema pra ele abrir, gravar, finalizar. É bom por um lado. Você nunca vai ter nada perfeito. Você vai ter sempre uma coisa boa, com as suas imperfeições [...] (Entrevistado H)*

*“[...] Quanto ao SCO, que é o nosso sistema de controle operacional, ele é excepcional. O grupo que elaborou esse programa [...] merece todo respeito*



*da classe policial. A única coisa que eu faço restrição é a rotina para alguns atos. Exige muitas telas e muitas críticas. [...] Por exemplo: um procedimento de (Lei) 9.099, que você manda para Justiça, para o JECRIM, e se vê que o procedimento ali não é de 9.099, é de Juiz de Vara Singular. [...] (Ao retornar à delegacia) para transformar o procedimento em inquérito você abre 26 telas. Deveria merecer uma análise para ser mais simples. [...] Na minha opinião, quando você elabora o software, você elabora para aumentar a produtividade [...] do funcionário que vai usar, utilizar e diminuir o tempo necessário para fazer aquela rotina. E com a conexão que existe entre a delegacia e o banco de dados central é comum você ver o policial fazer o comando e ficar com o braço cruzado, esperando [...] Isso aumentou muito o tempo da rotina. O que em uma delegacia tradicional se fazia em 10 minutos você leva 30 minutos em razão dessa baixa taxa de conexão entre a delegacia e o banco de dados central. Se aumentar essa taxa resolve o problema [...]”.* (Entrevistado J)

Apesar da citada importância dos recursos tecnológicos, é possível notar nos trechos destacados abaixo que esses recursos, muitas vezes, são subutilizados pelos policiais, devido, principalmente, o seu desconhecimento das funcionalidades e potencialidades dos softwares. Um aspecto preocupante é o total desconhecimento dos instrumentos pelo entrevistado I, o que denota uma possível falha de comunicação e treinamento. Outro problema identificado foi a ausência de determinados softwares em delegacias fora da capital, o que pode gerar a idéia de exclusão e iniquidade de condições de trabalho, o que já ocorre entre policiais lotados em delegacias legais e convencionais.

Lima (2003) afirma que há um consenso da subutilização do sistema de inteligência, e a eficiência policial poderá ser maximizada a partir do momento em que os instrumentos disponíveis forem utilizados em sua plenitude e estiverem disponíveis para todas as unidades policiais. Segundo dados da Polícia Civil do Rio de Janeiro, a eficiência já vem aumentando, quando observado o crescimento dos inquéritos relatados com autoria<sup>25</sup> encaminhados ao Ministério Público. No período compreendido entre fevereiro e abril de 2007 houve um aumento de 200% comparado ao mesmo período do ano de 2006.

*“São. São úteis sim, com certeza. (Mas) aqui o locus guia [...] não funciona. Só funciona na capital. Ele ajuda muito no trabalho de investigação aos policiais que vão executar a diligência (investigação). [...] (Em) uma investigação, [...] uma intimação, cumprindo um mandato de busca e apreensão, [...] um mandato de prisão. [...] Anteriormente [...] o policial*

---

<sup>25</sup> Inquéritos que apontam com provas o culpado pelo ato criminoso no final da investigação.

*“... tinha que comparar o ‘guia 4 rodas’ [...] Hoje a própria delegacia dá esse recurso ... na capital por enquanto.” (Entrevistado J)*

*“Olha, aqui eu acho que eu só tenho acesso a intranet. Esse locus guia, eu trabalhei. [...] Em Niterói eu acho que em nenhuma das delegacias tem. Esse georeferencial eu nunca entrei. Porque eu não sei se eu tenho senha pra isso. Mas a intranet é boa.” (Entrevistado I)*

Outra pergunta presente no roteiro da entrevista foi referente à suficiência e adequação dos recursos materiais disponibilizados pelo Programa. Para eficaciar a questão logística foi criada uma coordenação específica para gerenciar essa atividade, de modo a otimizar os escassos recursos. Entretanto, a percepção da maioria dos policiais é que estes recursos, atualmente, são insuficientes. Segundo relatos, a falta de cartuchos e *torners* para impressoras e papel A-4 para impressão, entre outros materiais de escritório, é uma constante nas delegacias. Ademais, a falta de manutenção das viaturas, de armamentos adequados e de quantitativo de equipamentos de informática também foram problemas citados, o que remete aos antigos problemas presentes nas antigas delegacias.

*“[...] Já foram. Atualmente é precário. Com certeza! Está faltando tudo. Falta toner (tipo de cartucho para impressora) [...] Problema de gerenciamento mesmo [...] Ar condicionado [...] quebrado [...] Tem que trazer ventilador! Daqui a pouco a gente vai ter que arrumar papel A-4 para a impressora, [...] arrumar toner”. (Entrevistado F)*

*“[...] a gente andou aí em um tempo, que faltava toner, faltava papel. [...] Hoje está tranqüilo. Graças a Deus! Agora no finalzinho do governo (Governo Rosinha Garotinho), com esse negócio dessa lei de responsabilidade fiscal, eles tiveram que fechar todas as torneiras. Praticamente fechou tudo. Eu hoje não tenho como convidar uma pessoa pelo telefone se ela tem celular. Bloquearam! Por que? Porque as pessoas abusam. [...] Querem ficar no telefone falando com a namorada. Isso aqui é estritamente profissional [...]”. (Entrevistado H)*

*“São. São de fácil acesso e são suficientes para o confronto [...] Tudo está adequado ao serviço para o serviço policial”. (Entrevistado G)*

*“Não (risos), de jeito algum. [...] Chega viatura nova, tudo bem. Eu sei que às vezes é culpa até do policial que trabalha com aquilo. [...] A viatura rapidinho está quebrada. O armamento [...] totalmente defasado. Eu acho que está incompatível com o trabalho”. (Entrevistado C)*

*“(É necessário mais) armamento. [...] Os armamentos para a função da polícia judiciária é o suficiente. [...] Mas não é (suficiente) para o trabalho de polícia ostensiva. Fazendo ronda, fazendo operações [...] As viaturas também, nas delegacias que eu trabalhei, legais, são suficientes [...] Só não*

*concordo das viaturas serem ostensivas. Acho que a polícia civil não devia ter viatura ostensiva, deveria ser tudo viatura não-caracterizadas.” (Entrevistado J)*

*“Não, não são. A delegacia legal tem um problema sério que é o de quantitativo de máquinas (computadores) para a delegacia. [...] Eu trabalhei na 35ª e nós pensamos em fazer um mutirão de trabalho. [...] Desistimos da idéia porque não iria ter computadores suficientes para os funcionários trabalharem.” (Entrevistado J)*

#### **4.2.4.4 Categoria D – treinamento e desenvolvimento**

A especialização do policial é um ponto observado com grande relevância no escopo do Programa, com foco na valorização do indivíduo. Muitos policiais se encontravam há 10 anos sem treinamento, e, visando suprir esse ‘gap’, foi desenvolvida uma gama de novos treinamentos. Portanto, esta categoria objetiva compreender a importância do treinamento na visão dos policiais no desenvolvimento de sua atividade. Para essa questão, os entrevistados foram unânimes em reconhecer a importância do treinamento para o seu desenvolvimento profissional.

*“Sinto. Eu acho que [...] essa parte de treinamento tem que ser constante. E o policial tem que fazer regularmente os cursos. É chato, então as pessoas reclamam. Mas não adianta. Um curso de português, um curso de redação, eu acho que isso é fundamental. Porque a gente trabalha com isso [...] (Ter) uma boa escrita é importante. (É importante) Um curso de tiro freqüentemente, porque ninguém é o supra-sumo em atirar. [...] Tem que ser treinado. Tem que ser, digamos assim, praticado mesmo. A pessoa tem que ter contato freqüentemente [...] O policial civil trabalha na investigação? Trabalha. Mas [...] de vez em quando a gente tem que fazer umas ... operações, umas rondas. Isso é fundamental para o nosso trabalho [...] (Entrevistado B)*

*[...] esses cursos são muito bons. [...] É da UNISPOL (Universidade do Saber Policial). Antigamente nós íamos para as aulas, mas aí o pessoal começou a ver que esse movimento também era desgastante. Quer dizer, você tinha que vir no seu dia de folga (fazer o treinamento) [...] Você está descansando em casa. Agora não, tem disponibilizado isso no site Faz tudo pelo computador. Para mim é ótimo [...] (Entrevistado H)*

Contudo, muito questionou-se sobre a adequação dos treinamentos ministrados no módulo de educação continuada, em relação ao seu conteúdo e forma. Atualmente esses cursos são realizados por meio de EAD, um processo educacional que prima pela interação entre alunos e tutores – professores – e pelo processo de aprendizagem autônomo. Porém, a figura é ausente nos cursos de capacitação mensal, e os entrevistados se referem à falta de

professores e de interatividade como uma grande deficiência do modelo de treinamento implementado.

[...] Então, eu acho que esses cursos facilitam e tem que continuar. A frequência deles tem que ser maior, apesar de toda a dificuldade que o policial tem [...] O policial [...] faz 40 registros em um dia. Como ele parar para fazer um curso? E o salário? É muito baixo. Então assim, o policial tem que procurar outros meios de renda. Então, para colocar ele no dia de folga pra fazer o curso é sacrifício pra ele. Porque é um dia que ele deixa de conseguir um outro meio de renda para poder complementar o salário da família.” (Entrevistado B)

“[...] Na delegacia legal você tem um treinamento constante de aperfeiçoamento [...] vários cursos de aperfeiçoamento de homicídios para a própria feitura do SCO. A única coisa que eu não acho muito bom nesse treinamento é que ele é feito via intranet. Você não tem um professor. [...] Se o aluno tiver uma dúvida ele não tem a quem consultar [...] Até sugeria que esses treinamentos fossem dados na delegacia pelo delegado titular.” (Entrevistado J)

Ademais, segundos os entrevistados, estes cursos, muitas vezes, são muito descolados da realidade do policial, o que resulta em desestímulo para sua realização. Outro aspecto levantado nos trechos destacados abaixo é a necessidade de realização de treinamentos operacionais com uma maior periodicidade, não obstante a importância do curso de capacitação mensal.

*“Com o sistema Delegacia Legal, hoje você faz as aulas [...] Os treinamentos pelo computador. Como agora esse mês é (curso de) Word básico, intermediário e avançado. Meu computador nem tem Word. Então para que eu tenho que fazer um curso de Word? Agora, se ele colocasse pra fazer um curso, como é, por exemplo, na CORE (Coordenadoria de Recursos Especiais) [...] Enfim, coisas que você vai utilizar no dia a dia do policial. Agora, esses cursos que [...] são ministrados aqui pelo computador, eu não acho que tenha validade [...]” (Entrevistado C)*

*“Sempre. Sempre. Acho que [...] algumas coisas vão se perdendo. Acho que no início a gente recebia [...] não só um treinamento em sala de aula [...] em termos de sistema [...] (mas também) um treinamento fora (da sala de aula) também. De tiro, de abordagem ... [...] Hoje a gente só tem a parte didática. Parte de curso de investigação, de homicídio. Isso é importante. Hoje em dia eles tão disponibilizados na intranet [...] Em casa a gente estuda. Acho isso legal. Mas [...] achava importante também esses cursos fora [...]. Cursos operacionais [...] (cursos de) Tiro, de prática de abordagem [...]” (Entrevistado F)*

*“Sinto. [...] Às vezes ter um intercâmbio maior. Tipo [...] ter mais comparecimento na academia de polícia. Ficar mais ... mais antenado [...]”*

*no que está ocorrendo. [...] Com outras polícias, até de outros países”. (Entrevistado G)*

*“Eu tive curso quando entrei há 16 anos atrás [...] em 90. Depois eu tive em 2000, quando eu fui fazer curso de delegacia legal. 10 anos depois eu fui ter curso de tiro novamente! Depois eu tive [...] em 2002 [...] e o último foi em 2005. Quer dizer, em 16 anos eu fiz 4 vezes (treinamentos): 90, 2000, 2002, 2005. Quatro vezes só! (Entrevistado I)*

Quando perguntados sobre o estímulo para a realização de treinamentos, as falas foram uníssonas em responder que realizam apenas como uma obrigação da função, uma vez que se não o realizarem perderão a gratificação mensal. Como podemos verificar nos trechos abaixo, as causas do desestímulo são diversas: falta de tempo devido à sobrecarga da função; falta de interatividade do curso; falta de professores para dirimição de dúvidas sobre o conteúdo; a inadequação do conteúdo, descolado da rotina policial; os baixos salários, que obrigam aos policiais realizarem trabalhos extras que são dificultados pelos cursos.

*“Bom, não vou mentir. Estimulada, estimulada eu não me sinto. Porque a gente não tem tempo para parar para fazer. Então, assim, o tempo que eu paro para fazer o curso, apesar dele ser interessante, é o tempo que eu estou deixando de investigar, de fazer uma intimação, de trabalhar os meus procedimentos [...] na necessidade da população. Isso é mais importante, apesar de uma coisa complementar a outra. O curso [...] vai complementar o meu trabalho. E isso é um ciclo [...] Motivação, motivação eu não tenho. Acho muito interessante você poder fazer o curso na delegacia, você poder fazer o curso no computador. Mas eu acho que as pessoas, de repente, assimilariam melhor uma aula realmente com professores explicando [...] Porque você pode tirar dúvidas. Então, eu acho que um trabalho de sala de aula [...] eu acho que seria melhor”. (Entrevistado B)*

*Nem um pouco. Porque [...] no computador que eu trabalho aqui na SESOP, nem tem word. Então, para que eu vou fazer um curso que no meu trabalho eu não utilizo? (Entrevistado C)*

*“[...] O estímulo é complicado, né? Acho que já foi um tempo que era vantajoso trabalhar em delegacia legal. Hoje em dia não é mais. [...] Essa gratificação de 500 reais está congelada há 7 anos. [...] Você tem que estudar, tem que fazer o curso, tem que fazer prova. É um gasto que você paga [...] Tem essas coisas que acabam te desestimulando, entendeu? (Entrevistado F)*

*“Não. Só faço porque tenho que fazer a prova. Senão vou perder a minha gratificação, se eu não for lá fazer a prova. O curso é bom, entendeu? Só que é muito longo [...]” (Entrevistado I)*

*“Está faltando melhorar o salário. Esse vai ser o melhor estímulo que eles vão poder dar para o policial. [...] Eu não sei que gratificação é essa da delegacia legal que você desconta imposto de renda. Então é salário, não é*

*gratificação [...] Você vê uma gratificação pra você estudar, a título de bônus, mas eu não consigo entender a lei”. (Entrevistado H)*

*“Não. Hoje, com 24 anos na policia, não vejo estímulo nenhum no Policial em fazer. Porque ele não está tendo retorno. Ele está desestimulado. Os cursos [...] são feitos por obrigação. Faz-se por obrigação”. (Entrevistado O)*

#### **4.2.4.5 Categoria E – reconhecimento do policial pela sua instituição e pela sociedade**

Os indivíduos permanecem a maior parte de suas vidas no trabalho, o que requer uma estreita identidade pessoal com a profissão. Porém, para o desenvolvimento ótimo de suas atividades, esses indivíduos necessitam do reconhecimento de sua importância na organização e na sociedade. Segundo Dejours (*apud* MINAYO, 1999), o reconhecimento é uma reivindicação central para os que trabalham, e quando é percebido o reconhecimento social a missão pode ser desenvolvida com mais empenho e motivação, enfrentando os problemas inerentes à profissão. Nesta categoria buscou-se perceber se o policial se sente um profissional reconhecido pela sua instituição e pela sociedade, estimulado em desenvolver o seu trabalho.

Na análise do conteúdo das entrevistas pôde-se inferir que os policiais internalizam sua missão institucional, ao explicitarem constantemente o seu papel de polícia judiciária e sua importância no sistema de segurança pública, porém não se sentem valorizados pela sua organização. Os argumentos são polarizados no não reconhecimento financeiro, referindo-se aos baixos salários; porém, perpassam por questões organizacionais internas, principalmente relacionadas ao reduzido quantitativo de policiais e a conseqüente sobrecarga de trabalho, o que causa frustração aos policiais devido às dificuldades de realização de investigações, se sentido muitas vezes subutilizados em suas potencialidades. O desestímulo fica evidente nas falas dos policiais quando muitos deles externam que estão buscando novas profissões. Alguns policiais citaram ainda a falta de atividades de lazer e infra-estrutura inadequada de suporte à saúde como grandes problemas.

*“Às vezes você se [...] se decepciona um pouco [...] Reconhecido, acho que não [...] Falta um apoio [...] financeiro e, principalmente, acho que psicológico [...] Eu vou dizer que eu já consegui atendimento psicológico na*

*Polícia Civil ... mas é difícil você conseguir [...] Falta um lazer, uma integração até entre os colegas.” (Entrevistado A)*

*“Não. Tanto é que o meu objetivo, o que eu faço todos os dias, fora trabalho, é estudar pra sair da instituição. Eu e várias pessoas do meu concurso temos esse objetivo [...] Eu entrei com uma visão, certo que eu queria ser policial. Hoje eu não quero [...] Claro, enquanto eu estou aqui eu desenvolvo o meu trabalho com muita vontade, gosto. Não permito que ninguém fale mal, entendeu? Mais eu mesma, não quero continuar na instituição porque não me vejo reconhecida”. (Entrevistado C)*

*“Olha, reconhecido, vamos assim dizer, eu não sei bem [...] Mas eu acho que o verdadeiro estímulo mesmo para um profissional, para um policial, é o padrão de vencimento. Esse é o verdadeiro estímulo [...] Esse, infelizmente, a administração pública não tem contribuído muito. Porque nós estamos desde muitos anos sem nenhum aumento. É uma profissão, uma atividade perigosa. Porque nem sempre voltamos para casa, né?”. (Entrevistado D)*

*“Com certeza não. Desenvolvo (o trabalho) porque gosto, realmente, de ‘fazer polícia’. Estimulado, nem um pouco [...] Você vai ao prédio da Chefia de Polícia e tem um monte de gente lá. Tem delegado ... tem muitos deles que não trabalham [...] A Polícia Civil tem um número reduzido de policiais [...] (e) ainda perde funcionários para outros órgãos. Tem gente à disposição da Assembléia. [...] Desestimula. Não tem como você não se desestimular. Você pega um plantão aqui [...], faz de 10 a 15 Registros. Você vai investigar o que? [...] Eu gosto de investigar [...], mas não dá pra investigar. Hoje em dia a gente acaba priorizando as coisas que você acha mais importante em detrimento das outras [...] Como é que você vai se sentir valorizado? Não tem como, entendeu?” (Entrevistado F)*

*“[...] você não é estimulado. Você quando faz, faz porque é sua obrigação. Eu acho que até um cachorro gosta de ser estimulado. Gosta de carinho. Eu acho que devia ter programas de incentivo. Premiar, como tem outras empresas que o fazem. Destaque do mês, fulano de tal. Dar um presente, dar uma gravata, dar um livro [...] você elogiar [...] Quantas prisões em flagrante eu já fiz? Eu nunca recebi um elogio [...] você não é reconhecido, você não é elogiado”. (Entrevistado H)*

*“Reconhecido, em hipótese alguma, devido às condições financeiras [...] O salário é péssimo [...] principalmente por hoje ser exigido o terceiro grau deveríamos receber um salário condizente [...]” (Entrevistado M)*

*“Acho que [...] nós trabalhamos e damos os resultados. [...] acho que a população ainda tem uma certa ilusão com o policial. É a mesma coisa eu digo pra você chega com um problema: você quer ser bem atendida, ambiente refrigerado, beber água gelada [...] ou o seu problema resolvido? [...] Ou você quer ser mal atendida e ter o seu problema resolvido? [...] Hoje há uma [...] aparência. A delegacia legal, ela é boa, é importante [...] Só que [...] o efetivo hoje na delegacia legal é reduzido e desmotivado. Eu estou há 24 anos na polícia, [...] e eu nunca vi o desânimo do Policial [...] Eu vejo policiais com 5 anos que só querem sair da polícia [...]” (Entrevistado O)*

*“Não [...] Tenho mais potencial [...] do que fazer (somente) registros de ocorrência. E mais: falta [...] hoje em dia seres humanos (policiais) [...] (A falta) de policiais que impede que a gente faça o que a delegacia legal se propõe a fazer, que é chegar ao local do crime e constatar se houve ou não houve o fato. Aqui a gente faz apenas [...] registro. E fazer registro só não resolve. Você tem que ir ao local, certificar o que aconteceu entendeu? [...] Está faltando é gente [...] Não tem tempo pra investigar, que é o trabalho necessário.” (Entrevistado N)*

*“[...] Nós policiais estamos passando por um problema. Acho que toda a classe de servidores do Estado. Há muito tempo que a gente não tem um aumento [...] Talvez só isso que esteja faltando hoje para o policial ter um estímulo. E estender aos policiais que trabalham em delegacia tradicional, delegacias que não tem os mínimos recursos de trabalho, a gratificação que nós ganhamos na delegacia legal. Eles estão em uma condição pior [...] que a nossa e ganham menos que a gente. [...] Quem trabalha em delegacia legal vê o governo do Estado e a cúpula da Polícia Civil empenhados em melhorar realmente a condição de trabalho policial. [...] Esperamos [...] que o governo seja justo [...] (São) 5 ou 6 anos sem aumento”. (Entrevistado J)*

Pesquisa realizada por Minayo (2003) com policiais civis do Estado do Rio de Janeiro revelou suas opiniões unânimes em perceber o ajuizamento negativo de seu trabalho pela sociedade. O resgate da auto-estima policial e de sua imagem institucional é um dos objetivos centrais do Programa Delegacia Legal. Desta forma, foi perguntada a opinião do policial sobre a contribuição do Programa para a construção de uma melhor imagem da polícia civil frente à sociedade. Nas transcrições abaixo pode-se perceber a consensualidade dos discursos sobre a grande importância do Programa para a Polícia Civil, o que, na visão dos entrevistados, vem reduzindo a subnotificação de crimes devido a adequação da estrutura física proporcionada.

*“Com certeza. Não tem uma pessoa que chegue na delegacia que não elogie as instalações. Então a pessoa fala: ‘Nossa, como mudou! Como está diferente! Como está melhor’. Elogia tanto a estrutura física, como [...] o melhor nível dos policiais. O atendimento inclusive [...] das pessoas do balcão. Desse primeiro atendimento que não tinha antigamente. Então, o trabalho ficou mais humano agora. É uma coisa que ... tem que ser alimentada, tem que ser ... semeada todo dia [...]” (Entrevistado B)*

*“É. Para o cidadão é maravilhoso entrar aqui na delegacia e ver tudo assim bonitinho, ar condicionado, água gelada [...] um atendimento [...] sistemático. (A retirada) daarceragem [...] O cidadão [...] tinha uma imagem ruim, que ficava com medo de ir à delegacia. Eu acho que até transmitia isso também para o policial [...] Criminosos dentro da delegacia*



*[...] Eu acho que para a sociedade ... mudou muito ... a visão da Polícia Civil [...] (Entrevistado A)*

*“Correto. Com certeza. [...] a população deve ter percebido que ficou uma delegacia mais transparente, mais humanizada e as pessoas mais bem preparadas para dar informações para a população. Acredito que tenha contribuído muito ... para a melhoria da imagem da polícia junto a sociedade”. (Entrevistado G)*

*“Melhorou. [...] As pessoas estão vindo mais registrar. Porque antes sentiam medo. Daquele prédio... o policial lá, grosso. Ainda tem gente assim. A polícia triplicou o numero de R.O.s [...] A pessoa se sentiu mais [...] acredita um pouco mais na polícia. (Entrevistado I)*

*“Olha. Melhorar, sim. [...] Eu espero que continue contribuindo muito mais. O ambiente melhorou. É aquele negócio, as pessoas tinham medo de entrar numa delegacia. Até hoje as pessoas falam: ‘Nunca entrei numa delegacia por medo’. Era um ambiente escuro ... Era um ambiente sujo. Hoje é essa claridade, essa coisa linda que você tem aqui. Uma coisa muito mais transparente. [...] São divisórias com vidro, então você vê tudo. É dar transparência ao trabalho, é o que se busca [...] Você quer que as pessoas não tenham aquela imagem de obscuridade. [...] Procuro tratar as pessoas com respeito, porque eu acho que é o primordial. Seja do rico, seja do pobre, não interessa. Acho que tem que sentar aqui e ser bem tratado. Se ele vem com um problema, ele tem que ser amparado, não criar um outro problema pra ele. Porque as pessoas que são policiais, não pensam nisso e são truculentas. As pessoas não querem truculência [...] Para você ver como é que a coisa é muito psicológica, de você ouvir, parar, escutar. As pessoas, às vezes, trazem presentes. Eu não aceito [...] Esse é o grande reconhecimento. Reconhecimento que vem da população que você atende. Mas a casa (a polícia) mesmo, ela não dá o reconhecimento devido” [...] (Entrevistado H)*

Entretanto, a despeito da importância do Programa, a necessidade de ajustes foi manifestada pelos entrevistados, de forma a otimizar os resultados já alcançados. Nas suas opiniões, o problema da lentidão do sistema pode anular os benefícios proporcionados ao cidadão, devido a grande dificuldade para realização dos registros de ocorrência.

*“[...] acho que a idéia da Delegacia Legal é muito boa [...] De imediato, isso traz uma imagem melhor para a polícia. Só que a partir do momento que o sistema é falho, como ele é, gera insatisfação. Por exemplo: eu venho à delegacia fazer um registro de ocorrência, eu espero, por causa do sistema, 4 horas pra fazer o meu registro, às vezes mais, dependendo da delegacia, então eu me torno insatisfeito. Então aí, a imagem que seria positiva, de boca em boca, vai fica negativa. Então, por isso que eu acho que a idéia é boa [...] mas o resultado prático não esta sendo mais tão bom.” (Entrevistado C)*

*“Com [...] pequenas ‘correções’ [...], sim. Hoje o cidadão comum [...] procura mais a delegacia legal do que a delegacia tradicional. Até pelo*

*próprio ambiente que acolhe ele. São 10 horas da noite, você é assaltada na rua. Você não vai entrar em uma delegacia tradicional, não é? Com lâmpada apagada, tudo escuro, com carceragem [...] você não vai! Você vai no dia seguinte, não é? Na delegacia legal você tem tudo iluminado, um melhor ambiente. Muito melhor realmente. [...] Não resta dúvida que a polícia melhorou muito a sua imagem. E com as críticas que nós, que estamos todo dia na delegacia legal, escutamos do cidadão [...] fazer alguns acertos no plano para diminuir a morosidade [...] para que aquele cidadão que chega na delegacia legal olhe a boa aparência da polícia, e não (o tempo) [...] que levou [...] para fazer o registro”. (Entrevistado J)*

Na próxima seção será analisada a pesquisa realizada no entorno das delegacias, a fim de perceber a opinião dos cidadãos em relação ao Programa Delegacia Legal.

#### **4.2.5 Análise das entrevistas: percepção dos cidadãos que vivem no entorno das delegacias em relação ao Programa Delegacia Legal**

A seguir serão analisadas as pesquisas qualitativas realizadas com moradores do entorno de três delegacias legais, a partir da categorização anteriormente apresentada.

- Tijuca (19ª DP – Tijuca) – Entrevistados A, B, C, D e E;
- Niterói (78ª DP – Fonseca) – Entrevistados F, G, H, I e J;
- Centro (5ª DP – Lapa) – Entrevistados K, L, M, N e O.

##### **4.2.5.1 Categoria A – conhecimento do papel da polícia na sociedade e das características do Programa Delegacia Legal.**

Conforme citado anteriormente, devido o caráter intersetorial necessário aos processos de formulação e implantação de políticas públicas de segurança, compreender o contexto das comunidades, sua história e cultura, torna-se fundamentalmente importante. O Programa Delegacia Legal tem o cidadão como um dos seus focos principais, com a implementação de diversas mudanças que impactam diretamente o entorno da unidade policial inserida neste modelo. Contudo, torna-se imperioso compreender se esse impacto é percebido pela comunidade, e se realmente trouxe, na opinião do cidadão, mudanças significativas para o local onde vive. Desta forma, nesta categoria buscou-se analisar conhecimento do cidadão em

relação ao papel da polícia na sociedade e às características do Programa Delegacia Legal, além de verificar suas opiniões sobre o grau de atratividade do novo modelo de delegacia.

A primeira pergunta buscou avaliar o conhecimento do cidadão em relação às atribuições das polícias civil e militar. Nenhum dos entrevistados soube responder, espontaneamente, qual é o papel de cada polícia, além de não terem conhecimento sobre qual das instituições atua em uma delegacia. Essa confusão de atribuições na prática social de ambas as corporações já foi sinalizada por diversos autores, o que leva, em muitos momentos, a definição de imagens e símbolos que prejudicam a relação entre as polícias e a sociedade (MINAYO, 2003).

*“[...] Atualmente as duas não estão lá muito boas não. Por que a diferença de uma pra outra, não tem diferença. Porque todas as duas são para guarnecer o município, o estado e o bairro, e isso eu não vejo em lugar nenhum. Senão não haveria tanta ‘bandidagem’ por aí”. (Entrevistado L)*

Quando questionados sobre as diferenças entre as delegacias legal e convencional, a grande maioria dos entrevistados reconheceu diferenças entre elas, e suas respostas convergiram na retirada dos presos como a mudança de maior impacto implementada pelo Programa. A permanência de presos era percebida como um fator de grande risco para o entorno, o que trazia grande insegurança e medo aos seus moradores.

*“A diferença que eu tenho é justamente essa, de não ter mais preso [...] Era um fator que era arriscado [...] antigamente [...] via-se fuga. Ali o pessoal, inclusive, pulava para esse condomínio aqui do lado e fugia aqui. Passava no meu portão aqui [...] Fora que muitas vezes [...] as mulheres do pessoal que era preso [...] fazia protesto ali na frente [...] Isso tudo acabou [...] há alguns anos atrás [...] tiveram fugas, né? [...] bandidos que iam lá [...] resgatar os presos [...] Como teve um caso que, até hoje não esqueço, os caras (bandidos) jogaram um caminhão em uma delegacia [...] para resgatar o preso [...]” (Entrevistado A)*

*“[...] as antigas (delegacias) eram depósitos de presos. Sendo que as (delegacias) de hoje, delegacia legal, não tem mais presos”. (Entrevistado B)*

*“[...] a delegacia legal ela é [...] para atender o público [...] não é aquela coisa agressiva igual a antigamente que [...] tinha prisioneiros. Você chegava na delegacia [...] era aquele constrangimento. Eu já visitei a delegacia também como era antigamente e era uma coisa horrível [...] Agora, hoje em dia, é bem melhor”. (Entrevistado C)*

Percebe-se em alguns trechos selecionados que a dimensão estética, a informatização e as mudanças no atendimento também são identificadas como benéficas para a sociedade, harmonizando as unidades policiais com seu entorno e proporcionando um atendimento mais eficaz e humanizado para o cidadão.

*“[...] a apresentação ficou bem melhor do que antigamente. Antigamente [...] era aquela coisa desleixada. Você passava ali via tudo caindo. Agora não. Agora até que está bonitinho”. (Entrevistado A)*

*“[...] a delegacia legal acabou com as carceragens. Devido a isso ela ficou mais [...] menos perigosa do que a convencional [...] o povo pode se sentir mais seguro com elas [...] Na estrutura do prédio também parece uma coisa bem melhor”. (Entrevistado K)*

*“[...] a delegacia legal é mais moderna. Convive mais com o público [...] A antiga (delegacia) convivía mais com os presos [...] era muito diferente de hoje. Hoje [...] já atende o público melhor”. (Entrevistado D)*

*“[...] creio que (a delegacia legal) deva ser mais baseada na tecnologia [...] agora está tudo computadorizado, mais rápido. Mais fácil de chegar às coisas”. (Entrevistado O)*

Segundo a fala de grande parte dos entrevistados, o novo desenho arquitetônico das delegacias é mais atraente para o cidadão, o que pode resultar na diminuição da subnotificação de crimes, aumentando a confiança da população em relação aos serviços policiais.

*“... antigamente tinha medo de ir numa delegacia porque era aquele negócio obscuro ... Parecia um castelo do ‘Frankenstein’ que você entrava (e) ... ficava assustado... Você... ficava coagido em registrar queixa ... melhorou bastante.” (Entrevistado A)*

*“Sim, sem dúvida. Quanto ao ambiente físico ... Quanto ao aspecto da delegacia, realmente. Torna-se mais confiável, ‘né’? Mais apresentável a delegacia”. (Entrevistado B)*

*“... o público que visita a delegacia ... se sente mais seguro ... (A delegacia) é mais confortável.” (Entrevistado D)*

#### 4.2.5.2 Categoria B – sensação de segurança antes e após o Programa Delegacia Legal

Na atual conjuntura a violência permeia indiscriminadamente todas as classes, assim como a sensação de insegurança, potencializadas pelo papel da mídia na sociedade. Viver próximo à uma delegacia ou à um batalhão da Polícia Militar pode minimizar essa sensação de insegurança, e nesta categoria procurou-se analisar se essa tese pode ser corroborada e se esse sentimento alterou-se com o advento do Programa Delegacia Legal.

Ao analisar o conteúdo do discurso dos cidadãos, percebe-se que as respostas são divergentes sobre o sentimento de segurança por residir próximo à uma delegacia policial. Como pode-se notar nos trechos selecionados abaixo, alguns entrevistados responderam que apenas após a introdução do Programa Delegacia Legal se sentiram mais seguros, referindo-se mais uma vez a retirada dos presos como fato de grande relevância. Entretanto, é possível inferir que muitos entrevistados se sentem inseguros por viverem próximos à uma delegacia, devido à desconfiança em relação aos policiais e aos ataques já sofridos por bandidos em unidades policiais no Rio de Janeiro e, mais recentemente, em São Paulo, destacando assim, mais uma vez, o papel da mídia neste sentimento.

*“[...] agora que transformou em uma delegacia legal, que não tem mais presos [...] ficou bem melhor do que era antigamente”. (Entrevistado A)*

*“Sim, bem melhor. Antigamente tinha até preso. Quando fugiam da delegacia correndo aqui pelo meio da rua [...] fugiam, roubavam carro aqui na rua. Hoje em dia não tem mais nada disso. Melhorou muito”. (Entrevistado C)*

*“Depende. Hoje em dia acho que isso não está garantindo muita segurança, não. Acho que a violência [...] os bandidos estão desafiando cada vez mais e acho que isso pode até ser instigante pra eles”. (Entrevistado F)*

*“Eu acho que não. Acho que é mais difícil por ter que conviver com um monte de gente entrando e saindo. Gente que cometeu crime! E a insegurança de [...] sofrer um atentado na delegacia, com essa onda de crimes contra a polícia. Então eu acho que é ainda pior”. (Entrevistado G)*

*“[...] eu acho que não é sinal de segurança você morar perto de uma delegacia. Acho que às vezes, muito pelo contrário [...], você corre um pouco mais de risco [...] Acho que isso pode até gerar um pouco de perigo pra pessoa”. (Entrevistado H)*

*“(Não me sinto mais seguro). Porque a polícia, para mim, não é nenhuma garantia de segurança”. (Entrevistado I)*

*“[...] Nos dias de hoje, às vezes, é até pior morar perto de uma delegacia. (Entrevistado J)”*

Contudo, ao serem questionados sobre em qual modelo de delegacia se sentiriam mais seguros em realizar um registro de ocorrência as respostas foram, em sua maioria, que seria em uma delegacia legal. Apenas um entrevistado respondeu que era indiferente o ambiente de uma delegacia, importando para ele os resultados alcançados.

*“[...] você até se sente bem (em uma delegacia legal) [...], entre aspas, né? Você se sente bem porque a aparência é boa [...] você [...] já está em um lugar onde não é bom, e ainda tem uma aparência ruim! [...] Ai tu vai chegar lá? [...] você já entra coagido. Você já chega ali e fica com medo [...] é o famoso ‘deixa pra lá’. Dá as costas e vai embora. [...] o uniforme não é mais aquele negócio que os caras andam de colete civil, com emblema pendurado [...] já é outra aparência [...] Você já se sente mais à vontade. (Entrevistado A)*

*“Sim a princípio a sensação que deixa é [...] essa (positiva). (Na) delegacia legal a gente se sente realmente mais seguro [...]”. (Entrevistado B)*

*“[...] É muito melhor a [...] delegacia legal que a antiga. Tinha mais ... uma certa burocracia [...] era mais ... Se perdia mais tempo para ser atendido. (Entrevistado D)*

*“Para mim é indiferente. O que vai me importar é o resultado [...] é o que eles têm pra oferecer pra resolução do meu problema”. (Entrevistado I).*

Nos trechos destacados a seguir, nota-se na fala de alguns entrevistados a esperança nas mudanças propostas pelo Programa como um meio de melhorar a atuação policial. No entanto, em suas opiniões, essas mudanças ainda não refletiram em resultados significativos para a sociedade. Outros cidadãos dizem não acreditar mais nas instituições policiais, permanecendo a imagem de corrupção e despreparo dos policiais.

*“[...] isso (Programa Delegacia Legal) facilita bastante mesmo, agora vamos ver se funciona?”. (Entrevistado A)*

*“Esse trabalho (Programa Delegacia Legal) sim, veio mudar. Mas só internamente. Dentro da delegacia. Porque na rua [...] A Delegacia Legal, a princípio, ficou [...] ficou muito bonita internamente. O serviço interno ficou muito bom, porém, na rua [...] deixa [...] muito a desejar. Quer dizer, a polícia civil, na rua podia ser mais eficiente [...] do que está sendo”. (Entrevistado B)*

*“[...] pode melhorar [...] melhoramento os treinamentos [...] (O policial) ainda não está preparado para assumir o compromisso com o público. Então é preciso mais um bom preparo para ele conviver com o público.” (Entrevistado D)*

*Acho que a proposta, enfim, é razoável [...] você se sente mais seguro de ir em uma delegacia que não [...] tenha presos [...] (que tenha) outro tipo de atendimento [...] Isso facilita que alguns crimes sejam denunciados, facilita que [...] as pessoas se sintam mais [...] parte daquilo ali [...] Mais ainda tem algumas coisas que precisam melhorar [...] (A) imagem da polícia [...] acho que não nos deixa à vontade [...] não nos deixa seguro. Você acha que todo mundo ali dentro é suscetível de [...] estar participando de algum crime, de ser corrupto [...] Eu não sei até que ponto a Delegacia Legal melhora a própria imagem [...] da corporação [...] (para mim) o grande problema [...]” (Entrevistado G)*

*“Ainda não percebi diferença nenhuma [...] Se eles fizeram no intuito de melhorar, eu até agora não vi melhora nenhuma. (Entrevistado H)*

*“[...] acho que não está mudando nada. É tudo a mesma corrupção, é tudo a mesma coisa”. (Entrevistado M)*

#### **4.2.5.3 Categoria C – integração entre a sociedade e a polícia**

Segundo Frühling (*apud* SALAMANCA, 2004, p.7),

*a relação entre polícia e comunidade se transformou em uma orientação crescentemente aceita no trabalho policial, devido ao fortalecimento de políticas de segurança cidadã que apontam para a resolução de problemas na esfera local, a descentralização dos serviços policiais com uma maior interação com a comunidade e uma entrega transparente de informações sobre a gestão e os resultados policiais.*

O Programa Delegacia Legal busca essa aproximação do cidadão, e para a sua efetivação foi incluído no escopo do projeto um pequeno auditório destinado à integração com a comunidade, munida de cadeiras e recursos audiovisuais, para realização de debates sobre segurança e apresentação de resultados para a comunidade. Desta forma, esta categoria visa avaliar o grau de integração da delegacia com a comunidade resultante da implementação do Programa, analisando se o cidadão conheceu a delegacia localizada próxima à sua residência à convite do delegado da unidade.

Dos quinze cidadãos entrevistados, apenas dois haviam visitado uma delegacia legal à convite do delegado para conhecer as instalações e o trabalho que estava sendo realizado.

Estas respostas demonstram o insulamento das unidades policiais em relação ao seu entorno, se privando de utilizar um importante instrumento para o trabalho policial e anulando um dos principais esforços do Programa. Os problemas de transparência e prestação de contas já haviam sido sinalizados na pesquisa realizada pela Altus Global Alliance em 2006, pesquisa esta anteriormente citada neste trabalho.

*“Não. Não conheço nenhum delegado, não conheço ninguém da polícia. Só vejo assim de fora ... quando passo e vejo eles trabalhando ... Mas ... não fui apresentado ... Nada ...”. (Entrevistado N)*

#### **4.2.5.4 Categoria D – confiança na instituição policial.**

Segundo pesquisa realizada em 2005 pelo IBOPE, 70% dos entrevistados no Estado do Rio de Janeiro disseram não confiar na polícia. O Programa Delegacia Legal tem como uma de suas metas o restabelecimento da confiança e o resgate da imagem da Polícia Civil Fluminense. A última categoria elaborada busca perceber se essa relação de confiança foi restabelecida, ou, até mesmo, ampliada.

A primeira pergunta realizada foi sobre a percepção que o entrevistado tem de uma delegacia, e se ela havia mudado com a implementação do Programa Delegacia Legal. Percebe-se na fala de grande parcela dos entrevistados que as mudanças introduzidas pelo Programa levou a mudar a percepção do cidadão em relação à delegacia e, conseqüentemente, à polícia, ressaltando sempre as alterações estéticas estabelecidas. O novo ambiente e a nova apresentação dos policiais foram os aspectos mais lembrados.

*“[...] Mudou pelo aspecto. Mudou o conceito [...] a pessoa se acha mais segura [...] (E) mais confiável. Pelas pessoas que estão trabalhando [...] É um outro ambiente [...] Mais social”. (Entrevistado B)*

*“Ah, mudou sim [...] mudou [...] por tudo que de melhor que tem lá [...] Informatização, balcão ... Ficou tudo bem melhor para atender as pessoas”. (Entrevistado C)*

*“Ah, mudou! Mudou bastante [...] Mudou para melhor. Porque antes não tinha essa disciplina que tem hoje [...] hoje tem mais respeito.” (Entrevistado D)*



Entretanto, nota-se nos trechos selecionados abaixo a permanência da antiga visão das delegacias: um ambiente onde prevalecem as relações personalistas e corruptíveis, um local temido a ser utilizado em última instância, e não como uma plataforma de serviço ao cidadão e à comunidade. A dimensão estética é a única mudança percebida por estes entrevistados, afirmando que o Programa Delegacia Legal não trouxe melhorias substanciais para a resolução do problema da violência. Permanece assim o medo e a desconfiança da instituição policial, exacerbada pela mídia que amplifica o problema da violência junto à sociedade, como pode ser verificado na fala do entrevistado I.

*“Ah, não é muito boa não. Acho que eu só iria em uma delegacia [...] em último caso [...] a gente sempre tem a impressão assim ... De que é um lugar [...] sempre cheio. Sempre com ... Como se fosse um hospital público, sabe? Só vai quando você tiver morrendo! [...] Eu acho que melhorou um pouco [...] é uma delegacia mais bonitinha fisicamente [...] Enfim, acho que deu uma [...] melhorada, [...] mas não [...] substancialmente.” (Entrevistado G)*

*“Bom, eu como eu nunca visitei uma delegacia [...] a minha visão é [...] a passada pela mídia [...] geralmente não é muito boa”. (Entrevistado I)*

*“Delegacia é tudo a mesma coisa, né? Tem os mesmos policiais. Tanta faz a nova delegacia legal quanto a antiga. Continua a mesma coisa.” (Entrevistado M)*

Uma nova pergunta foi realizada a fim de mensurar a confiança do cidadão em relação ao policial civil de seu bairro. As respostas foram divergentes, porém centralizadas na questão do distanciamento dos policiais em relação à comunidade. Muitas vezes, o policial foi citado como um mal necessário, demonstrando o total descrédito neste importante ator social.

*“[...] eu não conheço nenhum (policial) de lá. [...] eu conheço um PM [...] mas civil, nenhum [...] a confiança, então, [...] fica abalada! [...] você não sabe quem é quem. Eles não vêm ... eles não se apresentam [...]” (Entrevistado A)*

*“Sim confio, confio. Ruim com eles, pior sem eles”. (Entrevistado B)*

*“Eu não confio não. Em polícia nenhuma.” (Entrevistado G)*

*“Olha, confio desconfiando [...] cada dia que passa a gente vê mais [...] e mais vezes na televisão ... casos de policiais corruptos. Acho que a gente tem que ficar com os olhos abertos, se tratando disso”. (Entrevistado H)*

Esse capítulo tratou da análise de conteúdo do material empírico obtido com a realização de quinze entrevistas junto a policiais civis e cidadãos residentes no entorno das delegacias policiais, selecionados segundo metodologia explicitada anteriormente. Cada pesquisa foi analisada separadamente e então agrupada em categorias já mencionadas. O capítulo seguinte trata da análise da pesquisa quantitativa, que utilizou como insumo todo o material levantado na pesquisa qualitativa para a formatação dos questionários, questionários estes aplicados em quinze unidades policiais e em seus respectivos entornos.

## 5 PESQUISA QUANTITATIVA: PERCEPÇÃO DO PROGRAMA DELEGACIA LEGAL PELOS POLICIAIS E PELO ENTORNO SOCIAL.

A pesquisa quantitativa foi realizada em quinze unidades localizadas na região metropolitana, e a construção de seu questionário foi baseado nas entrevistas realizadas na pesquisa qualitativa. O objetivo do estudo é verificar empiricamente a visão dos policiais e cidadãos em relação ao Programa Delegacia Legal, a fim de testar a hipótese de que o Programa trouxe benefícios percebidos pelos policiais que atuam nas unidades policiais que nele estão inseridas e pela população que habita no entorno destas unidades, não obstante o alarde sobre a violência no Estado.

A seleção das unidades policiais para a aplicação dos questionários obedeceu a critérios de relevância das unidades em relação ao número de registros de ocorrência e efetivo policial na Região Metropolitana, centralizando a escolha em duas regiões do Município do Rio de Janeiro – zona norte e centro - e os municípios de Niterói e São Gonçalo. As unidades as quais foram realizadas as entrevistas foram retiradas desta amostra, e as regiões das 15 delegacias selecionadas para a aplicação do questionário concentram 21% dos registros de ocorrência<sup>26</sup> da Região (Tabela 2).

Os questionários foram aplicados nos meses de abril e maio de 2007, sendo 201 nas delegacias e 242 no entorno destas unidades. Conforme afirma Hair (2005), o tamanho da amostra deve ser, pelo menos, cinco vezes mais observações que o número de variáveis a serem analisadas, e o tamanho mais indicado seria na proporção de dez para um.

Para o tratamento dos dados serão utilizados dois métodos de análise: a **fatorial e a descritiva**. A **análise fatorial** é uma técnica multivariada que simplifica a compreensão dos dados, sintetizando em um número menor de variáveis ou fatores as inúmeras informações oriundas de um grande número de variáveis, identificando relações latentes e combinando variáveis em alguns fatores. Ela possibilita o exame das relações subjacentes dessas variáveis e sua combinação em um conjunto menor de fatores compostos (HAIR & JOSEPH, 2005). Já a **descritiva** é um tipo de análise conclusiva, que tem como principal objetivo a apresentação

---

<sup>26</sup> Boletim ISP Janeiro de 2007.

de resultados de delineamentos experimentais. Optou-se pela utilização do SPSS, pois ele pareceu ser o software mais apropriado para a análise proposta.

Tabela 2 – Unidades policiais selecionadas para aplicação de questionários.

<b>Delegacias</b>	<b>Nº de Policiais<sup>1</sup></b>	<b>Nº R.O.'s<sup>2</sup></b>	<b>% Região Metropol.</b>	<b>AISP</b>
6ª DP - Cidade Nova	52	525	1,33%	1
7ª DP - Santa Teresa	30	175	0,44%	1
17ª DP - São Cristóvão	48	587	1,48%	4
18ª DP - Praça da Bandeira	43	500	1,26%	6
20ª DP - Vila Isabel	51	673	1,70%	6
21ª DP - Bonsucesso	70	965	2,44%	22
22ª DP - Penha	60	830	2,10%	16
23ª DP - Méier	39	671	1,70%	3
25ª DP - Engenho Novo	39	494	1,25%	3
26ª DP - Todos os Santos	41	410	1,04%	3
44ª DP - Inhaúma	41	543	1,37%	3
73ª DP - Neves	37	447	1,13%	7
74ª DP - Alcântara	49	828	2,09%	7
77ª DP - Icarai	38	528	1,33%	12
79ª DP - Jurujuba	24	179	0,45%	12
	<b>662</b>	<b>8.355</b>	<b>21,11 %</b>	-
Total de policiais Região Metropolitana <sup>1</sup> :		<b>2.332</b>		
Total R.O.'s Região Metropolitana <sup>2</sup> :		<b>39.584</b>		
Legenda: R.O. = Registro de Ocorrência				
AISP = Área Integrada de Segurança Pública				

Fonte: Elaborada pelo autor

O questionário dos policiais foi construído com 21 (vinte e uma) perguntas acerca das mudanças implementadas pelo Programa Delegacia Legal, a fim de verificar a sua percepção em relação às seguintes áreas: **mudanças na estrutura organizacional e de processos; recursos materiais e tecnológicos disponíveis; treinamento e desenvolvimento; reconhecimento profissional; e imagem da polícia civil.** Grande parte das perguntas – 16 (dezesseis) – foram mensuradas por escalas de 5 pontos (0 – Nada; 4 – Muito), e 8 (oito) delas

foram tratadas a partir da análise fatorial. As demais foram analisadas descritivamente e apresentam, com exceção da décima sexta<sup>27</sup>, as seguintes escalas:

- Pergunta XI e XX: 0– não; 1– sim;
- Pergunta XIII: 0– nada me motiva; 1– o delegado; 2– gratificação mensal; 3– aprimoramento do meu trabalho; 4– desenvolvimento profissional (crescer na carreira);
- Pergunta XIV: 0– 00-02 anos; 1– 03-05 anos; 2– 06-08 anos; 3– 09-10 anos; 4– mais de 10 anos.

O questionário aplicado junto aos cidadãos também foi constituído de 21 (vinte e uma) perguntas acerca das mudanças implementadas pelo Programa, a fim de verificar sua percepção em relação às seguintes áreas: **sensação de segurança; integração polícia-comunidade; grau de importância do Programa Delegacia Legal; mudanças percebidas; e imagem da polícia.** Grande parte das perguntas – 14 (quatorze) – foram mensuradas por escalas de 2 pontos (0– Não; 1– Sim), e as demais, com a exceção da décima primeira, utilizaram as seguintes escalas:

- Pergunta XV: 0 – nada; 4 – muito (escala de 5 pontos);
- Pergunta XVI e XVII: 0– nenhuma; 1– muito negativa; 2– negativa; 3– razoavelmente positiva; 4– muito positiva;
- Pergunta XVIII: 0– nada importante; 1– pouco importante; 2– razoavelmente importante; 3– importante; 4– muito importante;
- Pergunta XIX: 0– muito baixo; 1– baixo; 2– médio; 3– alto; 4– muito alto;
- Pergunta XXI: 0– não me sinto seguro em realizar qualquer registro em uma delegacia; 1– indiferente; 2– não; 3– sim.

Em relação às dificuldades enfrentadas na aplicação dos questionários para os policiais, podemos citar como a mais relevante a organização informal de diversas delegacias em policiais de expediente, que atuam diariamente nas delegacias, e plantonistas, que fazem

---

<sup>27</sup> A 16ª pergunta do questionário dos policiais, assim como a 11ª do questionário do entorno, pontuou todas as mudanças implementadas pelo Programa, solicitando posteriormente suas opiniões sobre qual dessas mudanças foi a mais importante na visão do policial e na do cidadão.

investigação dos casos nas ruas, acarretando em uma restrição da amostra pesquisada, uma vez que grande parte dos policiais estava nas unidades em todos os dias de aplicação dos questionários, enquanto que os demais se apresentavam apenas 72 horas após os seus plantões. Outro grande problema enfrentado foi o diminuto efetivo policial nas delegacias aos finais de semana, o que acarretou dificuldades na coleta de dados com o preenchimento de poucos questionários.

Dificuldades pontuais ocorreram na 6ª DP, localizada na Cidade Nova, centro do Rio de Janeiro, e na 17ª DP, localizada em São Cristóvão, zona norte da cidade. Na primeira o delegado titular não autorizou a realização do segundo dia de pesquisa, reduzindo o número total de questionários respondidos nesta delegacia. Já na 17ª DP a ocorrência de um fato grave mobilizou grande parte do efetivo policial para a ocorrência, também prejudicando a aplicação de questionários. Diversos policiais se recusaram a preencher os questionários por estarem em horário de trabalho, alegando prejuízo no desenvolvimento de suas funções, e outros se recusaram sem maiores explicações, totalizando 7% do efetivo encontrado nas unidades.

Já na pesquisa do entorno da delegacia, a dificuldade foi persuadir o cidadão sobre a importância da pesquisa, uma vez que se sentiam ameaçados em responder e sofrer represálias por viverem próximos às delegacias. Desta forma, os entrevistados foram informados sobre a garantia de preservação da identidade; porém, em diversas regiões a quantidade de respostas foi ainda diminuta.

### **5.1.1 Análise da pesquisa**

#### **5.1.1.1 Percepção dos policiais em relação ao Programa Delegacia Legal.**

Conforme citado anteriormente, para o tratamento dos dados foram utilizadas a análise fatorial e análise descritiva, a fim de verificar a percepção do policial em relação ao Programa Delegacia Legal no que tange às mudanças na estrutura organizacional e de processos, os recursos materiais e tecnológicos disponibilizados, a nova estratégia de treinamento e desenvolvimento, o reconhecimento profissional e imagem da polícia civil. As entrevistas qualitativas realizadas foram utilizadas como amostras pré-teste, e com base nos dados de

classificação foram construídas matrizes de correlação entre 8 (oito) variáveis. Esta correlação foi testada com o objetivo de medir a conveniência do modelo fatorial para esta análise, momento em que todas as premissas foram confirmadas (Anexo 2).

A percepção do Programa Delegacia Legal pelos policiais apresenta duas dimensões de acordo com os itens e resultados da análise fatorial da Tabela 3. A primeira dimensão se refere às mudanças estruturais nas delegacias – estéticas, de processos de trabalho, organizacionais, entre outras – e sua importância para a melhoria da eficiência e eficácia da polícia, apresentando 5 (cinco) variáveis relacionadas e sendo intitulada de ‘**percepção das mudanças intra-organizações**’. O segundo componente apresenta 3 (três) variáveis relacionadas, e aborda a percepção do policial em relação à suficiência e adequação dos recursos materiais, tecnológicos e dos serviços de suporte administrativo disponibilizados pelo Programa, sendo chamado de ‘**percepção da adequação e suficiência dos serviços e recursos disponíveis**’.

Tabela 3 – Matriz de Componentes

	Componentes	
	1	2
I – Avaliação do Policial em relação à mudança arquitetônica	,842	,344
II – Avaliação do Policial em relação ao novo layout interno	,761	,480
III – Avaliação do Policial em relação à introdução do Balcão de Atendimento	,791	,508
IV – Avaliação do Policial em relação à introdução do síndico	,832	,386
XXI - Avaliação do Policial em relação à contribuição do Programa Delegacia Legal para a melhoria da eficiência e eficácia do trabalho policial.	,807	,364
VIII – Avaliação do Policial em relação à suficiência e adequação dos recursos tecnológicos - Sistema de Controle Operacional (SCO) -.	,634	,638
IX – Avaliação do Policial em relação a suficiência e adequação dos recursos materiais disponíveis	,377	,870
X – Avaliação do Policial em relação à adequação do suporte administrativo (reposição de materiais, manutenção predial, etc.)	,405	,853

Método de Extração: Análise de componentes principais. Método e Rotação: Varimax com Normalização de Kaiser.

Este resultado confirma a importância dos aspectos relacionados às mudanças intra-organizações e aos serviços e recursos disponíveis no conjunto do Programa, áreas as quais deve-se ter especial atenção com o objetivo de melhorar a performance dos resultados esperados no sistema de segurança pública.

Ao realizar uma análise individual das demais perguntas do questionário, nota-se que as opiniões inferidas na pesquisa qualitativa são, em sua maioria, corroboradas na pesquisa quantitativa. Nesta pesquisa, quando solicitadas as opiniões dos policiais em relação ao impacto das mudanças implementadas pelo Programa Delegacia Legal no seu trabalho, suas respostas foram, em sua maioria, positivas, principalmente no que se refere às mudanças arquitetônicas, às melhorias no ambiente de trabalho, à introdução de tecnologia da informação e do novo banco de dados informacional.

Em relação às mudanças arquitetônicas (Tabela 4) e de layout, 63% dos policiais responderam que o primeiro fator foi muito importante e 21,9 % que ele foi razoavelmente importante. Já para a segunda pergunta (Tabela 5), 58,6% responderam que o novo layout e mobiliário contribuíram para um ambiente mais adequado para o desenvolvimento do seu trabalho e 24,2% que a contribuição foi razoável. Esse índice de respostas demonstra que mais de 80% dos policiais percebem essas mudanças como positivas.

Tabela 4 – A introdução de mudanças arquitetônicas no seu ambiente de trabalho contribuiu para a melhoria do seu trabalho?

		Frequência	Percentual Válido
Válido	Nada	2	1,0
	Muito Pouco	10	5,0
	Pouco	16	8,0
	Razoavelmente	44	22,1
	Muito	127	63,8
Total		199	100,0
Sem resposta	9	1	
	Sistema	1	
	Total	2	
Total		201	

Tabela 5 – A introdução de um novo layout (disposição das mesas e equipamentos) e de novos mobiliários contribuiu para a melhoria do seu trabalho?

		Frequência	Percentual Válido
Válido	Nada	6	3,0
	Muito Pouco	9	4,5
	Pouco	19	9,6
	Razoavelmente	48	24,2
	Muito	116	58,6
Total		198	100,0
Sem resposta	9	3	
	Total	201	



Quando perguntada sobre as mudanças administrativas, aproximadamente 73% da amostra respondeu que a introdução do balcão de atendimento contribui para o desenvolvimento das atividades policiais (Tabela 6), permanecendo índice semelhante para a pergunta sobre a introdução do síndico na rotina administrativa das unidades policiais (Tabela 7). Nota-se que as respostas seguem o padrão percebido na pesquisa qualitativa, tanto para o índice de respostas positivas quanto para as respostas negativas, podendo-se inferir que estas foram importantes mudanças rumo à melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão e para a criação de melhores condições de trabalho ao policial.

Tabela 6 — A introdução do Balcão de Atendimento contribui para o desenvolvimento de suas atividades?

		Frequência	Percentual Válido
Válido	Nada	14	7,1
	Muito Pouco	18	9,1
	Pouco	24	12,2
	Razoavelmente	57	28,9
	Muito	84	42,6
	Total	197	100,0
Sem resposta	9	4	
Total		201	

Tabela 7 – Pergunta IV - A introdução do síndico na delegacia contribui para o desenvolvimento de suas atividades?

		Frequência	Percentual Válido
Válido	Nada	14	7,0
	Muito Pouco	13	6,5
	Pouco	25	12,5
	Razoavelmente	58	29,0
	Muito	90	45,0
	Total	200	100,0
Sem resposta	9	1	
Total		201	

A respeito da adequação dos novos processos de trabalho nas delegacias (Tabela 8), cerca de 55% das respostas foram negativas. A reengenharia dos processos foi um importante enfoque dado ao projeto, a fim de desburocratizar o trabalho e otimizar suas tarefas; no entanto é vista com restrições pela maioria dos policiais.

Tabela 8 – Em que grau você considera a divisão das tarefas na delegacia adequada para o bom andamento das investigações e para o alcance de resultados satisfatórios?

		Frequência	Percentual Válido
Válido	Nada	24	12,3
	Muito Pouco	40	20,5
	Pouco	43	22,1
	Razoavelmente	65	33,3
	Muito	23	11,8
	Total	195	100,0
Sem resposta	9	6	
Total		201	

Como é possível verificar na Tabela 9, as respostas para a esta pergunta revelam que, assim como na análise das entrevistas, é praticamente consensual que os recursos tecnológicos se apresentam como uma das principais mudanças implementadas, contribuindo decisivamente para a melhoria do trabalho policial. Cerca de 97% dos participantes da pesquisa responderam que os recursos tecnológicos implementados são muito (89,6%) ou razoavelmente (7%) úteis para o trabalho policial.

Tabela 9 – Os Recursos Tecnológicos (Banco de Dados, Intranet, georeferencial, Locus Guia, etc) introduzidos pelo Programa Delegacia Legal são úteis para o trabalho policial?

		Frequência	Percentual Válido
Válido	Muito Pouco	3	1,5
	Pouco	4	2,0
	Razoavelmente	14	7,0
	Muito	180	89,6
	Total	201	100,0

O SCO – Sistema de Controle Operacional –, uma das principais ferramentas tecnológicas implementadas pelo Programa, foi citado como de grande importância por cerca de 35% dos policiais, além de 27,8% que responderam que sua importância foi razoável (Tabela 10). Este resultado reflete as inúmeras citações sobre a lentidão e complexidade do sistema nas entrevistas, que segundo eles engessa o processo de registro das ocorrências e aumenta o tempo de execução das rotinas.

Tabela 10 – O SCO (Sistema de Controle Operacional) contribuiu para agilizar o seu processo de trabalho?

		Frequência	Percentual Válido
Válido	Nada	14	7,2
	Muito Pouco	23	11,9
	Pouco	36	18,6
	Razoavelmente	54	27,8
	Muito	67	34,5
	Total	194	100,0
Sem resposta	9	7	
Total		201	

As tabelas 11 e 12 apresentam perguntas que versaram sobre o conhecimento do policial sobre os recursos tecnológicos implementados, além do processo de capacitação para a sua utilização. Dos policiais participantes da pesquisa, 88% respondeu que sabia utilizar os recursos tecnológicos disponibilizados, apesar de cerca de 37% opinar que sua capacitação foi deficiente para sua melhor utilização.

Tabela 11 – Você sabe utilizar todos os recursos tecnológicos disponíveis?

		Frequência	Percentual Válido
Válido	Muito Pouco	6	3,0
	Pouco	18	9,0
	Razoavelmente	111	55,5
	Muito	65	32,5
	Total	200	100,0
Sem resposta	9	1	
Total		201	

Tabela 12 – Você recebeu treinamento para utilizá-los (recursos tecnológicos)?

		Frequência	Percentual Válido
Válido	Nada	7	3,5
	Muito Pouco	20	10,1
	Pouco	47	23,7
	Razoavelmente	106	53,5
	Muito	18	9,1
	Total	198	100,0
Sem resposta	9	3	
Total		201	

Outra pergunta presente no questionário aplicado se refere à suficiência e adequação dos recursos materiais disponibilizados pelo Programa (Tabela 13). Para 62,8% dos participantes da pesquisa, os recursos materiais disponíveis (armamentos, munição, viaturas, material de escritório, etc.) são insuficientes e inadequados para o desenvolvimento de seu trabalho, além de, em sua maioria (57,4%), reprovarem o suporte administrativo dado para a reposição de materiais de escritório, manutenção de veículos, entre outras atividades (Tabela 14). Na entrevista qualitativa a insuficiência dos recursos e a ineficiência do processo logístico já haviam sido citados, momento em que foram relatados a falta de cartuchos e *torners* para impressoras, papel A-4 para impressão, a falta de manutenção das viaturas, de armamentos adequados e de quantitativo de equipamentos de informática, remetendo aos antigos problemas presentes nas antigas delegacias.

Tabela 13 – Os recursos materiais disponíveis (armamentos, munição, viaturas, material de escritório, etc.) são suficientes e adequados para o desenvolvimento de seu trabalho?

		Frequência	Percentual Válido
Válido	Nada	11	5,6
	Muito Pouco	62	31,6
	Pouco	50	25,5
	Razoavelmente	59	30,1
	Muito	14	7,1
	Total	196	100,0
Sem resposta	9	5	
Total		201	

Tabela 14 – O suporte administrativo (reposição de materiais de escritório, manutenção de viaturas, etc.) é adequado?

		Frequência	Percentual Válido
Válido	Nada	26	13,2
	Muito Pouco	42	21,3
	Pouco	45	22,8
	Razoavelmente	65	33,0
	Muito	19	9,6
	Total	197	100,0
Sem resposta	9	4	
Total		201	

Em relação ao treinamento e desenvolvimento, 73% dos policiais afirmaram que a capacitação mensal é importante para o seu desenvolvimento profissional e pessoal, principalmente pela grande defasagem de treinamento verificada na pesquisa, quando aproximadamente 48% da amostra afirmou que não passava por qualquer tipo de treinamento há mais de 6 anos.

Contudo, quando perguntados sobre o que lhes motivava para a realização do treinamento policial, 57% dos pesquisados responderam que são motivados pela possibilidade de se desenvolverem profissionalmente e de aprimorarem o seu trabalho, enquanto que 32% responderam que a gratificação mensal, citada inúmera vezes no decorrer do trabalho, é o seu único fator motivacional. Estes índices podem estar relacionados ao grande percentual de respostas negativas relacionadas à adequação do formato dos treinamentos, com apenas 53% dos policiais percebendo o treinamento como adequado para os objetivos propostos (Tabela 15).

Tabela 15 – O treinamento (Capacitação mensal) é adequado para o seu desenvolvimento profissional e pessoal?

		Frequência	Percentual Válido
Válido	Nada	23	11,9
	Muito Pouco	32	16,6
	Pouco	36	18,7
	Razoavelmente	66	34,2
	Muito	36	18,7
	Total	193	100,0
Sem resposta	9	8	
Total		201	

A despeito da adaptação da maioria dos policiais ao novo modelo de polícia implementado pelo Programa Delegacia Legal - 92% segundo a pesquisa (Tabela 17) - o sentimento de falta de valorização permanece entre os policiais, item já verificado na análise do conteúdo das entrevistas quando foram citados os baixos salários, o reduzido quantitativo de policiais e a conseqüente sobrecarga de trabalho. As respostas dadas à décima sétima pergunta corroboraram este sentimento, quando aproximadamente 82% dos policiais responderam que se sentem pouco, muito pouco ou nada reconhecidos pela sua instituição (Tabela 16).

Tabela 16 – Você se sente um profissional reconhecido pela sua instituição e estimulado a desenvolver o seu trabalho?

		Frequência	Percentual Válido
Válido	Nada	95	48,0
	Muito Pouco	41	20,7
	Pouco	26	13,1
	Razoavelmente	25	12,6
	Muito	11	5,6
	Total	198	100,0
Sem resposta	9	3	
Total		201	

Tabela 17 – Você se considera adaptado ao trabalho em uma Delegacia Legal?

		Frequência	Percentual Válido
Válido	Muito Pouco	6	3,0
	Pouco	8	4,0
	Razoavelmente	62	31,2
	Muito	123	61,8
	Total	199	100,0
Sem resposta	9	2	
Total		201	

Objetivos centrais do Programa Delegacia Legal, o resgate da auto-estima policial e de sua imagem institucional não foram totalmente alcançados na opinião dos policiais que responderam o questionário. Apesar de ser maioria, a consensualidade da importância do Programa encontrada nas entrevistas não foi alcançada na pesquisa quantitativa, quando cerca de 70% (Tabela 18) dos policiais responderam que a contribuição foi grande (30,5%) e razoável (34,5%). Percentual semelhante foi alcançado quando foram perguntados sobre a contribuição do Programa para a melhoria da eficiência e eficácia do trabalho policial, com 51,5% respondendo que essa contribuição foi razoável e 24,2% que a contribuição foi grande (Tabela 19).

Tabela 18 – O Programa Delegacia Legal contribuiu, ou contribui, para a melhora da imagem da Polícia Civil frente à sociedade?

		Frequência	Percentual Válido
Válido	Nada	9	4,5
	Muito Pouco	23	11,5
	Pouco	38	19,0
	Razoavelmente	69	34,5
	Muito	61	30,5
	Total	200	100,0
Sem resposta	9	1	
Total		201	

Tabela 19 – Em que grau o Programa Delegacia Legal contribui para a melhoria da eficiência e eficácia do trabalho policial?

		Frequência	Percentual Válido
Válido	Nada	15	7,6
	Muito Pouco	13	6,6
	Pouco	20	10,1
	Razoavelmente	102	51,5
	Muito	48	24,2
	Total	198	100,0
Sem resposta	9	3	
Total		201	

Esta seção tratou da análise da pesquisa quantitativa obtida com a aplicação de 201 questionários junto a policiais civis selecionados segundo metodologia explicitada anteriormente, sendo possível verificar as suas opiniões sobre o Programa Delegacia Legal. Dando continuidade à pesquisa, será analisada a seguir a pesquisa realizada com cidadãos residentes no entorno das delegacias inseridas no Programa, de forma a perceber a sua percepção sobre o referido projeto.

#### 5.1.1.2 Percepção do entorno em relação ao Programa Delegacia Legal.

Para o tratamento dos dados da pesquisa de verificação da percepção do entorno das delegacias distritais em relação ao Programa Delegacia Legal foi utilizada a análise descritiva, com a aplicação de 242 questionários em diferentes bairros e municípios do Estado do Rio de Janeiro (Tabela 20). A maior concentração de respostas ocorreu na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro, com a aplicação de 146 questionários, ou seja, 60,3% da amostra total (Tabela

21). É importante salientar que, por vezes, os dados podem variar em função de determinados grupos ou locais; ou seja, é de fundamental importância o cruzamento de variáveis (*crosstabs*) a fim de buscar analisar se existe essa relação e se os grupos diferem na distribuição de respostas.

Tabela 20 - Amostra da pesquisa por delegacia

Entorno delegacia			
	Frequência	Percentual Válido	
Válido	17DP São Cristovão	14	5,8
	18DP Pç da Bandeira	9	3,7
	20DP Vila Isabel	19	7,9
	21DP Bonsucesso	26	10,7
	22DP Penha	12	5,0
	23DP Méier	13	5,4
	25DP Engenho Novo	13	5,4
	26DP Todos os Santos	29	12,0
	44DP Inhaúma	11	4,5
	6DP Cidade Nova	15	6,2
	73DP Neves	25	10,3
	74DP Alcântara	30	12,4
	77DP Icarai	9	3,7
	79DP Jurujuba	4	1,7
	7DP Santa Teresa	13	5,4
	Total	242	100,0

Tabela 21 - Amostra da pesquisa por região

Região			
	Frequência	Percentual Válido	
Válido	Centro	28	11,6
	Niterói	13	5,4
	São Gonçalo	55	22,7
	Zona Norte	146	60,3
	Total	242	100,0

Ao analisar essa pesquisa, nota-se uma grande proximidade nas respostas às apresentadas na pesquisa qualitativa. Quando solicitada a opinião do cidadão em relação ao seu sentimento de segurança por viver próximo à uma delegacia de policia, percebe-se que, como na pesquisa qualitativa, há um equilíbrio nas respostas, com ligeira predominância de



respostas negativas; ou seja, 53,7% dos cidadãos não se sentem seguros por morar no entorno de uma delegacia de polícia (Tabela 22).

Tabela 22 - O senhor (a) se sente seguro (a) por viver próximo (a) à uma delegacia? (Pergunta I)

	Frequência	Percentual Válido
Não	130	53,7
Válido Sim	112	46,3
Total	242	100,0

Quando verificada a frequência das respostas por região, nota-se que as respostas negativas se concentram principalmente na Zona Norte do Rio de Janeiro (68,5%) e no município de Niterói (61,5%), enquanto que no centro do Rio de Janeiro e no município de São Gonçalo as resposta são diametralmente opostas, com índices de 82,1% e 69,1% de respostas positivas respectivamente (Tabela 23). As respostas negativas na Zona Norte do Rio de Janeiro podem ser explicadas pelos altos índices de criminalidade encontrados na região, e em Niterói pelo aumento da criminalidade nos últimos anos, o que acarreta um sentimento de insegurança e desconfiança em relação aos aparatos de segurança.

Tabela 23 – Percentual de respostas para Pergunta I, por região pesquisada.

% Região				
		I		Total
		Não	Sim	
Região	Centro	17,9%	82,1%	100,0%
	Niterói	61,5%	38,5%	100,0%
	São Gonçalo	30,9%	69,1%	100,0%
	Zona Norte	68,5%	31,5%	100,0%
Total		53,7%	46,3%	100,0%

A segunda pergunta buscou mensurar o grau de conhecimento do cidadão em relação às atribuições das policiais civil e militar. Quando perguntados sobre qual tipo de policial trabalha em uma delegacia de polícia, a grande maioria (87,6%) respondeu que eram os policiais civis (Tabela 24). Tal índice não foi alcançado nas entrevistas, quando nenhum dos participantes soube responder espontaneamente quais eram os papéis das policias civil e militar, além de não terem conhecimento sobre qual das instituições atuavam em uma delegacia.

Tabela 24 - O senhor (a) saberia dizer qual tipo de policial trabalha em uma delegacia de polícia (Polícia Militar ou Polícia Civil)?

	Frequência	Percentual Válido
Não	30	12,4
Válido Sim	212	87,6
Total	242	100,0

Um dos grandes objetivos do Programa Delegacia Legal é buscar a aproximação da polícia com o cidadão, e visando avaliar o grau de integração das unidades com o seu entorno após a implementação do Programa, a terceira questão perguntava se o cidadão conhecia a delegacia localizada na região onde ele residia. Dos cidadãos entrevistados, 75,65% responderam que conheciam a delegacia de seu bairro (Tabela 25), com altos índices de verificados principalmente em São Gonçalo, com 96,4% dos pesquisados, e no centro do Rio de Janeiro, com 89,3% (Tabela 26).

Tabela 25 - O senhor (a) conhece a delegacia de seu bairro? (Pergunta III)

	Frequência	Percentual Válido
Não	59	24,4
Válido Sim	183	75,6
Total	242	100,0

Tabela 26 - Percentual de respostas para Pergunta III, por região pesquisada.

% Região				
		III		Total
		Não	Sim	
Região	Centro	10,7%	89,3%	100,0%
	Niterói	53,8%	46,2%	100,0%
	São Gonçalo	3,6%	96,4%	100,0%
	Zona Norte	32,2%	67,8%	100,0%
Total		24,4%	75,6%	100,0%

No entanto, estes altos índices de respostas nas regiões supracitadas não representam, necessariamente, qualquer tipo de integração entre a instituição policial e a comunidade. A grande maioria da amostra (82,2%) respondeu que as delegacias de seus respectivos bairros não são integradas à comunidade (Tabela 27); e em Niterói todos responderam que não havia integração.

Tabela 27 - A delegacia de seu bairro é integrada com a comunidade? (Pergunta IV)

	Frequência	Percentual Válido
Não	199	82,2
Válido Sim	43	17,8
Total	242	100,0

Tabela 28 - Percentual de respostas para Pergunta IV, por região pesquisada.

% Região				
		IV		Total
		Não	Sim	
Região	Centro	96,4%	3,6%	100,0%
	Niterói	100,0%		100,0%
	São Gonçalo	74,5%	25,5%	100,0%
	Zona Norte	80,8%	19,2%	100,0%
Total		82,2%	17,8%	100,0%

Nota-se que os recursos criados para aumentar a integração com a comunidade, como os auditórios para palestras, reuniões e apresentação de resultados, são pouco utilizados pelos delegados das unidades, abrindo mão de um poderoso recurso para elucidação de crimes: a cooperação da população. Da amostra pesquisada, aproximadamente 98% nunca adentrou em uma delegacia para qualquer tipo de palestra ou reunião (Tabela 29), permanecendo este mesmo percentual de respostas negativas para aqueles que receberam algum tipo de convite de um delegado para visitar a unidade policial de seu bairro (Tabela 30).

Tabela 29 - O (A) senhor (a) já foi em alguma reunião ou palestra no interior da delegacia?

	Frequência	Percentual Válido
Não	237	97,9
Válido Sim	5	2,1
Total	242	100,0

Tabela 30 - O senhor (a) já visitou a delegacia de seu bairro a convite do delegado de polícia?

	Frequência	Percentual Válido
Não	238	98,3
Válido Sim	4	1,7
Total	242	100,0

Quando questionados se conheciam uma delegacia legal, 72% dos participantes responderam que a conheciam (Tabela 31); porém, ressalvado seu quase que total desconhecimento sobre as diferenças entre esse modelo de delegacia e as antigas. Apenas 42,6% respondeu reconhecer essas diferenças (Tabela 32) e 76,4% disse não conhecer as mudanças implementadas pelo Programa (Tabela 33) o que denota que este projeto ainda não conseguiu transmitir à população os seus benefícios e qualidades para o combate à criminalidade.

Tabela 31 - O senhor (a) conhece uma Delegacia Legal?

	Frequência	Percentual Válido
Não	67	27,7
Válido Sim	175	72,3
Total	242	100,0

Tabela 32 - O senhor (a) reconhece diferenças entre uma Delegacia Legal e uma Delegacia Convencional?

	Frequência	Percentual Válido
Não	139	57,4
Válido Sim	103	42,6
Total	242	100,0

Tabela 33 - O senhor (a) conhece as mudanças implementadas pelo Programa Delegacia Legal? (Pergunta VIII)

	Frequência	Percentual Válido
Não	185	76,4
Válido Sim	57	23,6
Total	242	100,0

É importante salientar que ao mensurar o conhecimento dos cidadãos sobre as diferenças entre os modelos de delegacia nas diferentes regiões, nota-se que todos os participantes da pesquisa da Niterói responderam reconhecer essas diferenças, enquanto que no centro do Rio apenas 14,3% as reconhece (Tabela 34).

Tabela 34 - Percentual de respostas para Pergunta VIII, por região pesquisada.

% Região				
		VIII		Total
		Não	Sim	
Região	Centro	85,7%	14,3%	100,0%
	Niterói		100,0%	100,0%
	São Gonçalo	58,2%	41,8%	100,0%
	Zona Norte	56,8%	43,2%	100,0%
Total		57,4%	42,6%	100,0%

Pode-se inferir ainda que as opiniões sobre a contribuição do Programa Delegacia Legal para a otimização do trabalho da polícia civil refletem o baixo grau de conhecimento do cidadão sobre o projeto, sendo percebido por apenas 58,7% como benéfico para o trabalho policial (Tabela 35). Sendo assim, seguindo essa tendência de respostas, apenas 40,9% dos cidadãos se sentiu mais seguro após a reforma da delegacia de seu bairro, apesar da retirada de presos, uma questão sempre mencionada nas pesquisas qualitativas como fator de grande risco para o entorno (Tabela 36).

Tabela 35 - O senhor (a) acha que a implementação dessas mudanças pode melhorar, ou melhorou, o trabalho da Polícia Civil? (Pergunta X)

	Frequência	Percentual Válido
Não	142	58,7
Válido Sim	100	41,3
Total	242	100,0

Tabela 36 - Após as mudanças implementadas pelo Programa Delegacia Legal o (a) senhor (a) se sentiu mais seguro (a) em seu bairro? (Pergunta XII)

	Frequência	Percentual Válido
Não	143	59,1
Válido Sim	99	40,9
Total	242	100,0

O município de Niterói tem uma percepção diferenciada das demais regiões, quando cerca de 70% dos cidadãos percebem que o Programa pode trazer resultados efetivos para a otimização do trabalho policial (Tabela 37), apesar de 76,9% responderem que não se sentiram mais seguro com a implementação das mudanças, acompanhando percentual próximo à Zona Norte do Rio de Janeiro, com 70,5% de respostas negativas (Tabela 38).

Tabela 37 - Percentual de respostas para Pergunta X, por região pesquisada.

% Região				
		X		Total
		Não	Sim	
Região	Centro	96,4%	3,6%	100,0%
	Niterói	30,8%	69,2%	100,0%
	São Gonçalo	85,5%	14,5%	100,0%
	Zona Norte	43,8%	56,2%	100,0%
Total		58,7%	41,3%	100,0%

Tabela 38 - Percentual de respostas para Pergunta XII, por região pesquisada.

% Região				
		XII		Total
		Não	Sim	
Região	Centro	28,6%	71,4%	100,0%
	Niterói	76,9%	23,1%	100,0%
	São Gonçalo	40,0%	60,0%	100,0%
	Zona Norte	70,5%	29,5%	100,0%
Total		59,1%	40,9%	100,0%

Percebe-se que a dimensão estética é uma das mudanças mais notadas pelos cidadãos, uma vez que 88% da amostra respondeu que o novo modelo arquitetônico é mais atraente para a população (Tabela 39) e que a localização do edifício favorece o acesso à delegacia (Tabela 40). Desta forma, atinge-se o objetivo de harmonizar as unidades com o seu entorno e proporcionar uma maior atratividade ao cidadão, dirimindo a sensação de medo de recorrer aos serviços policiais.

Tabela 39 - O novo modelo arquitetônico de uma Delegacia Legal torna a delegacia mais atraente para a população?

	Frequência	Percentual Válido
Não	29	12,0
Válido Sim	213	88,0
Total	242	100,0

Tabela 40 - A localização do edifício favorece o acesso das pessoas à delegacia?

	Frequência	Percentual Válido
Não	29	12,0
Válido Sim	213	88,0
Total	242	100,0

Na pesquisa qualitativa, pôde-se perceber que as mudanças no atendimento também foram identificadas como benéficas para a sociedade. Todavia, nesta pesquisa, quando perguntado ao cidadão se o novo atendimento nas delegacias era adequado, 83,5% respondeu que não (Tabela 41), apesar das inúmeras mudanças que buscaram a humanização do atendimento, como a introdução do balcão de atendimento. Pode-se concluir que o cidadão ao avaliar o atendimento analisa não somente o primeiro atendimento realizado pelos Técnicos de Atendimento Social, mas também por diversos outros fatores como tempo de espera, atendimento pelo policial, entre outros, que podem ter influenciado as respostas desta questão.

Tabela 41 - O (A) senhor (a) acha adequado o novo atendimento nas Delegacias Legais?

	Frequência	Percentual Válido
Não	202	83,5
Válido Sim	40	16,5
Total	242	100,0

Apesar do pouco conhecimento sobre o Programa Delegacia Legal demonstrado nas respostas anteriores, percebe-se que a tão almejada mudança da imagem institucional vem sendo alavancada com as mudanças implementadas. Para 88% dos cidadãos pesquisados, a impressão de uma delegacia era negativa ou muito negativa (Tabela 42), dando um grande revés após a reforma, apresentando um índice favorável de aproximadamente 75% da amostra, demonstrando mais uma vez a importância dada à dimensão estética e à reorganização do ambiente interno das unidades policiais (Tabela 43).

Tabela 42 - Qual a impressão que o senhor (a) tinha da delegacia antes da reforma?

	Frequência	Percentual Válido
0 – Nenhuma	13	5,4
1 – Muito Negativa	87	36,0
2 – Negativa	128	52,9
Válido 3 – Positiva	13	5,4
4 – Muito Positiva	1	0,4
Total	242	100,0

Tabela 43 - Qual a impressão que o senhor (a) tem hoje de uma delegacia?

	Frequência	Percentual Válido
0 – Nenhuma	12	5,0
1 – Muito Negativa	19	7,9
2 – Negativa	29	12,0
Válido 3 – Positiva	112	46,3
4 – Muito Positiva	70	28,9
Total	242	100,0

Uma nova pergunta foi realizada a fim de mensurar a visão do cidadão em relação à necessidade de integração entre a polícia e a comunidade e a confiança do cidadão em relação ao policial civil de seu bairro. A integração foi citada como muito importante por 98% dos participantes da pesquisa (Tabela 44), o que demonstra que o cidadão deseja desempenhar o seu papel na sociedade, devendo-se assim serem criados mecanismos eficientes de comunicação para um melhor aproveitamento deste potencial. Um exemplo de sucesso de parceria entre polícia e sociedade é o disque-denúncia, central de atendimento à população, que durante 11 anos de atuação já recebeu mais de um milhão de denúncias que auxiliaram a polícia na solução de inúmeras ocorrências criminosas<sup>28</sup>.

Tabela 44 - O senhor (a) acha importante a integração entre a polícia e a comunidade?

	Frequência	Percentual Válido
0 – Nada Importante	5	2,1
1 – Importante	3	1,2
2 – Razoavelmente Importante	9	3,7
Válido 3 – Importante	70	28,9
4 – Muito Importante	155	64,0
Total	242	100,0

Quando perguntados sobre a confiança em relação ao policial de seu bairro, 52,9% dos cidadãos respondeu que o nível de confiança é mediano, enquanto que 36,4% respondeu ser baixo ou muito baixo (Tabela 45). Estas opiniões demonstram o total descrédito e

<sup>28</sup> Ver <http://www.disquedenuncia.org.br>. Acesso em 02 de maio de 2007.



desconfiança da população frente a esse importante ator social, e o que acarreta em grandes níveis de subnotificação de crimes, isto é, crimes que não chegam ao conhecimento da polícia, que comprometem o embasamento empírico para definição de ações corretivas e de planejamento.

Tabela 45 - Qual é o nível de confiança que o senhor (a) tem no policial civil de seu bairro?

	Frequência	Percentual Válido
0 – Muito Baixo	40	16,5
1 – Baixo	48	19,8
Válido 2 – Médio	128	52,9
3 – Alto	18	7,4
4 – Muito Alto	8	3,3
Total	242	100,0

A fim de mensurar os níveis de subnotificação e confiança, a vigésima questão interpela se o cidadão busca uma delegacia não somente quando necessita de um documento para receber valores de um seguro, mas também quando é vítima de qualquer outro tipo de delito de menor potencial, como o roubo ou furto de celular ou de um relógio. Neste momento, pode-se inferir o descrédito da sociedade em relação às instituições policiais, quando 37,6% dos cidadãos responderam que não procura a polícia para esse tipo de delito, o que dificulta o planejamento de ações preventivas (Tabela 46).

Tabela 46 - O senhor (a) procura uma delegacia quando sofre qualquer tipo de delito, até mesmo um simples furto de celular ou o roubo de um relógio?

	Frequência	Percentual Válido
Não	91	37,6
Válido Sim	151	62,4
Total	242	100,0

A importância do estreitamento da relação entre sociedade e polícia pode ser observada nas repostas obtidas na vigésima primeira pergunta (Tabela 47). Um alto índice de pessoas (45%) respondeu que se sentia mais seguro em realizar um registro de ocorrência na delegacia de seu bairro, o que pode ser alcançado com a ampliação dos canais de comunicação. Contudo, é importante salientar que 14% destes cidadãos disseram nunca se sentirem seguros

em realizar um registro de ocorrência, o que mais uma vez demonstra a desconfiança da população frente à instituição policial.

Tabela 47 - O senhor (a) se sente mais seguro em realizar o registro de uma ocorrência na delegacia de seu bairro, ou o (a) senhor (a) realizaria esse registro em qualquer delegacia?

	Frequência	Percentual Válido
0 – Não me sinto seguro em realizar qualquer registro	34	14,0
1 – Não	87	36,0
2 – Indiferente	12	5,0
3 – Sim	109	45,0
Total	242	100,0

Esta seção tratou da análise da pesquisa quantitativa obtida com a aplicação de 242 questionários junto a cidadão residentes no entorno de delegacias inseridas no Programa Delegacia Legal, finalizando assim o quarto capítulo. O capítulo a seguir fará as considerações finais do presente trabalho, destacando seus principais aspectos.

## 6 CONCLUSÃO

Diante da inércia dos governos do Estado do Rio de Janeiro em relação à definição de estratégias consistentes de segurança pública no período pós-ditatorial, o Programa Delegacia Legal se estabeleceu com um dos principais projetos nesta área no país. Apesar do aumento da criminalidade, sinalizado desde meados da década de 80, não foi possível identificar nas últimas décadas tamanho investimento em uma instituição policial, estabelecendo como foco principal a modernização da polícia civil a partir do uso intenso de tecnologia, nova organização dos processos de trabalho, qualificação e humanização do atendimento ao cidadão e a valorização do policial.

Desde 1999 foram investidos cerca de R\$ 300 milhões para a criação de uma infraestrutura adequada para otimização do trabalho policial, o que não resultou, a partir de uma perspectiva simplista do complexo sistema de segurança pública, na imediata diminuição da criminalidade. A violência e o medo continuam a rondar os caminhos da sociedade, e a Polícia Civil mostram ainda poucos resultados nos processos investigativos.

Ao longo deste estudo o Programa Delegacia Legal foi analisado a partir de uma perspectiva diversa, verificando não somente os seus resultados sistêmicos, mas também como esses resultados refletiram na opinião de dois atores que mais vivenciaram, e vivenciam, as mudanças: o policial e o cidadão que vive no entorno das delegacias. Desta forma, o presente trabalho teve como principais objetivos perceber não só a visão do policial civil fluminense sobre os rumos que a Polícia Civil vem tomando a partir das mudanças recentemente implantadas, mas também a visão do cidadão em relação a elas, uma vez que a aproximação da sociedade e o resgate da confiança na instituição policial são um dos principais preceitos de sua origem constitutiva.

Neste estudo foi possível observar não só os avanços, mas também os diversos obstáculos que impedem uma maior efetividade do Programa na otimização do trabalho policial. A pesquisa trouxe como um dos seus resultados a confirmação da importância dos aspectos relacionados às mudanças intra-organizações e aos serviços e recursos disponíveis no conjunto do Programa, áreas as quais deve-se ter especial atenção.

*“Meu filho, um dia seu pai vai trabalhar num lugar assim, numa delegacia como essa”. (Soares, 2000, p.94)*

A frase acima transcrita evidencia a importância dada por um policial para a mudança de seu ambiente de trabalho. Neste sentido, as mudanças do ambiente interno foram fundamentais para o aumento da auto-estima do policial, ao disponibilizar condições básicas para o desenvolvimento de suas atividades, apesar de sentir-se pouco valorizada pelo Estado, ao mencionar as antigas reivindicações salariais, e pela sociedade. Alertas foram emitidos em relação à manutenção deste ambiente, o que requer uma atenção especial da administração pública.

Entre os policiais é quase consensual que o Programa trouxe grandes benefícios, principalmente no que se refere às mudanças arquitetônicas, às melhorias no ambiente de trabalho, à introdução de tecnologia da informação e a criação de um grande banco informacional, sendo este último capaz de munir a polícia de instrumentos que os apoiem não só em estratégias de enfrentamento, mas também em ações preventivas, utilizando a inteligência como instrumento fundamental. Contudo, segundo estes mesmos policiais, alguns novos aspectos trouxeram imensas dificuldades no seu dia-a-dia. Dentre eles, incluem-se as mudanças administrativas e de processos e, principalmente, às relativas à lentidão do sistema de registro de ocorrências, o SCO.

Em relação às mudanças administrativas, pôde-se constatar que a padronização dos processos está sendo deixada em segundo plano a despeito da ‘busca por eficiência’, e diversas unidades policiais reeditam informalmente os Grupos de Investigação Complementar, sinalizando um retorno à antiga estrutura administrativa. A redefinição de diretrizes é usual em Projetos desta magnitude, porém, se faria necessário uma ampla discussão sobre o modelo estrutural mais eficaz, de forma que essa padronização seja institucionalizada e torne-se um meio de eficaciar as ações policiais.

Estas mudanças vêm ocorrendo devido ao diminuto efetivo policial das unidades, o que tornou necessária a criação de equipes específicas para a investigação policial, buscando minimizar a sobrecarga de trabalho. Entretanto, a nova estrutura não só não corrige, mas também impossibilita que o policial se dedique única e exclusivamente à investigação,

concentrando seus esforços nas rotinas e não nos resultados alcançados, fragilizando mais um dos principais eixos do Programa.

*“Vai voltar a ser tudo como era antes (do Programa Delegacia Legal). No começo foi muito bom, mas agora já está acumulando todo o serviço novamente. A gente acaba só fazendo trabalho burocrático e nada de investigação”. (Entrevistado B).*

Não obstante a importância percebida pelos policiais em relação à tecnologia da informação, à lentidão do sistema de registro de ocorrências, o SCO, foi citada inúmeras vezes pelos entrevistados, o que reflete o percentual negativo das respostas em relação a este software que objetiva padronizar e tornar eficaz o trabalho policial. Esta lentidão pode influenciar ainda a percepção do cidadão em relação ao serviço prestado, anulando mais esse esforço de criação de um atendimento humanizado e eficiente. Muitas vezes o cidadão é prontamente atendido pelo balcão de atendimento, porém aguarda por muitas horas o atendimento policial, como pôde ser observado tanto na pesquisa com os policiais quanto na pesquisa com os cidadãos.

O treinamento e desenvolvimento policial, ponto de destaque no escopo do Programa, também deve ser observado e avaliado a partir das inúmeras críticas emanadas pelos policiais nas duas pesquisas. A grande maioria reconhece a sua importância para o desenvolvimento profissional, contudo existe a insatisfação quanto à sua adequação e relevância, devido à falta de alguns elementos básicos para um bom planejamento e estruturação. Como pôde-se observar, a educação a distância, instrumento que prima pelo processo de interação, atualmente não apresenta no Programa uma estrutura adequada, carecendo de uma equipe de tutoria para apoiar o processo educacional. Ademais, os módulos são estruturados para todos os policiais do estado do Rio de Janeiro, esquecendo das singularidades de cada região, dos diferentes tipos de ocorrências, como se as tipificações criminais ocorressem de forma uniforme em todo o estado.

Na pesquisa realizada com os policiais, foi possível verificar ainda que a sua pouca participação no processo de formulação do Programa acarretou em uma maior resistência interna às mudanças implementadas. Atualmente o Programa já foi institucionalizado, uma vez que os policiais constataram os benefícios que essas mudanças vêm trazendo para a atividade policial. Contudo, um amplo plano de comunicação interna poderia ter minimizado

esse grande problema, o que poderia inviabilizar a continuidade do projeto. A comunicação intra-organizacional perdura nas instituições policiais como um problema a ser superado em seus processos de mudança.

Já na pesquisa realizada no entorno, pôde-se perceber que todas essas mudanças não resultaram, ainda, em impactos significativamente positivos na percepção da sociedade. Muitos cidadãos que vivem no entorno dessas unidades sequer conhecem as inovações presentes no Programa Delegacia, limitando seus conhecimentos, muitas vezes, à reforma do prédio e à retirada de presos das unidades policiais. Este cenário denota a necessidade de um amplo plano de comunicação pela polícia, capaz de estreitar suas relações com os cidadãos, minimizando o medo e a desconfiança existente. Como foi possível inferir, as unidades policiais perdem-se em suas rotinas e deixam de utilizar os recursos criados especificamente para o estreitamento desta relação, como os auditórios, se privando de utilizar um importante instrumento para o trabalho policial e anulando um dos principais esforços do Programa.

O Programa Delegacia Legal é um grande passo para a disponibilização de meios materiais e informacionais para ação policial, porém somente ele não é o bastante. É fundamental a articulação das ações de diversos setores, governos e sociedade para buscar soluções. Ações unilaterais são pouco resolutivas, mas muitas vezes são necessárias para minimizar o problema, e um único programa não será suficiente para enfrentarmos os problemas de grande dimensão na Segurança Pública.

É preciso trabalhar dia a dia para alcançar os objetivos esperados, utilizando a avaliação como instrumento para verificar os graus de eficiência e eficácia do Programa em relação aos seus objetivos, avaliando ainda a sua efetividade, isto é, seus impactos e efeitos (DRAIBE, 2001, p. 19). Desta forma é possível produzir orientações, parâmetros e indicadores que se incorporem ao projeto, melhorando o seu desenho e suas estratégias metodológicas e de implementação, corrigindo cursos e maximizando recursos. A preocupação dos líderes das instituições policiais com gestão e qualidade já demonstra um grande avanço neste sentido, e espera-se com isso que um novo cenário seja desenhado para a questão de segurança no estado do Rio de Janeiro, tanto para as polícias como para a sociedade.

## 7 BIBLIOGRAFIA

ALTUS ALIANÇA GLOBAL. **Abrindo a delegacia: cinco maneiras práticas de melhorar o atendimento e reduzir as oportunidades de corrupção em qualquer delegacia de polícia.** Disponível em: <<http://www.altus.org>>. Acesso em: 13 de abril de 2006.

\_\_\_\_\_. **Conheça melhor sua policia: fazendo de uma experiencia local um evento global.** Disponível em: <<http://www.altus.org>>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2007.

AZEVEDO, Aluísio de. **O cortiço.** Rio de Janeiro: Ática, 1991.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Incrementalismo, negociação e accountability.** In: O Estado numa era de reformas: os anos FHC. Ministério do Planejamento, Brasília, 2002.

ARRETCHE, Marta T. S. **Tendências no estudo sobre avaliação.** In: RICO, Elizabeth Melo (org.) Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998, p.29-39.

BAIERL, Luzia Fátima. **Medo Social: da violência visível ao invisível da violência.** São Paulo: Cortez, 2004.

BARRETO, Lima. **Recordações do escrivo Isaiás Caminha.** Disponível em: <<http://www.http://www.dominiopublico.gov.b>>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2007.

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

BELLONI, Isaura. **Metodología de avaliação em política públicas: uma experiencia em educação profissional.** São Paulo, Cortez, 2003. BITTNER, Egon. **Aspectos do trabalho policial.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

BID/ISER. Banco Interamericano de Desenvolvimento e Instituto de Estudos da Religião. **Magnitude, custos econômicos e políticas de controle da violência no Rio de Janeiro.** Washington, D.C.: BID e ISER, 1998

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 out. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 18 fev. 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 9099**, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 set. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 18 fev. 2007.

BRETAS, Marcos Luiz. **A Polícia carioca no Império**. In: Revista Estudos Históricos. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, vol. 12, n. 22, p. 219-234, 1998

CALICIOTTI, Antônio. **Revolução, Violência, Ética**. São Paulo, Loyola, 1983.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARVALHO, José Murilo de (*et alii*). **Lei, Justiça e Cidadania: Direitos, Vitimização e Cultura Política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV e ISER, 1997.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **O futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia**. Rio de Janeiro: F. Bastos, 2001.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Entre a lei e a ordem: violência nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

CRISP/UFMG, ISER e ILANUD. **Custos da violência e criminalidade em relação ao valor do PIB Municipal em 1995**. Disponível em: <<http://www.senasp.gov.br>>. Acesso em: 05 de janeiro de 2007.

DA SILVA, Jorge. **Segurança Pública e polícia: criminologia crítica aplicada**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

DELLAGNELO, Eloise Helena Livramento e DA SILVA, Rosimeri Carvalho. **Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração**. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão e ZOUAIN, Deborah Moraes (orgs.). Pesquisa Qualitativa em Administração: teoria e prática. Rio de Janeiro: FGV, 2005, 97-118.

DEMASI, Domenico (org.). **A sociedade pós-industrial**. São Paulo: Senac, 2003.



DINIZ, Cládice Nóbile. **Gestão da Informação e sistema de informações policiais em uma delegacia da polícia civil do Estado do Rio de Janeiro: uma abordagem organizacional.** Dissertação (mestrado em administração pública). Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 1998.

DRAIBE, Sonia Miriam. **Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas.** In: CARVALHO, Maria do Carmo Brant (org). Tendência e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001, p.15-41.

ERICSON, Richard V. **Reproducing order: a study of police patrol work.** Toronto: University of Toronto Press, 1991.

\_\_\_\_\_. **Policing the risk society.** Toronto: University of Toronto Press, 1997.

ETZIONI, Amitai. **Organizações Modernas.** São Paulo: Pioneira, 1976.

FAUSTO, Boris. **Crime e cotidiano: a criminalidade em São Paulo (1880-1924).** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

GALBRAITH, Jay R. **Organization design.** Massachusetts: Addison-Wesley Publishing, 1977.

GASPARI, Elio. **A ditadura escancarada.** São Paulo: Companhia das letras, 2002.

GAROTINHO, Anthony (*et al.*). **Violência e criminalidade no Estado do Rio de Janeiro: diagnóstico e propostas para uma política democrática de segurança pública.** Rio de Janeiro: Hama, 1998.

\_\_\_\_\_. **Delegacia Legal: Tecnologia a serviço da polícia.** Rio de Janeiro: Fundação Ulysses Guimarães, 2005.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade.** São Paulo: UNESP, 1991.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Política Pública para a Segurança, Justiça e Cidadania: Plano Estadual.** Rio de Janeiro, 2000.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Lei 4.989**, de 28 de fevereiro de 2007. Altera a Lei nº 4.020, de 06 de dezembro de 2002, estabelecendo novo prazo de duração para o curso de formação profissional, previsto como segunda fase do concurso para ingresso no quadro permanente da polícia civil e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 28 fev. 2007. Disponível em: <http://www.alerj.rj.gov.br>. Acesso em: 05 mar. 2007.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Decreto nº. 25.599**, de 22 de setembro de 1999. Altera o Decreto nº. 23.001, de 18 de março de 1997, o Anexo II, do Decreto nº. 25.162, de 01 de janeiro de 1999, modificado pelo decreto nº. 25.205, de 05 de março de 1999, cria na estrutura da secretaria de estado de segurança pública o Grupo Executivo Do Programa “Delegacia Legal” e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 23 set. 1999. Disponível em: <http://www.alerj.rj.gov.br>. Acesso em: 05 mar. 2007.

GREENE, Jack R. (org.). **Administração do trabalho policial: questões e análise**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

HAIR, Jr., Joseph F. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HOLLANDA, Cristina Buarque. **Polícia e direitos Humanos: Política de segurança no primeiro governo Brizola (Rio de Janeiro: 1983-1986)**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

HOLLOWAY, Thomas H. **Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

HUANG & VAUGHN. **Americans view crime and justice: a National public opinion survey**. In: FLANAGAN, T.J. and Longmire, D.R. Thousand Oaks, California: Sage Publishers, 1996.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2004**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 30 de março de 2006.

IBOPE. Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística. **Confiança na polícia**. Disponível em: <http://www.ibope.com.br>. Acesso em: 14 de março de 2006.

INSTITUTO DATA FOLHA. **Aumento da preocupação com a violência no Brasil**. Disponível em: <http://www.datafolha.com.br>. Acesso em: 14 de março de 2007.

JAGUARIBE, Helio (*et al*). **Brasil: reforma ou caos**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

JORNAL DO BRASIL **Batida policial nos morros de Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 29 de setembro de 1982.

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

KLINGER, David A. **Environment and Organization: Reviving a perspective on the police**. In: The Annals of the American Academy of Political and Social Science. London: Sage Publishers, 2004.

LONDOÑO, Juan Luis; GUERRERO, Rodrigo. **Violencia en América Latina Epidemiología y Costos**. Washington, D.C.: BID, 1999

LACOMBE, Beatriz Braga. **A Relação Indivíduo-Organização: é Possível não se Identificar com a Organização?** In: Encontro de Estudos Organizacionais. Recife: Observatório da Realidade Organizacional:PROPAD/UFPE: ANPAD, 2002.

LAWRENCE, P. R., LORSCH, J. W. **As empresas e o ambiente: diferenciação administrativa**. Petrópolis: Vozes, 1973.

LIMA, Rosa. **Brasil eficiente, Brasil cidadão: a tecnologia a serviço da justiça social**. Rio de Janeiro: e-papers, 2003.

MALHOTRA, Naresh. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MELO, Marcus André. **As sete vidas da agenda pública brasileira**. In: RICO, Elizabeth Melo (org.) Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998, p.11-28.

MINAYO, Maria Cecília de S. e Edinilsa R. de Souza. **Missão Investigar: entre o ideal e a realidade de ser policial**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Saúde Brasil 2004: uma análise da situação de saúde**. Brasília, 2004.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de (*et al.*). **Avaliação do trabalho policial nos registros de ocorrência e nos inquéritos referentes a homicídios dolosos consumados em áreas de Delegacias Legais**. VI Reunión de Antropología del Mercosur, 2006.

MOORE, Mark Harrison. **Criando valor público: Gestão estratégica no governo**. Rio de Janeiro: Uniletras; Brasília, DF: ENAP, 2002.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

OCORRÊNCIAS E REGISTROS. **Tecnologia das Delegacias Legais ajuda a identificar e prender condenados dentro das delegacias**. Rio de Janeiro, 2006.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Tortura no Brasil: implementação das recomendações do relator da ONU**. Rio de Janeiro: CEJIL, 2004.

OMS. Organização Mundial da Saúde. **Informe mundial sobre la violencia y la salud**. Washington, D.C: 2002.

PERALVA, Angelina. **Violência e democracia: o paradoxo brasileiro**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da administração pública burocrática à Gerencial**. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2006. A água para lá da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água**. Nova Iorque: PNUD, 2006.

PONCIONI, Paula. **Tornar-se policial: a construção da identidade profissional do policial no Estado do Rio de Janeiro**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2003.

\_\_\_\_\_. **O modelo policial profissional e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do Estado do Rio de Janeiro**. In: *Sociedade e estado* v. 20, n. 3, p. 585-610, set./dez. 2005

RAMOS, Silvia e MUSUMECI, Leonarda. **Relatório de pesquisa sobre mídia e violência**. CESeC, 2005. Disponível em: <[http:// www.ucamcesec.com.br](http://www.ucamcesec.com.br) >. Acesso em: 01 de julho de 2006.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

REVISTA PRÊMIO E-LEARNING BRASIL. São Paulo: T&D, 2004.

RICCIO, Vicente. **O Município e a Segurança: O Sistema Legal como Instrumento de Gestão da Ordem Pública**. IN: XXVIII Encontro da ANPAD - ENANPAD, Setembro, Curitiba, 2004.

SALAMANCA, Fernando. **Análisis comparativo de sistemas de indicadores pertinentes a la relación entre policía y comunidad**. Santiago: CESC, 2004.

SANTOS, N. *et al.* **Antropotecnologia, a Ergonomia dos sistemas de produção**. Curitiba: Gênese, 1997.

SENASP - SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Implantação do Sistema único de Segurança Pública, 2003-2005**. Brasília: Ministério da Justiça, 2002.

SENASP. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Análise Comparativa do Número Total de Vítimas de Homicídio entre as 26 Regiões Metropolitanas - 1980 a 2002**. Trabalho elaborado em 08 de novembro de 2004 Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/senasp>>. Acesso em: 01 de julho de 2006.

SIMÕES, Celso Cardoso da Silva. **Perfis de saúde e de mortalidade no Brasil: uma análise de seus condicionantes em grupos populacionais específicos**. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2002.

SOARES, Luiz Eduardo. **Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública no Rio de Janeiro**. São Paulo: Cia. das Letras, 2000

\_\_\_\_\_. **Segurança tem saída**. Rio de Janeiro: Sextante, 2006.

SOARES, Luiz Eduardo e SENTO-SE, João Trajano. **Estado e segurança pública no Rio de Janeiro: dilemas de um aprendizado difícil**. In: Reforma do Estado e Proteção Social: os setores de saúde e segurança pública no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2000.

SUBIRATS, Joan. **Análisis de Políticas y eficacia de la administración**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2006.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência dos municípios brasileiros**. Brasília, Organização dos Estados Ibero-Americanos para Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), 2007. Disponível em: <<http://www.oei.org.br>>. Acesso em: 14 de março de 2006.

WERNECK VIANNA, Luiz. **O Estado Novo e a ampliação autoritária da República**. In: República no Catete. Carvalho, M. Alice (org), Rio de Janeiro: Museu da República, 2001.

ZALUAR, Alba. **Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

ZAVERUCHA, Jorge. **Polícia Civil de Pernambuco: O desafio da reforma**. Pernambuco: Universidade Federal de Pernambuco, 2003.

## ANEXO 1 – PESQUISA QUANTITATIVA: ANÁLISE FATORIAL.

Com a aplicação do teste de esfericidade de Bartlett objetivou-se testar a hipótese nula de que as variáveis não sejam correlacionadas na população, o que pode ser rejeitado no caso de se obter um valor elevado da estatística de teste. Outra estatística utilizada foi a mensuração da adequação da amostra de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO), índice que compara a magnitude dos coeficientes de correlação parcial. Quando são apresentados pequenos valores para este índice infere-se que as correlações entre pares de variáveis não podem ser explicadas por outras variáveis e, conseqüentemente, que a análise fatorial pode ser inadequada para análise da pesquisa (MALHOTRA, 2001).

Conforme verificado na Tabela 48 a seguir, na pesquisa com os policiais a hipótese nula de que a matriz de correlação da população seja uma matriz identidade é rejeitada pelo teste de esfericidade de Bartlett, ao obter uma estatística qui-quadrado de aproximadamente 1.645,77, com 28 graus de liberdade, significativa ao nível de 0,000. O valor da estatística KMO foi de 0,911 ( $> 0,5$ ), levando a conclusão que a análise fatorial pode ser considerada uma técnica apropriada para analisar a matriz de correlação, uma vez que apresenta valor entre 0,5 e 1,0.

Tabela 48 - Pesquisa com Policiais – Testes KMO e de Bartlett

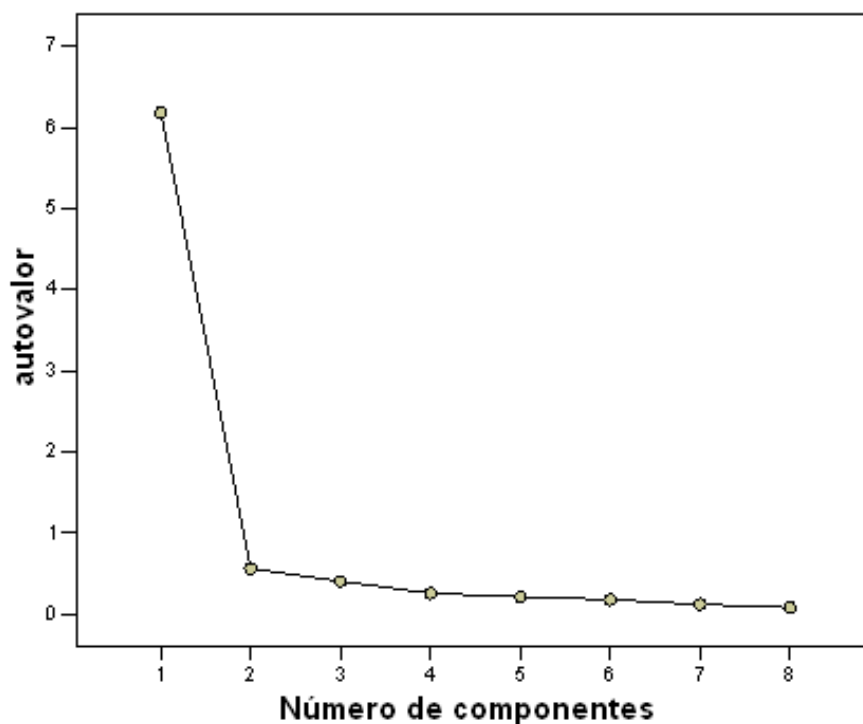
Mensuração de adequação da amostra Kaiser-Meyer-Olkin.		,911
Teste de esfericidade de Bartlett's	Approx. qui-quadrado	1645,779
	df	28
	Sig.	,000

Fonte: Elaborada pelo autor.

Para a determinação do número de fatores da análise diversos processos podem ser utilizados, entre eles o gráfico de declive ou *scree plot*. Este processo é uma representação gráfica dos autovalores *versus* o número de fatores pela ordem de extração, e, segundo Malhotra (2001), evidências experimentais indicam que o ponto em que ocorre uma acentuada interrupção entre o declive dos fatores com grandes autovalores e uma gradual relação relacionada com o restante dos fatores, conhecida como rampa suave, indica o número de

fatores. O gráfico de declive associado a esta pesquisa (Gráfico 1) verifica-se que ocorre uma quebra distinta em 2 (dois) fatores.

Gráfico 1 – Gráfico de Declive (*Scree Plot*)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme indicado na Tabela 49, ao observar a porcentagem acumulada de variância apurada pode-se verificar que os dois primeiros fatores respondem por 84,31% da variância, e que o ganho para um número superior de fatores é marginal.

Tabela 49 - Total de Variância Explicada.

Componentes	Somadas das cargas ao quadrado com rotação		
	Total	% de Variância	% acumulado
1	3,965	49,568	49,568
2	2,780	34,750	84,318

Método de Extração: Análise de componentes principais.



ANEXO 2 – QUESTIONÁRIO APLICADO PARA OS POLICIAIS



FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

QUESTIONÁRIO Nº

DL Nº : \_\_\_\_\_ª DP

## Pesquisa Acadêmica

NÃO É NECESSÁRIA A IDENTIFICAÇÃO  
SÃO APENAS 21 PERGUNTAS OBJETIVAS

- 1- A introdução de mudanças arquitetônicas no seu ambiente de trabalho contribuiu para a melhoria do seu trabalho?

<input type="text"/>	MUITO	<input type="text"/>	POUCO	<input type="text"/>	NADA
<input type="text"/>	RAZOAVELMENTE	<input type="text"/>	MUITO POUCO		

- 2- A introdução de um novo layout (disposição das mesas e equipamentos) e de novos mobiliários contribuiu para a melhoria do seu trabalho?

<input type="text"/>	MUITO	<input type="text"/>	POUCO	<input type="text"/>	NADA
<input type="text"/>	RAZOAVELMENTE	<input type="text"/>	MUITO POUCO		

- 3- A introdução do Balcão de Atendimento contribui para o desenvolvimento de suas atividades?

<input type="text"/>	MUITO	<input type="text"/>	POUCO	<input type="text"/>	NADA
<input type="text"/>	RAZOAVELMENTE	<input type="text"/>	MUITO POUCO		

- 4- A introdução do síndico na delegacia contribui para o desenvolvimento de suas atividades?

<input type="text"/>	MUITO	<input type="text"/>	POUCO	<input type="text"/>	NADA
<input type="text"/>	RAZOAVELMENTE	<input type="text"/>	MUITO POUCO		

- 5- Os Recursos Tecnológicos (Intranet, georeferencial, Locus Guia, etc) introduzidos pelo Programa Delegacia Legal são úteis para o trabalho policial?

<input type="text"/>	MUITO	<input type="text"/>	POUCO	<input type="text"/>	NADA
<input type="text"/>	RAZOAVELMENTE	<input type="text"/>	MUITO POUCO		

- 6- Você sabe utilizar todos os recursos tecnológicos disponíveis?

<input type="text"/>	MUITO	<input type="text"/>	POUCO	<input type="text"/>	NADA
<input type="text"/>	RAZOAVELMENTE	<input type="text"/>	MUITO POUCO		

**7- Você recebeu treinamento para utilizá-los (recursos tecnológicos)?**

<input type="text"/>	MUITO	<input type="text"/>	POUCO	<input type="text"/>	NADA
<input type="text"/>	RAZOAVELMENTE	<input type="text"/>	MUITO POUCO		

**8- O SCO (Sistema de Controle Operacional) contribuiu para agilizar o seu processo de trabalho?**

<input type="text"/>	MUITO	<input type="text"/>	POUCO	<input type="text"/>	NADA
<input type="text"/>	RAZOAVELMENTE	<input type="text"/>	MUITO POUCO		

**9- Os recursos materiais disponíveis (armamentos, munição, viaturas, material de escritório, etc.) são suficientes e adequados para o desenvolvimento de seu trabalho?**

<input type="text"/>	MUITO	<input type="text"/>	POUCO	<input type="text"/>	NADA
<input type="text"/>	RAZOAVELMENTE	<input type="text"/>	MUITO POUCO		

**10- O suporte administrativo (reposição de materiais de escritório, manutenção de viaturas, etc.) é adequado?**

<input type="text"/>	MUITO	<input type="text"/>	POUCO	<input type="text"/>	NADA
<input type="text"/>	RAZOAVELMENTE	<input type="text"/>	MUITO POUCO		

**11- O treinamento (Capacitação mensal) é importante para o seu desenvolvimento profissional e pessoal?**

<input type="text"/>	SIM	<input type="text"/>	NÃO
----------------------	-----	----------------------	-----

**12- O treinamento (Capacitação mensal) é adequado para o seu desenvolvimento profissional e pessoal?**

<input type="text"/>	MUITO	<input type="text"/>	POUCO	<input type="text"/>	NADA
<input type="text"/>	RAZOAVELMENTE	<input type="text"/>	MUITO POUCO		

**13- O que te motiva para realizar o treinamento policial?**

<input type="text"/>	DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL (CRESCER NA CARREIRA)	<input type="text"/>	GRATIFICAÇÃO MENSAL	<input type="text"/>	NADA ME MOTIVA
<input type="text"/>	APRIMORAMENTO DO MEU TRABALHO	<input type="text"/>	O DELEGADO		

**14- Antes da introdução do Treinamento de Capacitação mensal, há quanto tempo não recebia qualquer tipo de treinamento?**

<input type="text"/>	00-02 ANOS	<input type="text"/>	03-05 ANOS	<input type="text"/>	06-08 ANOS
<input type="text"/>	09-10 ANOS	<input type="text"/>	MAIS DE 10 ANOS		

**15- Em que grau você considera a divisão das tarefas na delegacia adequada para o bom andamento das investigações e para o alcance de resultados satisfatórios?**

<input type="text"/>	MUITO	<input type="text"/>	POUCO	<input type="text"/>	NADA
<input type="text"/>	RAZOAVELMENTE	<input type="text"/>	MUITO POUCO		

**16- Qual(is) a(s) principal(ais) mudança(s) introduzida(s) pelo Programa Delegacia Legal que você identifica que contribuiu(ram) decisivamente para a melhora do seu trabalho?**

<input type="text"/>	Mudanças Arquitetônicas	<input type="text"/>	Mobiliários	<input type="text"/>	Retirada de presos
<input type="text"/>	Sistema informatizado (SCO)	<input type="text"/>	Balcão de Atendimento	<input type="text"/>	Síndico
<input type="text"/>	Treinamento	<input type="text"/>	Reorganização das tarefas	<input type="text"/>	Layout funcional
<input type="text"/>	Recursos materiais adequados	<input type="text"/>	Manutenção preventiva	<input type="text"/>	Nenhuma
<input type="text"/>	Abono	<input type="text"/>	Outras _____		

**17- Você se sente um profissional reconhecido pela sua instituição e estimulado a desenvolver o seu trabalho?**

<input type="text"/>	MUITO	<input type="text"/>	POUCO	<input type="text"/>	NADA
<input type="text"/>	RAZOAVELMENTE	<input type="text"/>	MUITO POUCO		

**18- O Programa Delegacia Legal contribuiu, ou contribui, para a melhora da imagem da Polícia Civil frente a sociedade?**

<input type="text"/>	MUITO	<input type="text"/>	POUCO	<input type="text"/>	NADA
<input type="text"/>	RAZOAVELMENTE	<input type="text"/>	MUITO POUCO		

**19- Você se considera adaptado ao trabalho em uma Delegacia Legal?**

<input type="text"/>	MUITO	<input type="text"/>	POUCO	<input type="text"/>	NADA
<input type="text"/>	RAZOAVELMENTE	<input type="text"/>	MUITO POUCO		

**20- Você gostaria de trabalhar novamente em uma delegacia convencional?**

<input type="text"/>	SIM	<input type="text"/>	NÃO
----------------------	-----	----------------------	-----

**21- Em que grau o Programa Delegacia Legal contribui para a melhoria da eficiência e eficácia do trabalho policial?**

<input type="text"/>	MUITO	<input type="text"/>	POUCO	<input type="text"/>	NADA
<input type="text"/>	RAZOAVELMENTE	<input type="text"/>	MUITO POUCO		

**MUITO OBRIGADO PELA PARTICIPAÇÃO !**



ANEXO 3 – QUESTIONÁRIO APLICADO NO ENTORNO DAS DELEGACIAS



FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

QUESTIONÁRIO Nº

BAIRRO / MUNICÍPIO:

1- O senhor(a) se sente seguro por viver próximo à uma delegacia?

☐

SIM

☐

NÃO

2- O senhor(a) saberia dizer qual tipo de policial que trabalha em uma delegacia de polícia?

☐

POLICIAL CIVIL

☐

POLICIAL MILITAR

3- O senhor(a) conhece a delegacia de seu bairro?

☐

SIM

☐

NÃO

4- A delegacia de seu bairro é integrada com a comunidade?

☐

SIM

☐

NÃO

5- O (A) senhor(a) já foi em alguma reunião ou palestra no interior da delegacia?

☐

SIM

☐

NÃO

6- O senhor(a) já visitou a delegacia de seu bairro a convite do delegado de polícia?

☐

SIM

☐

NÃO

7- O senhor(a) conhece uma Delegacia Legal?

☐

SIM

☐

NÃO

8- O senhor(a) reconhece diferenças entre uma Delegacia Legal e uma Delegacia Convencional?

☐

SIM

☐

NÃO

9- O senhor(a) conhece as mudanças implementadas pelo Programa Delegacia Legal?

☐

SIM

☐

NÃO

10- O senhor(a) acha que a implementação dessas mudanças pode melhorar, ou melhorou, o trabalho da Polícia Civil?

☐

SIM

☐

NÃO

**11- Qual(is) dessa(s) mudança(s) o senhor(a) julga ser a(s) mais importante(s)?**

<input type="checkbox"/>	Mudanças Arquitetônicas	<input type="checkbox"/>	Novos mobiliários	<input type="checkbox"/>	Retirada de presos da delegacia
<input type="checkbox"/>	Informatização	<input type="checkbox"/>	Atendimento humanizado	<input type="checkbox"/>	Novo layout
<input type="checkbox"/>	Sala de reunião p/ a comunidade	<input type="checkbox"/>	Policial treinado	<input type="checkbox"/>	Novas viaturas
<input type="checkbox"/>	Telefone Público na recepção	<input type="checkbox"/>	Banheiro Público na recepção	<input type="checkbox"/>	Limpeza
<input type="checkbox"/>	Roupas dos policiais	<input type="checkbox"/>	Outras	<input type="checkbox"/>	Nenhuma

**12- Após as mudanças implementadas pelo Programa Delegacia Legal o(a) senhor(a) se sentiu mais seguro (a) em seu bairro?**

<input type="checkbox"/>	SIM	<input type="checkbox"/>	NÃO
--------------------------	-----	--------------------------	-----

**13- A localização do edifício favorece o acesso das pessoas à delegacia?**

<input type="checkbox"/>	SIM	<input type="checkbox"/>	NÃO
--------------------------	-----	--------------------------	-----

**14- O novo modelo arquitetônico de uma Delegacia Legal torna a delegacia mais atraente para a população?**

<input type="checkbox"/>	SIM	<input type="checkbox"/>	NÃO
--------------------------	-----	--------------------------	-----

**15- O(A) senhor(a) acha adequado o novo atendimento nas Delegacias Legais?**

<input type="checkbox"/>	MUITO	<input type="checkbox"/>	POUCO	<input type="checkbox"/>	NADA
<input type="checkbox"/>	RAZOAVELMENTE	<input type="checkbox"/>	MUITO POUCO		

**16- Qual a impressão que o senhor(a) tinha da delegacia antes da reforma?**

<input type="checkbox"/>	MUITO POSITIVA	<input type="checkbox"/>	NEGATIVA	<input type="checkbox"/>	NENHUMA
<input type="checkbox"/>	RAZOAVELMENTE POSITIVA	<input type="checkbox"/>	MUITO NEGATIVA		

**17- Qual a impressão que o senhor(a) tem hoje de uma delegacia?**

<input type="checkbox"/>	MUITO POSITIVA	<input type="checkbox"/>	NEGATIVA	<input type="checkbox"/>	NENHUMA
<input type="checkbox"/>	RAZOAVELMENTE POSITIVA	<input type="checkbox"/>	MUITO NEGATIVA		

**18- O senhor(a) acha importante a integração entre a polícia e a comunidade?**

<input type="checkbox"/>	MUITO IMPORTANTE	<input type="checkbox"/>	RAZOAVELMENTE IMPORTANTE	<input type="checkbox"/>	NADA IMPORTANTE
<input type="checkbox"/>	IMPORTANTE	<input type="checkbox"/>	POUCO IMPORTANTE		

**19- Qual é o nível de confiança que o senhor(a) tem no policial civil de seu bairro?**

<input type="checkbox"/>	MUITO ALTO	<input type="checkbox"/>	MÉDIO	<input type="checkbox"/>	MUITO BAIXO
<input type="checkbox"/>	ALTO	<input type="checkbox"/>	BAIXO		

**20- O senhor(a) procura uma delegacia quando sofre qualquer tipo de delito, até mesmo um simples furto de celular ou o roubo de um relógio?**

<input type="checkbox"/>	SIM	<input type="checkbox"/>	NÃO
--------------------------	-----	--------------------------	-----

**21- O senhor(a) se sente mais seguro em realizar o registro de uma ocorrência na delegacia de seu bairro, ou o(a) senhor(a) realizaria esse registro em qualquer delegacia?**

<input type="checkbox"/>	SIM	<input type="checkbox"/>	NÃO	<input type="checkbox"/>	INDIFERENTE
<input type="checkbox"/>	NÃO ME SINTO SEGURO EM REALIZAR QUALQUER REGISTRO EM UMA DELEGACIA				

**MUITO OBRIGADO PELA PARTICIPAÇÃO !**