



Fundação

**CECIERJ**

Consórcio **cederj**

Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro

## **Produção e Gestão da Informação em Segurança Pública**

**Volume Único**

Ana Paula Mendes de Miranda

Luís Alberto Grisolia Gonçalves



**GOVERNO DO  
Rio de Janeiro**

**SECRETARIA DE CIÊNCIA,  
TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E  
DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

**UNIVERSIDADE  
ABERTA DO BRASIL**

**MINISTÉRIO DA  
EDUCAÇÃO**



Apoio:



**FAPERJ**

Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo  
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

# Fundação Cecierj / Consórcio Cederj

www.cederj.edu.br

## Presidente

Carlos Eduardo Bielschowsky

## Vice-presidente

Marilvia Dansa de Alencar

## Coordenação do Curso de Segurança Pública

UFF - Roberto Kant de Lima

## Material Didático

### Elaboração de Conteúdo

Ana Paula Mendes de Miranda  
Luís Alberto Grisolia Gonçalves

### Direção de Design Instrucional

Cristine Costa Barreto

### Coordenação de Design Instrucional

Bruno José Peixoto  
Flávia Busnardo da Cunha  
Paulo Vasques de Miranda

### Design Instrucional

Bruna Damiana  
Gustavo Malheiros  
Renata Vettoretti

### Biblioteca

Raquel Cristina da Silva Tiellet  
Simone da Cruz Correa de Souza  
Vera Vani Alves de Pinho

### Diretoria de Material Impresso

Marianna Bernstein

### Revisão Linguística

Beatriz Fontes  
José Meyohas  
Licia Matos  
Mariana Caser

### Ilustração

Vinicius Mitchell

### Capa

Vinicius Mitchell

### Programação Visual

Cristina Portella  
Larissa Averbug  
Maria Fernanda de Novaes

### Produção Gráfica

Fábio Rapello Alencar  
Ulisses Schnaider

Copyright © 2018, Fundação Cecierj / Consórcio Cederj

Nenhuma parte deste material poderá ser reproduzida, transmitida e gravada, por qualquer meio eletrônico, mecânico, por fotocópia e outros, sem a prévia autorização, por escrito, da Fundação.

M673p

Miranda, Ana Paula Mendes de.

Produção e gestão da Informação em segurança Pública.  
Volume único. / Ana Paula Mendes de Miranda, Luís Alberto  
Grisolia Gonçalves. – Rio de Janeiro : Fundação Cecierj, 2018.  
342p.; 19 x 26,5 cm.

ISBN: 978-85-458-0100-9

1. Segurança pública. 2. Gestão da informação. I. Gonçalves,  
Luís Alberto Grisolia. 1. Título.

CDD: 300

# Governo do Estado do Rio de Janeiro

## Governador

Luiz Fernando de Souza Pezão

## Secretário de Estado de Ciência, Tecnologia, Inovação e Desenvolvimento Social

Gabriell Carvalho Neves Franco dos Santos

## Instituições Consorciadas

### CEFET/RJ - Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca

Diretor-geral: Carlos Henrique Figueiredo Alves

### FAETEC - Fundação de Apoio à Escola Técnica

Presidente: Alexandre Sérgio Alves Vieira

### IFF - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense

Reitor: Jefferson Manhães de Azevedo

### UENF - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

Reitor: Luis César Passoni

### UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Reitor: Ruy Garcia Marques

### UFF - Universidade Federal Fluminense

Reitor: Sidney Luiz de Matos Mello

### UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

Reitor: Roberto Leher

### UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Reitor: Ricardo Luiz Louro Berbara

### UNIRIO - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Reitor: Luiz Pedro San Gil Jutuca





# Sumário

<b>Aula 1 • Registros administrativos e produção de estatísticas.....</b>	<b>7</b>
<i>Ana Paula Mendes de Miranda</i>	
<b>Aula 2 • Transparência/publicidade versus sigilo: controvérsias no acesso à informação.....</b>	<b>31</b>
<i>Ana Paula Mendes de Miranda</i>	
<b>Aula 3 • Gestão da Informação e Gestão do Conhecimento em Segurança Pública.....</b>	<b>61</b>
<i>Ana Paula Mendes de Miranda</i>	
<b>Aula 4 • Sentimento de insegurança, pesquisas de vitimização e cifras ocultas .....</b>	<b>93</b>
<i>Ana Paula Mendes de Miranda</i>	
<b>Aula 5 • A avaliação de políticas públicas de segurança: como definir indicadores .....</b>	<b>129</b>
<i>Ana Paula Mendes de Miranda</i>	
<b>Aula 6 • Avaliação da prestação de serviço e suas dimensões (desempenho e satisfação) .....</b>	<b>163</b>
<i>Ana Paula Mendes de Miranda</i>	
<b>Aula 7 • Análise criminal e metodologia de solução de problemas .....</b>	<b>203</b>
<i>Ana Paula Mendes de Miranda</i>	
<b>Aula 8 • Análise espaço-criminal .....</b>	<b>235</b>
<i>Ana Paula Mendes de Miranda</i>	
<b>Aula 9 • Avaliação de risco e seus usos no serviço público .....</b>	<b>253</b>
<i>Ana Paula Mendes de Miranda</i>	
<b>Aula 10 • A Atividade de Inteligência na Segurança Pública: possibilidades e limites na construção e gestão de informações.....</b>	<b>281</b>
<i>Ana Paula Mendes de Miranda</i> <i>Luís Alberto Grisolia Gonçalves</i>	
<b>Referências.....</b>	<b>323</b>



# Aula 1

Registros administrativos e  
produção de estatísticas

*Ana Paula Mendes de Miranda*

## **Meta**

Apresentar a produção de registros administrativos como a fase inicial para a produção de estatísticas oficiais.

## **Objetivos**

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. reconhecer registros administrativos como fonte de análise para tomada de decisão e pesquisa científica;
2. explicar o processo de transformação dos registros em análises estatísticas;
3. relacionar as limitações de análises ao modo de produção de registros administrativos.

## Introdução



Calvinus

**Figura 1.1:** A produção de registros administrativos

Fonte: [http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Humanités\\_Numériques.JPG](http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Humanités_Numériques.JPG)

Quem nunca entrou numa repartição pública e viu uma mesa repleta de papéis, arquivos abarrotados e, até mesmo, documentos pelo chão? Poucos no Brasil acharão essa cena incomum. Ela é resultado de um modo de administração que privilegia a produção de documentos como base de comprovação de direitos e como resultado de processos de trabalho.

Neste curso, interessa-nos pensar experiências na área de segurança pública; por isso, tomaremos como exemplo uma delegacia de polícia, onde a produção de documentos é imensa. Seja numa delegacia integrante do Programa Delegacia Legal, que é informatizada, seja nas delegacias “tradicionais”, o que se registra não é a transcrição literal do que é relatado. A prática é a da reinterpretação dos fatos pelos agentes, que acabam por “ajeitar os fatos” às formalidades burocrático-legais que orientam um registro de ocorrência. Isso significa que, da perspectiva de policiais civis, diante de uma comunicação de um crime ou de uma queixa por parte da população, o trabalho da polícia resume-se a “preencher papel” (Ferreira, 2013), que representam os principais “procedimentos administrativos” adotados.

Tal modo de traduzir os acontecimentos em registros, através de “um tratamento lógico-formal, característico e próprio da cultura jurídica e

daqueles que a detêm” (Kant de Lima 1991: 24), revela uma longa tradição de funcionamento do Estado brasileiro, que Kant de Lima e Miranda (2012) denominam de lógica cartorial.



As principais características da lógica cartorial são a valorização do legalismo formalístico, caracterizado pela necessidade de documentos com fé pública, em que cabe ao cidadão provar quem é, o que faz e quais suas intenções.

Essa tradição revela que, em nossa forma de governar, há um modelo de interação entre o Estado e a sociedade, no qual o indivíduo é “um ser desprovido de iniciativa e sem direitos diante do Estado” (Faoro 1958).

## Registros administrativos

É possível afirmar que os registros administrativos são documentos produzidos pela administração pública na condução de suas atividades cotidianas.

Alguns documentos, em função do cargo do funcionário que os produz, possuem “**fé pública**”. Os documentos produzidos por instituições públicas são singulares, devido à sua capacidade de produção de efeitos jurídicos.

### Fé pública

São documentos aos quais se atribui um *status* distinto de presunção de veracidade, autenticidade e legitimidade, como é o caso dos registros feitos por um escrivão de polícia.

## Documentos como artefatos culturais

É possível pensar que os documentos correspondem a “artefatos culturais” (Riles, 2006), isto é, são formas de expressão material que expressam estruturas e processos organizacionais, sendo, assim, mais do que um mero referencial de representação gráfica do mundo. Consequentemente, a produção, a circulação e o arquivamento de docu-

mentos explicitam valores do contexto em que foram produzidos, não só por seu efeito de prova, como dito anteriormente, mas também por funcionarem como elementos de distinção, respeitabilidade e acesso a direitos, como é o caso da carteira de trabalho, a carteira de identidade e o passaporte no Brasil (GUEDES, 1999; PEIRANO, 1986, 2006a, 2006b, 2009; SANTOS 1979).

A análise antropológica de Simoni Lahud Guedes acerca da carteira de trabalho, instituída no Brasil em 1932, como uma “certidão de nascimento cívica”, permite compreender como as relações trabalhistas se transformaram a partir da intervenção estatal, que passou a regular os direitos das classes trabalhadoras. Também é possível perceber como o partilhamento de direitos pelo conjunto de trabalhadores que portam o documento institui formas de desigualação e exclusão, na medida em que se passa a associar os não portadores da carteira de trabalho à “vadiagem”, que, segundo o art. 59 da Lei de Contravenções Penais de 1942, representava “entregar-se alguém habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem ter renda que lhe assegure meios bastantes de subsistência, ou prover a própria subsistência mediante ocupação ilícita”. Por ser passível de pena de prisão de 15 dias a 3 meses, o ilícito “vadiagem” resultou num grande poder nas mãos da polícia, provocando uma situação de grande vulnerabilidade da população mais pobre, que poderia, a qualquer momento, passar pelo constrangimento de uma detenção e/ou condução à delegacia. É nesse contexto que a carteira de trabalho se transforma num documento importante para delimitar identidades sociais de trabalhador em oposição a “vagabundo”, termo que é informalmente associado a “bandido”.

Outro exemplo que ajuda a compreender a ideia de documento como artefato cultural é o trabalho de pesquisa realizado pelo historiador Robert Darton (1986), que analisa as maneiras de pensar na França do século XVIII, a partir de documentos. Um caso bastante interessante é apresentado no capítulo intitulado “Um inspetor de polícia organiza seus arquivos: a anatomia da república das letras”, no qual Danton analisa os arquivos do policial Joseph d'Hémery, responsável por inspecionar o comércio livreiro existente na época, o que resultou na investigação de tantos autores, de modo que a documentação produzida é hoje considerada um censo literário sobre o período. Os arquivos organizados pelo policial permitiram que fosse delineado um perfil dos “intelectuais” no apogeu do Iluminismo, que naquele momento começavam a surgir como novo grupo social, e revelam como uma autoridade policial tentava entender tal fenômeno. A análise dos relatórios policiais

permitem ainda perceber que d'Hémery compartilhava as visões de sua época. Ao referir-se aos “intelectuais” como “rapazes”, o policial nos permite perceber como o grupo de escritores estava sujeito a uma marginalização, já que o termo “rapaz” tinha sentido pejorativo. É preciso lembrar que, naquele momento, os escritores eram presos porque suas obras eram compreendidas como ameaças ao poder real absolutista e ao poder da Igreja.

Nesse sentido, é preciso compreender que a produção de um documento, mesmo tendo uma finalidade intrínseca e objetiva, pode resultar em processos de interação social não previstos, que necessitam ser percebidos e analisados.

## Documentos administrativos como fontes de pesquisa

Há outro uso atribuído aos registros administrativos, que nem sempre é muito reconhecido. Trata-se de sua utilização como fonte de pesquisa, para a descrição e contabilização das diversas ações realizadas pelo Estado. Dito de outro modo, o registro administrativo pode ser entendido como uma forma de acesso às representações construídas pelos agentes ao longo de seu cotidiano de trabalho.



Waldemir Barreto (Agência Senado)

**Figura 1.2:** Registros administrativos podem ser valiosas fontes de pesquisa das ações do Estado.

Fonte: <https://www.flickr.com/photos/agenciasenado/17408537341/in/photostream/>



No Brasil, muitos registros administrativos são utilizados para subsidiar pesquisas. Como exemplo, podemos pensar nos casos dos registros de morte produzidos pelas Secretarias de Saúde, chamados de Declarações de Óbito. Foram padronizadas em 1976, pelo Ministério da Saúde, para serem utilizadas em todo território nacional como documento base do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), cuja classificação é inspirada nas definições estabelecidas pela Organização Mundial de Saúde (Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde). É através desse documento que se define se o óbito ocorreu de forma “natural”, ou seja, provocado por alguma doença, ou por “causas externas”, aquela decorrente de lesão provocada por violência (homicídio, suicídio, acidente).

Anexo A – Modelo da Declaração de Óbito

**República Federativa do Brasil**  
**Ministério da Saúde**  
1ª VIA - SECRETARIA DE SAÚDE

**Declaração de Óbito**

**I Identificação**

1) Tipo de óbito: ☐ 1. Natural ☐ 2. Não Natural

2) Data do óbito: \_\_\_\_\_

3) Cartão SUS: \_\_\_\_\_

4) Naturalidade: \_\_\_\_\_

5) Nome do Falecido: \_\_\_\_\_

6) Nome da Mãe: \_\_\_\_\_

7) Nome do Pai: \_\_\_\_\_

8) Data de nascimento: \_\_\_\_\_

9) Idade: \_\_\_\_\_

10) Sexo: ☐ 1. Masculino ☐ 2. Feminino

11) Raça/Cor: ☐ 1. Branca ☐ 2. Preta ☐ 3. Amarela ☐ 4. Indígena ☐ 5. Não Informado

12) Situação conjugal: ☐ 1. Casado ☐ 2. Solteiro ☐ 3. Viúvo ☐ 4. Divorciado ☐ 5. Não Informado

13) Escolaridade (última série concluída): ☐ 1. Sem escolaridade ☐ 2. Fundamental I (1ª a 4ª Série) ☐ 3. Fundamental II (5ª a 8ª Série) ☐ 4. Superior incompleto ☐ 5. Superior completo

14) Ocupação habitual (informar anterior, se aposentado / desempregado): \_\_\_\_\_

15) Logradouro (rua, praça, avenida, etc.): \_\_\_\_\_

16) Bairro/Distrito: \_\_\_\_\_

17) Código: \_\_\_\_\_

18) Município de residência: \_\_\_\_\_

19) CEP: \_\_\_\_\_

20) UF: \_\_\_\_\_

21) Local de ocorrência do óbito: ☐ 1. Hospital ☐ 2. Domicílio ☐ 3. Outros: \_\_\_\_\_

22) Estabelecimento: \_\_\_\_\_

23) Código CNES: \_\_\_\_\_

24) Endereço da ocorrência, se fora do estabelecimento ou da residência (rua, praça, avenida, etc.): \_\_\_\_\_

25) Número: \_\_\_\_\_

26) Complemento: \_\_\_\_\_

27) CEP: \_\_\_\_\_

28) UF: \_\_\_\_\_

29) Bairro/Distrito: \_\_\_\_\_

30) Código: \_\_\_\_\_

31) Município de ocorrência: \_\_\_\_\_

32) CEP: \_\_\_\_\_

33) UF: \_\_\_\_\_

34) Preenchimento exclusivo para óbitos de menores de 1 ano - informações sobre a mãe

35) Idade (anos): \_\_\_\_\_

36) Sexo: ☐ 1. Masculino ☐ 2. Feminino

37) Raça/Cor: ☐ 1. Branca ☐ 2. Preta ☐ 3. Amarela ☐ 4. Indígena ☐ 5. Não Informado

38) Situação conjugal: ☐ 1. Casado ☐ 2. Solteiro ☐ 3. Viúvo ☐ 4. Divorciado ☐ 5. Não Informado

39) Ocupação habitual (informar anterior, se aposentado / desempregado): \_\_\_\_\_

40) Logradouro (rua, praça, avenida, etc.): \_\_\_\_\_

41) Bairro/Distrito: \_\_\_\_\_

42) Código: \_\_\_\_\_

43) Município de residência: \_\_\_\_\_

44) CEP: \_\_\_\_\_

45) UF: \_\_\_\_\_

46) Número de filhos vivos: \_\_\_\_\_

47) Nº de semanas de gestação: \_\_\_\_\_

48) Tipo de parto: ☐ 1. Normal ☐ 2. Cesáreo

49) Morto em relação ao parto: ☐ 1. Antes ☐ 2. Durante ☐ 3. Depois ☐ 4. Não Informado

50) Peso ao nascer: \_\_\_\_\_

51) Número da Declaração de Nascimento: \_\_\_\_\_

52) Sexo ao nascer: ☐ 1. Masculino ☐ 2. Feminino

53) Raça/Cor ao nascer: ☐ 1. Branca ☐ 2. Preta ☐ 3. Amarela ☐ 4. Indígena ☐ 5. Não Informado

54) Situação conjugal ao nascer: ☐ 1. Casado ☐ 2. Solteiro ☐ 3. Viúvo ☐ 4. Divorciado ☐ 5. Não Informado

55) Ocupação habitual ao nascer: \_\_\_\_\_

56) Logradouro (rua, praça, avenida, etc.): \_\_\_\_\_

57) Bairro/Distrito: \_\_\_\_\_

58) Código: \_\_\_\_\_

59) Município de residência: \_\_\_\_\_

60) CEP: \_\_\_\_\_

61) UF: \_\_\_\_\_

62) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

63) CRM: \_\_\_\_\_

64) Data do atestado: \_\_\_\_\_

65) Assinatura: \_\_\_\_\_

66) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

67) Data do atestado: \_\_\_\_\_

68) Assinatura: \_\_\_\_\_

69) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

70) CRM: \_\_\_\_\_

71) Data do atestado: \_\_\_\_\_

72) Assinatura: \_\_\_\_\_

73) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

74) Data do atestado: \_\_\_\_\_

75) Assinatura: \_\_\_\_\_

76) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

77) CRM: \_\_\_\_\_

78) Data do atestado: \_\_\_\_\_

79) Assinatura: \_\_\_\_\_

80) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

81) Data do atestado: \_\_\_\_\_

82) Assinatura: \_\_\_\_\_

83) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

84) CRM: \_\_\_\_\_

85) Data do atestado: \_\_\_\_\_

86) Assinatura: \_\_\_\_\_

87) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

88) Data do atestado: \_\_\_\_\_

89) Assinatura: \_\_\_\_\_

90) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

91) CRM: \_\_\_\_\_

92) Data do atestado: \_\_\_\_\_

93) Assinatura: \_\_\_\_\_

94) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

95) Data do atestado: \_\_\_\_\_

96) Assinatura: \_\_\_\_\_

97) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

98) CRM: \_\_\_\_\_

99) Data do atestado: \_\_\_\_\_

100) Assinatura: \_\_\_\_\_

101) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

102) Data do atestado: \_\_\_\_\_

103) Assinatura: \_\_\_\_\_

104) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

105) CRM: \_\_\_\_\_

106) Data do atestado: \_\_\_\_\_

107) Assinatura: \_\_\_\_\_

108) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

109) Data do atestado: \_\_\_\_\_

110) Assinatura: \_\_\_\_\_

111) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

112) CRM: \_\_\_\_\_

113) Data do atestado: \_\_\_\_\_

114) Assinatura: \_\_\_\_\_

115) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

116) Data do atestado: \_\_\_\_\_

117) Assinatura: \_\_\_\_\_

118) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

119) CRM: \_\_\_\_\_

120) Data do atestado: \_\_\_\_\_

121) Assinatura: \_\_\_\_\_

122) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

123) Data do atestado: \_\_\_\_\_

124) Assinatura: \_\_\_\_\_

125) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

126) CRM: \_\_\_\_\_

127) Data do atestado: \_\_\_\_\_

128) Assinatura: \_\_\_\_\_

129) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

130) Data do atestado: \_\_\_\_\_

131) Assinatura: \_\_\_\_\_

132) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

133) CRM: \_\_\_\_\_

134) Data do atestado: \_\_\_\_\_

135) Assinatura: \_\_\_\_\_

136) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

137) Data do atestado: \_\_\_\_\_

138) Assinatura: \_\_\_\_\_

139) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

140) CRM: \_\_\_\_\_

141) Data do atestado: \_\_\_\_\_

142) Assinatura: \_\_\_\_\_

143) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

144) Data do atestado: \_\_\_\_\_

145) Assinatura: \_\_\_\_\_

146) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

147) CRM: \_\_\_\_\_

148) Data do atestado: \_\_\_\_\_

149) Assinatura: \_\_\_\_\_

150) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

151) Data do atestado: \_\_\_\_\_

152) Assinatura: \_\_\_\_\_

153) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

154) CRM: \_\_\_\_\_

155) Data do atestado: \_\_\_\_\_

156) Assinatura: \_\_\_\_\_

157) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

158) Data do atestado: \_\_\_\_\_

159) Assinatura: \_\_\_\_\_

160) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

161) CRM: \_\_\_\_\_

162) Data do atestado: \_\_\_\_\_

163) Assinatura: \_\_\_\_\_

164) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

165) Data do atestado: \_\_\_\_\_

166) Assinatura: \_\_\_\_\_

167) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

168) CRM: \_\_\_\_\_

169) Data do atestado: \_\_\_\_\_

170) Assinatura: \_\_\_\_\_

171) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

172) Data do atestado: \_\_\_\_\_

173) Assinatura: \_\_\_\_\_

174) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

175) CRM: \_\_\_\_\_

176) Data do atestado: \_\_\_\_\_

177) Assinatura: \_\_\_\_\_

178) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

179) Data do atestado: \_\_\_\_\_

180) Assinatura: \_\_\_\_\_

181) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

182) CRM: \_\_\_\_\_

183) Data do atestado: \_\_\_\_\_

184) Assinatura: \_\_\_\_\_

185) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

186) Data do atestado: \_\_\_\_\_

187) Assinatura: \_\_\_\_\_

188) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

189) CRM: \_\_\_\_\_

190) Data do atestado: \_\_\_\_\_

191) Assinatura: \_\_\_\_\_

192) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

193) Data do atestado: \_\_\_\_\_

194) Assinatura: \_\_\_\_\_

195) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

196) CRM: \_\_\_\_\_

197) Data do atestado: \_\_\_\_\_

198) Assinatura: \_\_\_\_\_

199) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

200) Data do atestado: \_\_\_\_\_

201) Assinatura: \_\_\_\_\_

202) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

203) CRM: \_\_\_\_\_

204) Data do atestado: \_\_\_\_\_

205) Assinatura: \_\_\_\_\_

206) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

207) Data do atestado: \_\_\_\_\_

208) Assinatura: \_\_\_\_\_

209) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

210) CRM: \_\_\_\_\_

211) Data do atestado: \_\_\_\_\_

212) Assinatura: \_\_\_\_\_

213) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

214) Data do atestado: \_\_\_\_\_

215) Assinatura: \_\_\_\_\_

216) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

217) CRM: \_\_\_\_\_

218) Data do atestado: \_\_\_\_\_

219) Assinatura: \_\_\_\_\_

220) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

221) Data do atestado: \_\_\_\_\_

222) Assinatura: \_\_\_\_\_

223) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

224) CRM: \_\_\_\_\_

225) Data do atestado: \_\_\_\_\_

226) Assinatura: \_\_\_\_\_

227) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

228) Data do atestado: \_\_\_\_\_

229) Assinatura: \_\_\_\_\_

230) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

231) CRM: \_\_\_\_\_

232) Data do atestado: \_\_\_\_\_

233) Assinatura: \_\_\_\_\_

234) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

235) Data do atestado: \_\_\_\_\_

236) Assinatura: \_\_\_\_\_

237) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

238) CRM: \_\_\_\_\_

239) Data do atestado: \_\_\_\_\_

240) Assinatura: \_\_\_\_\_

241) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

242) Data do atestado: \_\_\_\_\_

243) Assinatura: \_\_\_\_\_

244) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

245) CRM: \_\_\_\_\_

246) Data do atestado: \_\_\_\_\_

247) Assinatura: \_\_\_\_\_

248) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

249) Data do atestado: \_\_\_\_\_

250) Assinatura: \_\_\_\_\_

251) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

252) CRM: \_\_\_\_\_

253) Data do atestado: \_\_\_\_\_

254) Assinatura: \_\_\_\_\_

255) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

256) Data do atestado: \_\_\_\_\_

257) Assinatura: \_\_\_\_\_

258) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

259) CRM: \_\_\_\_\_

260) Data do atestado: \_\_\_\_\_

261) Assinatura: \_\_\_\_\_

262) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

263) Data do atestado: \_\_\_\_\_

264) Assinatura: \_\_\_\_\_

265) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

266) CRM: \_\_\_\_\_

267) Data do atestado: \_\_\_\_\_

268) Assinatura: \_\_\_\_\_

269) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

270) Data do atestado: \_\_\_\_\_

271) Assinatura: \_\_\_\_\_

272) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

273) CRM: \_\_\_\_\_

274) Data do atestado: \_\_\_\_\_

275) Assinatura: \_\_\_\_\_

276) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

277) Data do atestado: \_\_\_\_\_

278) Assinatura: \_\_\_\_\_

279) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

280) CRM: \_\_\_\_\_

281) Data do atestado: \_\_\_\_\_

282) Assinatura: \_\_\_\_\_

283) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

284) Data do atestado: \_\_\_\_\_

285) Assinatura: \_\_\_\_\_

286) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

287) CRM: \_\_\_\_\_

288) Data do atestado: \_\_\_\_\_

289) Assinatura: \_\_\_\_\_

290) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

291) Data do atestado: \_\_\_\_\_

292) Assinatura: \_\_\_\_\_

293) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

294) CRM: \_\_\_\_\_

295) Data do atestado: \_\_\_\_\_

296) Assinatura: \_\_\_\_\_

297) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

298) Data do atestado: \_\_\_\_\_

299) Assinatura: \_\_\_\_\_

300) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

301) CRM: \_\_\_\_\_

302) Data do atestado: \_\_\_\_\_

303) Assinatura: \_\_\_\_\_

304) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

305) Data do atestado: \_\_\_\_\_

306) Assinatura: \_\_\_\_\_

307) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

308) CRM: \_\_\_\_\_

309) Data do atestado: \_\_\_\_\_

310) Assinatura: \_\_\_\_\_

311) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

312) Data do atestado: \_\_\_\_\_

313) Assinatura: \_\_\_\_\_

314) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

315) CRM: \_\_\_\_\_

316) Data do atestado: \_\_\_\_\_

317) Assinatura: \_\_\_\_\_

318) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

319) Data do atestado: \_\_\_\_\_

320) Assinatura: \_\_\_\_\_

321) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

322) CRM: \_\_\_\_\_

323) Data do atestado: \_\_\_\_\_

324) Assinatura: \_\_\_\_\_

325) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

326) Data do atestado: \_\_\_\_\_

327) Assinatura: \_\_\_\_\_

328) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

329) CRM: \_\_\_\_\_

330) Data do atestado: \_\_\_\_\_

331) Assinatura: \_\_\_\_\_

332) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

333) Data do atestado: \_\_\_\_\_

334) Assinatura: \_\_\_\_\_

335) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

336) CRM: \_\_\_\_\_

337) Data do atestado: \_\_\_\_\_

338) Assinatura: \_\_\_\_\_

339) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

340) Data do atestado: \_\_\_\_\_

341) Assinatura: \_\_\_\_\_

342) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

343) CRM: \_\_\_\_\_

344) Data do atestado: \_\_\_\_\_

345) Assinatura: \_\_\_\_\_

346) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

347) Data do atestado: \_\_\_\_\_

348) Assinatura: \_\_\_\_\_

349) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

350) CRM: \_\_\_\_\_

351) Data do atestado: \_\_\_\_\_

352) Assinatura: \_\_\_\_\_

353) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

354) Data do atestado: \_\_\_\_\_

355) Assinatura: \_\_\_\_\_

356) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

357) CRM: \_\_\_\_\_

358) Data do atestado: \_\_\_\_\_

359) Assinatura: \_\_\_\_\_

360) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

361) Data do atestado: \_\_\_\_\_

362) Assinatura: \_\_\_\_\_

363) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

364) CRM: \_\_\_\_\_

365) Data do atestado: \_\_\_\_\_

366) Assinatura: \_\_\_\_\_

367) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

368) Data do atestado: \_\_\_\_\_

369) Assinatura: \_\_\_\_\_

370) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

371) CRM: \_\_\_\_\_

372) Data do atestado: \_\_\_\_\_

373) Assinatura: \_\_\_\_\_

374) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

375) Data do atestado: \_\_\_\_\_

376) Assinatura: \_\_\_\_\_

377) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

378) CRM: \_\_\_\_\_

379) Data do atestado: \_\_\_\_\_

380) Assinatura: \_\_\_\_\_

381) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

382) Data do atestado: \_\_\_\_\_

383) Assinatura: \_\_\_\_\_

384) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

385) CRM: \_\_\_\_\_

386) Data do atestado: \_\_\_\_\_

387) Assinatura: \_\_\_\_\_

388) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

389) Data do atestado: \_\_\_\_\_

390) Assinatura: \_\_\_\_\_

391) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

392) CRM: \_\_\_\_\_

393) Data do atestado: \_\_\_\_\_

394) Assinatura: \_\_\_\_\_

395) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

396) Data do atestado: \_\_\_\_\_

397) Assinatura: \_\_\_\_\_

398) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

399) CRM: \_\_\_\_\_

400) Data do atestado: \_\_\_\_\_

401) Assinatura: \_\_\_\_\_

402) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

403) Data do atestado: \_\_\_\_\_

404) Assinatura: \_\_\_\_\_

405) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

406) CRM: \_\_\_\_\_

407) Data do atestado: \_\_\_\_\_

408) Assinatura: \_\_\_\_\_

409) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

410) Data do atestado: \_\_\_\_\_

411) Assinatura: \_\_\_\_\_

412) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

413) CRM: \_\_\_\_\_

414) Data do atestado: \_\_\_\_\_

415) Assinatura: \_\_\_\_\_

416) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

417) Data do atestado: \_\_\_\_\_

418) Assinatura: \_\_\_\_\_

419) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

420) CRM: \_\_\_\_\_

421) Data do atestado: \_\_\_\_\_

422) Assinatura: \_\_\_\_\_

423) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

424) Data do atestado: \_\_\_\_\_

425) Assinatura: \_\_\_\_\_

426) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

427) CRM: \_\_\_\_\_

428) Data do atestado: \_\_\_\_\_

429) Assinatura: \_\_\_\_\_

430) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

431) Data do atestado: \_\_\_\_\_

432) Assinatura: \_\_\_\_\_

433) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

434) CRM: \_\_\_\_\_

435) Data do atestado: \_\_\_\_\_

436) Assinatura: \_\_\_\_\_

437) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

438) Data do atestado: \_\_\_\_\_

439) Assinatura: \_\_\_\_\_

440) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

441) CRM: \_\_\_\_\_

442) Data do atestado: \_\_\_\_\_

443) Assinatura: \_\_\_\_\_

444) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

445) Data do atestado: \_\_\_\_\_

446) Assinatura: \_\_\_\_\_

447) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

448) CRM: \_\_\_\_\_

449) Data do atestado: \_\_\_\_\_

450) Assinatura: \_\_\_\_\_

451) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

452) Data do atestado: \_\_\_\_\_

453) Assinatura: \_\_\_\_\_

454) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

455) CRM: \_\_\_\_\_

456) Data do atestado: \_\_\_\_\_

457) Assinatura: \_\_\_\_\_

458) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

459) Data do atestado: \_\_\_\_\_

460) Assinatura: \_\_\_\_\_

461) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

462) CRM: \_\_\_\_\_

463) Data do atestado: \_\_\_\_\_

464) Assinatura: \_\_\_\_\_

465) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

466) Data do atestado: \_\_\_\_\_

467) Assinatura: \_\_\_\_\_

468) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

469) CRM: \_\_\_\_\_

470) Data do atestado: \_\_\_\_\_

471) Assinatura: \_\_\_\_\_

472) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

473) Data do atestado: \_\_\_\_\_

474) Assinatura: \_\_\_\_\_

475) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

476) CRM: \_\_\_\_\_

477) Data do atestado: \_\_\_\_\_

478) Assinatura: \_\_\_\_\_

479) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

480) Data do atestado: \_\_\_\_\_

481) Assinatura: \_\_\_\_\_

482) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

483) CRM: \_\_\_\_\_

484) Data do atestado: \_\_\_\_\_

485) Assinatura: \_\_\_\_\_

486) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

487) Data do atestado: \_\_\_\_\_

488) Assinatura: \_\_\_\_\_

489) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

490) CRM: \_\_\_\_\_

491) Data do atestado: \_\_\_\_\_

492) Assinatura: \_\_\_\_\_

493) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

494) Data do atestado: \_\_\_\_\_

495) Assinatura: \_\_\_\_\_

496) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

497) CRM: \_\_\_\_\_

498) Data do atestado: \_\_\_\_\_

499) Assinatura: \_\_\_\_\_

500) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

501) Data do atestado: \_\_\_\_\_

502) Assinatura: \_\_\_\_\_

503) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

504) CRM: \_\_\_\_\_

505) Data do atestado: \_\_\_\_\_

506) Assinatura: \_\_\_\_\_

507) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

508) Data do atestado: \_\_\_\_\_

509) Assinatura: \_\_\_\_\_

510) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

511) CRM: \_\_\_\_\_

512) Data do atestado: \_\_\_\_\_

513) Assinatura: \_\_\_\_\_

514) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

515) Data do atestado: \_\_\_\_\_

516) Assinatura: \_\_\_\_\_

517) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

518) CRM: \_\_\_\_\_

519) Data do atestado: \_\_\_\_\_

520) Assinatura: \_\_\_\_\_

521) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

522) Data do atestado: \_\_\_\_\_

523) Assinatura: \_\_\_\_\_

524) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

525) CRM: \_\_\_\_\_

526) Data do atestado: \_\_\_\_\_

527) Assinatura: \_\_\_\_\_

528) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

529) Data do atestado: \_\_\_\_\_

530) Assinatura: \_\_\_\_\_

531) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

532) CRM: \_\_\_\_\_

533) Data do atestado: \_\_\_\_\_

534) Assinatura: \_\_\_\_\_

535) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

536) Data do atestado: \_\_\_\_\_

537) Assinatura: \_\_\_\_\_

538) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

539) CRM: \_\_\_\_\_

540) Data do atestado: \_\_\_\_\_

541) Assinatura: \_\_\_\_\_

542) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

543) Data do atestado: \_\_\_\_\_

544) Assinatura: \_\_\_\_\_

545) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

546) CRM: \_\_\_\_\_

547) Data do atestado: \_\_\_\_\_

548) Assinatura: \_\_\_\_\_

549) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

550) Data do atestado: \_\_\_\_\_

551) Assinatura: \_\_\_\_\_

552) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

553) CRM: \_\_\_\_\_

554) Data do atestado: \_\_\_\_\_

555) Assinatura: \_\_\_\_\_

556) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

557) Data do atestado: \_\_\_\_\_

558) Assinatura: \_\_\_\_\_

559) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

560) CRM: \_\_\_\_\_

561) Data do atestado: \_\_\_\_\_

562) Assinatura: \_\_\_\_\_

563) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

564) Data do atestado: \_\_\_\_\_

565) Assinatura: \_\_\_\_\_

566) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

567) CRM: \_\_\_\_\_

568) Data do atestado: \_\_\_\_\_

569) Assinatura: \_\_\_\_\_

570) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

571) Data do atestado: \_\_\_\_\_

572) Assinatura: \_\_\_\_\_

573) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

574) CRM: \_\_\_\_\_

575) Data do atestado: \_\_\_\_\_

576) Assinatura: \_\_\_\_\_

577) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

578) Data do atestado: \_\_\_\_\_

579) Assinatura: \_\_\_\_\_

580) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

581) CRM: \_\_\_\_\_

582) Data do atestado: \_\_\_\_\_

583) Assinatura: \_\_\_\_\_

584) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

585) Data do atestado: \_\_\_\_\_

586) Assinatura: \_\_\_\_\_

587) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

588) CRM: \_\_\_\_\_

589) Data do atestado: \_\_\_\_\_

590) Assinatura: \_\_\_\_\_

591) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

592) Data do atestado: \_\_\_\_\_

593) Assinatura: \_\_\_\_\_

594) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

595) CRM: \_\_\_\_\_

596) Data do atestado: \_\_\_\_\_

597) Assinatura: \_\_\_\_\_

598) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

599) Data do atestado: \_\_\_\_\_

600) Assinatura: \_\_\_\_\_

601) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

602) CRM: \_\_\_\_\_

603) Data do atestado: \_\_\_\_\_

604) Assinatura: \_\_\_\_\_

605) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

606) Data do atestado: \_\_\_\_\_

607) Assinatura: \_\_\_\_\_

608) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

609) CRM: \_\_\_\_\_

610) Data do atestado: \_\_\_\_\_

611) Assinatura: \_\_\_\_\_

612) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

613) Data do atestado: \_\_\_\_\_

614) Assinatura: \_\_\_\_\_

615) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

616) CRM: \_\_\_\_\_

617) Data do atestado: \_\_\_\_\_

618) Assinatura: \_\_\_\_\_

619) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

620) Data do atestado: \_\_\_\_\_

621) Assinatura: \_\_\_\_\_

622) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

623) CRM: \_\_\_\_\_

624) Data do atestado: \_\_\_\_\_

625) Assinatura: \_\_\_\_\_

626) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

627) Data do atestado: \_\_\_\_\_

628) Assinatura: \_\_\_\_\_

629) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

630) CRM: \_\_\_\_\_

631) Data do atestado: \_\_\_\_\_

632) Assinatura: \_\_\_\_\_

633) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

634) Data do atestado: \_\_\_\_\_

635) Assinatura: \_\_\_\_\_

636) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

637) CRM: \_\_\_\_\_

638) Data do atestado: \_\_\_\_\_

639) Assinatura: \_\_\_\_\_

640) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

641) Data do atestado: \_\_\_\_\_

642) Assinatura: \_\_\_\_\_

643) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

644) CRM: \_\_\_\_\_

645) Data do atestado: \_\_\_\_\_

646) Assinatura: \_\_\_\_\_

647) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

648) Data do atestado: \_\_\_\_\_

649) Assinatura: \_\_\_\_\_

650) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

651) CRM: \_\_\_\_\_

652) Data do atestado: \_\_\_\_\_

653) Assinatura: \_\_\_\_\_

654) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

655) Data do atestado: \_\_\_\_\_

656) Assinatura: \_\_\_\_\_

657) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

658) CRM: \_\_\_\_\_

659) Data do atestado: \_\_\_\_\_

660) Assinatura: \_\_\_\_\_

661) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

662) Data do atestado: \_\_\_\_\_

663) Assinatura: \_\_\_\_\_

664) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

665) CRM: \_\_\_\_\_

666) Data do atestado: \_\_\_\_\_

667) Assinatura: \_\_\_\_\_

668) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

669) Data do atestado: \_\_\_\_\_

670) Assinatura: \_\_\_\_\_

671) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

672) CRM: \_\_\_\_\_

673) Data do atestado: \_\_\_\_\_

674) Assinatura: \_\_\_\_\_

675) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

676) Data do atestado: \_\_\_\_\_

677) Assinatura: \_\_\_\_\_

678) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

679) CRM: \_\_\_\_\_

680) Data do atestado: \_\_\_\_\_

681) Assinatura: \_\_\_\_\_

682) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

683) Data do atestado: \_\_\_\_\_

684) Assinatura: \_\_\_\_\_

685) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

686) CRM: \_\_\_\_\_

687) Data do atestado: \_\_\_\_\_

688) Assinatura: \_\_\_\_\_

689) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

690) Data do atestado: \_\_\_\_\_

691) Assinatura: \_\_\_\_\_

692) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

693) CRM: \_\_\_\_\_

694) Data do atestado: \_\_\_\_\_

695) Assinatura: \_\_\_\_\_

696) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

697) Data do atestado: \_\_\_\_\_

698) Assinatura: \_\_\_\_\_

699) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

700) CRM: \_\_\_\_\_

701) Data do atestado: \_\_\_\_\_

702) Assinatura: \_\_\_\_\_

703) Meio de contato (telefone, fax, e-mail, etc.): \_\_\_\_\_

704) Data do atestado: \_\_\_\_\_

705) Assinatura: \_\_\_\_\_

706) Nome do Médico: \_\_\_\_\_

707) CRM: \_\_\_\_\_



**Figura 1.4:** Bandeira da Organização Mundial da Saúde

Fonte: [http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Flag\\_of\\_WHO.svg](http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Flag_of_WHO.svg)

A Organização Mundial da Saúde é subordinada à Organização das Nações Unidas. Com sede em Genebra, foi fundada em 1948. Dentre suas diversas funções, está a publicação da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (CID), que é usada mundialmente para produzir estatísticas referentes à morbidade, a taxa de portadores de uma doença em relação à população estudada, e à mortalidade, que corresponde ao número de óbitos em relação aos habitantes de uma localidade. É com base nessa classificação que é formulada a Declaração de Óbito.

A CID é revista periodicamente; atualmente, está na versão 10, com atualizações até 2010. No entanto, o trabalho de sistematização é muito anterior; desde 1893 há registros de um esforço internacional no sentido de padronizar a classificação de causas de morte, denominada “Classificação de Causas de Morte”, que estabeleceu a periodicidade decenal para realizar a revisão da relação. Em 1948, com a fundação da OMS, a lista deixou de ser focada exclusivamente nas causas de morte, passando a abranger todas as doenças.

É com base na CID que são realizadas diversas pesquisas que servem para embasar políticas de saúde no mundo todo. Sua confiabilidade advém do estabelecimento de uma linguagem padrão, que possibilita uma codificação sistemática, favorecendo assim a comparação entre os dados.

A escolha da declaração de óbito como exemplo não foi aleatória. Ela serve para demonstrar como é que um mesmo fato – a morte – pode ser tratado de diferentes maneiras pelos agentes públicos e resultar em registros administrativos distintos.

Se um mesmo caso chegasse ao conhecimento das polícias após o atendimento na rede pública de saúde, outros procedimentos administrativos seriam realizados para investigar uma morte, mas a classificação não seria por “causas externas”. O que orientaria a classificação policial seria o Código Penal. Assim, uma morte por “causas externas”, provavelmente, seria classificada como um “homicídio doloso”, art. 121 do Código Penal Brasileiro, caso fossem evidentes os sinais de violência.

A opção pela tipificação numa categoria jurídica é relevante para indicar que o policial, ao fazer um registro de ocorrência, utilizará as informações a que teve acesso para produzir uma interpretação de um evento; no caso, uma morte violenta. Porém, cabe ressaltar que nem todas as mortes violentas são tipificadas como “homicídio doloso”. De acordo com o sistema legal brasileiro, existem outras possibilidades de enquadramento penal para este ato, como, por exemplo, a “lesão corporal seguida de morte”, o “homicídio culposo”, o “latrocínio” – roubo seguido de morte, o “induzimento ao suicídio”, entre outros (Miranda, Oliveira e Paes, 2010).

Além dessas diferentes classificações legais sobre a morte, é possível ainda encontrarmos classificações administrativas policiais, tais como o “encontro de cadáver”. Tal categoria administrativa se aplica quando a polícia ainda não sabe o que provocou a morte (intencional/não intencional, se foi provocada ou foi morte natural), e classificam de forma provisória até que a investigação e os laudos periciais especifiquem o que ocorreu. Tal alteração ocorre mediante um Registro de Aditamento, no qual se pode alterar o título da ocorrência após a realização de procedimentos que permitam concluir o que aconteceu naquele caso específico.

Essa distinção de classificações está diretamente relacionada ao modo como os diferentes profissionais agem no seu dia a dia. Quando se produz um relatório com a sistematização dessas informações, chamadas de “estatísticas policiais” ou “estatísticas de criminalidade”, é preciso levar em consideração que os números não representam uma amostra construída cientificamente, mas que são apenas somatórios de casos daquilo que a instituição julgou relevante registrar, não se referindo tampouco à totalidade de demandas apresentadas pela população, e muito menos dos fatos existentes na sociedade.

No momento, nos interessa apenas observar que os registros administrativos se constituem como potenciais fontes de dados para o desenvolvimento de análises, que se transformam em ferramentas de gestão organizacionais que, por sua vez, devem possibilitar um conhecimento mais aprofundado acerca dos problemas que afetam a organização. Assim sendo, torna-se possível proporcionar o desenvolvimento de um “planejamento estratégico” (Oliveira, 2004), ou seja, a delimitação de um conjunto de medidas a serem implantadas visando alterar os modos de ação anteriores.

As possibilidades e os problemas do desenvolvimento e uso de um sistema de informação em segurança pública serão explorados a seguir.

## ===== **Atividade 1** =====

### *Atende ao objetivo 1*

Para desenvolver uma análise documental, é preciso, em primeiro lugar, contar com arquivos organizados por assunto e por data. No cotidiano, os funcionários que produzem os documentos o fazem com base em critérios próprios, que revelam modos de pensar típicos de seu tempo.

Em 1992, os arquivos do Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) tornaram-se públicos, revelando milhares de informações acerca de cidadãos que foram fichados pela polícia desde o golpe militar de 1964.

Dentre a documentação disponível, foram encontrados laudos periciais falsos, produzidos no próprio DOPS, que transformavam homicídios cometidos pelos agentes do Estado em suicídios, atropelamentos, fugas.

Discuta os significados, do ponto de vista de pesquisa, do uso de documentos falsos produzidos pelo poder público durante a ditadura. Relacione sua reflexão à análise de Robert Darton aos arquivos policiais do século XVIII na França.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta comentada**

O uso de documentos preservados em arquivos públicos é uma fonte fundamental de pesquisa para qualquer sociedade. A análise de documentos considerados verdadeiros, tais como os arquivos policiais franceses, permite identificar e entender como as pessoas pensavam em outros tempos. No caso dos documentos brasileiros, produzidos pelo DOPS, mesmo sendo considerados falsos, sua análise é de vital importância porque permite compreender como uma instituição forjava registros para ocultar práticas de repressão ilegais. Como se trata de um período recente, as pesquisas podem contar com outras formas de levantamento de informações, tais como entrevistas a antigos policiais, vítimas e políticos, que permitem contestar o conteúdo informado nos documentos – o que não invalida o seu valor histórico como fonte de pesquisa.

Outro valor atribuído a esses documentos é o de prova. Muitos laudos periciais falsos têm sido utilizados pela Comissão Nacional da Verdade, instituída em 2012, para apurar as violações ocorridas durante o regime militar, para assegurar o direito à memória e à verdade histórica, bem como restabelecer direitos aos cidadãos que foram prejudicados nesse período.

---

---

---

## **A informação e a construção do conhecimento**

### **Informação como interação entre o sujeito e o mundo**

A informação é considerada usualmente como um conjunto de fatos e/ou dados a respeito de algo, que constituiriam o ato de informar, entendido como um processo de interação do sujeito com o mundo exterior.

## FORMAÇÃO DE IDEIAS E DOS SUJEITOS



**Figura 1.5:** Informação como modelagem de ideias e sujeitos

Segundo essa concepção, ao enunciar uma mensagem, é possível proporcionar a redução da incerteza sobre uma dada realidade. Nesse sentido, informar significa comunicar os fatos, tornando-os públicos e privilegiando uma visão dos fatos como “coisas” (Durkheim, 2001), ou seja, o fato é aquilo que decorre da experiência vivida e que pode ser objeto de análise, desde que ele resulte de um relato objetivo, propiciando uma percepção da realidade como ela se apresenta.

Mas há um assunto importante que devemos abordar neste momento: dados. Será que você já sabe o que são?

Dados são representações acerca de fatos que servem de base para a formação de uma análise, cujo resultado será influenciado por diversos fatores. Uma possível forma de análise de fatos a partir da construção de dados estatísticos pode ser exemplificada com o trabalho clássico de **Durkheim**, na obra *O Suicídio* (2011), na qual ele lança mão da estatística como forma eficaz de conceituar diretamente as representações coletivas, a fim de demonstrar que o suicídio não era um fenômeno psicológico individual, mas sim um fato social. Para tanto, estabelece que a tarefa do pesquisador é construir classes de equivalência que agrupem os fenômenos sociais a partir da semelhança. É assim que ele delimita, dentre diversos tipos de mortes, aquelas cometidas pelas próprias vítimas, quando estavam conscientes de que seus atos produziriam como resultado sua morte. O uso da estatística é associado, portanto, à possibilidade de verificação de relações entre os fenômenos sociais. Tal perspectiva nos permite lembrar que todos os dados são construídos.

Há uma crença de que o rigor científico associado aos números resultaria num modo de perceber a realidade de forma mais objetiva e neutra. Trata-se, todavia, de uma visão ingênua sobre os modos de produção científica. Toda e qualquer pesquisa é realizada num contexto sócio-histórico que afeta suas condições de realização. Consequente-

### Durkheim

Sociólogo francês (1858-1917) que se notabilizou por seus estudos em ciências sociais, tendo sido o fundador da “Escola Sociológica Francesa”, cuja principal característica era a construção de um método científico para dar conta dos fenômenos humanos.

mente, todo conhecimento produzido é resultado da junção simultânea de fatos, de influências políticas e percepções afetivas que influenciam a escolha de um dado objeto num determinado momento. Neste sentido, tanto a definição dos dados quanto suas interpretações são passíveis de influências diversas, mas isso não é o mesmo que falar de “maquiagem” de dados, como veremos adiante.

## **Atividade 2**

### ***Atende ao objetivo 2***

O Programa Delegacia Legal foi implantado em 1999, no Rio de Janeiro, como parte de um conjunto de medidas para transformar as instituições que compõem o sistema de segurança pública e de justiça criminal do Estado. Com o objetivo de valorizar a eficiência e a transparência do trabalho policial, as delegacias passaram por reformas em relação à infraestrutura física dos prédios e em relação às suas rotinas. A informatização do sistema de informações policiais possibilitou a supressão de 68 livros cartoriais da Polícia Civil, resultando na disponibilização em rede de informações que antes apenas o policial responsável pelo caso teria acesso. Outra consequência foi a possibilidade de geração de relatórios acerca do trabalho policial, que passou a ser gerenciado por instâncias superiores.

A partir dessas informações acerca do Programa Delegacia Legal, realize uma pesquisa e indique transformações que resultaram da implantação desse programa.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### ***Resposta comentada***

A possibilidade de respostas é grande; nesse sentido, destacamos aqui apenas alguns aspectos positivos que resultaram desse processo. Você poderá encontrar outras situações não previstas neste comentário.

1. A existência de premiações no campo de segurança pública: desde 2006, o Programa Delegacia Legal e as unidades policiais passaram a figurar em diversos processos de avaliação (nacional e internacional), consagrando-se como “boas práticas”;
  2. A produção de relatórios com sínteses dos registros policiais tornou-se regular, com divulgação mensal, pelo Instituto de Segurança Pública, desde 2003;
  3. A realização de pesquisas acadêmicas que tomam os dados oficiais como fonte;
  4. A realização de estudos gerenciais por órgãos governamentais, possibilitando conhecer melhor os limites e dificuldades do trabalho policial no Rio de Janeiro;
  5. A reestruturação do campo da segurança e da justiça criminal a partir da retirada da carceragem das delegacias e das centrais de inquérito no Ministério Público Estadual.
- 
- 

## A construção do saber

*São usados como sinônimos, mas possuem sentidos distintos*



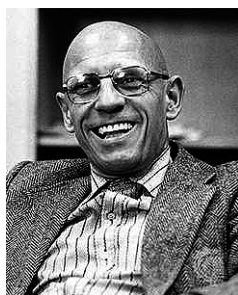
**Figura 1.6:** Diferença entre Informação e Dados

A busca pela objetividade e neutralidade é algo já amplamente discutido na teoria do conhecimento (Kuhn, 1974; Morin, 2005), tendo sido bem demonstrado por Foucault (1990), que todo saber é político, não apenas quando é produzido pelo Estado, mas porque todo saber tem em sua origem relações de poder.





## Michel Foucault



**Figura 1.7:** Michel Foucault

Fonte: <http://en.wikipedia.org/wiki/File:Foucault5.jpg>

Michel Foucault (1926-1984) foi um filósofo francês que propôs abordagens inovadoras para entender as instituições e os sistemas de pensamento. Em especial, nas obras *A ordem do discurso* e *Microfísica do poder*, o autor expõe a relação entre o saber e o poder nas relações sociais. Ao analisá-las, Foucault problematiza os conceitos de poder e saber e demonstra como um não exclui o outro. Ao contrário, afirma que o saber não só não é neutro, como ele gera relações de poder, e este, por sua vez, pressupõe a necessidade de saber.

Ao buscar compreender os métodos pelos quais o Estado produz e acumula conhecimentos que possibilitam o seu funcionamento, Foucault aborda um tema, na obra *Segurança, Território e População*, a constituição, no século XVII, da polícia e de uma ciência do Estado, como uma forma de saber político centrado nos mecanismos que possibilitam a regulação da população – “ciência do bem governar”, que ele denomina de “governamentalidade”. É entendida como um conjunto de técnicas de gestão que tem como base os saberes produzidos pela economia política, com o objetivo de controlar a população, de modo a submetê-la aos interesses prevalentes num dado contexto socioeconômico.

---

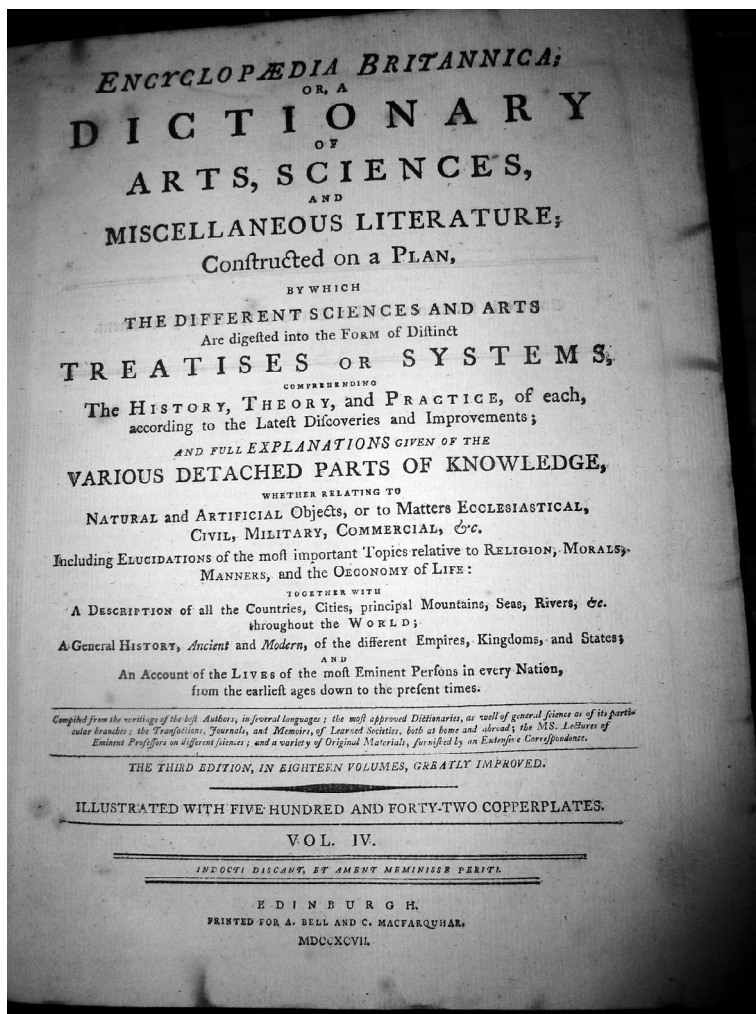
A Estatística, entendida como ciência do Estado, se constitui em um exemplo privilegiado dessa relação entre saberes e poderes, que vai desde a escolha dos temas a serem investigados até os conceitos, bem como outros aspectos metodológicos da produção de estatísticas públicas. Tudo é produto de escolhas feitas pelos “analistas”. Assim, as estatísticas não podem ser compreendidas como uma cópia da realidade, mas como sínteses construídas a partir de observações das realidades. Consequentemente, todo recorte estatístico é constituído por diferentes interpretações de um mesmo fato, o que explica a existência de um grau aceitável e conhecido de erro, muito embora haja um discurso do senso comum de que os números sejam sempre exatos.



## Estatística

A criação da palavra Estatística (*Statistik*) é atribuída ao economista prussiano Gottfried Aschenwall (1719-1772), que a utilizou na obra *Vorbereitung zur Staatswissenschaft der europäiischen Reiche*, com o sentido de ciência do Estado, voltada a assegurar que os governantes tivessem um diagnóstico mais objetivo dos fatos concernentes aos seus domínios. Acreditava-se, então, que as cifras trariam mais credibilidade e legitimidade do que as descrições textuais. Tratou-se, portanto, de uma forma de conhecimento que surgiu como um dos elementos da teoria da arte de governar, relacionada ao desenvolvimento dos aparelhos administrativos do Estado nos séculos XVII e XVIII (Miranda, 2008).

O verbete *Statistics* apareceu pela primeira vez na Enciclopédia Britânica em 1797.



**Figura 1.8:** Enciclopédia Britânica (1797)

Fonte: [http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Third\\_Edition\\_of\\_Encyclopædia\\_Britannica,\\_1797.jpg](http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Third_Edition_of_Encyclopædia_Britannica,_1797.jpg)

A inexactidão da informação estatística tem sido comumente interpretada como uma forma de manipulação intencional, com o objetivo de obter os resultados que interessam aos governos. Esta prática é tradicionalmente chamada de “maquiagem”, como referência ao hábito de utilização de produtos de beleza para disfarçar imperfeições e realçar pontos positivos, bem como para produzir máscaras e fantasias. Não há

como negar que a metáfora se aplica bem a algumas práticas de governos, nacionais ou internacionais, que ao longo da história procuraram dissimular alguns fatos e exhibir outros tantos.



**Figura 1.9:** A estatística em nossas vidas.

Porém, há que se problematizar mais a ideia de inexatidão estatística, sob o risco de perdermos um instrumento de análise necessário para a construção de políticas públicas.

Primeiro, é preciso se pensar para que servem os dados na segurança pública? Servem para, principalmente, orientar a administração quanto aos caminhos que deve seguir no planejamento, execução e redirecionamento das ações do sistema. Servem, também, para a população conhecer o que está acontecendo ao seu redor e, depois, para que, conhecendo os dados e áreas de incidência, a população e os diferentes setores da sociedade civil possam objetivar as demandas por providências do Poder Público e contribuir para o esforço comunitário contra a insegurança.

O uso da informação estatística possui um caráter estratégico porque permite dar significado a uma infinidade de dados que inundam a administração pública. A sua importância não está apenas na divulgação da informação, mas na transformação de dados em informação que possa servir para orientar ações futuras. Portanto, é o contexto que vai determinar o sentido dos dados.



**Figura 1.10:** Transformando registros em dados

O processo de quantificação, para que seja útil à interpretação da realidade, deve ser complementado por informações qualitativas, que fornecem mais detalhes sobre o fenômeno que se pretende compreender.

Deste modo, ao discutir a forma pela qual os registros administrativos são produzidos e os processos pelos quais passam para se transformar em estatísticas, é preciso analisar como as classificações de fatos em registros e de registros em números constituem uma linguagem do poder, que pretende ser uma linguagem universal, destinada a tornar o mundo distante e governável (Senra, 1996 e 2005); ao fazê-lo, acaba tornando opacos esses processos classificatórios.

Confirma-se, portanto, a premissa de que a Estatística foi consagrada como uma tecnologia de poder fundamental à constituição do Estado Moderno, devido à sua suposta objetividade, mas que se constituiu num exemplo privilegiado da relação entre saberes e poderes utilizados para controlar a população (Foucault, 1989, 1990).

## Estatística e conhecimento

Criada para facilitar a “arte de governar”, a Estatística surgiu associada ao desenvolvimento de aparatos administrativos centralizados, já que sua metodologia propiciava a construção de taxonomias que serviam à administração pública para descrever e contabilizar as diversas ações realizadas pelo Estado, resultando no desenvolvimento de uma “ciência de governo”. Porém, essas ações jamais foram e não podem ser consideradas neutras, pois se constituem como dispositivos que explicitam sensibilidades jurídicas (Geertz, 1997) e racionalidades políticas próprias (Pita e Miranda, 2012).



## Sensibilidade jurídica

Conceito elaborado pelo antropólogo norte-americano Clifford Geertz (1926-2006) em seu livro *O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa*. Sua proposta é pensar o Direito como um saber local que constrói uma dada realidade, e não como um princípio abstrato que reflete a realidade. É a partir desse conceito que Geertz analisa sistemas legais não ocidentais, como o balinês, dentre outros estudados pelo autor, de modo a evidenciar os contrastes entre os distintos sistemas de justiça, no que se refere principalmente ao poder que exercem sobre os processos da vida social.

A sensibilidade jurídica, tal como concebida por Geertz, distingue-se da concepção disseminada no mundo ocidental, conhecida como *Civil Law tradition*, que funda sua legitimidade em uma racionalidade abstrata.

Esta abordagem permite evidenciar o conflito entre diferentes saberes ao longo do processo de classificação dos fatos pelos agentes, dos quais vale destacar a influência do Direito. No Brasil, o Direito é caracterizado por uma forma de produção da verdade inquisitiva, devido à centralidade dada ao inquérito policial, o qual corresponde a um tratamento lógico-formal que transfigura os fatos, de modo a buscar a imputação de um delito a um suspeito (Kant de Lima, 1989).

Trata-se, portanto, de um tratamento distinto da linguagem científica da Estatística, que se refere a um modo específico de lidar com os fatos em termos probabilísticos. Estatística supõe a definição de um objeto, de uma população-alvo e de um conjunto de variáveis a serem verificadas (Borges, 2008), a partir do qual se pretende alcançar a identificação de padrões, com base no reconhecimento da amplitude da variação de um conjunto de elementos.

Segundo Dorian Borges, a pesquisa científica na Estatística tem início pela definição da motivação, isto é, da importância atribuída ao tema que será desenvolvido no trabalho. É com base nisso que se definirá o objetivo da pesquisa, ou seja, qual é a finalidade específica daquela proposta, para posteriormente apresentar quais são as hipóteses a serem verificadas.

Tudo isso serve para demonstrar que não se pode analisar um gráfico ou uma tabela de dados, oriundos de registros administrativos, sem deixar claro como é que se chegou àqueles resultados.

O “erro” é parte inerente do trabalho de pesquisa, já que nunca se retrata fielmente o objeto analisado. O desafio que se coloca aos pesquisadores é controlar a margem de incerteza, quer dizer, utilizar-se de métodos e técnicas que ampliem a precisão da informação:

Para cada tipo de erro, existe um controle que deve ser realizado, seja sob a forma de treinamento, seja sob a forma de utilização de técnicas adequadas para medir ou considerar características do objeto em estudo. (BORGES, 2008, p. 44).



**Figura 1.11:** Símbolo da Estatística

Fonte: <http://www.brasilecola.com/matematica/estatistica-1.htm>

Qualquer pesquisa estatística não se baseia em valores absolutos, mas sim, em estimativas; consequentemente, sempre apresentam uma margem de erro, que dependerá do tamanho da amostra e dos resultados que foram obtidos com a pesquisa.

Como exemplo, podemos citar um estudo realizado em Brasília, em 2011, conduzido pela Coordenação de Pesquisa e Inovação Museal (CPIM) do Departamento de Processos Museais (DEPMUS) do IBRAM, para estimar o “não público”, ou seja, quantas pessoas não frequentariam os museus da cidade. O uso da categoria “não público” tinha como objetivo se referir aos segmentos sociais que são potencialmente o público dos museus, bem como aqueles que não aparentam interesse

neles. A pesquisa se baseou em fórmulas estatísticas para a definição de tamanhos mínimos de amostra, com base num intervalo de confiança de 95% para seus resultados, que seriam passíveis de serem levados em conta para a população total. Os pesquisadores delimitaram claramente os critérios de escolha dos sujeitos que iriam ser entrevistados, justificando a cada caso a inclusão ou exclusão de cada categoria.

Isso é bem diferente de um relatório analítico que se baseia nos registros administrativos, como veremos na aula seguinte, na qual os critérios para exclusão ou inclusão nem sempre são claros. Mas, antes, vamos praticar.

### ===== **Atividade 3** =====

#### *Atende ao objetivo 3*

Considerando que todo conhecimento científico é limitado pelas condições de realização de uma pesquisa, discuta os limites e possibilidades de se produzir análises a partir de documentos confeccionados pela administração pública, em especial, aqueles produzidos pela área de segurança pública.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

#### **Resposta comentada**

Os registros públicos mais utilizados como fonte de análises estatísticas são aqueles que a comunidade acadêmica mais frequentemente utiliza para suas pesquisas, como, por exemplo, aqueles produzidos pelas áreas de saúde e educação. Há cerca de dez anos, começou-se a organizar os dados na área de segurança pública no Brasil. Apesar das limitações, já há resultados que ampliam a circulação de informação por vias institucionais.



A utilização dos registros administrativos para fins que não correspondem ao seu objetivo inicial pressupõe uma série de procedimentos relacionados à qualidade dos dados produzidos, isto é, a necessidade de incorporar rotinas de conferência e verificação de erros. Por esse motivo, é fundamental compreender como os registros são criados e gerenciados dentro das organizações; sem isso, não é possível perceber quais são os obstáculos à implantação de sistemas de gestão da informação.

---

---

## **Conclusão**

A riqueza dos dados e a diversidade de atividades desempenhadas por agentes de segurança pública se perdem na opacidade dos arquivos, de papéis ou virtuais, quando eles não são utilizados como fontes de informação disponíveis para análise.

A transformação das práticas de registro não se dá apenas pela introdução de novas tecnologias, mas principalmente pela troca de informações; sem ela, não há transparência e, sem transparência, não é possível pensar em sistema de gestão da informação.

## **Resumo**

É consenso que as informações são insumos fundamentais para a identificação de problemas que devem ser objetos de intervenção dos poderes públicos, bem como para a tomada de decisões que embasarão a formulação e acompanhamento de políticas públicas.

Também é consensual a crítica à qualidade dos dados referentes à criminalidade violenta e políticas de controle na América Latina (Beato, 2008; Pita e Miranda, 2012), que identificam inúmeras deficiências nas bases de dados, oriundas das polícias.

De fato, os dados produzidos pelas agências não possuem uma perspectiva regional ou nacional; referem-se exclusivamente àquilo que é registrado localmente. O que está disponível em matéria de segurança pública é basicamente composto por dados sobre delitos contra a propriedade e contra a vida, tais como homicídios e lesões, na maior parte das vezes, sem desagregar características das vítimas, dos agressores e das circunstâncias dos fatos.

Mas isso significa que acumular dados sobre um fenômeno não representa necessariamente produzir informação disponível para análise. Portanto, os modos de classificar e organizar são tão importantes e necessitam ser compreendidos antes de se discutir a implantação de um sistema de gestão da informação.

Para superar esse obstáculo, é preciso primeiramente problematizar como é possível transformar os registros em fonte de dados para pesquisas, levando-se em consideração que o objetivo final é problematizar a utilidade dessas informações para auxiliar o entendimento dos fenômenos sociais e para o planejamento estratégico e operacional das instituições de segurança.

Nesse sentido, como na segurança pública lidamos com registros que foram criados sem planos adequados para sua manutenção como sistemas de gerenciamento de informação, faz-se necessário lidar com o desafio do gerenciamento de registros administrativos, para otimizar sua qualidade e eficácia como instrumento que pode orientar decisões.

## **Leituras recomendadas**

CEPIK, Marco e ARTURI, Carlos Schmidt. *“Tecnologias da Informação e Integração Regional: Desafios institucionais para a cooperação sul-americana na área de segurança”*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 54, nº 4, 2011, pp. 651 a 691.

PAES, Vivian. *Crimes, procedimentos e números: Estudo sociológico sobre a gestão dos crimes na França e no Brasil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

# Aula 2

Transparência/publicidade versus sigilo:  
controvérsias no acesso à informação

*Ana Paula Mendes de Miranda*

## **Metas**

Introduzir os princípios da transparência e da publicidade como fundamento do acesso à informação e apresentar a gestão da informação como pressuposto das políticas públicas de segurança.

## **Objetivos**

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. reconhecer nas estatísticas oficiais uma linguagem do Estado que expressa a seletividade do trabalho policial;
2. identificar o sigilo como um mecanismo de controle de acesso à informação, que deve ser a exceção num regime democrático;
3. relacionar os princípios da publicidade e da transparência à gestão da informação.

## Introdução



Lansbricae

**Figura 2.1:** Bibliotecas com obras raras foram, no passado, um local secreto de acesso à informação.

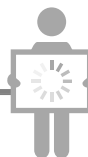
Fonte: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Biblioteca\\_do\\_Mosteiro\\_de\\_Samos,\\_%22historia\\_mollada%22.jpg?uselang=pt-br](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Biblioteca_do_Mosteiro_de_Samos,_%22historia_mollada%22.jpg?uselang=pt-br)

Uma biblioteca de um mosteiro beneditino, à qual poucos podem ter acesso, é o ambiente onde se desenrola o romance *O Nome da Rosa*, de Umberto Eco. A biblioteca é o cenário principal no qual ocorrem diversos assassinatos. Lá era o local onde os monges copistas reproduziam os livros manualmente no *scriptorium*, já que a imprensa ainda não havia sido inventada. A biblioteca era, portanto, um espaço sagrado, no qual, para se entrar, era preciso rezar uma prece específica (Paiva e Lopes, 2008). Era um espaço secreto, já que funcionava como local de armazenamento de livros que deveriam permanecer longe do público, por contrariar os dogmas religiosos da Igreja Católica. Ela não era um local de acesso à informação, tal qual se costuma pensar atualmente.



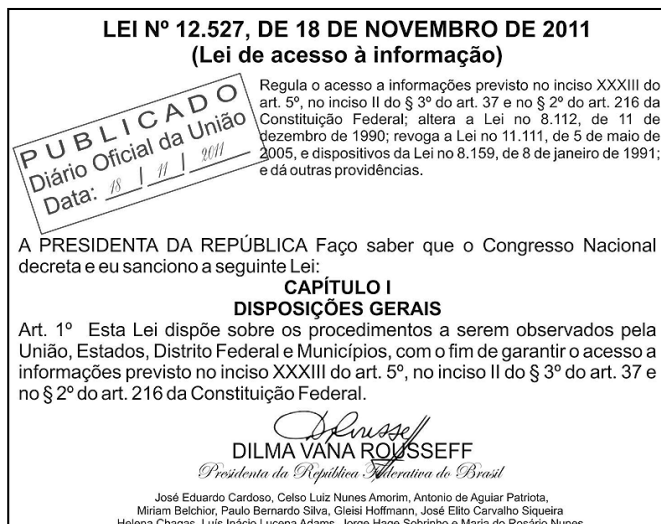
**Figura 2.2:** Scriptorium - local onde monges copistas reproduziam textos manuscritos.

Fonte: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Esdra\\_en\\_scriptorium.jpg?uselang=pt-br](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Esdra_en_scriptorium.jpg?uselang=pt-br)



O romance *O Nome da Rosa* deu origem a um filme de mesmo nome, dirigido por Jean-Jacques Annaud. O filme está disponível em alguns *websites* na internet e vale a pena dedicar um tempo para conhecê-lo.

Há quem considere que, em tempos de internet, o problema de ocultar informações está superado. Afinal, muitas informações estão disponíveis na rede mundial de computadores, mas ainda há muito que se fazer para tornar as informações públicas. Ainda hoje, a tensão entre manter em sigilo e dar publicidade está presente, em especial, no que se refere às informações no campo de segurança pública, como veremos adiante.



**Figura 2.3:** Lei de acesso à informação

Fonte: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Póstico\\_lei\\_de\\_acesso\\_a\\_informação.jpg?uselang=pt-br](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Póstico_lei_de_acesso_a_informação.jpg?uselang=pt-br)

A Lei de Acesso à Informação (Lei 12527/2011) foi concebida como uma mudança de paradigma no que se refere à transparência pública no Brasil, ao estabelecer que o acesso é a regra, e o sigilo, a exceção. Em tese, qualquer cidadão pode solicitar acesso às informações públicas, desde que não sejam classificadas como sigilosas. Tal premissa é considerada um instrumento de controle da gestão pública, que pressupõe a existência de estatísticas oficiais confiáveis.

## Estatísticas oficiais

### Linguagem do Estado e seletividade de informações

Ao se tratar da produção de estatísticas oficiais, ou seja, de estatísticas como saberes legitimados produzidos por um órgão estatal, estamos lidando diretamente com uma “linguagem do Estado” (Miranda e Pita, 2011). Uma linguagem que, ao mesmo tempo, é resultado e efeito das ações, decisões e formas de pensar o mundo, que possui em si mesma um sentido, e que porta uma ampliação de valor: a *estatalidade*.



## Estatalidade

A noção de *estatalidade* desenvolvida por Pita e Miranda (2011) se refere a um acréscimo de autoridade que reveste as ações de certos indivíduos e/ou grupos. Parte-se da premissa metodológica de Radcliffe-Brown, que afirma que “o Estado é uma ficção dos filósofos”. Sustentar isso não implica subtrair o poder estatal, mas permite advertir que o Estado não é nem uma “coisa” com vontade própria e supraindividual nem tampouco uma “abstração legal”, mas sim o efeito da atuação de pessoas, de repartições, de leis, regulamentos, que encarnam a autoridade dessa ficção, ou seja, são investidos de *estatalidade*.

Tal como afirmou Radcliffe-Brown,

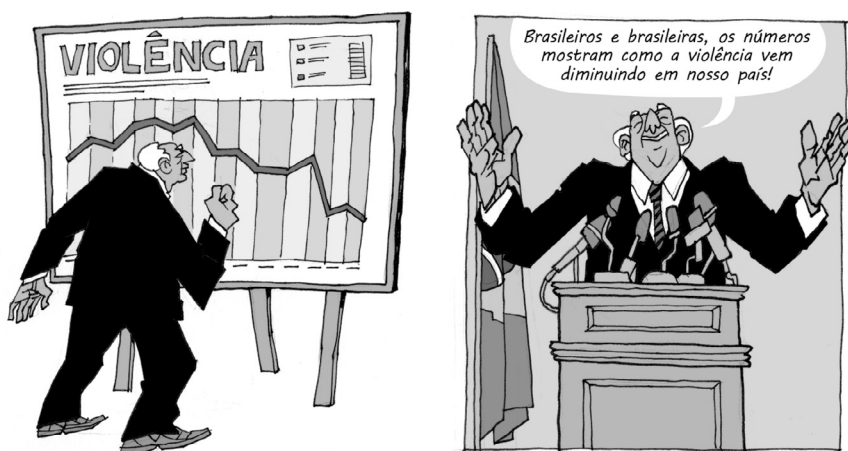
o que existe é uma organização, isto é, um grupo de seres humanos ligados por um sistema complexo de relações. Dentro desta organização, diferentes indivíduos desempenham diferentes papéis, e alguns detêm um poder especial ou autoridade, como chefes ou anciãos capazes de dar ordens que serão obedecidas, como legisladores ou juízes, e assim por diante. O poder do Estado é coisa que não existe; há apenas na realidade, poderes de indivíduos – reis, primeiros-ministros, magistrados, polícias, chedes de partido e votantes. (1970, pág. xxxiii).

A afirmação de que, ao tratar da produção de estatísticas oficiais, estamos lidando diretamente com uma “linguagem do Estado”, que poderia dizer respeito à produção de conhecimento em geral, no campo específico da segurança pública envolve diferentes especialistas com saberes, interesses e capacidades de poder diversas: cientistas sociais, policiais, guardas municipais e funcionários com cargos de confiança, ou seja, aqueles cuja função é resultado de uma indicação política. Todos envolvidos na produção de informações que, por um lado, refletem processos de trabalho, que se iniciam com a construção de um caso que



se converterá em um dado; e que selecionam elementos que se referem à criminalidade e à violência para pensar “a realidade”, o que incide sobre a formulação de políticas públicas, sendo que esta última questão não é um assunto banal, já que, especialmente neste campo, a construção da realidade se liga à apresentação de demandas da população, como as pretensões de respostas rápidas dos “poderes políticos”, especialmente sensíveis a elas, o que tem se configurado num especial objeto de interesse e também de disputa. Assim, a forma como se tem articulado o tema da criminalidade urbana violenta (Machado da Silva, 1999) com as demandas por segurança nas últimas décadas tem levado a consolidar um campo de opinião relativamente difuso, mas fortemente poderoso e que incide de maneira eficaz não apenas em definir os assuntos da agenda pública, mas de impor a forma de interpretar os fatos e, conseqüentemente, demandar respostas urgentes e rápidas.

Desta maneira, ao pensar a produção de estatísticas como uma “linguagem do Estado”, compreende-se ainda como os discursos político-institucionais tomam os números por representações exatas e absolutas da realidade, contribuindo assim para consolidar a noção de que são objetivos, científicos, desinteressados e neutros (Latour, 2004), ao mesmo tempo em que conflitam com as representações vigentes entre os “operadores”, para quem os números pouco significam.



No caso particular das estatísticas referentes à criminalidade registrada, há que salientar ainda dois aspectos: existe um alto número de eventos que não ingressam no sistema, e há uma seletividade nos casos que são reportados. Conclui-se, portanto, que as estatísticas oficiais surgem de um processo complexo de construção da informação, em que

diferentes atores tomam uma série de decisões que implicam seleções, que geram suspeitas sobre os números quando são divulgados. Tudo isso é provocado porque se esquece de que se tratam de informações produzidas intencionalmente por um órgão estatal, o qual imprime sua forma particular de tratar os fenômenos reportados em função de seu próprio campo de atuação. Em suma, as estatísticas policiais mostram o estado da criminalidade de acordo com os critérios e as concepções das próprias agências de segurança, tomando como base o registro originado nas atividades que realizam os agentes nas ruas.

Isso permite entender por que é comum se ouvir que “o que não se registra não existe”. Ao tomarmos esta afirmação como uma diretriz que orienta o trabalho cotidiano dos agentes, é possível perceber como os órgãos dão relevância a uns assuntos em detrimento de outros, produzindo efeitos bastante concretos nas relações sociais (Abrams, 1998).

Por outro lado, ao reconhecer o valor intrínseco das informações como insumo para a formulação e o desenvolvimento de políticas públicas, e reconhecendo também este caráter de *estatalidade* das estatísticas, é possível compreender a seletividade sobre o que deve ser registrado como uma forma de resistência à padronização do trabalho de registros, algo ainda comum no Brasil.

## Informações de segurança pública no Brasil

No Brasil, apenas recentemente, a partir do final da década de 1990, é que o tema “gestão da informação na segurança pública” surgiu associado aos discursos políticos, que os consideram como ferramentas de gestão, como forma de prestação de contas do que foi feito pelas instituições, bem como ferramenta de levantamento dos problemas que são mais contabilizados pelas instituições policiais.

Tal abordagem está associada à difusão da transparência como requisito fundamental da democracia e a prestação de serviços de qualidade conforme as demandas. Porém, não se pode esquecer que as estatísticas implicam uma forma de conhecimento produzido pelo Estado sobre a população.

Nos últimos dez anos, a gestão da informação tem sido considerada um dos pressupostos para uma política de segurança eficiente. O tema apareceu como uma das “**diretrizes**” de reforma das instituições de segurança pública, chamada de “Gestão do Conhecimento” pelo *Sistema Único de Segurança Pública* (SUSP).

### Diretriz

De acordo com a SENASP, diretriz corresponde a uma forma de propor a implantação/desenvolvimento de um conjunto de ações que, por sua vez, estão submetidas aos pressupostos, que são os rumos que a política deve assumir.

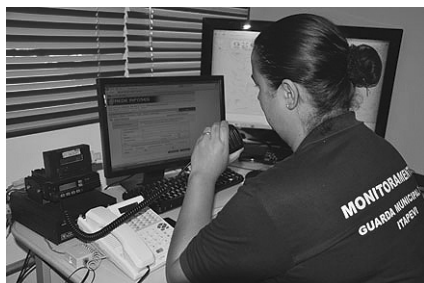
## Os Planos Nacionais de Segurança e a construção de um sistema de informação

A proposta apresentada no documento *Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública* (Lessa *et al*, 2004) prevê a implantação de um sistema de informação, análise criminal, monitoramento e avaliação; e canais de interação em âmbito intergovernamental, regional, com instituições da área de segurança, com a comunidade científica e com a comunidade local.

A base do sistema proposto é a cooperação vertical e horizontal, entendidas como a integração entre as instâncias inter e intraníveis municipal, estadual e federal, para estimular a circulação de informações originárias de registros administrativos, *surveys* temáticos, indicadores sociais e informações sobre criminosos.

Havia também a previsão do desenvolvimento de um sistema nacional geocodificado que possibilitasse o monitoramento da criminalidade e das organizações e instituições que poderiam influenciar no controle da criminalidade.

Assim, o princípio fundamental do sistema de gestão da informação proposto pelo SUSP é o encaminhamento das informações de municípios e estados à federação, orientado pela ideia de compartilhamento do conhecimento.



**Figura 2.4:** Rádio, telefone e computador – ferramentas fundamentais de trabalho na segurança.

Fonte: <http://www.itapevi.sp.gov.br/noticiasNovo/noticias/noticia.php?n=1013>

O tema já havia sido abordado no *Projeto Segurança Pública para o Brasil* (2003), cujo objetivo era “contribuir para que seja devolvido aos cidadãos de nosso país o sagrado direito democrático à segurança pessoal, familiar e comunitária” (grifo meu). O projeto apresentava cinco linhas de intervenção, destacando a importância da modernização da gestão, especialmente no que se refere às reformas substantivas na esfera municipal, identificada como uma das áreas mais problemáticas no que

se refere aos instrumentos operacionais disponíveis, principalmente aquelas voltadas às “ações preventivas da violência”.

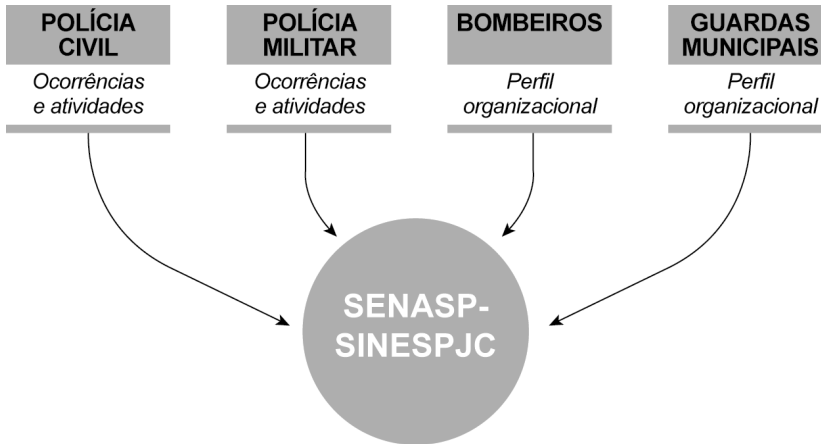
Porém, o primeiro a abordar o tema da gestão da informação foi o *Plano Nacional de Segurança Pública* (PNSP), lançado em 2000, com objetivo de “aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro, por meio de propostas que integrem políticas de segurança, sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade”. Embora não apresentasse metas claras, no seu 15º “compromisso”, havia a recomendação da implantação de um Sistema Nacional de Segurança Pública, no qual estavam previstos cinco programas relacionados à gestão da informação, dos quais apenas o primeiro foi implementado:

- Programa Nacional de Integração Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública (INFOSEG);
- Observatório Nacional de Segurança Pública;
- Censo Penitenciário;
- Construção de Base de Dados para o Acompanhamento das Polícias;
- Pesquisa Nacional de Vitimização.

## O SINESPJC e o INFOSEG

Atualmente, está em funcionamento o Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC), que foi desenvolvido, a partir de 2003, com o objetivo de reunir as informações de segurança pública e justiça criminal produzidas pelos estados:

- Registro de Ocorrências, que recebe informações oriundas apenas das Polícias Civil e Militar;
- Perfil das Instituições de Segurança Pública, cujo objetivo é compilar dados organizacionais das instituições, tais como estrutura, condições de funcionamento, quantidade de recursos humanos e materiais, ações desenvolvidas, orçamento e gastos. As informações são levantadas nas seguintes instituições: Polícia Civil, Polícia Militar, Corpos de Bombeiros Militares, Academia de Polícia Civil, Academia de Polícia Militar e Corpos de Bombeiros, Centros de Formação e Aperfeiçoamento de Praças, Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente, Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM), Guardas Municipais, Instituto Médico Legal (IML), Corregedorias e Secretarias de Segurança Pública.



**Figura 2.5:** Dados disponíveis em nível nacional

Nota-se que muitas informações ficam fora do sistema, com destaque para aquelas produzidas pelas Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, o que certamente limita sua capacidade analítica acerca daquilo que é registrado, bem como da atuação das instituições.



## Segurança nacional não é segurança pública

Os pesquisadores João Trajano Sento-Sé e Eduardo Ribeiro (2004), ao analisar a política de segurança durante o governo Fernando Henrique Cardoso, salientam que seu principal mérito foi o de introduzir o tema da segurança pública na agenda federal, deslocando o foco até então voltado para a ideia de segurança nacional, predominante no período da ditadura militar, o que implicou redefinições do papel do governo.

A segurança nacional está baseada numa doutrina que se fundamenta na ideia de “inimigo interno”; com isso, torna-se possível eliminar, sem constituir crime, todos aqueles cidadãos que não concordem com o regime ou com a forma de governo.

No Brasil, podemos destacar dois instrumentos legais que fundamentaram essa doutrina:

a Lei de Segurança Nacional, de 1935, que definiu os crimes contra a segurança do Estado em face da subversão da lei e da ordem;

a Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento, de 1968, cujo objetivo principal era a identificação e eliminação do “inimigo interno”, que, na época, era identificado com o comunismo.

Além de antidemocrática, a doutrina de segurança nacional provocou uma confusão na atuação das polícias, já que associava a repressão da criminalidade comum à atuação em relação aos chamados criminosos políticos.

---

O SINESPJC foi desenvolvido com dois objetivos, a saber:

- Introduzir mecanismos de gestão e de acompanhamento de resultados;
- Aprimorar o processo político democrático, através da difusão de informação.

Mas ele não é o único administrado pela SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública; há também o INFOSEG (Rede de Integração Nacional de Informações em Segurança Pública), que reúne informações de segurança pública, justiça e fiscalização, regulamentado pelo Decreto nº 6.138, de 28 de junho de 2007.

O acesso se dá via internet apenas para os agentes públicos cadastrados, com diferentes níveis de acesso. A rede foi criada na década de 1990 e reestruturada em 2004, quando passou a integrar os dados da Receita Federal, do Superior Tribunal de Justiça, da Justiça Federal, da Polícia Federal e das Forças Armadas. A rede está dividida em quatro módulos:

- Indivíduos: dados referentes a inquéritos, processos e mandados de prisão;
- Armas: dados sobre armas de fogo - SINARM;
- Veículos: dados sobre veículos - RENAVAM;
- Condutores: dados sobre os habilitados a dirigir.

A diferença entre o INFOSEG e o SINESPJC está no fato de que o primeiro é utilizado para a gestão cotidiana do trabalho policial, enquanto o segundo está voltado às pesquisas. Desde 2007, os dados oriundos do SINESPJC são analisados e publicados sob forma de anuário pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública.



**Figura 2.6:** Anuário Brasileiro de Segurança Pública

Fonte: <http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/8o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica>

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública apresenta dados e estatísticas sobre diversos tipos de crime, gastos com segurança pública, população carcerária, efetivo das polícias e sistema socioeducativo. Publicado desde 2007, vem aperfeiçoando a sistematização de informações nacionais, apesar da dificuldade constante de coleta de dados primários, já que muitos estados ainda não compilam os dados ou o fazem com limitações.

Conheça a edição de 2014, acessando o seguinte *link*: [http://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPCEAP/8o\\_anuario\\_brasileiro\\_de\\_seguranca\\_publica.pdf](http://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPCEAP/8o_anuario_brasileiro_de_seguranca_publica.pdf)

Essa breve contextualização do tratamento que a gestão da informação tem recebido no campo de segurança pública brasileira tem o objetivo de demonstrar que, apesar de sua proclamada relevância, o tema ainda demanda maior atenção no que se refere à sua efetiva implantação. Uma possível explicação para essas dificuldades não está na ausência de tecnologia, já que hoje há vários *softwares* livres, nem a falta de

competência técnica, porque há muitos projetos formulados e geridos por profissionais experientes, mas sim uma concepção que organiza os dados de modo singular. Para isso, é preciso compreender como são classificados por cada instituição, caso se deseje mudar essa lógica.

Os profissionais que atuam no sistema de segurança pública, tradicionalmente, trabalham apenas com dados relativos aos crimes que estão sob sua responsabilidade direta. Embora não haja nada de errado nisso, essa postura não permite perceber a regularidade com que determinados eventos ocorrem, o que dificulta o trabalho de planejamento.

A identificação de padrões, a partir do cruzamento das informações existentes nos bancos de dados oficiais, constitui-se em uma forma de sistematização mais independente do que a memória individual dos agentes.

Esta estratégia, no entanto, apresenta duas grandes dificuldades:

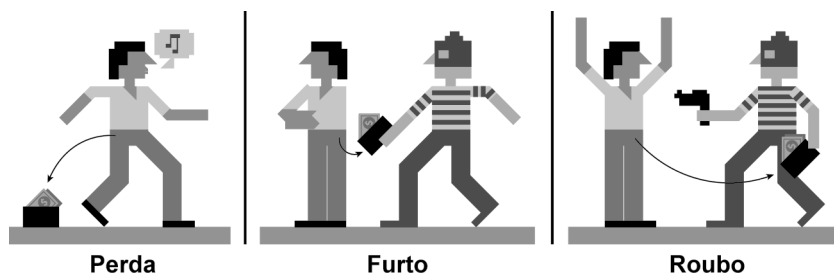
1. Romper com a tradição policial de reter as informações e não compartilhá-las;
2. Enfatizar o aperfeiçoamento da qualidade das informações recebidas e processadas pela polícia.

Ressalta-se que a organização e a análise dos dados são importantes por dois aspectos: permitem que as instituições policiais possuam insumos de qualidade para realizar seu trabalho, visando reduzir a vitimização de cidadãos e policiais. Além disso, permite que a administração pública conheça os principais problemas do ponto de vista da população, já que se sabe que somente é registrado aquilo que é considerado mais importante, como, por exemplo, para fazer jus a direitos. Alguns exemplos são o recebimento de seguro de automóveis, ou os casos de crimes contra a vida, onde o Estado tem a obrigação de atuar.



## Atividade 1

Atende ao objetivo 1



**Figura 2.7:** Classificação correta de eventos em um registro de ocorrência em uma delegacia virtual.

Fonte: <https://cssti.wordpress.com/2013/01/28/bo-boletim-de-ocorrencia-via-internet/>

Observe a ilustração. Ela é utilizada para orientar um cidadão na hora de fazer o registro de ocorrência em uma delegacia virtual de um estado brasileiro. Na imagem, aparecem três situações distintas, uma delas não constitui um crime – perda da carteira -, mas registrar a ocorrência tem o objetivo de assegurar preventivamente direitos do cidadão, caso seus documentos estivessem ali. A ilustração pretende esclarecer que há uma diferença entre o furto e o roubo, já que, muitas vezes, a população utiliza os termos sem diferenciá-los. Como na delegacia virtual, a própria vítima registra o fato, há a preocupação de que ela escolha o termo correto para descrever o que aconteceu.

Pesquise como a utilização de uma delegacia virtual pode afetar a política de registros de ocorrências policiais.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### ***Resposta comentada***

A criação de delegacias virtuais tem o objetivo de agilizar a comunicação de crimes ou outras situações que demandam a atuação policial como uma estratégia de modernização das instituições de segurança pública, tal como previsto nos planos nacionais de segurança, desde 2000. Em alguns estados brasileiros, o serviço funciona como uma primeira etapa, que demanda a validação da informação por policiais numa delegacia. Somente em alguns casos, o registro será transformado em uma ocorrência policial. Em alguns lugares, é possível conseguir uma autenticação digital; em outros, é necessário ir à delegacia e buscar o documento carimbado e assinado para que tenha valor legal.

Muitos veem o serviço com desconfiança, porque não acreditam que os dados que são registrados seriam contabilizados pela instituição policial. Parte-se da ideia de que o usuário poderia fazer comunicações falsas de crime ou contravenção, o que seria passível de penas, segundo os artigos 138, 339 e 340 do Código Penal Brasileiro.

No entanto, há quem considere que esta forma de registro traz benefícios, tais como a minimização de filas nos plantões, maior proximidade e interação com a população.

A imagem sugere três situações bastante comuns. A primeira se refere a perda, caracterizada por um extravio ou desaparecimento de objetos e/ou documentos. A segunda, a furto, que, do ponto de vista oficial, seria subdividido em furto simples ou furto qualificado (art. 155 do Código Penal Brasileiro). Classifica-se como furto uma situação quando o autor subtrai para si ou para outrem “coisa alheia móvel”, sem o emprego de violência. A terceira corresponde a roubo (art. 157 do Código Penal Brasileiro), que difere do furto porque a subtração ocorre mediante grave ameaça ou violência à pessoa.

---

---

---

## O sigilo no Regime Democrático



Manuel V. Botelho

**Figura 2.8:** O segredo (Lagoa Henriques)

Fonte: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Lagoa\\_Henriques\\_O\\_segredo\\_bronze\\_175\\_cm.jpg?uselang=pt-br](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Lagoa_Henriques_O_segredo_bronze_175_cm.jpg?uselang=pt-br)

O sociólogo alemão Georg Simmel (1858-1918) analisou o sigilo como a capacidade ou o hábito de guardar segredos, que tinha por consequência a estruturação das relações sociais e o sentido que os indivíduos dão a elas (Simmel, 2009). Para ele, o sigilo é uma forma de regulação do fluxo e distribuição de informação que afeta as relações de poder nas redes de sociabilidades, na medida em que estabelece limites acerca daquilo que se conhece e o que se ignora.

O controle do acesso às informações, quando orientado pela existência do sigilo, entendido tal como Kim Schepelle (1988) o definiu, como a parte da informação que é intencionalmente sonegada por um ou mais atores sociais, transforma-o em um mecanismo que, devido à sua significação simbólica, serve de base para a construção de identidades pessoais e/ou coletivas. O sigilo, ao ser compartilhado e indivi-

dualizado, cria no meio social a possibilidade da autonomia individual, porém, paradoxalmente, serve também de base para o desenvolvimento do poder que, por sua vez, controla essa autonomia.

Nossa tradição de “política do sigilo” tem como característica principal o desenvolvimento de estratégias administrativas que se voltam a ocultar os documentos públicos, por temor de que sua revelação represente uma censura a uma má administração, caso os documentos sejam descobertos (Miranda, 2004; Maleval, 2013). Assim, ao analisarmos como o sigilo está presente nas formas de produção de informação na sociedade brasileira, deparamo-nos com uma forma de produção de poder que gera exclusão e desigualdade, fazendo com que algumas pessoas tenham acesso a tudo, enquanto as que ficam à margem necessitem descobrir meios de participar da socialização da informação, nem sempre sendo bem-sucedidas.

No caso de informações produzidas por instituições estatais, é bom lembrar que nos séculos XVII e XVIII, na Europa, os governos mantinham em absoluto segredo o valor das dívidas do Estado, o valor dos impostos arrecadados e o número de soldados. Somente a partir do século XIX é que tem início a publicação de dados considerados sigilosos anteriormente. Na França, foi no ano de 1827 que ocorreu a primeira publicação do *Compte Général de la Justice Criminelle*, pelo Ministério da Justiça, com os registros da “criminalidade constatada”.



## **Graus de sigilo dos documentos no Brasil**

(Com base na **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011** e no **Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012**)

a) Reservado: informações cuja revelação não autorizada possa comprometer planos, operações ou objetivos neles previstos ou referidos.

Prazo máximo: 5 anos;

b) Secreto: informações referentes a sistemas, instalações, programas, projetos, planos ou operações de interesse da defesa na-

cional, a assuntos diplomáticos e de inteligência e a planos ou detalhes, programas ou instalações estratégicas, cujo acesso não autorizado possa resultar em dano grave à segurança da sociedade e do Estado.

Prazo máximo: 15 anos;

c) Ultrassegredo: Informações referentes à soberania e à integridade territorial nacionais, a planos e operações militares, às relações internacionais do país, a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico de interesse da defesa nacional e a programas econômicos, cujo conhecimento não autorizado possa acarretar dano excepcionalmente grave à segurança da sociedade e do Estado.

Prazo máximo: 25 anos; prorrogável.

Hoje, quando se fala que a regra é a publicidade, e o sigilo, a exceção, o que está em jogo é a delimitação de critérios para restrição de acesso, definindo períodos de tempo, local e pessoas. Parte-se do princípio de que todos devem conhecer os fatos que são de seu interesse, para melhor decidir acerca da solução de possíveis problemas, em especial, no que se refere ao uso de dinheiro público.

O sigilo de dados foi uma novidade introduzida pela Constituição Federal de 1988 (art. 5º, XII), que está relacionada ao direito à privacidade, cujo objeto é a integridade moral do sujeito.



## Censura

Forma de restrição à liberdade e ao conhecimento, muito utilizada por regimes ditatoriais para impedir que informações cheguem a conhecimento público. A restrição está sempre associada a preceitos religiosos, morais ou políticos.

## **Atividade 2**

### **Atende ao objetivo 2**

No Brasil, há várias legislações que focam o tema do sigilo em relação ao acesso à informação. Faça uma pesquisa sobre a lei nº. 7.232, de 29 de outubro de 1984 (Lei de Informática), a lei nº. 8.159, de 8 de janeiro de 1991 (Lei de Arquivos) e a lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), e responda às seguintes questões:

1. Qual é a relação entre sigilo, direito à privacidade e democracia?
2. Em que situações o sigilo é considerado um instrumento legítimo de controle ao acesso à informação?
3. Por que o sigilo pode ser considerado diferente da censura atualmente?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta comentada**

Numa democracia, o sigilo é uma faculdade atribuída à sociedade e ao Estado, que visa assegurar a proteção de sua segurança, sendo limitada às circunstâncias excepcionais ao seu acionamento. Tais critérios visam assegurar que não haja inviolabilidade do sigilo; do contrário, não haverá privacidade. Nesse sentido, os documentos que podem ser considerados sigilosos no Brasil são:

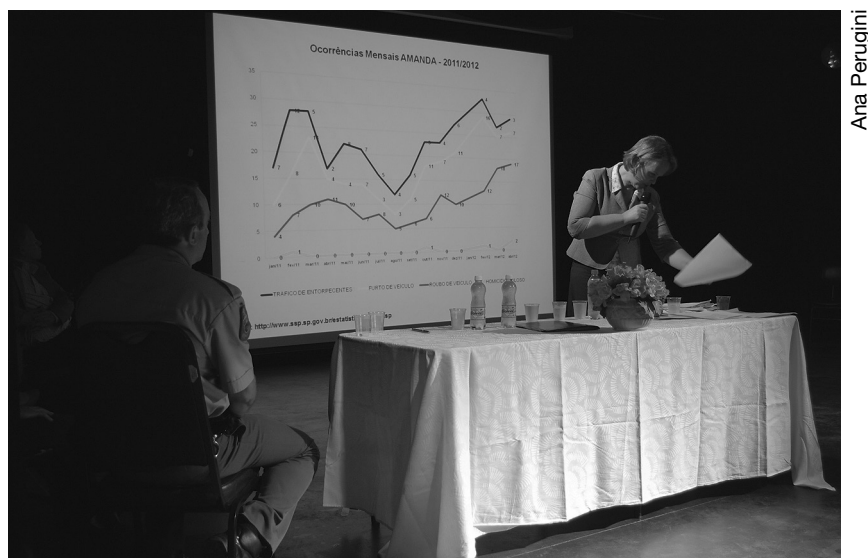
- relacionados à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem da pessoa;
- planos, operações militares e instalações estratégicas;
- projetos de pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico do interesse da defesa nacional;

- programas econômicos;
- assuntos diplomáticos e de relações internacionais.

Do ponto de vista arquivístico, os documentos sigilosos têm distintas graduações, segundo uma avaliação de seu conteúdo no que se refere ao risco de afetar direitos individuais ou coletivos. A cada tipo corresponde um tempo máximo de armazenamento.

O sigilo é diferente da censura porque a restrição à informação só pode ser acionada para assegurar direitos, e não para reprimi-los - o que costuma ocorrer em regimes ditatoriais.

## Os princípios da publicidade e da transparência



**Figura 2.9:** Apresentação pública de estatísticas oficiais sobre criminalidade registrada.

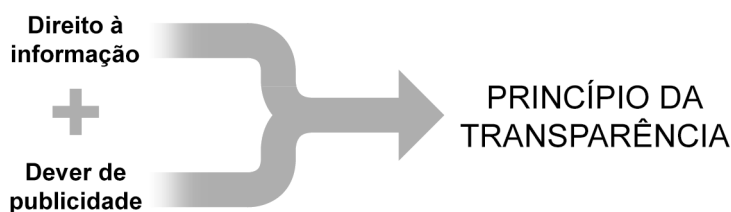
Fonte: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Palestra\\_sobre\\_segurança\\_pública\\_em\\_Hortolândia\\_SP.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Palestra_sobre_segurança_pública_em_Hortolândia_SP.jpg)

A transparência é uma expressão que passou a fazer parte do vocabulário político recentemente. Associada às gestões democráticas, representa um aprimoramento do princípio da publicidade, que se refere à vedação de atividades sigilosas, com exceção daquelas previstas em lei.

Como um princípio administrativo, a publicidade abrange a atuação dos poderes estatais que deveria possibilitar um maior controle social sobre a administração pública, bem como sobre a atuação dos agentes públicos.

A Constituição Brasileira conferiu ao princípio da publicidade um destaque nos arts. 5º e 37º, ao associá-la a um direito dos cidadãos, e não apenas um dever da administração pública. Nesse sentido, torna-se obrigatório aos agentes públicos o dever de informar.

É da associação do direito de ser informado com o dever da publicidade que surge o princípio da transparência, que está diretamente vinculado ao ato de divulgar, ou seja, dar amplo conhecimento através de diferentes meios de comunicação. Nesse sentido, é preciso compreender que, ao anunciar um ato administrativo no Diário Oficial, o que o agente público faz é dar publicidade, sem se preocupar com o alcance que essa informação terá. Quando se discute a transparência, estamos tratando da divulgação de um fato.



É preciso esclarecer que municípios de pequeno porte não são obrigados a ter um diário oficial. Nesse caso, é comum a publicação de atos e leis municipais pela fixação do texto na sede da Prefeitura ou da Câmara Municipal. Em outros casos, há o pagamento para publicação nos jornais da cidade.

Essa situação é um bom exemplo para distinguir os dois conceitos. No primeiro caso, foi atendido o princípio da publicidade; no segundo, o princípio que prevaleceu foi o da transparência, já que a capacidade de divulgação da informação é muito maior.





**Figura 2.10:** Primeira edição do Diário Oficial da União, publicada em 1º de outubro de 1862.

Fonte: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Diário\\_Oficial\\_da\\_União\\_\(Brazil\).jpg?uselang=pt-br](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Diário_Oficial_da_União_(Brazil).jpg?uselang=pt-br)

## Diário Oficial

Trata-se de um jornal oficial de órgãos públicos (municipais, estaduais e federais), voltado a publicar atos normativos e administrativos, tais como:

- Leis, decretos, resoluções, instruções normativas, portarias e outros atos normativos de interesse geral;
- Atos de interesse dos servidores da Administração Pública;
- Contratos, editais, avisos;
- Balanços financeiros das secretarias e empresas públicas;
- Resultados, convocação ou abertura de concursos públicos;
- Licitações, entre outros assuntos.

## A construção de política de transparência no Rio de Janeiro com base nos registros policiais

A gestão do governador Chagas Freitas (1979 - 1983) foi marcada por diversas crises nas instituições policiais e por denúncias de que a Baixada Fluminense seria uma das áreas mais violentas do mundo, por conta de relatórios produzidos por organizações internacionais (Sento-Sé, 1998).

Até 1985, não existiam dados organizados confiáveis no Rio de Janeiro. É a partir da gestão de Nilo Batista, como Secretário da Polícia Civil, que começou um trabalho de organização dos registros de ocorrência. Mas foi somente em 1997 que essa organização resultou numa informatização, quando a Assessoria de Planejamento (ASPLAN) da Polícia Civil começou um trabalho de digitação e organização de banco de dados com os registros policiais (Soares e Sento-Sé, 1999).

Desde 1999, o Estado do Rio de Janeiro passou a publicar mensalmente, no Diário Oficial, os registros de ocorrência ocorridos em delegacias, referentes a crimes ou outros eventos ocorridos em todo o seu território. Este trabalho foi parte do *Programa de Qualificação Estatística e Relação com a Mídia*. Participaram deste projeto diversos setores da sociedade, em especial, pesquisadores que estudam a temática da violência, criminalidade e segurança pública (Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2000).

Em 2000, foi criado o *Núcleo de Pesquisa em Justiça Criminal e Segurança Pública* (NUPESP), vinculado ao *Instituto de Segurança Pública*, tendo como finalidades principais produzir os relatórios estatísticos sobre o sistema de segurança pública estadual, além de desenvolver e coordenar estudos sobre a justiça criminal e segurança pública que possam contribuir para o aprimoramento profissional dos policiais. Trata-se de um órgão que pretendia promover a integração entre a metodologia acadêmica de pesquisa e a avaliação institucional do trabalho policial (Miranda, 2008). Assim, além da publicação, no Diário Oficial, dos dados estatísticos sobre a criminalidade no Estado, passou-se a divulgar o *Boletim Mensal de Monitoramento e Análise*, no período de 2003 a 2006, a fim de prestar contas à população não só do significado dos números em relação às metas estabelecidas para o setor, como também do que eles representam em relação às séries históricas sobre os crimes que mais preocupam a população.

Os crimes analisados mais profundamente eram homicídio doloso,

extorsão mediante sequestro, roubo de carga, roubo e furto de veículos, roubo a banco, roubo a transeuntes, roubo a residência, roubo em coletivo e latrocínio. Esses itens foram selecionados por atender aos seguintes critérios:

- a) Crimes violentos, assim considerados internacionalmente, principalmente o homicídio e o latrocínio;
- b) Crimes contra o patrimônio, com o uso de violência - popularmente chamados de assaltos, tais como roubo a transeuntes, roubo em coletivos, roubo e furto de veículos;
- c) Crimes passíveis de intervenção mais direta do Poder Público, razão pela qual, por exemplo, o estupro, embora mereça atenção especial, não esteja incluído entre esses crimes.

Paralelamente, foram sendo desenvolvidos outros relatórios de análise com outro nível de abrangência, que são encaminhados às polícias, de modo a mapear as áreas e os horários com maior concentração de ocorrências registradas. Essas informações não são divulgadas para não prejudicar as atividades policiais, já que são utilizadas para planejar as ações operacionais das polícias. Neste caso, a manutenção do sigilo é considerada um ato legal, necessário para assegurar o trabalho da instituição, sem prejudicar o princípio da transparência, na medida em que a incorporação de conhecimento especializado no tratamento dos registros, provenientes ou não de fontes policiais, possibilitou a realização de diagnósticos, a definição de metas, critérios de avaliação e a elaboração de medidas de desempenho consistentes, constituindo um primeiro passo no que se considera gestão da informação, que será o tema da próxima aula.



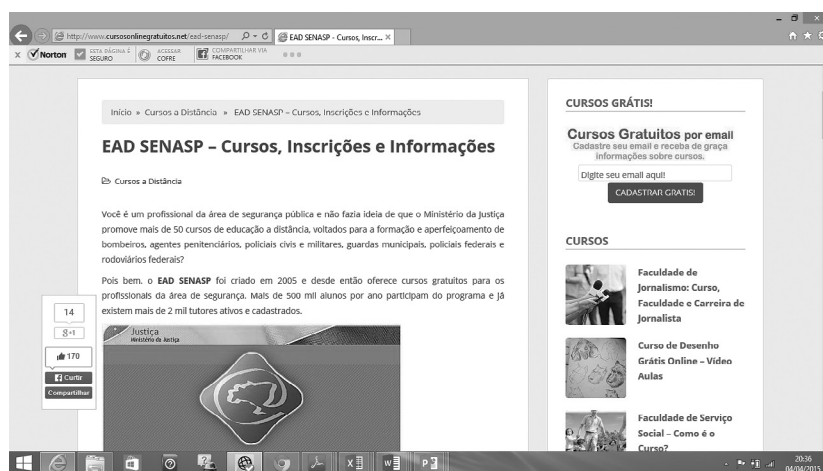
## **Rede EAD SENASP**

A rede EAD SENASP oferece cursos gratuitos para profissionais de segurança pública, mediante cadastro.

As inscrições são realizadas 3 vezes por ano: em janeiro, maio

e agosto. Para se inscrever, basta preencher a ficha de inscrição, disponível no endereço [http://ead.senasp.gov.br/ficha\\_inscricao/aviso\\_sem\\_cliente.asp](http://ead.senasp.gov.br/ficha_inscricao/aviso_sem_cliente.asp).

O programa sobre *Sistema e Gestão em Segurança Pública EAD SENASP* foi publicado em 27 de novembro de 2012.



### Atividade 3

#### Atende ao objetivo 3

A Lei de acesso à informação estabelece, no seu artigo 6º, que os órgãos e entidades do poder público são obrigados a assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e a sua divulgação;

II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade;

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso”.

Faça um levantamento de quais instituições de segurança pública, e áreas afins, cumprem esta determinação legal no Rio de Janeiro. Discuta os limites e as possibilidades de divulgação desses dados.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### ***Resposta comentada***

No estado do Rio de Janeiro, há divulgação regular de dados oficiais referentes à segurança pública, mas a fonte primária é a Polícia Civil. Não há relatórios regulares com base em dados da Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Administração Penitenciária ou Guardas Municipais.

O Ministério Público do Rio de Janeiro apresenta em sua página um campo chamado “acesso à informação”, onde é possível encontrar informações sobre a instituição e dados produzidos por ela.

A ausência de informações referentes à maior parte das instituições que compõem o chamado “Sistema de Justiça Criminal e Segurança Pública” tem duas consequências graves:

Não asseguram ao cidadão o direito à informação, causando-lhe prejuízos de diversas ordens: não tem como saber se uma região é segura para fazer um investimento, para questionar o valor do seguro de um bem, por afetar o direito de ir e vir, etc.;

Impossibilitam o gerenciamento das instituições na medida em que é impossível saber se os recursos disponíveis no orçamento são suficientes para dar conta das demandas, se é necessário um aumento de efetivo numa dada localidade, etc.

---

---

---

---

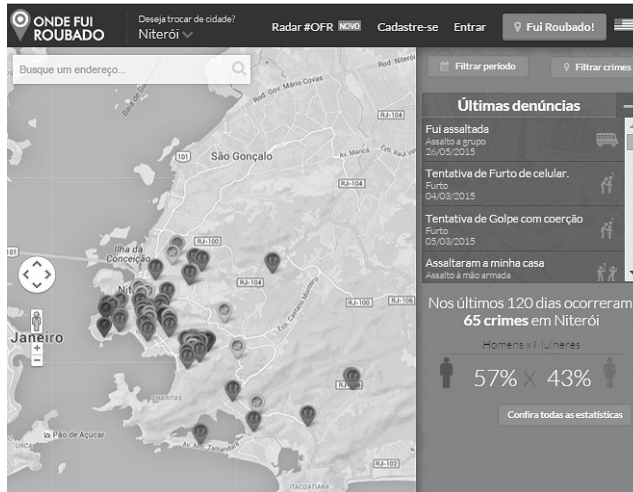
## Conclusão

A publicidade é, portanto, a única forma de se enfrentar a “tradição inquisitorial” que assegura a existência de procedimentos secretos no Brasil, como, por exemplo, o inquérito policial (Kant de Lima, 2008), que, de modo equivalente aos procedimentos observados na “inquirição-devassa”, do direito português, ou da “*inquisitio*”, do direito canônico, preliminarmente investigam, sem acusar, mas também não asseguram o direito à ampla defesa. A manutenção desse dispositivo resulta na construção de discursos contrários à divulgação de informação em outros setores da segurança pública.

Tais práticas podem ser associadas à “política do sigilo”, expressão criada pelo historiador José Honório Rodrigues (1989:13) para designar um modo característico de gerir documentos, que corresponderia a uma velha tradição portuguesa que pretende esconder e sonegar os documentos, independentemente do tempo já decorrido. Sua principal motivação é o temor de que os documentos públicos, quando analisados, possam significar censura a uma má administração.

Livrar-se da ideia de que o sigilo é a regra, embora a lei diga o contrário, é um desafio que necessita ser enfrentado, para que se possa efetivamente compreender que a relação entre informação e democracia é biunívoca, ou seja, uma não pode existir sem a outra (Ferrari, 2000). É preciso refletir também que esta relação deveria assegurar o direito/dever de informar, o que equivale à possibilidade de constituir e gerir fontes de informação, evitando-se os monopólios, bem como o direito de ser informado, o que corresponderia ao acesso a uma pluralidade de fontes informativas diferenciadas e de qualidade, evitando-se as informações manipuladas por má fé e/ou por ocultação de fatos.

A retenção de informações pelas instituições não impede a iniciativa da população de criar mecanismos de circulação de informações com o objetivo de compartilhar de modo ágil eventos que podem afetar a segurança de todos. Tem sido comum a divulgação, em redes sociais, de mapas de crimes construídos pelos moradores em tempo real.



**Figura 2.11:** Mapa interativo produzido pela população de Niterói.

Fonte: <http://www.ondefuiroubado.com.br/niteroi/RJ>

Há muitas críticas a esses instrumentos porque eles representariam uma concorrência com as informações oficiais. Porém, este argumento representa apenas a resistência das instituições policiais em alterar sua forma de trabalhar. Quando se verifica o trabalho realizado por outras instituições, tal como a Polícia de Los Angeles, por exemplo, é possível encontrar as informações sobre os crimes ocorridos na vizinhança na página da instituição. Tal prática representa uma associação da obrigação de prestar contas à sociedade com uma ferramenta de gestão, pois é através do mapa que se faz o planejamento do policiamento.

## Resumo

A produção das estatísticas oficiais não representa apenas uma mera contabilidade de eventos. Trata-se de uma linguagem do Estado, porque compreende uma série de processos técnicos e políticos de delimitação de eventos.

No campo da segurança pública, a discussão acerca da gestão da informação começou a partir da década de 1980, com o objetivo de padronizar os registros de ocorrência e estimular a circulação de informação. Somente a partir dos anos 2000, é que surgiram projetos de institucio-

nalização dessas políticas, que incorporaram a publicidade como um princípio da administração pública, que diz respeito à obrigação de levar ao conhecimento de todos, os atos, contratos ou outros instrumentos normativos para dar transparência, de modo que qualquer pessoa possa questionar aquilo que é produzido regularmente pelos agentes do Estado. Num regime democrático, o sigilo deve ser a exceção.

No caso da segurança pública, por ser recente a organização das informações, restrita ainda a poucos órgãos, seu uso ainda é muito incipiente, o que resulta em pouco uso para a gestão pública.

O sigilo ainda orienta as práticas de produção e gestão de informações, o que representa uma forma de produção de poder que gera exclusão e desigualdade, o que contraria a legislação vigente, que garante o acesso pleno à informação.

### **Leituras recomendadas**

LIMA, Renato Sérgio de. “A produção da opacidade. Estatísticas criminais e segurança pública no Brasil”. *Novos Estudos Cebrap*, n. 80, pp. 65-69, 2008.



# Aula 3

Gestão da Informação e Gestão do  
Conhecimento em Segurança Pública

*Ana Paula Mendes de Miranda*

## **Meta**

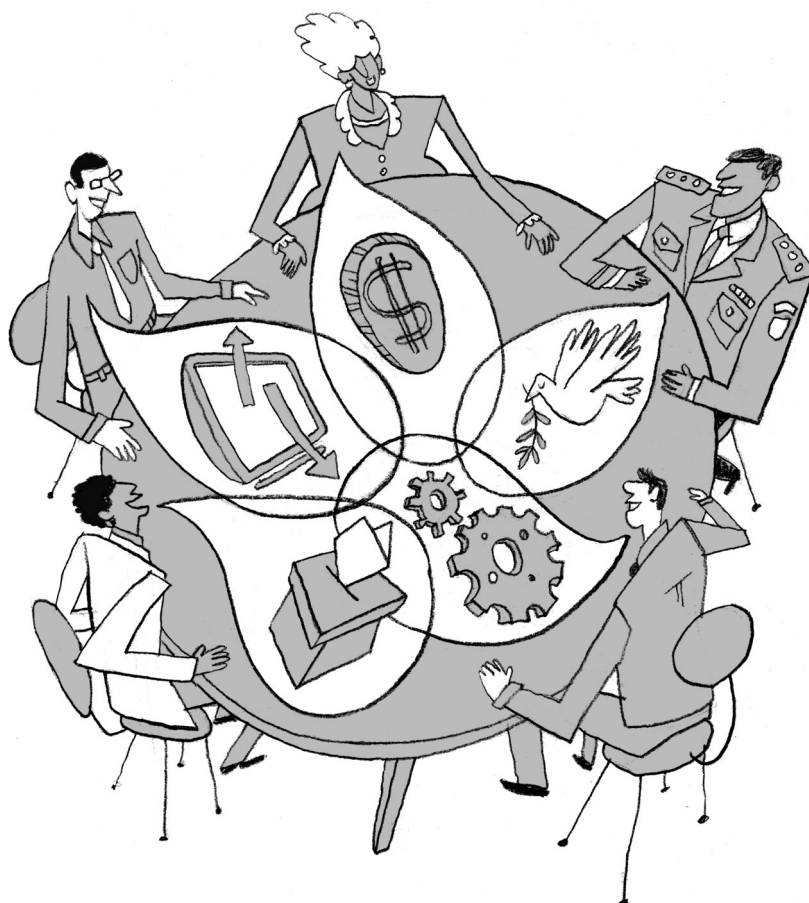
Apresentar os conceitos de gestão da informação e gestão do conhecimento, contextualizando sua aplicação e seus limites no campo da segurança pública.

## **Objetivos**

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. reconhecer a gestão da informação e a gestão do conhecimento como elementos do processo de construção de uma política pública democrática;
2. explicitar alguns dos obstáculos ao processo de gestão da informação na segurança pública;
3. identificar/relacionar o conceito de inteligência ao campo da segurança pública.

## Introdução



**Figura 3.1:** Governança.

A década de 1990 foi marcada no Brasil por uma discussão acerca da reforma do Estado e, particularmente, da reforma da administração pública. Propunha-se um novo marco teórico e prático – a abordagem “gerencial” (Bresser Pereira e Spink, 1998) em oposição ao modelo burocrático “clássico”. Os pressupostos da abordagem gerencial eram a descentralização e o controle de resultados, e não de procedimentos, na competição entre as agências, a constituição de parcerias com o setor privado e o controle social direto, dirigido ao atendimento do cidadão.



## Modelo burocrático clássico

Surge no século XIX, em substituição às formas patrimonialistas de administrar o Estado, ou seja, àquelas nas quais se observa uma interpermeabilidade dos patrimônios público e privado.

Baseia-se nos princípios de um serviço público profissional e um sistema administrativo impessoal e racional-legal, conforme análise de Max Weber (1979). Possibilitou o desenvolvimento do Estado Moderno, que se constituiu sob os pressupostos de uma administração racional e de uma justiça “independente”, que deveriam ser igualmente obrigatórias para todos, não permitindo privilégios ou exceções, e que deveriam ser também objetivas, não podendo ser nem manipuladas nem endereçadas a determinados indivíduos.

A burocracia analisada por Max Weber apresentava as seguintes características:

- serviços definidos por regulamentos;
- funcionários com atribuições definidas por estatutos;
- hierarquia clara de funções;
- recrutamento por concursos / formação especializada;
- remuneração por salário fixo;
- controle sobre o trabalho realizado pelos funcionários;
- possibilidade de promoção com base em critérios objetivos;
- separação completa entre a função e o indivíduo que a ocupa; o funcionário não pode ser o dono do cargo ou dos meios de produção.

### Empiria

Forma de conhecimento que se constrói a partir da experiência direta. O termo empírico possui diversos significados, dos quais destacamos aquele segundo o qual o empírico tem a conotação de conhecimento “popular”, adquirido sem a aplicação de um método. Mas há outra acepção distinta, que designa uma abordagem que caracteriza a própria pesquisa científica. Nesta aula, o termo empírico se refere às pesquisas baseadas na observação da realidade.

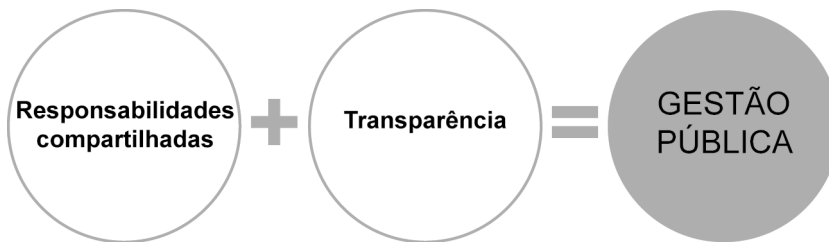
Pesquisas contemporâneas problematizam o modelo ideal-típico weberiano ao analisar **empiricamente** as práticas vigentes em cada contexto, que correspondem a outra imagem da burocracia, geralmente negativas, associadas a privilégios, pouca eficiência, lentidão (Miranda, 2005).

Um dos temas que se destacou no debate público da época foi a governança. Embora não se possa falar de um conceito único de governança, a ideia que prevaleceu foi a da necessidade de uma reestruturação das relações entre o Estado e as instituições, fossem elas públicas ou privadas, bem como com os diferentes atores da sociedade civil, visando ao aperfeiçoamento dos serviços prestados e à reestruturação da máquina administrativa.

Para Eli Diniz (2001), a governança diz respeito à:

“Capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas”.

Deste modo, a governança está diretamente associada à capacidade de inserção do Estado na sociedade, rompendo com a tradição de governos enclausurados nas suas próprias burocracias. Esta concepção dá grande destaque à participação de diversos atores que contribuem para o desenvolvimento da gestão pública de modo que a implementação das políticas seja resultado do estabelecimento de metas a partir de demandas coletivas. Tudo isso no desenvolvimento de mecanismos de interlocução entre os governantes, funcionários, sociedade civil, empresas, de modo a administrar os conflitos de interesses.



**Figura 3.2:** Elementos fundamentais para a governança.

O conceito de gestão inspirado pela governança democrática não corresponde ao proposto por teorias neoliberais, segundo as quais a gestão se limita a ferramentas de controle gerencial, voltadas ao alcance dos objetivos de um negócio – maximizar o lucro.



## Neoliberalismo

Corresponde a um conjunto de ideias políticas e econômicas capitalistas que defendem a não-participação do Estado na economia, já que deve prevalecer o princípio do livre mercado, que asseguraria o crescimento econômico e o desenvolvimento social de um país.

Surgiu na década de 1970, com a chamada Escola Monetarista, do economista Milton Friedman, como uma solução para a crise econômica provocada pelo aumento excessivo no preço do petróleo.

No Brasil, dois governos adotaram políticas neoliberais: Fernando Collor de Melo (1990 - 1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2003).

A concepção que nos interessa aqui é a da gestão pública pautada pela divisão de responsabilidades, pela capacidade decisória, pela transparência. Afinal, o nosso tema central é a gestão da informação e do conhecimento aplicado à segurança pública.



## Conselhos e políticas públicas

A utilização de conselhos como um fórum de participação social não é um fenômeno novo e pode ser associado a diferentes discursos políticos.

Nos chamados grupos “de esquerda”, os conselhos têm sido apresentados como ferramentas de transformação social, voltados para a democratização das relações de poder.

Já os discursos “liberais” apresentam os conselhos como mecanismos de colaboração entre os diferentes setores da sociedade, que estimulariam o associativismo como um espaço societário de deliberação e decisão. Neste cenário, a democracia é diretamente relacionada à participação política e ao desenvolvimento de uma cultura cívica (KERSTENETZKY, 2003), proporcionando a neutralização do privatismo e ampliação da visibilidade da esfera pública, favorecendo a transparência e a inteligibilidade. Deste modo, a sociedade civil, formada por associações que respeitam esses princípios, funcionaria como um “amortecedor” para as pressões e cooptações de setores não organizados da sociedade, tendo como resultados a redução das desigualdades civis e da vulnerabilidade dos grupos sociais excluídos.



**Figura 3.3:** A gestão participativa parece ser um modelo mais adequado nas sociedades democráticas.

Fonte: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Reunião\\_com\\_as\\_Famílias\\_da\\_Escola\\_Estadual\\_Luís\\_de\\_Camões;.JPG?uselang=pt-br](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Reunião_com_as_Famílias_da_Escola_Estadual_Luís_de_Camões;.JPG?uselang=pt-br)

## Gestão da Informação e Gestão do Conhecimento em Segurança Pública

Sabendo que a gestão pública corresponde aos esforços de construção de práticas inovadoras, que devem dar conta das funções do Estado e das demandas da população, é preciso pensar as suas especificidades no que se refere à produção de informação no campo da segurança pública.

Nesse sentido, começaremos apresentando as diferenças entre dois processos, que muitas vezes são tratados como equivalentes, mas que, na prática, correspondem a diferentes etapas: a gestão da informação e a gestão do conhecimento.

De modo sintético, é possível identificar, no que se refere ao debate na área de segurança, que os modelos propostos partem da ideia de uma complexificação progressiva, como se pode ver na Figura 3.4.



**Figura 3.4:** Complexificação do processo de tratamento dos dados.

Segundo essa concepção, os dados estariam associados aos registros e corresponderiam a uma informação desestruturada, construída a partir de observações sobre a “realidade”. Já a informação estaria associada às formas de análise, que pressupõem algum consenso sobre os significados atribuídos, enquanto o conhecimento não seria uma mera soma de todas as partes, mas uma reflexão sobre dados e informações num contexto específico.

DADOS	INFORMAÇÃO	CONHECIMENTO
<ul style="list-style-type: none"><li>• Registros</li><li>• Informação desestruturada</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Formas de análise</li><li>• Consenso sobre significados</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Reflexão sobre dados e informações</li></ul>

**Figura 3.5:** Dados, informação e conhecimento, segundo os principais modelos propostas em pesquisas específicas da área.



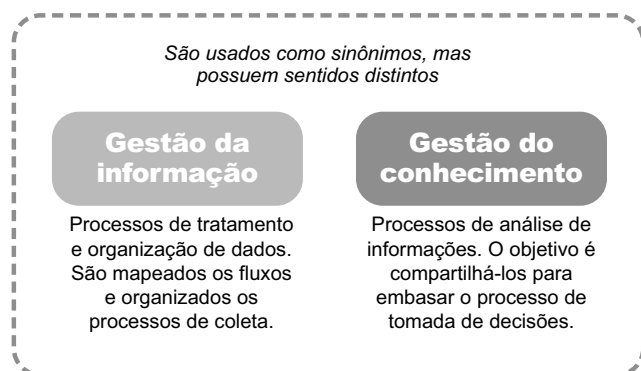


## Realidade objetiva e realidade subjetiva

A sociologia do conhecimento, tal como afirmam Peter Berger e Thomas Luckmann (1985), propõe que a “realidade” corresponde a uma qualidade de fenômenos que acreditamos existirem independentemente de nós. Isso implica compreender que a realidade é uma construção social, ou seja, está composta por duas dimensões:

1. Objetiva – fundada na atividade humana. Todos vivem em um mundo e participam de processos classificatórios, mesmo que não se questionem como se dão esses processos;
2. Subjetiva – conduta individual dota de sentido as ações humanas, definindo-as como reais. Assim o “conhecimento” de um criminoso, por exemplo, não pode ser considerado o mesmo “conhecimento” de um agente público, pois se referem a percepções sobre contextos diferenciadas.

Consequentemente, é papel da sociologia do conhecimento ocupar-se com aquilo que os homens conhecem como “realidade” em suas vidas cotidianas, já que nos permite compreender como se constituem as identidades pessoais, as identidades coletivas e as estruturas sociais.



**Figura 3.6:** Diferença entre gestão da informação e gestão do conhecimento.

1. A Gestão da informação pressupõe as seguintes etapas de trabalho:
2. Identificar demandas / necessidades de informação;
3. Mapear e reconhecer fluxos formais de produção de dados;
4. Desenvolver uma cultura organizacional positiva em relação ao compartilhamento/socialização de informação;
5. Proporcionar a comunicação informacional de forma eficiente, utilizando tecnologias de informação e comunicação;
6. Prospectar e monitorar informações;
7. Coletar, selecionar, filtrar e cruzar informações;
8. Tratar, organizar, armazenar e interpretar dados, utilizando tecnologias de informação e comunicação;
9. Desenvolver sistemas corporativos de diferentes naturezas, visando ao compartilhamento e uso de informação;
10. Elaborar produtos e serviços informacionais;
11. Fixar normas e padrões de sistematização da informação;
12. Retroalimentar o ciclo.

Tudo isso existe para assegurar o desenvolvimento de uma política de informação no que diz respeito a princípios que norteiam sua formulação. São eles:

<b>Integridade</b>	<b>Confidencialidade</b>	<b>Autenticidade</b>	<b>Disponibilidade</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Consiste na fidegnidade de informações</i></li> <li>• <i>Pressupõe a garantia de não violação dos dados</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Consiste na garantia de que somente pessoas autorizadas terão acesso aos dados armazenados</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Consiste na garantia da veracidade das fontes de informação</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Consiste na garantia de que as pessoas autorizadas terão acesso à informação</i></li> </ul>

**Figura 3.7:** Princípios da gestão da informação.

A Gestão do Conhecimento supõe outros processos de trabalho voltados a identificar necessidades de saberes, que também se baseiam no mapeamento de fluxos informais e no estímulo a uma postura positiva em relação ao compartilhamento / socialização do conhecimento produzido, com base no uso de tecnologias de informação e comunicação. Esses processos seriam:

1. Identificar e desenvolver competências e habilidades voltadas ao escopo da organização;
2. Criar mecanismos de captação de conhecimento gerado por diferentes pessoas da organização;
3. Desenvolver sistemas corporativos de diferentes naturezas, visando ao compartilhamento e uso de conhecimento;
4. Fixar normas e padrões de sistematização de conhecimento para possibilitar a troca;
5. Retroalimentar o ciclo.

Não faltam propostas e projetos nacionais e internacionais que podem orientar e auxiliar a implantação de sistemas de gestão da informação que, de modo sintético, apontam que a forma de controlar a qualidade da informação difere quando se está lidando com arquivamento de registros em papel dos arquivos eletrônicos.



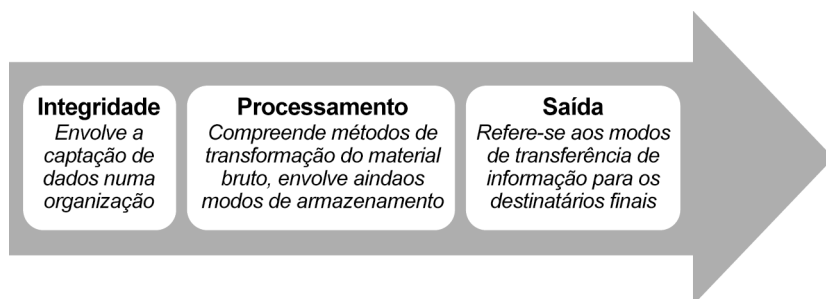
Arquivos em papel são regidos por uma ideia de ciclo de vida, enquanto arquivos eletrônicos precisam ser pensados antes da criação do sistema informatizado, através de um ciclo composto por três atividades básicas: entrada (*input*), processamento e saída (*output*).



## COMPSTAT

Em 1994, a polícia de Nova York implementou um sistema de responsabilização dos dirigentes, que incorporou a aplicação de novas tecnologias de apoio à decisão. Incluindo ferramentas de análise de tendências de criminalidade, ficou conhecido como COMPSTAT (COMPlaint STATistics). O processo compreende quatro etapas:

- Um sistema de informação precisa e com prazos: como a polícia deve atender com eficácia as queixas da população referentes aos eventos criminais, todos os funcionários de uma organização dever ter conhecimento preciso sobre quando ocorrem os tipos de crime? Como e onde? Quais são os autores? A probabilidade de resposta eficaz aumenta proporcionalmente à maior precisão das informações;
- Aplicação de táticas eficazes adequadas para atingir o resultado esperado (redução da criminalidade), após a análise da informação compilada no sistema;
- O desenvolvimento de planos de trabalho em que equipes de diversas unidades e funções distintas para que trabalhem conjuntamente para resolver os problemas;
- Manter um acompanhamento e avaliação constantes, com reuniões periódicas de trabalho (semanais), tomando os dados referentes à criminalidade registrada, ações policiais, indicadores de desempenho e estudo de casos mais significativos.



**Figura 3.8:** Ciclo de tratamento da informação.

Além dessa estruturação, para possibilitar a constituição de um sistema de gestão da informação, é preciso identificar três dimensões da informação em segurança pública:

- Como é gerada pelas instituições?
- Como e em que situações as informações são compartilhadas?
- Como tem sido analisada e divulgada, nos contextos em que isso já ocorre?

Num segundo momento, será preciso verificar se a informação produzida está em conformidade com os padrões estabelecidos pelo SINESPJC, proposto pela SENASP, que produziu dois manuais para confecção de registros de ocorrências (SENASP, 2004 e 2005). A peculiaridade destes manuais é que eles não alteraram a padronização dos registros num modelo único, tal como aconteceu na área da saúde, mas sim no formulário de compilação de dados.

Em seguida, deve-se observar se a alimentação do sistema se dá a partir do preenchimento do formulário (registro de ocorrência) à mão ou datilografado, para posteriormente ser digitado num computador, ou se é digitado diretamente, verificando ainda se há algum padrão de georreferenciamento ou a possibilidade de recuperar esse tipo de informação no futuro. Aqui será necessário verificar se há ainda algum mecanismo de controle automático como estratégia para monitorar a consistência da informação.

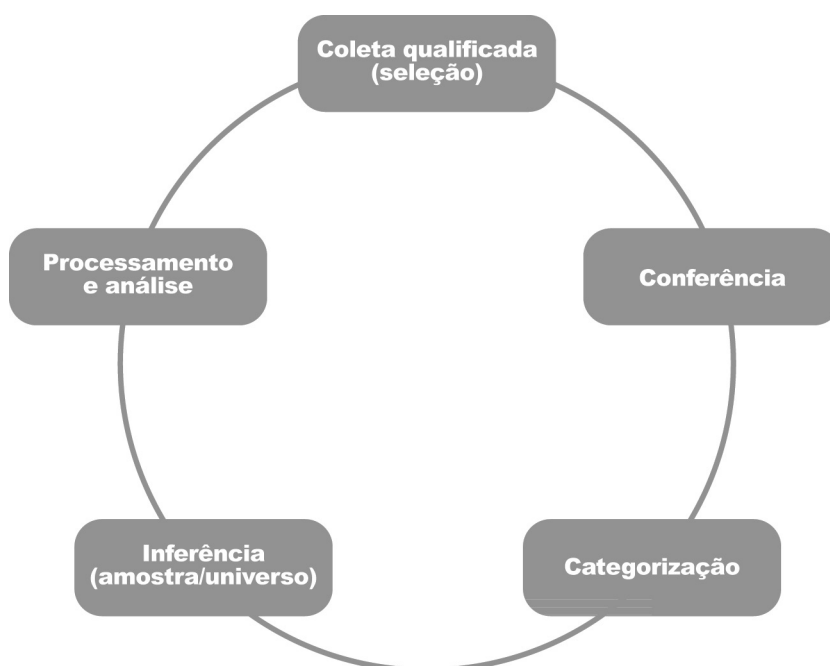
Por fim, é relevante analisar se há profissionais capacitados e motivados para atuar nesse tipo de atividade. Isso é importante porque tradicionalmente eram escolhidos para trabalhar em arquivos ou setores de documentação os funcionários que estariam “de castigo”, ou seja, eram punidos pela instituição. O modelo proposto de gestão de informação

não é compatível com essa prática. Ele pressupõe a valorização do agente produtor e daqueles que fazem as análises. Esses procedimentos permitiram assegurar que a implantação do sistema de gestão da informação seja institucionalizada adequadamente.

O diagnóstico realizado pela SENASP, em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em 2010, identificou que, apesar das limitações e dificuldades desse processo, a estruturação de setores destinados ao tratamento de dados na segurança pública tem crescido progressivamente, sendo o maior desafio o estabelecimento de estratégias de divulgação dos relatórios.

Nesse sentido, pode-se concluir que a gestão da informação está se tornando mais presente no cotidiano de instituições públicas, embora ainda estejamos distantes de poder falar em gestão do conhecimento na área na segurança pública.

A padronização da informação faz parte de um esforço de estruturação e organização das instituições policiais, como forma de centralizar o acesso aos dados na administração central e com o objetivo de reduzir o arbítrio policial. Para tanto, é preciso primeiramente incorporar uma rotina de padronização de informações, o que não significa uma prática de “copiar – colar”, mas um conjunto de procedimentos que favoreçam a revisão constante dos modos de registrar.



**Figura 3.9:** Identificação de erros e correções.

A construção de um sistema de informação pressupõe, portanto, processos de compilação de dados, formas de armazenamento, análise de dados e a transmissão da informação. Só que tudo isso depende de uma decisão política, que é a de mudar os modos de produção e circulação de conhecimento na instituição.



## Panorama Ipea

O programa *Panorama Ipea* trata de assuntos da atualidade, temas econômicos e sociais. É uma parceria do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) com o canal NBr. A cada edição, dois convidados debaterão assuntos selecionados. Além das entrevistas, o Panorama Ipea traz matérias sobre os assuntos em debate. O programa é exibido semanalmente pelo canal NBr, sempre às segundas-feiras, das 22h30min às 23h, mas também pode ser visto no *Youtube*.

O tema *Gestão do Conhecimento na Administração Pública* foi publicado em 14 de novembro de 2014.

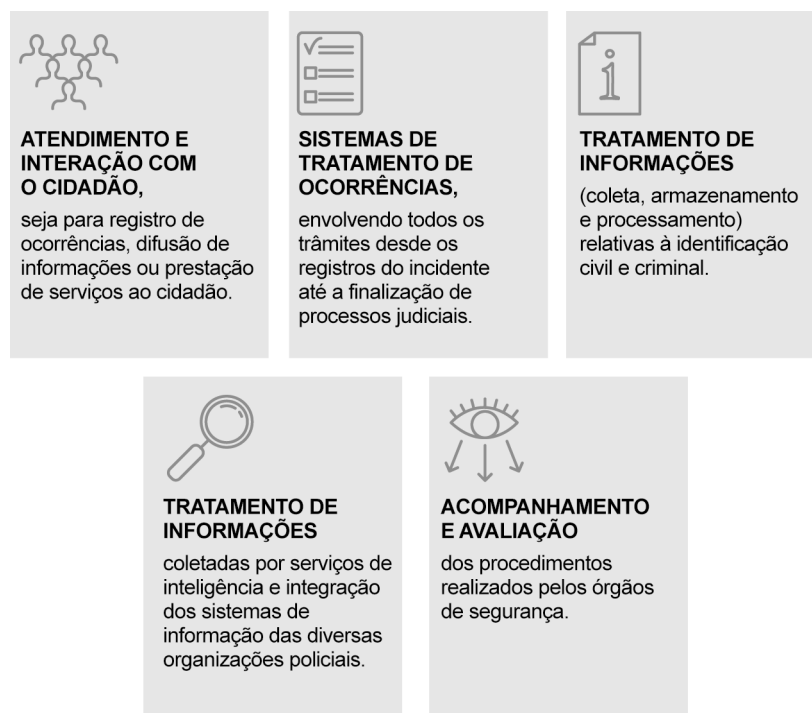


## Tecnologias de Informação e Comunicação

As tecnologias de informação e comunicação (TIC) compreendem recursos tecnológico e computacional destinados aos processos de coleta, manipulação, armazenamento e processamento de dados que abrangem uma grande quantidade de produtos, divididos em dois tipos principais:

- a) *Hardware* – corresponde à parte física dos computadores, tais como os componentes eletrônicos, placas de vídeo, memória, circuitos, etc.; destacam-se também os chamados periféricos (*mouse*, *scanner*, microfone, etc.); os equipamentos de interconexão (*modem*, *switch*, roteador); a infraestrutura de suporte elétrico;
- b) *Software* – corresponde aos programas que comandam o funcionamento do computador. Divide-se em básico, que possibilita o funcionamento elementar do computador; aplicativos, que possibilitam ao usuário desenvolver suas atividades; utilitários, que desempenham funções de apoio aos outros *softwares*, tais como a cópia de segurança e o antivírus.

As áreas de aplicação de sistemas de informação e tecnologia em segurança pública devem ser projetadas a partir da demanda gerada pela interação entre os agentes envolvidos no processo:



**Figura 3.10:** Áreas de aplicação de TIC na segurança pública.



Os exemplos de sistemas de informação mais utilizados no campo de segurança pública são:

1. Central de atendimento telefônico: o 190, através do qual se aciona apenas a Polícia Militar;
2. Centros integrados de operações de segurança: o 911 (Estados Unidos), através do qual se acionam diferentes serviços de emergência;
3. Vídeo-monitoramento e câmeras inteligentes;
4. Delegacias virtuais;
5. As tecnologias biométricas (identificação de face, íris, retina, digital, palma da mão, voz, DNA);
6. Geoprocessamento;
7. Receptores GPS (*global positioning system*);
8. Sistemas de monitoramento e bloqueio de sinais.

São muitos os produtos disponíveis no mercado, sejam eles de livre acesso ou pagos. O nosso objetivo aqui não é avaliar um produto, mas sinalizar que todas as tecnologias de informação existentes devem ser selecionadas em função da modelagem construída especificamente para a segurança pública, ou seja, a construção de uma descrição dos principais atores envolvidos no contexto e as atividades por ele exercidas na sua interação com a sociedade. Um elemento importante, mas ainda pouco comum no Brasil, é a interoperabilidade, ou seja, a habilidade de trocar informações através dos sistemas.

## ===== **Atividade 1** =====

### *Atende ao objetivo 1*

Marque as alternativas corretas e depois justifique suas respostas.

No âmbito da gestão da informação e do conhecimento, é correto pressupor que:

- (a) o uso intensivo da tecnologia da informação visa à criação de uma única solução para a segurança pública, a ser aplicada pela organização policial na resolução de novos problemas.
- (b) o conhecimento pode ser obtido em diferentes contextos e podem ser considerados válidos para a tomada de decisão.

(c) a base do trabalho da gestão da informação e da gestão do conhecimento é o modo como se registra e compila os dados.

(d) a padronização dos registros é uma atividade menos relevante, porque o crime é sempre dinâmico.

---

---

---

---

---

---

---

---

### ***Resposta comentada***

As respostas corretas são B e C.

Não é possível pensar em organizar e analisar as informações sem que haja um processo de sistematização e classificação dos dados registrados pelas instituições policiais.

A padronização é necessária e não se restringe apenas a classificar os casos conforme a legislação, sendo possível criar categorias que deem conta das dinâmicas dos fenômenos da violência e da criminalidade. O que importa é que os critérios utilizados na categorização dos casos devem ser claros para todos. A análise dos dados organizados pode permitir identificar tendências, bem como compreender as dinâmicas dos crimes. Com isso, é possível realizar planejamentos e tomar decisões levando em conta cada contexto.

---

---

---

### **Casos, informações e conhecimento: uma sequência linear?**

Diferentes pesquisas sobre o processo de registro de informações apresentam em comum a expressão “cada caso é um caso” como explicação dada pelos “operadores” (policiais ou guardas municipais) para justificar a dificuldade de se pensar um padrão entre os crimes nos quais atuaram como agentes públicos (MIRANDA, 2014). A expressão está

associada à ideia de que o trabalho na rua é imprevisível e, portanto, a singularidade dos casos funciona como um elemento discursivo que permite operar a classificação do que deve, ou não, ser registrado, na medida em que possibilita aos “operadores” estabelecerem diferentes entendimentos sobre os casos a partir de um saber prático – o “bom senso” (MELLO, 2011). Assim, ao tratar cada atendimento como um evento único, torna-se possível justificar as intervenções acionadas pelos agentes em cada contexto.

Tal lógica contrasta com a representação de que os fatos seriam partes de um conjunto maior, que poderia ser demonstrado num fluxo contínuo de informações sobre os atendimentos realizados na área de segurança. Esta forma corresponde ao modo como os **gestores** da área de segurança defendem a adoção de um modelo de tratamento da informação com base numa complexificação progressiva, baseado em teorias importadas de outros contextos, em especial, da criminologia norte-americana, mas que é incorporado aos debates sem a devida discussão sobre as questões locais.

### Gestores

Termo utilizado para diferenciar os profissionais que fazem o trabalho cotidiano, os “operadores”, dos “gestores” ou “autoridades”, a quem cabe o papel de tomar as decisões.



O artigo *Quando cada caso não é um caso*, da Professora Cláudia Fonseca, abordará as questões sociais que vão além da dimensão individual. É interessante conhecê-lo porque é um estudo aprofundado do tema que tratamos neste tópico.

Se você tiver disponibilidade, acesse esse artigo no seguinte *website*: [http://anped.org.br/rbe/rbedigital/rbde10/rbde10\\_06\\_claudia\\_fonseca.pdf](http://anped.org.br/rbe/rbedigital/rbde10/rbde10_06_claudia_fonseca.pdf).



**Figura 3.11:** Fluxo idealizado do processo de tratamento da informação.

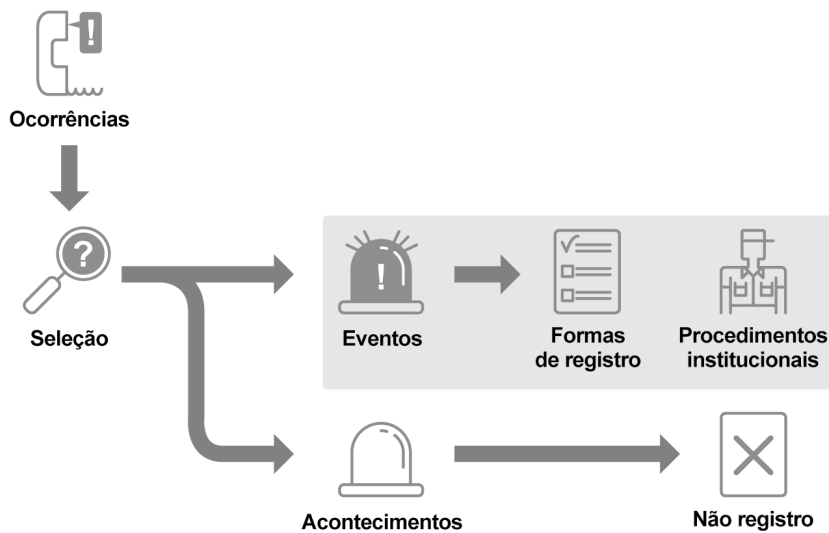
Ressalto que a figura representa uma síntese daquilo que costuma ser proposto como a forma ideal de pensar os fluxos de informação, que não necessariamente se referem às práticas de registro vigentes nas polícias norte-americanas (MANNING, 2003).

Segundo essa concepção, os dados se originam de uma ocorrência que chegou ao conhecimento da instituição e provocou algum tipo de intervenção. Os dados estão associados a diferentes formas de registros e correspondem a uma informação desestruturada, construída a partir de fragmentos de observações sobre a “realidade”. Já a informação estaria associada às formas de interpretações que o acontecimento suscita, o que pressupõe algum consenso sobre os significados atribuídos. Nesse processo, o conhecimento não é uma mera soma de todas as partes, mas uma reflexão sobre dados num contexto específico, subordinado a uma intervenção institucional inicial que gerará outras intervenções posteriores.

Ora, este modelo não se adéqua às modalidades de intervenção que os “operadores” desenvolvem sobre o seu processo de trabalho. A tática do “dá seu jeito” não permite que cada atendimento seja registrado em função da opacidade que ele supõe; daí a necessidade de permeabilidade

das formas de intervenção, o que, por sua vez, exige que, quando algo “sai do controle”, seja preciso minimizar suas consequências. Por isso, é comum que se registrem apenas os eventos extraordinários e que resistam a registrar tudo o que é notificado às instituições.

### PROCESSO DE CLASSIFICAÇÃO



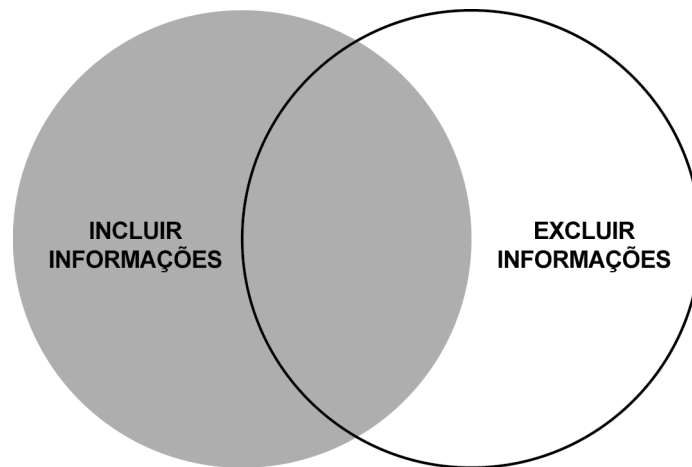
**Figura 3.12:** Processo de classificação dos atendimentos e tratamento de informações.

A figura pretende caracterizar o processo de classificação de atendimentos e tratamento de informações quando um agente de segurança se depara com uma situação na rua que pode ser considerada uma “ocorrência”. O primeiro movimento é observar se o caso é um acontecimento rotineiro ou um evento, o que vai originar diferentes processos de trabalho. O acontecimento equivale ao que os policiais chamam comumente de “feijoadá” (Giuliane, 2008), ou seja, corresponde às questões cotidianas com as quais a instituição não quer se envolver, pois segundo essa concepção, apenas representa aumento de trabalho, já que uma intervenção da instituição não iria “resolver o problema”. O evento, por sua vez, corresponde a uma demanda de trabalho inequívoca, da qual não se pode fugir, seja em função da natureza do conflito, da pessoa envolvida ou das consequências que poderão surgir a partir da intervenção do “operador”.



## Acontecimento e evento

A palavra acontecimento se refere a uma ação ocorrida ou em processo de realização. O acontecimento se diferencia do evento porque é constante, enquanto o segundo pode representar algo inesperado, tal como um acidente ou algo ocasional, como uma festa ou cerimônia pública. É a palavra ocorrência que compreende aos dois significados, que melhor corresponde à ideia de evento na língua inglesa.



**Figura 3.13:** O que significa registrar?

O que se percebe é que a decisão sobre registrar ou não é a base de todo o trabalho, sendo que os procedimentos que são originados a partir de um caso não são utilizados como parte de um processo de reflexão sobre o acontecimento que o originou. Ao contrário, os procedimentos de registro representam o fim do trabalho.

A expressão “cada caso é um caso” evidencia, portanto, um senso prático fundamentado numa concepção finalista da ação, que não tem a intenção de identificar “padrões” a partir do seu trabalho cotidiano.

Isso não representa um problema em si, mas se torna um obstáculo, já que conflita com a ideia de identificação de padrões, que embasa o fluxo idealizado de informação. Sem a superação desse obstáculo, não se pode falar em gestão de informação e, menos ainda, em gestão do conhecimento.

---

---

## Atividade 2

---

---

*Atende aos objetivos 1 e 2*



**Figura 3.14:** Tratamento de documentos para gestão de dados.

Quando se fala em gestão da informação e do conhecimento, pressupõe-se que exista uma receita de bolo para a implantação de soluções para o volume de documentos produzidos por uma instituição. Esta aula aponta alguns obstáculos desse processo, ao mesmo tempo em que indica como é possível formular propostas que os superem. Comente as frases abaixo, justificando por que ela traduz, ou não, a adequação à discussão proposta acerca da gestão da informação em instituições públicas:

- a) Conhecimento, dado e informação têm, em síntese, o mesmo significado.

---

---

---

---

---

---

---

---

b) Para se chegar a implantar um sistema de informação, é preciso sair do caos documentário através de uma sequência de operações que incluem a seleção, o tratamento e a divulgação.

---

---

---

---

---

---

---

---

c) O maior obstáculo à gestão é a ausência de tecnologia para cadastramento dos dados sobre crimes no Brasil.

---

---

---

---

---

---

---

---

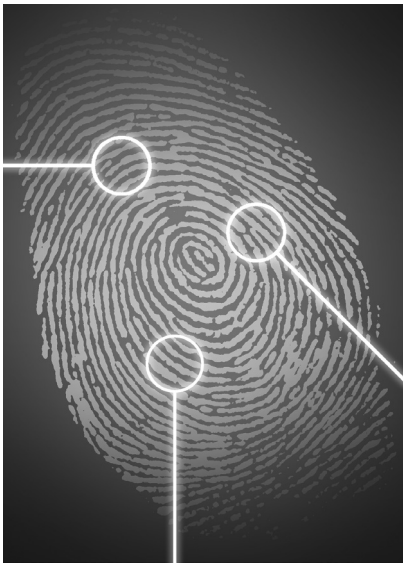
### ***Resposta comentada***

Para desenvolver uma política de gestão da informação é preciso primeiramente compreender os diferentes processos pelos quais passam uma ocorrência que será registrada, o que inclui os processos de coleta, análise, sistematização e divulgação, que pressupõem uma progressiva complexificação. Neste processo o dado seria a fase inicial; a informação, a fase intermediária; o conhecimento seria o objetivo final.



Não se pode limitar a construção de um sistema às tecnologias existentes e disponíveis. É claro que os *softwares* e *hardwares* de qualidade são fundamentais para um melhor desempenho, mas o elemento principal para a construção da política de gestão da informação é como os agentes públicos produzem os dados e como eles serão consolidados numa rede compartilhada, de modo a assegurar a transparência e acessibilidade.

Os esforços desenvolvidos na área de segurança pública no Brasil sinalizam que ainda não há um sistema de gestão de informação funcionando plenamente em todo o país, mas que já é possível identificar diferentes esforços no sentido de transformar esse cenário. As redes INFOSEG e SINESPJC são dois exemplos do que já se conseguiu consolidar no país.



**Figura 3.15:** Ciência e tecnologia aplicadas à segurança pública.

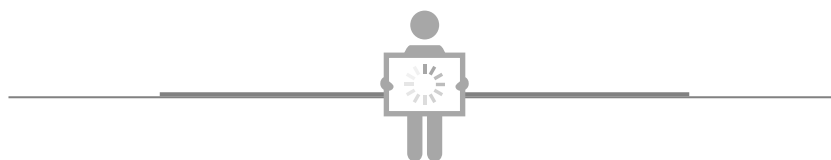
É comum a associação dos termos informação e inteligência às práticas de espionagem. Tal confusão está marcada pelo predomínio do modelo de segurança nacional entre os militares, que influenciou a implantação da Agência Brasileira de Informações (ABIN), criada em 1999 como uma autarquia federal vinculada à Presidência da República, sob influência da ideia de informação e contrainformação, que vigorou durante o Serviço Nacional de Informações – SNI(1964-1990). Mesmo sendo uma agência civil de informações, a ABIN está voltada à defesa da soberania nacional, já que sua base está apresentada no *Manual de*

*Informações do Serviço Nacional de Informações*, criado em 1989, que define como conceito de informações:

A atividade de Informações é desenvolvida pelo organismo de Informações, constituindo o exercício sistemático de ações especializadas orientadas para a produção da salvaguarda de conhecimentos, tendo em vista assessorar as autoridades governamentais nos respectivos níveis e áreas de atribuição, para o planejamento, a execução e o acompanhamento de suas políticas. (*apud* OLIVEIRA, 1999).

Segundo essa concepção, a atividade de inteligência é concebida como o exercício sistemático de ações orientadas para a produção e difusão de conhecimentos, com o objetivo de assessorar as autoridades governamentais, configurando-se como um instrumento do Estado para controle de pessoas e políticos.

A concepção de inteligência no campo da segurança não é muito distinta, já que sua finalidade também é produzir conhecimento para influenciar o processo decisório, teoricamente, em benefício da sociedade e do Estado. No entanto, os sentidos tornam-se bastante distintos no que diz respeito à abrangência e aos meios empregados na prática (Mingardi, 2007).



## **Inteligência Criminal**

Trata-se de um conceito apresentado pelo UNODC (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes) para dar conta de qualquer tipo de informação que tenha valor para os agentes enfrentarem à criminalidade.

A “inteligência criminal” pode ser muito útil para definir prioridades e distribuir recursos a partir da análise de tendências, *modus operandi*, em diferentes contextos.

Caso você queira saber mais, pode acessar o *link* [http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Police\\_Information\\_and\\_Intelligence\\_Systems\\_Spanish.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Police_Information_and_Intelligence_Systems_Spanish.pdf)

O texto está em espanhol e há também uma versão em inglês.

---

No que interessa à gestão da informação no campo da segurança pública, é preciso delimitar que seu escopo está voltado à repressão ou prevenção de crimes.

No Brasil, não há uma definição clara do que seja “inteligência” no campo da segurança pública. Na prática, cada estado tem geralmente um ou mais organismos de inteligência. No Rio de Janeiro, existe a Subsecretaria de Inteligência, o Serviço de Inteligência da Polícia Militar, conhecido como P2, e a Coordenadoria de Inteligência Policial da Polícia Civil. De acordo com Guaracy Mingardi (2007), nenhum desses órgãos lida com a inteligência voltada à produção de conhecimento para dar conta de um conjunto de situações a partir do compartilhamento de informações.

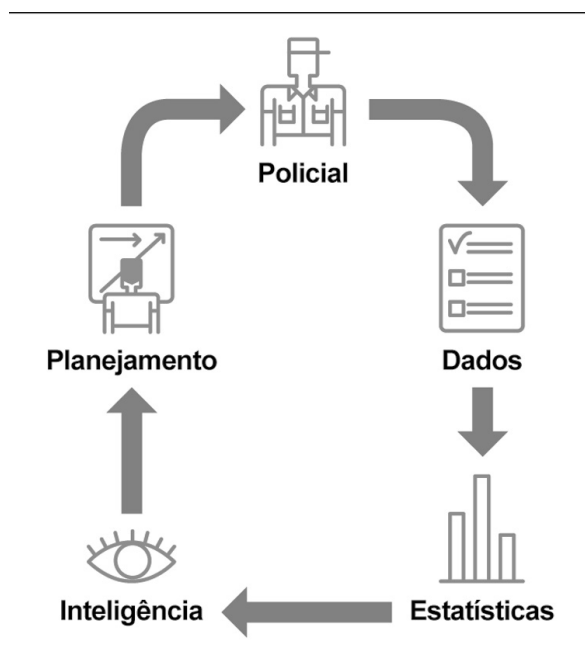
A seguir, temos as principais atribuições dos organismos de inteligência em Segurança Pública no Brasil:

1. Prever tendências – identificar os próximos desdobramentos do crime analisado;
2. Identificar as lideranças das organizações criminosas e suas rotinas;
3. Acompanhar a movimentação cotidiana dos crimes que mais afligem a população;
4. Identificar pontos fracos no policiamento.

De acordo com António Machado Fraga (2002), a polícia, para cumprir sua missão na sociedade democrática, não pode ficar presa a métodos e processos de conduta do passado. A experiência da Polícia de Segurança Pública (PSP), de Portugal, é um exemplo a se analisar, após sua reestruturação e desmilitarização na década de 1990. Os procedimentos de investigação passaram de inquirições e interrogatórios, com reconstituição de fatos isolados, para uma investigação com outra dinâmica e meios, com relação ao tempo e ao objeto. A adoção de outros instrumentos de análise possibilitou afastar a “intuição” como a única

forma de conduzir a investigação criminal (VIEIRA, 2002).

A substituição de métodos “tradicionais” centrados apenas na experiência individual não significa a desvalorização do agente, já que os métodos analíticos pressupõem que o agente produtor da informação – o policial – é a parte central de todo o processo. Tudo começa a partir dele e deve retornar a ele.



**Figura 3.16:** Fluxo de produção de informações para a segurança pública.

O que se transforma é a maneira de interagir com os demais agentes e a sociedade. A ideia que embasa essa proposta é a da ação consensual, isto é, uma relação de interdependência na construção da segurança pública.

A população necessita fazer a notificação dos eventos às instituições policiais. Deve fazê-lo não por obrigação apenas, mas por apoiar as ações da instituição. A polícia, por sua vez, não pode ser opressiva, e deve ser pensada como serviço a ser prestado à população, que articule de forma compartilhada as funções de patrulhamento e investigação.

### Atividade 3

#### Atende ao objetivo 3

Em junho de 2003, o Programa Delegacia Legal apresentou um relatório acerca de casos conhecidos popularmente como “contos do vigário”, cuja classificação oficial seria a de “estelionato”. O relatório está disponível no seguinte endereço: <http://www.necvu.ifcs.ufrj.br/images/Estelionato%20Contos%20do%20Vigario%20Delegacia%20Legal.pdf>

Acesse este relatório na internet, leia a apresentação e o item 4. Após sua leitura, aponte como foi feito o trabalho de “investigação em bloco”, com base nas incidências criminais registradas no banco de dados do programa.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

#### Resposta comentada

A “investigação em bloco” é uma proposta de trabalho apresentada por policiais que integravam o Programa Delegacia Legal, que supõe as seguintes etapas:

- a) Os casos devem ser avaliados de modo a destacar as peculiaridades até que se identifique um *modus operandi*;
- b) A partir das semelhanças, os casos são agrupados em blocos;
- c) Realiza-se o cruzamento de informações, tomando por base o banco de dados disponível.

A pesquisa foi realizada tomando-se por referência 2.935 procedimentos registrados em 61 unidades policiais, dos quais foram selecionados 306 para uma análise mais aprofundada. Através desse levantamento, foi possível identificar 28 formas distintas de ação, que são analisadas no relatório, com destaque para os seguintes detalhamentos:

- Área de atuação geográfica;
- Forma de atuação;
- Perfis de autores;
- Perfis de vítimas;
- Peculiaridades dos casos analisados.

O relatório, no entanto, não informa os desdobramentos posteriores com relação aos inquéritos policiais, o que deixa perceber que as transformações não resultaram numa mudança de paradigma investigativo, mas sim numa adaptação entre os modelos tradicional e o de análise criminal.

---

---

## **Conclusão**

A proposta de uma metodologia do estudo da criminalidade e da violência tornou-se pauta a partir dos anos 2000 no Brasil. No entanto, desde 1985, ela já estava anunciada no Rio de Janeiro, com a publicação de um livreto pela Secretaria de Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, de autoria de Carlos Magno Nazareth Cerqueira, destacando a necessidade de:

Realização de parcerias com universidades para a realização de pesquisas e cursos de capacitação;

Promoção de articulação com a sociedade para a formulação de uma política pública de segurança;

Reestruturação da política de investigação criminal, de modo a abandonar certas práticas que valorizam excessivamente a confissão (Kant de Lima, 1997), e incorporassem outras, com base em análises técnicas.

Esta aula pretendeu demonstrar que o uso de dados no campo da segurança pública necessita, primeiramente, de uma discussão acerca de uma política e de gestão da informação e do conhecimento, que são processos distintos, mas complementares. Ambos dão conta de procedimentos técnicos de organização de dados, o que inclui a aquisição de equipamentos e tecnologias da informação, bem como de uma formulação de política pública de governança, pautada nos princípios da transparência e de responsabilidades compartilhadas.

## Resumo

A gestão de informação e a gestão do conhecimento correspondem a processos distintos, mas complementares, voltados a constituir uma gestão pública transparente e democrática.

A construção de um sistema de informação pressupõe processos de compilação de dados, formas de armazenamento, análise de dados e a transmissão da informação. Existem disponíveis muitos sistemas e tecnologias de informação adequados à segurança pública. No entanto, é preciso lembrar que as TIC devem ser projetadas a partir de demandas geradas pela interação entre os agentes envolvidos no processo; do contrário, tornam-se pouco úteis na prática.

No campo da segurança pública, há que se apontar a existência de distintas experiências, mais ou menos bem-sucedidas, no Brasil e em outros países, que possibilitaram o desenvolvimento do conceito de inteligência criminal, ou policial, conforme o contexto, que se diferencia profundamente da ideia de inteligência associada à espionagem, tal como se disseminou nos meios militares. O que interessa na gestão da informação no campo da segurança pública é delimitar que seu escopo está voltado à repressão ou prevenção de crimes.

## Leituras recomendadas

CEPIK, Marco. *Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

DURANTE, Marcelo Ottoni. (Org.). *Gestão da Informação e Estatísticas de Segurança Pública no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

PAES, Vivian F.A *Polícia Civil do Rio de Janeiro: análise de uma (re) forma de governo na polícia judiciária*. Dissertação em Sociologia. Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia, 2006. Disponível em <http://www.necvu.ifcs.ufrj.br/images/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Vivian.pdf>, acesso em 04/06/2015.





# Aula 4

Sentimento de insegurança, pesquisas  
de vitimização e cifras ocultas

## **Meta**

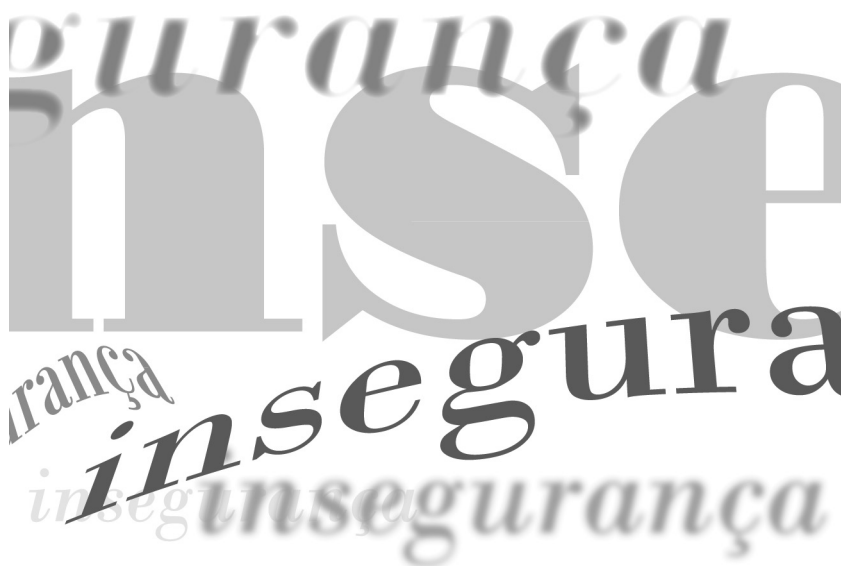
Apresentar metodologias de pesquisa de vitimização e avaliação do sentimento de insegurança, que podem ser complementares aos dados oficiais da criminalidade.

## **Objetivos**

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. reconhecer a percepção dos cidadãos acerca da insegurança afetada a confiança nas polícias, bem como a avaliação das políticas públicas;
2. relatar de que forma as pesquisas de vitimização fornecem dados relevantes que podem ser complementares aos dados oficiais.

## Introdução



**Figura 4.1:** As diferentes perspectivas acerca do fenômeno insegurança.

Nas aulas anteriores, analisamos a importância da gestão da informação no campo da segurança pública, além de seus limites e possibilidades a partir dos registros produzidos pelas instituições estatais.

O tema desta aula parte de uma perspectiva distinta. Serão apresentadas metodologias de levantamento de dados que se baseiam nas percepções dos cidadãos acerca dos fenômenos da violência e da criminalidade. Isso permitirá introduzir diferentes modos de analisar os fenômenos, em especial, aqueles que não estão registrados na contabilidade oficial de crimes. Tal abordagem também permite apontar a limitação das estatísticas policiais para a formulação de políticas públicas de segurança.

Para tanto, é necessário um esclarecimento de ordem metodológica. É sabido que a insegurança e a violência são preocupações da população em diversos contextos. Elas **estão presentes** no dia a dia e nas conversas das pessoas com tal força que, certamente, podem ser consideradas um *problema social*, ou seja, um fenômeno que, sob o ponto de vista dos atores sociais não funciona como deveria. Isso implica reconhecer que a definição do que é um problema social depende do cenário e das características individuais de quem apresenta a reclamação, bem como do momento ao qual a situação se refere.

É importante compreender que o que é definido como um *problema social* depende de uma avaliação moral e ideológica por parte dos grupos envolvidos no fenômeno em questão, deixando claro que tal fenômeno é concebido como uma disfunção no sistema, já que se pressupõe uma situação ideal.

Para que um fenômeno seja considerado um *problema social*, é preciso que:

- Tenham ocorrido certas transformações na sociedade que afetem diretamente a vida dos indivíduos, mesmo resultando em efeitos diferentes nos grupos;
- Seja percebido como um “problema” por, pelo menos, uma parte da população, e que existam setores da sociedade que pretendam agir sobre o problema;
- Sejam produzidas interpretações oficiais que o caracterizem como “problema”.

Neste sentido, aquilo que denominamos um problema social é o resultado de atribuições de **valor simbólico** por um ou mais grupos de uma sociedade, que explicitam situações de conflito e disputas de poder em torno das possíveis soluções.

É assim que a violência e a criminalidade se transformam em temas que suscitam um clamor popular em busca de soluções. Porém, isso é bastante distinto de tratar os mesmos fenômenos como um *problema sociológico* (Bourdieu, Chamboredon e Passeron, 2004). Trata-se de uma interrogação que o pesquisador realiza acerca dos processos de interação social, dos modos de organização de um sistema político e dos conflitos que dele decorrem.

### Valor simbólico

Atribuição de significados culturais a partir de ações e intenções manifestadas, os quais permitem às pessoas expressarem seus modos de pensar e sentir num dado contexto.



Problema sociológico é o resultado de um esforço científico de conhecer e compreender aquilo que a sociedade identifica como um problema social.

A compreensão do que é o sentimento de insegurança para se compreender as representações sociais e se avaliar a eficácia de políticas de segurança é fundamental como metodologia de pesquisa porque permite conhecer não apenas o que as instituições registram e contabilizam, mas aquilo que a população considera como risco, bem como aquilo que se teme.



## **Delimitando campos de investigação**

A produção brasileira sobre violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal remonta ao início do século XX, mas a contribuição das Ciências Sociais começa nos anos 70, e só alcança institucionalização durante os anos 80 (KANT, MISSE & MIRANDA, 2000).

Acredito ser importante diferenciar, para propósitos analíticos, algumas temáticas que são muitas vezes tratadas como fenômenos semelhantes, mas que já se consolidaram como campos de investigação específicos, marcados por algumas abordagens consagradas:

- Delinquência e criminalidade: enfatiza o objeto em seus vínculos societários e não apenas institucionais; tende a ser tratada sob três recortes: o da chamada delinquência infanto-juvenil, com ênfase na categoria “menor infrator”; o do aumento e mudança de padrões da criminalidade convencional, com o incremento do uso da violência e as mudanças no perfil social de indiciados e presos; o do chamado “crime organizado”, geralmente associado ao tráfico de drogas;
- Justiça criminal: enfatiza as características peculiares do nosso sistema jurídico, através de análises comparativas que buscam dar conta de suas equivalências e especificidades em

relação a outros sistemas judiciários e/ou não judiciários de administração de conflitos e produção de verdades; há estudos que reduzem tais equivalências a semelhanças e diferenças irreduzíveis, em um quadro que exercita a comparação com referenciais preestabelecidos;

- Segurança pública: até pouco tempo, era um tema tratado quase que exclusivamente sob as óticas jurídica — os criminalistas — e militar, em uma perspectiva normativa e fragmentada. Constitui-se em um objeto privilegiado de estudo para as Ciências Sociais, pois é provavelmente a única esfera de atuação do Estado acerca da qual há algum consenso quanto à legitimidade do monopólio, já que é uma atividade revestida de dinâmicas próprias e orientada na perspectiva da garantia da ordem;
- Representações da violência urbana: marcada, algumas vezes, por uma visão conservadora acerca das análises sobre a violência; recentemente, passou a ser vista como uma forma de expressar o descontentamento diante da realidade, e até de deflagrar processos de renovação social, constituindo-se, assim, em um fenômeno de caráter polissêmico, para o qual as análises normativas e morais não se adéquam. O enfoque tem sido o de compreender o papel e o sentido que tem a violência, ou suas formas de manifestação, a partir do ponto de vista da dinâmica cultural de uma dada sociedade.

A partir dessas distinções, é possível compreender como, de problemas sociais, essas temáticas têm se tornado problemas sociológicos.

---

## Sentimento de insegurança



**Figura 4.2:** Limites das pesquisas quantitativas.

O sentimento de insegurança é um fenômeno derivado da violência e da criminalidade urbana que afeta diretamente os processos de integração social. Como as pessoas mudam seus hábitos, especialmente no que se refere ao uso do espaço público, nota-se que há consequências, tal como a segregação socioespacial na cidade, bem como a demanda por mais policiamento e repressão. O sentimento de insegurança representa a dimensão subjetiva, ou seja, as formas através das quais a população expressa sua percepção acerca da criminalidade presente numa dada região. Nesse sentido, fica claro que a criminalidade é a dimensão objetiva, quer dizer, os fatos aos quais as pessoas estão expostas no dia a dia da cidade. Apesar de qualquer pessoa estar exposta à criminalidade, muitas jamais foram vítimas de um crime, o que não significa que elas se sintam seguras. É isso que se pretende compreender quando se analisa o sentimento de insegurança.

O estudo do sentimento de insegurança surgiu como uma produção teórica consistente a partir da década de 1960, nos Estados Unidos (Doran & Burgess, 2012), e da década de 1990, na Europa (França - Roché, 1993; Portugal - Agra, Quintas & Fonseca, 2001; Fernandes e Ximene, 2011). O caso de Portugal é relevante porque, apesar de ser considerado o terceiro país mais seguro da Europa, por apresentar baixas taxas de criminalidade, o crescimento do sentimento de insegurança nos espaços urbanos está associado à influência da mídia no tratamento dos eventos.

Tal crescimento está associado a uma mudança de concepção acerca dos principais fenômenos ligados à violência e criminalidade urbanas, tradicionalmente focados na ideia de crime e criminoso. A opção pelo estudo sobre o sentimento de insegurança representou uma redefinição de abordagem analítica. Passou-se a considerar como variáveis relevantes os processos de integração social entre grupos, bem como a própria noção de *espaço público*, já que se toma como foco de análise como as pessoas se sentem em ambientes urbanos, sejam eles mais ou menos expostos à violência, à degradação do ambiente, ao policiamento ostensivo, à oferta de serviços públicos. Consequentemente, ampliou-se a concepção de segurança pública, que não está mais associada exclusivamente à repressão e às polícias, passando-se a demandar outras estratégias de controle sobre os efeitos da insegurança sobre a população, com destaque para pesquisas científicas, para conhecer localmente como os fenômenos se apresentam.



## **Espaço público**

Corresponde a um espaço de uso comum e posse coletiva, que possibilita o convívio de diversos grupos sociais. Podemos diferenciar, pelo menos, dois tipos de espaços públicos:



- *Os livres*: supõem o pleno direito de ir e vir – espaços de circulação (ruas e avenidas); espaços de lazer e conservação (praças, praias e parques);
- *Os com restrição*: a presença é controlada e restrita a determinadas pessoas – os edifícios públicos (Prefeituras, Fóruns, residências oficiais de governantes); as instituições de ensino, os hospitais.

No Brasil, segundo Roberto Kant de Lima (2001), há uma representação disseminada de que o espaço público é um lugar que costuma ser controlado pelo Estado, de acordo com “suas” regras, ou que é apropriado particularizadamente por distintos atores.

O primeiro passo para entender o que é o sentimento de insegurança, como se constitui e como é definido pelos cidadãos, é diferenciar duas dimensões do fenômeno insegurança:

- a) *Objetiva* - diz respeito à constatação de problemas sociais, como a criminalidade violenta (Silva, 1999), a violência interpessoal (CECILIO *et al*, 2012), as desordens urbanas e incivildades (SILVA, 2008);
- b) *Subjetiva* - designada como sentimento de insegurança, tem a sua expressão em dimensões emocionais (o medo do crime), cognitivas (o risco percebido) e comportamentais (adoção de comportamentos de segurança).

Compreender a diferença entre a insegurança objetiva e a insegurança subjetiva permite identificar que a exposição às situações violentas pode resultar em duas reações distintas frente ao crime, que são o **medo** e a **preocupação**.

A distinção entre medo e preocupação tem um resultado fundamental: podemos sentir medo, mas não nos sentirmos preocupados e vice-versa. Neste processo, o principal fator que desencadeia o medo é o risco de agressão, sendo que a maior ou menor probabilidade dos indivíduos revela-se fundamental para a construção dessas percepções, que são intersubjetivas.

### Medo

Sensação de ansiedade com a segurança, independentemente de se estar diante de um perigo real e iminente.

### Preocupação

Estado de atenção em relação aos atos criminais no local onde se reside.



**Figura 4.3:** Níveis de percepção de risco.



## O sentimento como um fenômeno social

A relação entre a dimensão social e psicológica não se constitui numa novidade nas ciências humanas, tendo sido ressaltada por Marcel Mauss em seus estudos, dos quais destacamos *A expressão obrigatória dos sentimentos*, publicado originalmente em 1921.

Para Mauss, a Sociologia e a Psicologia podem ajudar na interpretação das representações coletivas, ou seja, das ideias, dos conceitos, dos valores que orientam os comportamentos sociais que lhes correspondem. O sentimento, segundo Mauss (1981: 325), não corresponde a um fenômeno exclusivamente psicológico ou sociológico. Por ser um fenômeno social, marcado pelo signo da não espontaneidade e da obrigação mais perfeita, o sentimento deve ser concebido como uma forma de expressão, individual e/ou coletiva, de emoções que são manifestas aos demais, constituindo-se numa linguagem simbólica.

Segundo essa concepção, sentimento se diferencia de sensação, que se refere a uma primeira forma de percepção corporal, uma resposta sensorial ao que se passa no meio ou o que ocorre no próprio corpo diante de situações de risco e estresse.

Por isso é que se deve compreender que as diferentes formas de expressão do sentimento de insegurança permitem discutir o conceito de segurança pública a partir de uma concepção mais ampla, que não esteja vinculada apenas à ideia de que o papel do Estado é o “combate à criminalidade”.

Analisar o sentimento de insegurança significa adotar uma perspectiva não só do ponto de vista de acontecimentos externos, mas também das experiências individuais, que estão ligadas a processos de integração social e às redes de sociabilidade dos indivíduos.

Trata-se de um pensar para além dos dados oficiais que, por mais completos que sejam, dão conta apenas das ocorrências criminais que foram selecionadas e registradas pelas instituições policiais, não servindo para explicar o sentimento de insegurança, que o sociólogo francês Sebastian Roché(1993) define como uma forma de expressão verbal, comportamental, individual ou coletiva, de medo pessoal ou de preocupação com a ordem. Esse tipo de medo é uma construção social: teme-se o que se considera ser um grande perigo, e não os riscos mais frequentes. Assim, uma pessoa que nunca tenha passado por uma situação de violência pode se sentir insegura por causa do relato de experiências vividas por outros, sejam conhecidos ou mesmo estranhos, cujas histórias foram divulgadas pela mídia. Roché adverte que se deve recusar uma definição puramente subjetiva, entendendo a capacidade e vontade de se dizer inseguro, e de apontar as causas dessa insegurança, como o próprio sentimento.



Procure, no Portal do Professor, o programa de áudio “Violência e Matemática”, partes I e II, publicado no dia 13/01/2012, Série Cumpadis – conteúdos Análise de dados.

O programa apresenta uma situação de assalto presenciado por um dos compadres, que conversam sobre os dados estatísticos da violência no Brasil.

## Explicação ecológica ou contextual

As pesquisas que têm o sentimento de insegurança como objeto de estudo têm-se focado, primordialmente, em variáveis individuais relacionadas às experiências de vitimização, em especial, o sexo, a idade e a educação.

Outro modelo de análise tem privilegiado as variáveis espaço-temporais, que podem influenciar as percepções de segurança dos indivíduos. Neste modelo, incluem-se teorias ambientais, que se focam nas pistas do ambiente externo que podem desencadear sentimento de insegurança, procurando identificar fatores contextuais que podem ser alterados para diminuir a insegurança subjetiva dos indivíduos.

O estudo da relação entre o espaço e o cometimento de crimes faz parte do campo do que se chama internacionalmente de Criminologia Ambiental, que foi fortemente influenciada pelos estudos efetuados pelos investigadores do Departamento de Sociologia da Escola de Chicago (Becker, 1996).



## Escola de Chicago

A Universidade de Chicago foi fundada em 1895 a partir de uma grande doação feita por John D. Rockefeller, um milionário americano que fez fortuna na indústria do petróleo ao fundar a *Standard Oil*.

Foi criada com o objetivo de examinar o impacto das condições sociais e das características das comunidades nos indivíduos e na explicação do comportamento delinquente. Seu foco princi-

pal estava na abordagem do comportamento humano a partir de uma perspectiva ecológica, segundo a qual a conduta humana era moldada pela organização ou *design* do espaço onde aquela ocorria. Com a formação da Escola de Chicago, inaugura-se um novo campo de pesquisa sociológica, centrado exclusivamente nos fenômenos urbanos, com pesquisas nas áreas de Sociologia, Antropologia e Psicologia Social.

A primeira geração de sociólogos da Escola de Chicago foi composta por Albion W. Small; Robert Ezra Park (1864-1944); Ernest Watson Burgess (1886-1966); Roderick Duncan McKenzie (1885-1940) e William Thomas (1863-1947).

Segundo Howard Becker (1996), funcionava como uma “escola de atividade”, isto é, consistia em um grupo de pessoas que trabalham em conjunto, mas que não compartilhavam das mesmas teorias.

---

A base dessa abordagem é tratar o fenômeno criminal a partir de quatro dimensões:

- a legal;
- a do ofensor;
- a do alvo ou vítima;
- a espaço-temporal.

Todas essas variáveis devem ser entendidas e interpretadas em relação a um contexto histórico e situacional influenciado, mas não determinado, por características sociais, econômicas, políticas, biológicas e físicas que explicam o fenômeno criminal.

São, fundamentalmente, três as teorias ambientais que podemos destacar no modelo ecológico ou contextual:



**Figura 4.4:** Síntese das teorias ambientais

Uma das conclusões desses estudos é que os incidentes de violência numa cidade, independentemente do tempo ou do espaço, afetarão as percepções de insegurança. Nesse sentido, valorizam-se os fatores contextuais, como, por exemplo, o tipo de relação de vizinhança, as incivilidades física e social, o baixo grau de integração social, a segregação urbana e as elevadas taxas de crimes nos bairros, porque permitiram compreender de que modo impactam as percepções de medo e risco de vitimização entre os residentes de determinadas áreas.

É preciso, no entanto, tomar um cuidado metodológico para que as pesquisas não sejam produtoras de resultados que provoquem estigmatização de grupos ou locais. A indicação de tendências não significa que os processos sociais sejam homogêneos e iguais em todos os ambientes e situações sociais.



**Figura 4.5:** Chicago na década de 1940, período no qual começam a se produzir famosos no âmbito da Escola de Chicago.

Fonte: [https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/a/a4/Chicago\\_Union\\_Station\\_1943.jpg?uselang=pt-br](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/a/a4/Chicago_Union_Station_1943.jpg?uselang=pt-br)

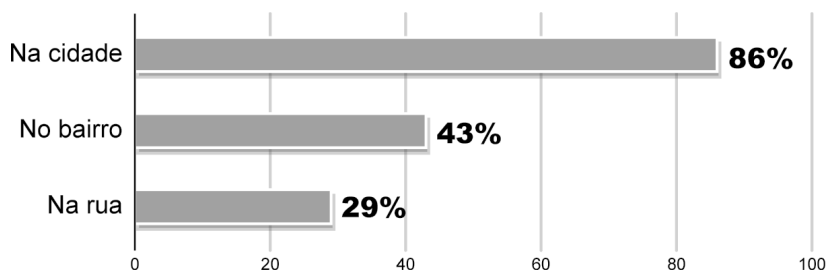
## Pesquisa sobre o sentimento de insegurança no Rio de Janeiro

A primeira pesquisa sobre o sentimento de insegurança, realizada pelo Instituto de Segurança Pública (2005), que compreendia o período entre abril e setembro de 2004, teve como objetivo dimensionar o sentimento de insegurança dos moradores de nove bairros da cidade do Rio de Janeiro, com diferentes perfis socioeconômicos, na qual foram ouvidas 3.600 pessoas.

Uma das conclusões apontadas é que as pessoas temem, de forma geral, o desconhecido. Assim, embora 86% considerem que a criminalidade aumentou na cidade, apenas 43% têm a mesma opinião com relação ao bairro em que moram (mesmo quando se trata de lugares com grande número de ocorrências policiais) e este percentual cai para 29% quando o local de referência é a rua onde moram.

**PERCEPÇÃO DO AUMENTO DA CRIMINALIDADE**

ISP - Rio de Janeiro, 2005



**Figura 4.6:** Percepção dos moradores do Rio de Janeiro sobre o aumento da criminalidade em sua cidade, seu bairro e sua rua, respectivamente.

Mais da metade dos entrevistados se sente insegura ao andar pelas ruas de seu bairro, mas é curioso que 63% não temem ser vítimas de roubo nesse local, o que indica que o sentimento de insegurança, nesse caso, não está diretamente relacionado ao medo de assaltos, tanto que 62% consideram pequena ou nenhuma a chance de serem assaltados em seus bairros. Levando em consideração aqueles que disseram temer algum tipo de delito, tem-se a seguinte relação de situações mais mencionadas: o roubo seguido de morte (16%), o roubo a residência (15%) e o roubo a pedestre (13%).

Outra conclusão da pesquisa diz respeito à confiança depositada na polícia. Embora 69,6% afirmem não confiar na Polícia Militar e 60,2% não confiem na Polícia Civil, 70,4% apontam o aumento do policiamento como meio de garantir a segurança em seu bairro e 52,8% se dizem mais seguros com a presença de policiamento ostensivo.

Por outro lado, destaca-se ainda que 55% dos entrevistados também apontam que a atuação policial pode ser um fator de insegurança nos seus bairros. Dentre as ações policiais apontadas por 45% dos entrevistados como causadoras de insegurança estão: abuso de autoridade (20%), *blitz* (17%), confronto com traficantes (15%), entrar em ação atirando (13%), excesso de violência (10%) e corrupção (8%).

Vale notar, ainda, que os três delitos mais temidos em cada bairro não correspondiam aos três delitos de maior incidência nas Áreas Integradas de Segurança em que os bairros estavam localizados, fato que reforça a presença no sentimento de insegurança de outros fatores, além das ocorrências criminais efetivas, incluindo o impacto emocional que causam, em função de quem seja a vítima ou do local do delito, e ainda da publicidade que se resolva dar ao fato.



Em suma, o sentimento de insegurança tem a ver com as percepções, que podem ser, inclusive, induzidas. Como aponta Roché(1993), esse sentimento apoia-se no mundo vivido, mas tem como referência um sistema de valores que ressignifica constantemente tudo o que se experimenta e ouve falar na cidade.

## **Pesquisas internacionais sobre o sentimento de insegurança**

Em 2003, a redução do medo do crime e do sentimento de insegurança foi definida como uma prioridade pelo *European Crime Prevention Network* (EUCPN), tendo em vista que o fenômeno foi considerado um dos que mais afeta a qualidade de vida da população, seja negativamente, ao trazer danos à saúde e mudanças bruscas no modo de vida, seja positivamente, ao estimular o desenvolvimento de práticas de prevenção de risco.



### ***European Crime Prevention Network (EUCPN)***

Trata-se de uma organização com representantes de diversos países, alguns com direito a voto, que se reúnem ao menos duas vezes por ano, para tomar decisões que se referem à justiça criminal e assuntos internos (segurança) e para dar conta das mudanças acordadas no Tratado de Amsterdã (1997). Seu foco principal tem sido a prevenção, preparação e gestão das consequências do terrorismo e outros riscos de segurança relacionados com a qualidade dos serviços públicos prestados às vítimas.

A realização de uma pesquisa nos países integrantes da União Europeia levou ao reconhecimento da complexidade e diversidade de fatores

que provocam o sentimento de insegurança, que pode variar em função de aspectos econômicos, sociais, culturais, ambientais e demográficos.

As pesquisas buscaram também avaliar “boas práticas” policiais que podem contribuir para a redução do sentimento de insegurança.

As conclusões da pesquisa apontam que a redução do sentimento de insegurança passa pela forma como o poder público oferece seus serviços, em especial, aos grupos considerados mais vulneráveis. Outro aspecto importante corresponde à necessidade de se desenvolver ações voltadas para a supressão de comportamentos “antissociais”, tal como definidos pelos entrevistados, tais como:

- formas agressivas de se relacionar com vizinhos;
- barulho;
- veículos abandonados e/ou estacionados irregularmente;
- pichações e vandalismo;
- pessoas bêbadas ou drogadas nas ruas;
- jovens fazendo arruaça;
- sujeira de cachorros;
- pessoas que jogam lixo nas ruas.

Os entrevistados acreditam que é função do poder público estimular o desenvolvimento de um senso de pertencimento à comunidade. Um terceiro ponto para a redução do sentimento de insegurança está relacionado ao desenvolvimento de propostas de organização do espaço (público e privado) que incorporem princípios de prevenção e monitoramento de riscos. Um último ponto foi o destaque à necessidade de se acompanhar o impacto da mídia na propagação do sentimento de insegurança, em função da espetacularização dos crimes, bem como o impacto na avaliação do risco, devido à forma como são tratados os fatos e os grupos vulneráveis. A melhoria das estratégias de comunicação entre a sociedade e os serviços públicos foi uma das sugestões para a superação do problema.

Embora ainda não seja comum, no Brasil, a realização de trabalhos voltados para a compreensão de como a população é afetada pelo sentimento de insegurança, o estudo do fenômeno pode auxiliar a formulação de políticas públicas no que se refere a:

- a) avaliação do que a população faz das ações e programas policiais e demais serviços;

- b) avaliação da imagem das instituições policiais;
- c) avaliação da confiança em instituições;
- d) levantamento do que a população gostaria que fosse realizado para melhorar a segurança na localidade;
- e) identificação do que provoca a insegurança na população, que não esteja vinculado a ocorrências de crimes diretamente.

É relevante destacar que uma pesquisa voltada para a compreensão do sentimento de insegurança pode colaborar para a consolidação de que a segurança não se constrói apenas com a presença da força policial. Ao contrário, seus resultados reforçam a ideia de que a segurança é um sentimento relacionado à certeza de não haver perigo ou risco. Sentir-se seguro significa estar ao abrigo das experiências arriscadas que afetariam o indivíduo e/ou a coletividade. Deste modo, podemos entender a segurança sob duas formas de proteção:

1. *Aproteção civil*, que garante os direitos fundamentais, a liberdade, a segurança dos bens e das pessoas num Estado Democrático de Direito;
2. *Aproteção social*, que garante aos indivíduos segurança contra riscos inerentes à vida (acidentes, doenças, velhice).

Compreender a segurança sob esse duplo paradigma significa reconhecer que a construção da segurança representa a construção e consolidação de um Estado de direito, que concentre suas funções essenciais de guardião da ordem pública e de garantia dos direitos e dos bens dos indivíduos.

## ===== **Atividade 1** =====

### *Atende ao objetivo 1*

Qualquer cidadão, independentemente de sua condição de gênero, idade, naturalidade, etnia, formação escolar ou profissional ou origem de classe pode ser alvo de agressão criminal violenta. Qualquer um é passível de ter seu bem mais precioso - a vida - sob risco, como também ter seus bens materiais, qualquer que seja seu valor, apropriados violentamente durante um roubo. É bem verdade que a 'experiência do crime' não é idêntica para diferentes cidadãos, seja enquanto dimensão subjetiva ou coletiva. (ADORNO, 1996)

Com base no trecho, comente a ideia de que as percepções sobre o crime e a violência variam localmente com base nas teorias estudadas.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta comentada**

As distintas teorias desenvolvidas para analisar o sentimento de insegurança apontam que este fenômeno é marcado por duas dimensões. A objetiva tem relação com a experiência vivida, e a subjetiva está vinculada com as percepções individuais, que podem ser influenciadas por aquilo que se divulga acerca da violência e da criminalidade pela mídia.

Neste sentido, é preciso compreender localmente como as pessoas reagem às situações, que certamente serão diferenciadas, mesmo quando se está em um local de alta notificação de registros.

A chamada teoria das “janelas quebradas” apresenta uma limitação analítica, já que não dá conta dessa dimensão subjetiva e acaba por produzir uma estigmatização em relação às áreas mais degradadas da cidade. O contexto pode influenciar a percepção do cidadão, mas não determina se ele se sentirá seguro ou não.

A atuação policial também é um fator que necessita de análise. Embora seja comum a demanda por policiamento, a qualidade e a forma do policiamento podem resultar negativamente na percepção dos moradores.

---

---

---

---

## **Vitimização e cifras ocultas**

É prioritário contar com estatísticas criminais confiáveis para se entender as dinâmicas da criminalidade, violenta ou não, bem como desenhar e implementar políticas eficazes para o seu controle, prevenção e redução. No entanto, nenhuma metodologia será capaz de identificar o número real de crimes ocorridos.

A “medição” de crimes é um processo voltado para aprimorar a compreensão destes fenômenos, e se dá por utilização de metodologias distintas, que não são excludentes, e sim complementares, cuja relevância está na possibilidade de estabelecimento de diagnósticos mais precisos, na construção de padrões e regularidades do fenômeno criminal, que ajudarão na definição de prioridades, planejamento e adoção de estratégias de ação. De modo geral, as fontes mais utilizadas são:

1. Os registros oficiais (policiais – registros de ocorrência e inquéritos – e judiciais – processos);
2. Os crimes divulgados nos jornais;
3. As pesquisas com autores de agressões (*self reported crime*), que ainda são pouco realizadas no Brasil;
4. As pesquisas com vítimas de agressões (vitimização);
5. As pesquisas com testemunhas de crimes, também pouco conhecidas no Brasil.

Em face da complexidade característica dos fenômenos criminais para a compreensão de suas múltiplas causas e consequências, é necessário buscar a construção de análises qualificadas e consistentes. Foi com esta motivação que as pesquisas de vitimização surgiram nos Estados Unidos, na década de 60, e se constituíram em:

Metodologias voltadas para estimar crimes não notificados aos órgãos policiais, que poderiam ser analisadas de forma complementar aos registros oficiais.

Posteriormente, esta metodologia passou a ser utilizada em diversos países, sendo aplicadas tanto por governos quanto por institutos independentes, que realizam em intervalos variáveis de tempo as pesquisas com diferentes amostras da população, na orientação de estratégias preventivas e na elaboração de políticas públicas sociais de redução do crime (KAHN, 2000; CATÃO, 2000; BEATO, 2000).

No Brasil, as informações mais utilizadas para o estudo da criminalidade violenta advêm de duas fontes oficiais: as estatísticas da polícia e da saúde. Estas fontes são fundamentais no desenvolvimento, monitoramento e avaliação de políticas públicas, e projetam de modo coerente às taxas na área da violência, embora possuam distorções e sejam consideradas incompletas (DIRK, 2007).

Como tentativa de resolver esses problemas, tem-se utilizado a pesquisa de vitimização para identificar as taxas de subnotificação das

ocorrências, as razões para a subnotificação, bem como o levantamento de hipóteses que podem ajudar no desenvolvimento de estratégias de solução do problema.

Destacamos que os principais fatores que interferem na notificação de crimes são:

- a) Confiabilidade no sistema policial;
- b) Maior ou menor facilidade em realizar o registro;
- c) Valor dos bens perdidos;
- d) Possibilidade de solução do crime;
- e) Relação entre a vítima e o autor;
- f) Nível de exposição da vítima.

No Brasil, o método que tem sido mais utilizado é o *face to face*, segundo o qual as entrevistas são realizadas pessoalmente. Há outros países onde as entrevistas por telefone são adotadas. Isso só é recomendável em países onde a quase totalidade dos domicílios possui aparelho telefônico, o que não é o caso do Brasil, onde apenas 50,8% dos domicílios possuíam telefone fixo convencional em 2003. A vantagem desse método é a redução do custo de aplicação da pesquisa.

Ressalta-se ainda que a técnica de entrevistas escolhida leva em consideração que mulheres devem ser entrevistadas por mulheres, com o objetivo de não causar constrangimento, caso a entrevistada tenha sido vítima de violência sexual.

**Tabela 4.1:** Pesquisas de Vitimização no Brasil.

Pesquisa	Ano	Abrangência	Período de Referência	Tamanho da Amostra
PNAD	1988	Brasil	1 ano	81.628 domicílios
ILANUD	1992	Município do Rio de Janeiro	5 anos	1.000 entrevistados
	1996	Município de São Paulo		2.400 entrevistados
	1997			
ISER/PAHO	1996	Município do Rio de Janeiro	5 anos	2.469 entrevistados
ISER/FGV	1996	Região Metropolitana do RJ	1 ano	1.126 entrevistados
O Povo e a PM	1997/1998	Distrito Federal	Informação não encontrada	Informação não encontrada

Pesquisa	Ano	Abrangência	Período de Referência	Tamanho da Amostra
SEADE	1998	SP – Região Metropolitana e municípios com mais de 50.000 habitantes	1 ano	14.000 domicílios
USP	1999	Região Metropolitana de SP	6 meses	1.000 entrevistados
ISER	2000	Baixada – RJ	1 ano	1.389 entrevistados
CDHP - IBGE	2001	Copacabana e Leme	1 ano	450 entrevistados
MÓDULO DA PESB	2002	Brasil	Toda a Vida	2.460
ILANUD/FIA/ USP	2002	São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória e Recife (municípios)	5 anos	2.800 entrevistados
ISP / Viva Rio	2002	Município do Rio de Janeiro	1 ano	765 entrevistados
CRISP	2002	Município de Belo Horizonte	1 ano e 5 anos	4.000 entrevistados
IFB	2003	Município de São Paulo	1 ano e 5 anos	5.000 entrevistados
GUTO - UNESP	2003	Município de Marília (SP)	Toda a vida	Não consta
Módulo do BH Área Survey	2003	Município de Belo Horizonte (MG)	1 ano	1029 entrevistados
Marcos Rolim	2004	Alvorada (RS)	1 ano	500 domicílios
IBPS - PMV	2005	Rio de Janeiro	1 mês	1.100 entrevistados por telefone
SSP- NEPP-PR	2005	Curitiba e Foz do Iguaçu	1 ano e 5 anos	4.000 entrevistados
UERJ – NUPEVI	2005/2006	Município do Rio de Janeiro	Toda vida e 1 ano	4.000 entrevistados
CRISP	2006	Região Metropolitana de Belo Horizonte	1 ano e 5 anos	6.220 entrevistados
SEADE /Bloco da PED	2006	Região Metropolitana de São Paulo	Sem informação	3000 domicílios/mês
ISP	2006/2007	Região Metropolitana do Rio de Janeiro	1 ano e 5 anos	5.000 entrevistados
CRISP	2007	Município de Itabira – MG	1 ano e 5 anos	401 entrevistados

<b>Pesquisa</b>	<b>Ano</b>	<b>Abrangência</b>	<b>Período de Referência</b>	<b>Tamanho da Amostra</b>
Prefeitura	2007	Município de Esteio – RS	23 meses	2.682 entrevistados
Universidade Federal de Pelotas	2007/2008	Município de Pelotas – RS	1 ano e 5 anos	2.918 entrevistados
UFGO	2008	Região Metropolitana de Goiânia – GO	Sem informação	3.200 entrevistados
Consórcio Intermunicipal de Prevenção à Violência e Criminalidade da Grande Vitória	2008	Região Metropolitana de Vitória – ES	1 ano e 5 anos	5.000 entrevistados
Instituto Maurício de Nassau	2008	Recife	5 anos	795 entrevistados
SSP / Prefeitura	2009	Canoas – RS	1 ano	1.500 domicílios
CPP / INSPER	2009	Município de São Paulo - SP	1 ano	2.967 entrevistados
UNESP	2010	Município de Pompéia – SP	Sem informação	84 entrevistados
CRISP	2010/2011	Município de Contagem - MG	1 ano e 5 anos	352 entrevistados
UFV	2012	Município de Viçosa– MG	Sem informação	Sem informação
SENASP/CRISP/DATA-FOLHA	2010/2012	Brasil (26 regiões de vitimização – áreas de aplicação do PRONASCI)		78.008 entrevistados

Fonte: Catão (2000); Pinto, Borges e Campagnac (2008); Datafolha / CRISP (2013), atualizado por Ana Paula Miranda.

Apesar da grande quantidade de pesquisas de vitimização realizadas em diferentes localidades do Brasil, poucas podem ser comparadas, seja no tempo, seja entre regiões, devido à falta de uniformidade na metodologia e nos processos de coleta dessas pesquisas, o que dificulta a elaboração de análises comparativas com a consistência necessária. Além disso, a maior parte destas pesquisas se limitou ao estudo do tema em cidades (capitais de unidades federativas), principalmente nas regiões sudeste e sul do Brasil (MIRANDA, 2008).

No que se refere às diferenças metodológicas, deve-se destacar a população-alvo, a abrangência da pesquisa, o período de referência, o mês



de realização da pesquisa, o desenho amostral, o método de entrevista e os tipos de delitos que configuram a vitimização.

O que se pode concluir é que as pesquisas de vitimização ainda constituem um instrumento muito pouco difundido entre operadores de segurança pública, sendo mais conhecidas pelos pesquisadores da área. Apesar dos valiosos resultados propiciados pelas pesquisas, a ausência de uma padronização metodológica prejudica muito sua comparabilidade, limitando consequentemente seu uso para definição de políticas públicas.



## Pesquisas Internacionais de Vitimização

Destacamos algumas das agências internacionais que desenvolvem regularmente as pesquisas que servem para embasar políticas públicas.

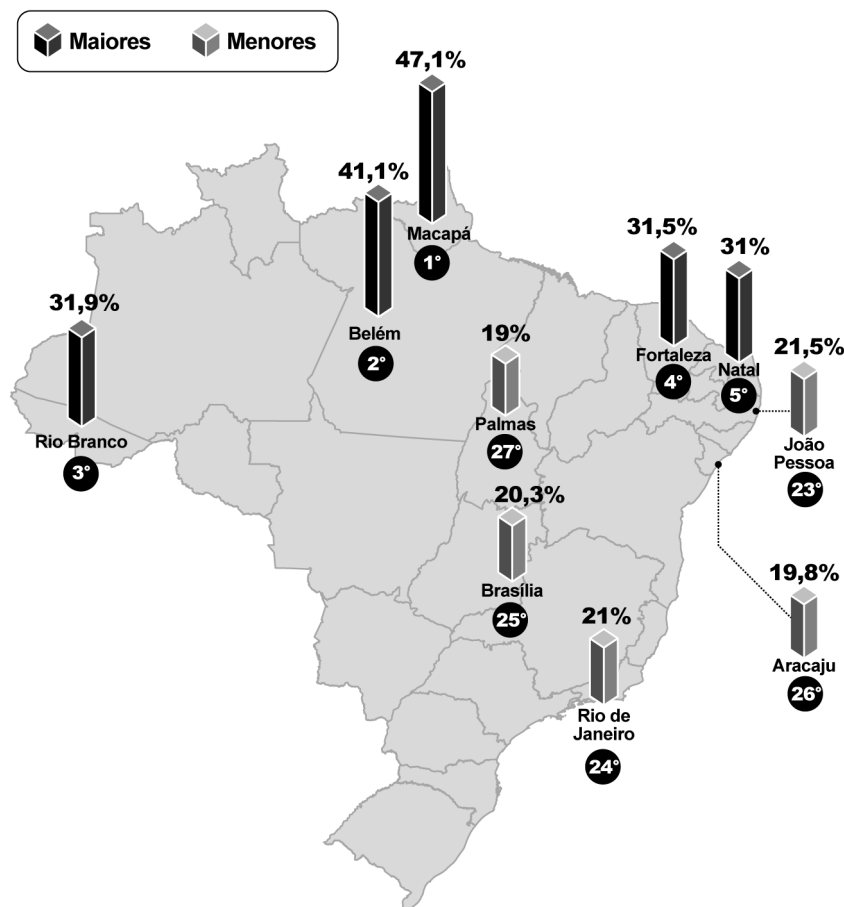
*National Crime Victimization Survey* (NCVS): realiza *surveys* de vitimização desde 1973 nos EUA. Apresenta quatro objetivos principais: 1) oferecer informações detalhadas acerca das vitimizações e suas causas; 2) estimar a proporção de eventos criminais não registrados pela polícia (cifra oculta); 3) produzir mensurações padronizadas de alguns tipos de crimes selecionados; 4) permitir comparações entre distintas áreas e unidades de tempo.

*International Crime Victims Survey* (ICVS): é o mais amplo *survey* de vitimização, pois já atingiu 78 países, desde 1989, com a mesma metodologia. O Brasil participou das três últimas rodadas, através de questionários aplicados nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. O principal objetivo é obter dados padronizados ao redor do mundo, a fim de permitir a comparabilidade entre a maior quantidade possível de países e/ou cidades. Para diminuir os custos, se utilizam do método CATI (*Computer Assisted Telephone Interviewing*), no qual as entrevistas são realizadas por telefone, onde os números são sorteados aleatoriamente. O pesquisador lê as questões e as instruções para o entrevistado na tela do computador e, no

decorrer da entrevista, as respostas são registradas diretamente no sistema e usadas para direcionar as questões seguintes.

*EuropeanInternational Crime Survey Consortium* (EU-ICS): tem como principal objetivo a construção de uma base de dados de eventos de vitimização coerente e significativa para a União Europeia. É um consórcio entre centros de pesquisa que compartilham o objetivo de formular e executar *surveys* que englobam diversas regiões.

#### AS CINCO MAIORES E MENORES TAXAS NO MAPA



**Figura 4.7:** Taxa de vitimização por capital – porcentagem de pessoas que foram vítimas de crimes.

Fonte: <http://www.imprensa1.com.br/pesquisa-mostra-que-mais-de-70-da-populacao-de-aracaju-nunca-foi-vitima-de-crimes-i1.html>.

## RANKING DA VITIMIZAÇÃO NAS CAPITALS

Percentual de entrevistados que dizem ter sido vítimas, nos últimos 12 meses, dos crimes listados na pesquisa.

Ranking	Capital	(%) Percentual
1°	Macapá	47,1
2°	Belém	41,1
3°	Rio Branco	31,9
4°	Fortaleza	31,5
5°	Natal	31
6°	São Luís	28,6
7°	Porto Alegre	27,6
8°	Cuiabá	26,6
9°	Manaus	26,4
10°	Curitiba	25,4
11°	Teresina	24,9
12°	Boa Vista	24,8
13°	Belo Horizonte	24,2
14°	Goiânia	24,2
15°	Recife	24,1
16°	São Paulo	24,1
17°	Florianópolis	23,9
18°	Salvador	23,4
19°	Maceió	23,2
20°	Porto Velho	22,2
21°	Vitória	22,1
22°	Campo Grande	21,5
23°	João Pessoa	21,5
24°	Rio de Janeiro	21
25°	Brasília	20,3
26°	Aracaju	19,8
27°	Palmas	19

Cinco  
maiores  
taxas ↑

Cinco  
menores  
taxas ↓

## Cifras ocultas

Uma das vantagens da pesquisa de vitimização é que ela possibilita apresentar dados que não enfrentam os mesmos problemas de confiabilidade e validade dos registros oficiais. Se as estatísticas criminais produzidas a partir dos Registros de Ocorrência são informações úteis para estimar as tendências da criminalidade e subsidiar as formulações de

políticas públicas, as pesquisas de vitimização pretendem dar conta daqueles eventos que não estão registrados, aqueles que, muitas vezes, não chegam ao conhecimento dos órgãos responsáveis porque as pessoas não vão à polícia comunicar e registrar a ocorrência, ou vão à delegacia, mas os registros não são realizados.

Dentre os motivos para o não-registro podemos destacar:

- a) Falta de confiança na polícia;
- b) Medo de represálias;
- c) Não considerar o evento tão importante ou por cogitar outra possibilidade de obter reparação por outra via;
- d) Desistir de fazer o registro porque o atendimento é demorado.

Todos os crimes apresentam taxas de subnotificação, o que varia são as motivações ou as taxas de sub-registro. Acredita-se que a credibilidade da polícia contribui para uma menor subnotificação da ocorrência, bem como a existência de políticas institucionais de estímulo ao registro. Outras variáveis que afetam a chamada “cifra oculta” estão associadas à gravidade e à visibilidade do crime.

Os conflitos designados como “violência doméstica” costumam ser afetados pela subnotificação, seja porque há uma resistência das vítimas em procurar às instituições, seja porque as instituições desqualificam esses eventos, tratando-os como questões domésticas, que não deveriam ser levadas à polícia, como demonstram as pesquisas sobre o tema (DINIZ, s.d.).

Outro exemplo de crime marcado pela invisibilidade é o crime do colarinho branco, que, por ser de difícil enquadramento jurídico e muitas vezes envolverem funcionários de alto escalão e empresários, são passíveis facilmente de subnotificação, mesmo quando há uma grande visibilidade midiática.

Acredito que é preciso buscar um maior esclarecimento acerca das razões pelas quais as vítimas não procuram as polícias. O temor, a descrença ou o desejo de evitar a intromissão do Estado (Paixão e Beato, 1997) são fatores que podem contribuir na discussão sobre a avaliação da confiança e qualidade do serviço.



## Percepção de riscos e vitimização de policiais civis e militares no Rio de Janeiro

Em pesquisa financiada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, as pesquisadoras Maria Cecília de Souza Minayo, Edinilsa Ramos de Souza e Patrícia Constantino (2007), da FIOCRUZ, cruzaram dados para analisar a vitimização e **riscos** percebidos por policiais militares e civis do Estado do Rio de Janeiro no exercício de sua profissão, dentro e fora do ambiente de trabalho.

Apesar das distintas funções e atividades cotidianas entre as duas corporações, foram identificadas algumas similaridades:

- a frequência do risco;
- a percepção de viver em risco.

A vitimização de policiais foi apresentada majoritariamente a partir de três situações principais:

- traumas;
- lesões;
- mortes.

Estas três situações estão relacionadas ao enfrentamento da criminalidade e às funções de manutenção da ordem pública. Outras situações enfrentadas pelos policiais no seu cotidiano de trabalho mais comuns são, em ordem decrescente, as agressões verbais, os acidentes, as tentativas de homicídio, as agressões físicas.

Os dados analisados pelas autoras levam à conclusão de que houve crescimento da vitimização nas duas corporações, sobretudo considerando-se lesões não fatais, em 2003 e 2004, embora tenha ficado demonstrado que, comparativamente, a Polícia Militar é a mais atingida por agressões e mortes. As principais causas de morte, lesões e traumas se devem a agressões e a acidentes de trânsito, o que coincide hoje com informações sobre a vitimização das populações trabalhadoras no Brasil.

### Risco

Representa a combinação da probabilidade de ocorrência e da consequência de um determinado evento perigoso, isto é, uma situação que potencialmente pode provocar danos.

Elas destacam ainda que a vitimização dos agentes de segurança em suas folgas está associada principalmente à existência do trabalho extra, o chamado “bico”.

Outro motivo se deve à presença dos policiais, como cidadãos, em cenas de conflitos em bairros, em bares e em transportes, quando, por via de sua função, acabam se envolvendo.

Como conclusão, as autoras destacam aspectos da organização do trabalho policial que predispõem à vitimização. São eles:

- A excessiva rotatividade dos policiais, que dificulta o conhecimento dos problemas e a responsabilização pelos atos;
- A falta de instâncias institucionais de reflexão e avaliação do trabalho, que obsta a superação das falhas;
- O imediatismo, as condições materiais precárias de trabalho, as cargas horárias excessivas, o número insuficiente de profissionais e os salários inadequados ao risco e à importância da missão são apontados como elementos que contribuem para o baixo desempenho profissional e para a produtividade reduzida das corporações.

A pesquisa constatou que a falta de perspectiva das duas corporações está focada apenas nos aspectos operativos, negligenciando a necessária atenção aos recursos humanos, no caso, os policiais.



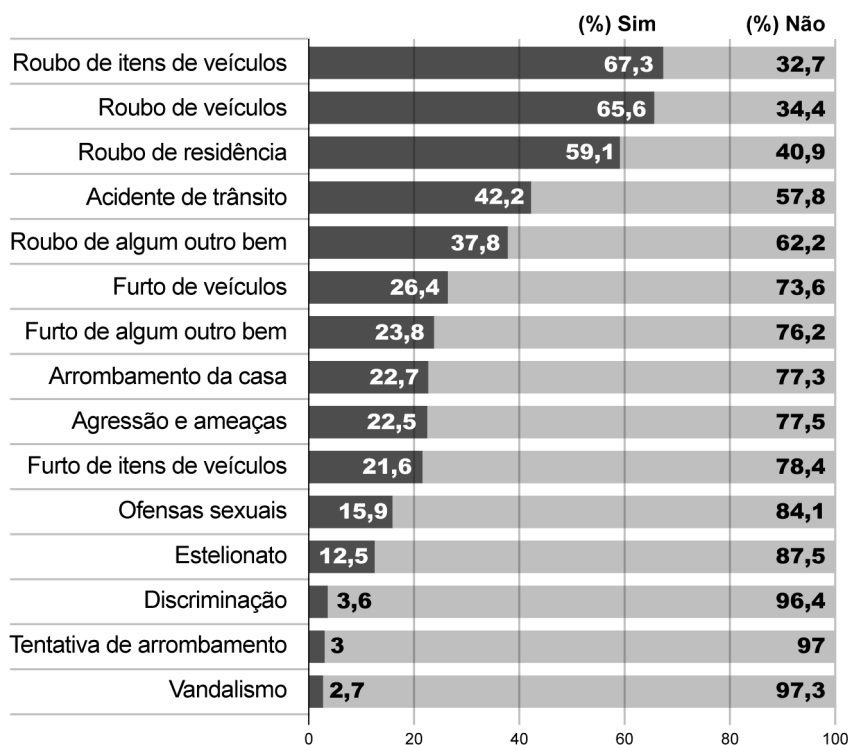
**Figura 4.8:** O risco e o perigo nas nossas vidas.

## Atividade 2

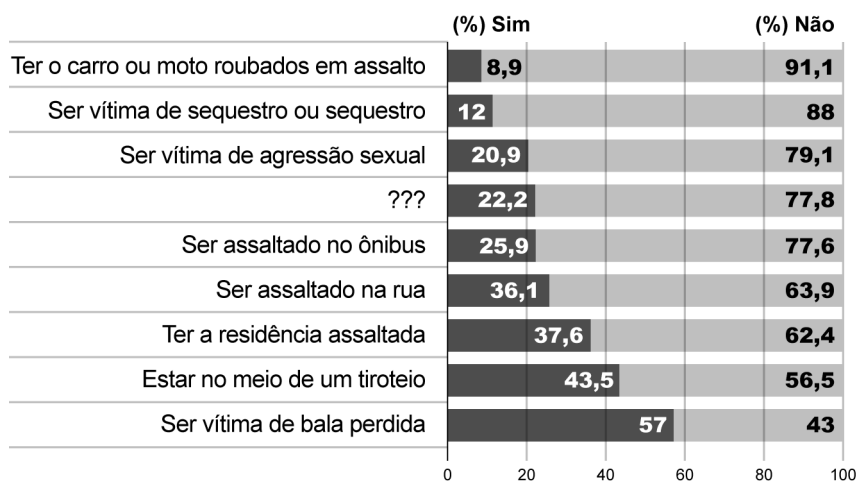
### Atende ao objetivo 2

Após a análise dos Gráficos 1, 2 e 3, responda às perguntas a seguir:

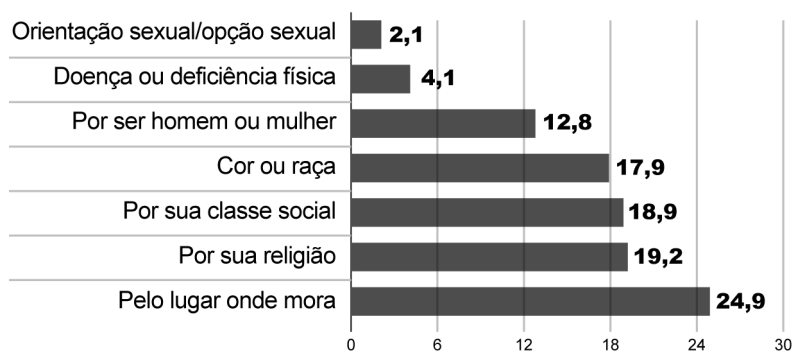
#### GRÁFICO 1 - TAXA DE NOTIFICAÇÃO POR TIPOS DE CRIMES (%)



#### GRÁFICO 2 – MAIORES MEDOS DA POPULAÇÃO NO BAIRRO DE MORADIA (%)



### GRÁFICO 3 – TIPOS DE DISCRIMINAÇÃO SOFRIDOS (%)



Fonte: Pesquisa de Condições de Vida e Vitimização/ISP (Pinto e Campagnac, 2007).

1. Considerando os Gráficos 1 e 2, compare os dados referentes a roubo de veículos e roubo à residência.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

2. Considerando os Gráficos 1 e 3, compare os dados referentes à discriminação.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta comentada**

1. É consenso internacionalmente, que, além do homicídio, o roubo de veículos é um dos tipos criminais de maior notificação à polícia, seja por



conta do valor do bem, seja por causa do seguro, seja porque o veículo pode ser usado em um crime e a pessoa quer se proteger previamente. Destaca-se que, mesmo apresentando a taxa de notificação de 65,6%, o roubo de veículos não está entre os principais medos listados pela população do Rio de Janeiro.

Das situações indicadas como as duas que provocam mais medo aparecem associados a eventos equivalentes, a saber: “ser vítima de bala perdida” com 57,0%, e “estar no meio de um tiroteio” com uma taxa de 43,5%. Ambas se relacionam ao risco de morte, nada tendo a ver com situações de incivildades, como podem aparecer em pesquisas internacionais. O terceiro medo está associado à ideia de que a casa é um lugar mais seguro do que o espaço público. É interessante ressaltar que houve uma coincidência entre o medo indicado pelos entrevistados e a taxa de notificação, já que foi mencionado em 3º lugar (59,1%).

Pode-se concluir, portanto, que os moradores da região metropolitana do Rio de Janeiro entrevistados se sentem mais inseguros no espaço público que no espaço privado. No entanto, é preciso lembrar que a ideia de que os espaços públicos mais conhecidos são mais seguros que os desconhecidos é disseminada na população pesquisada, mas isso não significa que não identifiquem que há risco de vitimização nos locais considerados mais seguros. Consequentemente, é possível afirmar que a percepção de (in)segurança é relacional, sendo influenciada por diversos fatores ambientais e individuais.

2. Apesar de aparecer no 13º lugar dos crimes mais notificados, com uma taxa de notificação de 3,6%, o registro de discriminação é importante porque evidencia um tipo de violação de direitos que não costuma ser atendida pelas polícias, mesmo havendo previsão legal para isso.

Quando se analisa o Gráfico 3, é possível compreender de que tipo de discriminação as pessoas são vítimas. O primeiro e o terceiro lugares, “pelo lugar onde mora” – 24,9% e “por sua classe social” – 18,9%, podem estar associados a uma estigmatização de áreas pobres; no caso do Rio de Janeiro, isso geralmente corresponde às favelas. O segundo lugar – “por sua religião” – representou uma taxa de vitimização de 19,2%. Estes dados são importantes para apontar que existe um número significativo de vítimas que passam por situações de violação de direitos, no caso, a liberdade religiosa, mas que não procuram a instituição policial.

---



---



---

## Conclusão

Identificar o sentimento de insegurança como um fenômeno social legítimo é o primeiro passo para se incorporar metodologias de pesquisa de vitimização que possibilitam a ampliação do escopo de análise da criminalidade e da violência.

Ao definir a vítima como o centro de análise, tem-se como resultado a avaliação das instituições policiais e das políticas públicas, que não se restringem ao campo da segurança.

Consequentemente, isso permitiria não só a verificação da confidencialidade dos dados oficiais, como permitirá a definição de políticas, incluindo-se àquelas direcionadas às condições de trabalho policial.

## Resumo

As pesquisas de vitimização, além de estimarem as taxas de crimes, têm foco na vítima e nas circunstâncias dos crimes, o que é especialmente relevante para a formulação de políticas preventivas, permitindo traçar mapas de risco, identificar grupos mais expostos a determinados tipos de delitos, estimar a frequência dos pequenos crimes cometidos cotidianamente – que, sendo os mais numerosos, em geral, têm grande impacto sobre o sentimento de insegurança da população. Este instrumento possibilita um melhor conhecimento do fenômeno da violência e da criminalidade, ajudando no desenvolvimento de políticas públicas da referida área.

A realização de pesquisas de vitimização regulares possibilitaria comparar as fontes de dados e as regiões mais vulneráveis. Por exemplo, para crimes como roubo, que possuem altos níveis de subnotificação, ao comparar no tempo as estatísticas oficiais com as taxas de sub-registro, poderá saber se o aumento dos registros se deve ao aumento da violência ou a uma alteração da confiança nas instituições.

As pesquisas de vitimização regulares também podem ser um instrumento de controle externo do trabalho policial, pois são capazes de captar informações sobre as experiências das pessoas com policiais em diferentes eventos.

Por meio de pesquisas de vitimização, é possível medir a confiança das pessoas nas instituições de segurança pública, além de verificar os fatores explicativos de cada avaliação. Na medida em que se conhece o por-

quê de uma avaliação negativa ou de uma desconfiança, torna-se possível reorientar as ações e estratégias, e qualificar os serviços prestados à comunidade. Os dados também podem revelar as medidas preventivas utilizadas pelas vítimas reais ou potenciais, as providências tomadas após a vitimização de mecanismos informais de resolução de conflitos.

À medida que as pessoas se sentem mais inseguras, elas tendem a se relacionar menos, corroendo as redes de relações sociais, a confiança, a sociabilidade e a solidariedade, que são importantes fatores de explicação do aumento da criminalidade. Deste modo, se verificará como se constrói o ciclo medo – crime – medo – crime.

Será possível ainda conhecer as características dos/as agressores/as identificados/as pelas vítimas e especificar, para vários tipos de crime, a relação existente entre vítima e agressor/a (familiar, conhecido, desconhecido, etc.). Do mesmo modo, ao conhecer quais os fatores demográficos, econômicos e sociais que determinam os riscos individuais da vitimização, o agente de segurança pública tem como prevenir a incidência, já que tem um maior conhecimento para tomada de decisões. Será na junção de fontes de dados que se obterá um diagnóstico mais claro do fenômeno.

A principal contribuição das pesquisas de vitimização para a construção de políticas públicas de segurança não é apenas estimar a quantidade de crimes ocorridos e não registrados, mas levantar as representações acerca de quais são os problemas que levam ou não a população a procurar a polícia e outros órgãos, traçando um perfil de subnotificação.

Outro ponto importante é a dimensão do sentimento de insegurança que deve ser interpretado como a visão local acerca dos fenômenos criminais. O sentimento de insegurança não deve servir de desculpa para a polícia não agir, pois não se trata de uma mera impressão, mas de uma avaliação social a respeito da possibilidade real de alguém se tornar vítima / autor de um crime, e as consequências advindas deste fato.

A interpretação do sentimento de insegurança também não deve servir para legitimar ainda mais ações repressivas, a redução de garantias ou a valorização da eficácia, mas a efetividade de uma política pública, ou seja, a sua possibilidade de medir a relação entre os objetivos definidos e os impactos na mudança das condições sociais do grupo.

Uma terceira consequência é que as análises contribuem para a previsibilidade dos fenômenos não no que se refere a quem será a vítima, mas no que se refere à dimensão necessária que pode orientar o planejam-

to de ações e distribuição de recursos de modo objetivo, em função das necessidades apontadas pelo diagnóstico.

### **Leituras recomendadas**

BORGES, Dorian. *O medo do crime na cidade do Rio de Janeiro: Uma análise sob a perspectiva das Crenças de Perigo*. Curitiba: Appris, 2011.

MISSE, Michel. *Crime e Violência no Brasil Contemporâneo: Estudos de Sociologia do Crime e da Violência Urbana*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

# Aula 5

A avaliação de políticas públicas de  
segurança: como definir indicadores

*Ana Paula Mendes de Miranda*

## Meta

Introduzir a ideia de que a avaliação é parte inerente da construção de políticas públicas democráticas, tendo como base a definição de indicadores adequados à temática, processo que é diferente de uma avaliação de empresas privadas.

## Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. comparar diferentes concepções de Estado e os modelos de administração pública;
2. identificar que a avaliação é parte fundamental do planejamento de políticas públicas democráticas;
3. reconhecer as especificidades da área de segurança pública na definição de indicadores, índices e taxas para monitorar e avaliar a política pública.



## Introdução

Esta aula tem como finalidade apresentar o debate acerca do que significa a avaliação da qualidade de um serviço a partir de uma análise crítica da incorporação de modelos de gestão empresarial para avaliação de serviços públicos, prática corrente nas instituições policiais atualmente.

Quando se refere às empresas, a qualidade do serviço está associada à concorrência. Uma empresa deve ter o interesse de manter o cliente fiel para evitar que ele passe a consumir produtos ou serviços de outras empresas, o que afetaria o lucro. No caso do serviço público, em especial na segurança, a questão é bem mais complexa. Se uma pessoa não está satisfeita com um serviço prestado pela polícia, a contratação da segurança privada pode ser uma decisão, mas certamente não representa a solução para o problema porque há várias atividades que são de atribuição exclusiva do poder público.

O nosso objetivo será, portanto, discutir as especificidades da avaliação do serviço, tomando por referência a avaliação de políticas públicas. Partimos dessa abordagem por considerar que a avaliação da qualidade de um serviço é uma dimensão obrigatória na formulação de políticas públicas, área que tem sido influenciada pelas seguintes premissas (FREY, 2000; HOCHMAN, 2007):

- a adoção de um modelo de controle de despesas;
- a mudança na visão do que é um governo, com a incorporação da ideia da transformação das políticas sociais universais (voltadas para todos os cidadãos) em políticas focalizadas (voltadas para os que são mais pobres);
- a crença de que as políticas públicas devem ser capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social;
- a *accountability*.



## **Accountability**

Trata-se de um conceito ainda sem tradução exata para a língua portuguesa que tem sido associado à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de “prestar contas” aos órgãos de controle ou à população.

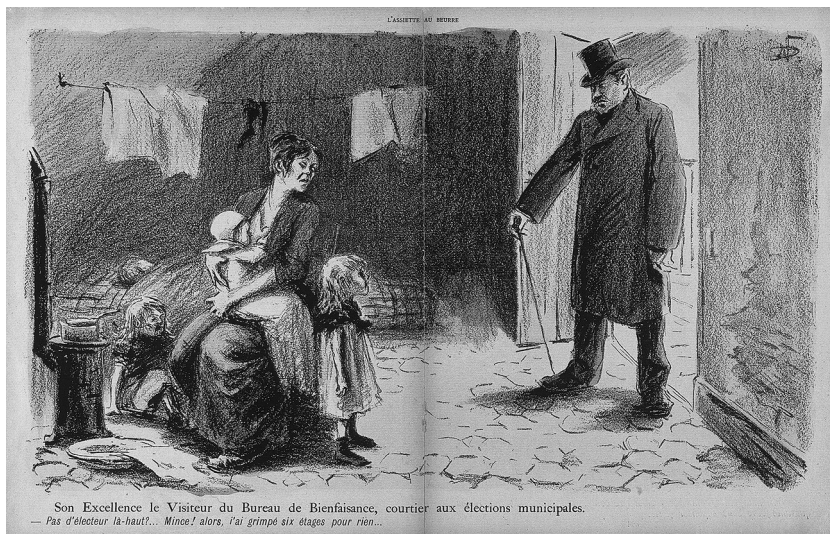
Embora esteja associado à ideia de *responsabilização*, quando se refere a procedimentos institucionais de *accountability* da polícia, tem sido apresentado equivocadamente como forma de controle externo da instituição, quando é exatamente o oposto, pois se refere a um sistema de controle interno.

Inspirado em polícias dos EUA, o sistema de controle pressupõe que é necessário normalizar as condutas dos agentes a partir do estabelecimento de protocolos conhecidos por todos, que se inspiram nas experiências dos agentes, e não de maneira abstrata, como costuma ocorrer no Brasil. No sistema norte-americano, reina o princípio da oportunidade (*discretion*), que consiste na escolha do agente sobre como agir em cada situação, respaldado nas normas e protocolos institucionais que são conhecidos por todos. A responsabilização está associada, portanto, às suas escolhas, pelas quais é responsável (*accountability*).

No caso brasileiro, segundo Kant de Lima (2013), como não há *discretion* e *accountability*, o controle das corporaçõesse dá pela obrigatoriedade de agir e pela *culpabilização* dos agentes. Essa articulação significa que todos são sempre obrigados a agir conforme modelos abstratos, o que tem como consequência que se o agente acerta, ele não fez mais que sua obrigação; se ele erra, pode ser acusado de omissão quando não agiu, já que não há esta opção, ou pode ser acusado de ser um “mau policial”, caso o resultado tenha consequências negativas perante a população. Essa situação acaba sempre por ser interpretada pelos demais agentes como uma injustiça, pois o agente será punido por fazer aquilo que todos são orientados informalmente a fazer, e que sempre fizeram em situações equivalentes, mas que não tiveram as mesmas consequências.



A concepção de administração pública focalizada, que promoveria inclusão social ao mesmo tempo em que se preocupa em restringir os gastos, foi incorporada aos debates contemporâneos no Brasil, a partir da importação de um debate internacional acerca da crise do **Estado de bem-estar social** (*WelfareState*) na Europa, na década de 1980, provocada pela crise econômica mundial, que se agravou com a “globalização”, afetando diretamente o setor produtivo dos países.



**Figura 5.1:** Construção do WelfareState- NoëlDorville(França, séc. XX): o Estado busca votos e oferece serviços.

Fonte: [https://commons.wikimedia.org/wiki/Category:Welfare\\_state#/media/File:A\\_politician\\_out\\_canvassing\\_curses\\_himself\\_for\\_climbing\\_six\\_Wellcome\\_V0011837.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/Category:Welfare_state#/media/File:A_politician_out_canvassing_curses_himself_for_climbing_six_Wellcome_V0011837.jpg) - Wellcome Library, Londres.

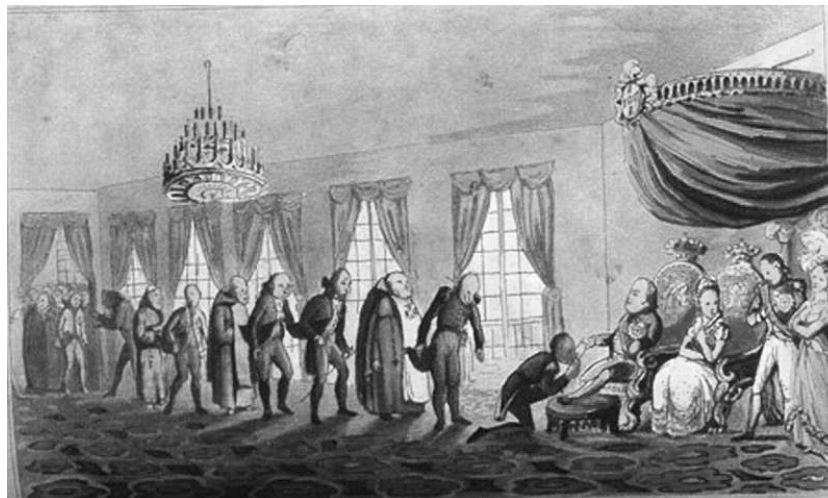
Um dos obstáculos para a importação dessa concepção de administração pública é que o Brasil não tenha desenvolvido modelo semelhante ao Estado de bem-estar social, porque a constituição da cidadania no Brasil criou um sistema de direitos sociais que não atingia toda a população e que foi instituído antes de se consolidarem as garantias dos direitos civis e políticos. Consequentemente, gerou-se o que José Murilo de Carvalho (2005: 221) chamou de “estadania”, isto é, resultado de “uma cultura orientada mais para o Estado do que para a representação [e] em contraste com a cidadania”, herdada de nossa tradição **patrimonialista** (FAORO, 1991; SCHWARTZ, 1979), que ainda se faz presente na administração pública no Brasil.

## Estado de bem-estar social

Corresponde a um modo de organização no qual o Estado se encarrega da promoção social e da economia. Desenvolveu-se na década de 1930, após a primeira guerra mundial e a crise econômica de 1929, baseado na ideia de que os indivíduos são dotados de direitos sociais que devem ser atendidos mediante a prestação, pelo Estado, de bens e serviços públicos durante toda a vida, com base numa gestão pública profissionalizada. As áreas prioritárias são educação, saúde, seguridade e lazer.

## Patrimonialismo

Corresponde a um modo de organização estatal no qual não há distinção, por parte dos líderes políticos e de funcionários públicos, entre o patrimônio público e o privado em um determinado governo. Sendo geralmente associado aos Estados absolutistas, tal fenômeno se mostra bastante presente em alguns contextos ainda hoje, apesar das consequências danosas para as economias e o desenvolvimento da cidadania, por ferir os ideais republicanos e democráticos.



**Figura 5.2:** A cerimônia do beija-mão na Corte de D. João VI: a construção dos vínculos patrimoniais de submissão e benesses— autor desconhecido (Brasil, séc. XIX).

Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Beija-m%C3%A3o>.

Consequentemente, adotou-se uma política de redefinição do papel do Estado na economia, que envolvia a tentativa de reduzir os gastos públicos na área social, quando esta tarefa nunca tinha sido incorporada na prática.

É neste contexto que surge o modelo gerencial (*managerialism* ou *public management*) no campo da administração pública, como um novo paradigma, que pretendeu substituir o modelo burocrático, de inspiração weberiana, introduzindo a lógica da produtividade existente no setor privado, com o objetivo de buscar a eficiência a partir das seguintes etapas:

1. definição clara das responsabilidades de cada funcionário dentro das agências governamentais;
2. definição dos objetivos organizacionais;
3. maximização da relação financeira entre os recursos iniciais e os gastos realizados na implantação de políticas.

No Brasil, o desenvolvimento de um modelo de administração pública gerencial buscou rever o papel e as formas de atuação do Estado, a partir das seguintes diretrizes (Brasil, 1997):

- a) descentralização política, mediante a transferência de recursos e funções para os níveis regionais e locais;

- b) descentralização administrativa, por meio da delegação de autoridade aos administradores públicos;
- c) adoção de formatos organizacionais com poucos níveis hierárquicos, ao invés das estruturas piramidais;
- d) controle por resultados, a *posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos;
- e) administração voltada para o atendimento do cidadão e aberta ao controle social.

Análises contemporâneas apontam que esta proposta de reforma não produziu os resultados esperados, tendo resultado numa fragmentação do aparelho do Estado, pois os novos formatos organizacionais não substituíram os antigos, havendo convivência de ambos (Paula, 2005). Assim, a aplicação do gerencialismo no setor público se fez sob o argumento da eficiência administrativa, mas o modelo não se tem mostrado adequado para lidar com a complexidade da vida política e demandas da população.

Faz-se necessário, portanto, discutir como o desenvolvimento de uma boa governança, isto é, a associação entre a capacidade financeira e a capacidade administrativa relaciona-se à possibilidade de uma governabilidade compreendida como a existência de instituições políticas que assegurem uma intermediação dos interesses privados e públicos de modo mais legítimo e democrático.

Se a abordagem gerencial está voltada a priorizar as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, a abordagem proposta nesta aula se inspira na chamada “administração pública societal” (Paula, 2005), que está mais voltada à dimensão sociopolítica, segundo a qual o projeto de desenvolvimento de políticas públicas deve ser inspirado no atendimento às demandas dos cidadãos.

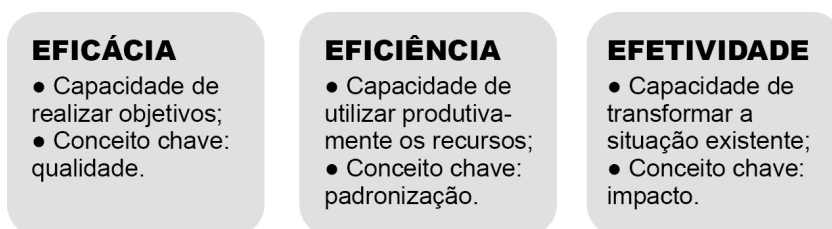
Considerando que o desejo de uma “nova” administração pública é sempre um projeto em construção, propomos que a discussão acerca da avaliação das políticas públicas de segurança, que faremos a seguir, seja orientada por uma questão: para mudar as práticas das instituições estatais e avaliá-las é preciso problematizar sobre que Estado temos e que projeto de nação temos em mente?

## Avaliação de políticas públicas de segurança

O cenário de agravamento dos problemas referentes à segurança pública no país tem direcionado a atenção para a tentativa de definição de parâmetros que delimitem o desempenho policial adequado aos princípios democráticos. Porém, como este desafio não é novo, nem exclusivo das polícias no Brasil, propomos que a discussão da avaliação de políticas públicas de segurança não possa se limitar apenas à qualidade do serviço policial que, por sua vez, não se limita à definição de uma “boa ou má” conduta policial.

Como veremos na aula seguinte, a avaliação de desempenho está voltada a estabelecer uma comparação entre o desempenho esperado e aquele apresentado pelos indivíduos de uma instituição. Aqui, estamos interessados em pensar a avaliação sob outra perspectiva; nosso objetivo prioritário é a produção de um conhecimento que seja reconhecido como tal pela comunidade científica e que servirá como elemento orientador de decisão para os gestores públicos, tal como acontece na área da saúde (Novaes, 2000). Para tanto, é preciso primeiro definir qual é o foco da avaliação de políticas públicas:

- a) se a perspectiva for gerencial, deve-se analisar o processo e o produto do trabalho, para (re)pensar como o trabalho é feito e o que o usuário/beneficiário do serviço diz sobre ele. Assim, a ênfase da avaliação recairá sobre a eficácia e eficiência;
- b) quando a perspectiva for de transformação da realidade, deve-se buscar informações que demonstrem a superação de práticas tradicionais, consideradas negativas pela instituição e/ou pela sociedade, e apontem para os esforços de implementação de mudanças nos processos organizacionais/institucionais, mudanças nos processos decisórios e de interação com novos atores. Aqui, a ênfase estará direcionada para a efetividade. Este tipo de avaliação deve ser capaz de perceber a dimensão subjetiva do trabalho policial, o que não é alcançado por índices, sejam eles de produtividade ou de criminalidade.



**Figura 5.3:** Os 3 EE do processo de excelência.

Entendemos que a avaliação de políticas públicas é um exame sistemático e objetivo para guiar os tomadores de decisão quanto à continuidade, necessidades de correção ou suspensão de um programa ou projeto. Este processo supõe que a avaliação:

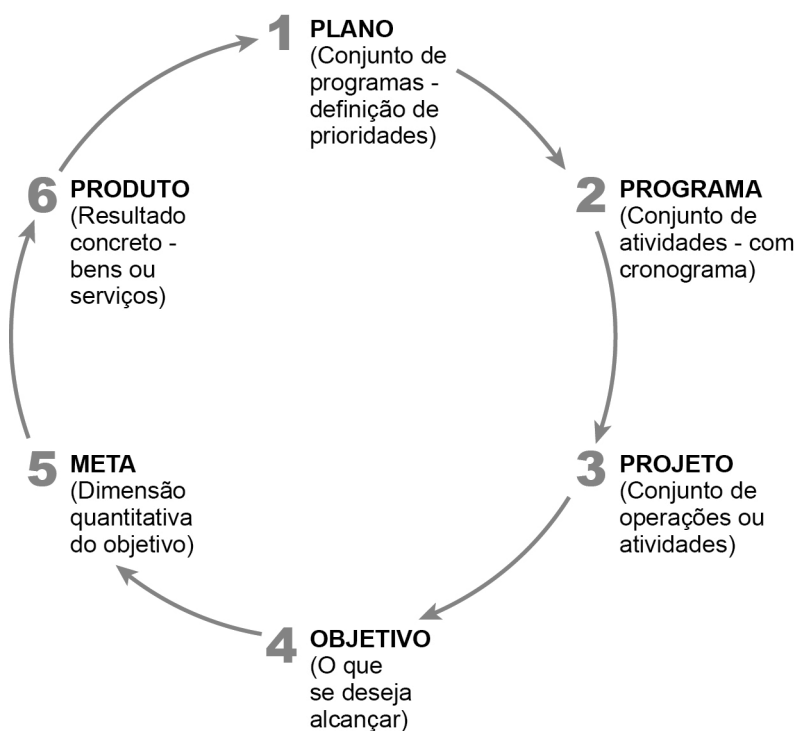
- deve ocorrer periodicamente;
- pode ser conduzida por especialistas *ad hoc* (preferencialmente) ou gerentes dos programas;
- não deve ser uma atividade isolada;
- deve considerar as particularidades do contexto em que a política foi desenvolvida;
- deve ser adequada ao escopo do plano/programa/projeto a ser avaliado;
- deve considerar quem é o público-alvo;
- deve considerar que as resistências a uma dada política pública não devem ser vistas somente como sinais do fracasso; ao contrário, podem servir como indicadores fundamentais de mudanças que estão ocorrendo no grupo.

É preciso também esclarecer como a categoria “políticas públicas” tem sido incorporada ao discurso na área de segurança pública, tendo como referência que o termo se refere genericamente a um conjunto de “decisões e ações de governo e outros atores sociais” (HEIDEMANN, 2009, p. 28), ressaltando que aquilo que os governos deixam de fazer também é um aspecto que deve ser observado empiricamente, já que uma “política pública” expressa simultaneamente duas dimensões – a intenção e a ação. No entanto, o debate não tem ultrapassado as fronteiras do um dever-ser, mantendo-se bastante alheio ao que ocorre na prática, ou tem-se limitado a uma forma de julgamento sobre “boas ou más” condutas dos agentes públicos. Nas duas situações, mantém-se um distanciamento com relação ao cotidiano dos serviços; num caso, o foco é o modelo; no outro, o indivíduo. Nenhuma está voltada a analisar a política pública.

Contemporaneamente, na área de segurança pública, o modelo predominante tem sido o “gerencialismo”. O foco está na definição de estratégias pelos “gestores” e nas decisões tomadas para alcançar metas. O modelo tem especial atenção no que se refere à adoção de instrumentos de racionalização orçamentária e de avaliação de desempenho organizacional, com a transposição de modelos administrativos comumente utilizados por empresas. Há uma crença disseminada de que a realização

de atividades de “planejamento e gestão” seria suficiente para produzir uma “reforma” do Estado, que o tornaria mais eficiente e efetivo, o que não é tão simples na prática.

Partindo da pergunta “como se governa?”, proponho que analisar uma “política pública” não pode significar apenas compreender o que o Estado realiza como um resultado de seu funcionamento frequente, financiado pelos impostos arrecadados ou recursos obtidos mediante cooperação internacional, com o fim de assegurar direitos. Penso que é preciso priorizar a dimensão prática das “políticas públicas”, ou seja, a análise deve corresponder à identificação de distintas formas de intervenção, por meio das quais os agentes do Estado normatizam e codificam comportamentos e valores, revelando interesses corporativos que podem, ou não, estar em consonância com demandas sociais e garantia de direitos.



**Figura 5.4:** Ciclo de políticas públicas.

O ciclo apresentado na **figura 5.4** se refere ao processo de formulação de políticas, que geralmente é construído a partir de duas temporalidades distintas: os planos decenais e os planos de governo. Os primeiros são pensados para além dos mandatos políticos, que deveriam se relacionar à realização dos censos demográficos, enquanto os

segundos seriam as ações e estratégias que cada governante eleito deve definir para atender aos planos decenais. O ciclo se refere apenas ao que se pretende realizar, e não ao que aconteceu efetivamente.



## **Avaliação do SUSP pelo TCU**

O Tribunal de Contas da União tem realizado auditorias temáticas com o intuito de avaliar se os mecanismos propostos por uma política pública estão em consonância com a execução dos recursos.

Um dos estudos realizados foi referente ao SUSP (Sistema Único de Segurança Pública), entre os meses de agosto e novembro de 2004.

A auditoria buscou verificar a suficiência e a compatibilidade dos recursos materiais, orçamentários, financeiros, humanos e de informações disponíveis para o alcance dos objetivos do Programa (Rocha, 2005). Também foi analisada a contribuição das ações de capacitação para a formação de policiais promotores de direitos humanos. Verificou-se, ainda, a atuação dos mecanismos de controle por parte do Estado na redução das violações de direitos humanos nas atividades de combate ao crime.

A avaliação se baseou em pesquisas de campo realizadas em cinco estados da federação (Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul). A escolha dos estados foi motivada por relatos de boas práticas, a distribuição por região brasileira e o volume de recursos repassados pelo Ministério da Justiça às secretarias de segurança pública estaduais, no exercício de 2003.

Os recursos alocados ao SUSP foram oriundos do Fundo Nacional de Segurança Pública. No período de 2001 a 2004, foram consignados R\$ 11.345.569.415,00 na função segurança pública, tendo sido executados financeiramente R\$ 9.735.319.312,00.

Tratou-se da primeira análise institucional sobre investimentos no campo da segurança pública com recursos nacionais.

## Atividade 1

*Atende ao objetivo 1*

A administração pública no Brasil é classificada a partir de três modelos básicos: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Assim, pode-se afirmar que a reforma do aparelho do Estado que adotou o modelo de administração gerencial foi orientada predominantemente por alguns princípios. Descreva 3 e comente sua aplicação na segurança pública do Rio de Janeiro.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

**Resposta comentada**

Dos princípios mais aplicados no campo da segurança pública, podemos destacar:

1. A orientação pelos valores da eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos. Desde o final da década de 1990, o Rio de Janeiro estimulou o desenvolvimento de projetos de avaliação da qualidade do



serviço prestado na área de segurança pública. Em 1999, foi a primeira vez que uma delegacia de polícia, a 5ª DP – Centro, foi premiada com Menção Honrosa no Prêmio Qualidade Rio, que tem como objetivo empreender esforços em direção à excelência no modelo de gestão e implantar uma metodologia de autoavaliação de gestão. A primeira premiação de um batalhão de Polícia Militar ocorreu no ano 2000, quando o 17º BPM- Ilha do Governador - foi classificado na categoria Bronze, juntamente com a 5ª DP. Apesar dos inúmeros problemas que afetam o campo de segurança, pode-se afirmar que a busca por uma melhor prestação de serviço tornou-se parte da gestão cotidiana;

2. A incorporação de uma cultura gerencial nas organizações está presente também desde o final da década de 1990, quando se começou a estabelecer metas para as instituições policiais. Este princípio não é consenso entre as instituições, nem entre os pesquisadores da área, tendo em vista que há diversas críticas às metodologias adotadas, bem como os critérios de pagamento de bônus aos policiais. Trata-se de um princípio que necessita de maior análise.

3. A adoção de políticas focalizadas: Desde a década de 1980, teve início a implantação de delegacias especializadas voltadas ao atendimento das mulheres como uma política pública voltada para o respeito e a igualdade nas relações de gênero. Mesmo sendo decorrente da mobilização dos movimentos sociais e ter sido implantada em todo o país, as delegacias ainda enfrentam problemas no que se refere ao atendimento e disponibilidade de recursos humanos e de infraestrutura para a articulação de uma rede protetiva de direitos, já que a delegacia é a porta de entrada para a reivindicação de direitos.

---

---

---

## **Indicadores: o que são e para que servem?**

O aparecimento e desenvolvimento dos indicadores está intrinsecamente ligado à consolidação das atividades de planejamento do setor público ao longo do século XX.

Um indicador é um número padronizado que representa um determinado conceito mensurável, podendo ser calculado por meio de uma taxa, um percentual, uma razão ou por outros processos matemáticos. É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa de

modo sintético um aspecto da realidade social ou indica mudanças em processo numa determinada área.

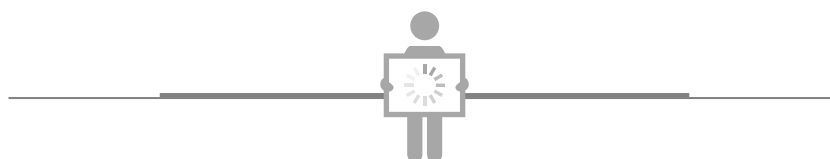
Tem como objetivos realizar o diagnóstico dos problemas, a mensuração e monitoramento dos processos de mudança social e o estabelecimento de metas prioritárias. Sua construção é um ato político. Como não há indicador neutro, ele nunca é exato ou uma cópia fiel da realidade (JANNUZZI, 2004; SCHRADER, 2002), porque são:

- ferramentas analíticas importantes na visualização e entendimento dos problemas sociais;
- subsídios indispensáveis nos processos de tomada de decisão;
- instrumentos para apreensão e aprimoramento das ações, por meio do monitoramento e avaliação de programas.

Servem ainda para representar informações que permitem avaliar qual a situação de uma organização em relação aos objetivos e valores definidos em um planejamento, o que será analisado em outra aula.

Por serem expressões numéricas de fenômenos quantificáveis, os indicadores, quando regularmente pesquisados e publicados, permitem tirar conclusões sobre o desenvolvimento dos fenômenos sociais em análise. Os indicadores podem ser classificados como:

- Tangíveis: facilmente observáveis e aferíveis quantitativa ou qualitativamente;
- Intangíveis: só podem ser captados parcial e indiretamente.



As políticas públicas no campo da saúde já trabalham com indicadores para sua avaliação há décadas. Como este trabalho ainda é recente na área de segurança, recomenda-se acompanhar a discussão em outra área para se discutir o que se faz atualmente na segurança.

ELABORAÇÃO DE INDICADORES PARA SAÚDE PÚBLICA -  
Prof.<sup>a</sup> Maria Regina – Unidade I – NeadUnicentroUAB

- <https://www.youtube.com/watch?v=8h72ioQgce0>

## ELABORAÇÃO DE INDICADORES PARA SAÚDE PÚBLICA -

Prof.<sup>a</sup> Maria Regina - Unidade III - NeadUnicentroUAB

- <https://www.youtube.com/watch?v=E5ZVC39Dg54>
- 

A escolha dos indicadores na avaliação de uma política pública deve considerar a disponibilidade e facilidade na obtenção de informações, a sua clareza, a pertinência e consistência, e a universalização e constância de seu uso, devendo também ocorrer em função dos ângulos que se quer avaliar:

- Eficiência: boa utilização dos recursos;
- Eficácia: se as ações do projeto permitiram alcançar os resultados previstos;
- Efetividade: em que medida os resultados do projeto estão incorporados à realidade da população atingida;
- Impacto: as mudanças em outras áreas não trabalhadas pelo projeto, demonstrando seu poder de influência e irradiação.

Um bom indicador é aquele que apresenta uma coerência com a concepção que as organizações têm sobre os objetivos, ao mesmo tempo em que leva em consideração as particularidades do contexto em quefoi desenvolvido a partir de um bom conhecimento da realidade na qual se vai intervir. Assim, os indicadores bem definidos e precisos devem ser representativos dos aspectos centrais da estratégia do projeto, sem ter pretensão de dar conta da totalidade do fenômeno analisado. Os indicadores devem ser facilmente compreendidos por toda sociedade e não apenas por especialistas, já que são fontes importantes de inspiração para a análise e a tomada de decisão por parte dos gestores, que, por sua vez, devem justificar seus atos à população.

Para o uso de indicadores em pesquisas científicas ou em formulação de políticas públicas, é preciso que o indicador possua algumas propriedades, descritas na **figura 5.5**, das quais destacamos a validade, que corresponde ao grau de proximidade entre o conceito e a medida, isto é, a sua capacidade de refletir, de fato, o conceito abstrato a que o indicador se propõe a “substituir” ou “operacionalizar”.

Relevância social	Inteligibilidade
Validade	Comunicabilidade
Confiabilidade	Factibilidade
Cobertura	Periodicidade
Sensibilidade	Desagregabilidade
Especificidade	Historicidade

**Figura 5.5:** Propriedades desejáveis dos indicadores.

A confiabilidade de um indicador é uma propriedade relacionada à qualidade do levantamento dos dados usados no seu cômputo. A inteligibilidade é outra propriedade que merece destaque porque tem a finalidade de garantir a transparência das decisões técnicas dos administradores públicos, que devem ser apresentadas e compreendidas pela população, por jornalistas e demais agentes públicos. A validade corresponde ao grau de proximidade entre o conceito e a medida, ou seja, sua capacidade de refletir, de fato, o conceito abstrato que o indicador se propõe a “operacionalizar” ou “substituir” (Jannuzzi, 2001: 26). E a relevância diz respeito à pertinência desse indicador para a tomada de decisão acerca dos problemas sociais. Uma iniciativa pode ser considerada como “relevante” se a mesma em seus objetivos mencionasse a orientação de políticas públicas.



## Alguns exemplos de indicadores utilizados em políticas públicas

a) Saúde:

- Taxa de natalidade: corresponde ao número de nascidos vivos anualmente, por cada mil habitantes numa determinada área;
- Taxa bruta de mortalidade: corresponde ao número de mortes registradas, em média, por mil habitantes em uma determinada região em um período de tempo;

- Taxa de mortalidade infantil: corresponde ao número de crianças mortas com menos de um ano, considerando-se cada 1000 nascimentos.

b) Mercado de trabalho:

- Taxa de desemprego: representa a proporção de pessoas capazes de exercer uma profissão e que procuram um emprego, mas que, por diversas razões, não estão no mercado de trabalho;
  - Taxa de desocupação (ou desemprego aberto) – corresponde à
  - percentagem de pessoas desocupadas em relação às pessoas economicamente ativas;
  - PEA (População economicamente ativa): composta pelas pessoas de 10 a 65 anos de idade que foram classificadas como ocupadas ou desocupadas na semana de referência da pesquisa.
- 

## Indicadores em segurança pública

Porque é preciso indicadores na área de segurança pública? Porque, quando regularmente pesquisados e publicados, os indicadores permitem tirar conclusões sobre o desenvolvimento dos fenômenos sociais em questão. Assim, no que se refere à segurança pública, os indicadores permitem:

- conhecer o fenômeno em que se deseja uma intervenção do poder público;
- orientar as políticas públicas de segurança;
- mensurar e avaliar a atuação das instituições e dos agentes;
- reordenar e redirecionar os programas, planos e projetos;
- orientar a tomada de decisões por parte dos gestores públicos;
- auxiliar a população a entender os problemas em cada contexto.

Os indicadores permitem abordar um fenômeno a partir de distintas funções, que podem ser de diagnóstico, de formulação de políticas, de implementação de políticas e de avaliação de políticas, conforme observamos na **figura 5.6**.



**Figura 5.6:** Indicadores no Ciclo das Políticas Públicas.

Portanto, um indicador é uma medida quantitativa dotada de significado substantivo e usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito. O caminho para a construção de indicadores começa em um fato ou evento da realidade. Sobre esse fato, são levantados dados brutos que permitem definir o indicador para gerar análises, conclusões e decisões. A produção de indicadores costuma ser apresentada a partir de Índices e **Taxas**:

### **ÍNDICE**

- É composto pela aglutinação de vários outros indicadores, e também pode ser chamado de número índice
- Exemplos: IDH, Índice de Gini

### **TAXA**

- Razão entre duas quantidades, onde o numerador está contido no denominador. Trata-se de um método padronizador para análises comparativas.
- Exemplo: Taxa de Vítimas de Homicídio Doloso por 100 mil habitantes numa dada localidade

**Figura 5.7:** Índices e taxas.



## Indicador de Desenvolvimento Humano

O IDH (Indicador de Desenvolvimento Humano) é calculado e publicado anualmente desde 1990 pelas Nações Unidas. Foi criado por MahbubulHaq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, Prêmio Nobel de Economia de 1998. Na sua concepção de desenvolvimento, Sen enriquece a abordagem meramente econômica de desenvolvimento (calcada em consumo), acrescentando na escala de medidas três capacidades essenciais dos países: a oferta de condições de saúde, de conhecimento e de renda. Cada uma dessas dimensões do IDH é medida e avaliada por indicadores elementares (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2013):

- Esperança de vida ao nascer (saúde);
- Taxa de escolarização e de analfabetismo (conhecimento);
- Renda *per capita* (medida em paridade com o poder de compra).

Combinados, esses três indicadores formam o IDH, que varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). Assim, países com IDH até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo; países com índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano, e países com IDH maior que 0,800 têm desenvolvimento humano considerado alto.

Considerando que a longevidade da população é afetada também pela morbidade causada pelas mortes violentas, a segurança pública é um aspecto que afeta diretamente a qualidade de vida da população.

## Atividade 2

### Atende ao objetivo 2

Após a leitura da reportagem a seguir, comente como os indicadores sociais podem ajudar a compreender o contexto que afeta a segurança pública.

#### **Desigualdade entre ricos e pobres é a causa maior da criminalidade**

*Luis Henrique Amaral, Jornal “Folha de São Paulo”, 03/09/95.*

Raciocine: um país onde cada habitante recebe em média US\$ 3.000 por ano e produz riqueza econômica próxima à do Canadá, nação de Primeiro Mundo, deve ter índice de criminalidade muito menor do que um outro, miserável, que gera 65 vezes menos riqueza e tem renda por habitante abaixo de US\$ 500?

A resposta é não. O Brasil, o primeiro país do exemplo acima, tem, proporcionalmente à população, 10 vezes mais homicídios por ano do que Gana, o país pobre.

A principal causa da criminalidade não está na pobreza em si, mas na disparidade entre ricos e pobres num mesmo lugar. É isso que explica, segundo especialistas em segurança pública de vários países, porque a sociedade brasileira tem a maior média de homicídios do mundo, entre os países que não estão em guerra ou sofrendo com guerrilhas.

O Brasil detém também o título de campeão mundial da desigualdade social, conferido pelo Banco Mundial, que divulgou estudo no mês passado informando que, aqui, os 20% mais ricos concentram 32 vezes mais renda do que os 20% mais pobres. [...]

O nível de desigualdade social é uma das poucas causas da criminalidade que podem ser quantificadas. Tabela feita pela Folha, com alguns países que possuem estatísticas sobre homicídios, demonstra que, quanto maior a desigualdade social, maior a violência. [...]

Pelas estatísticas, nos países onde não há grandes diferenças sociais, mesmo que sejam muito pobres, a criminalidade é baixa. O exemplo de Gana, localizado no oeste da África é eloquente, com 2,1 casos de homicídio para cada 100 mil habitantes. No Brasil, segundo o Ministério da Saúde, a média de casos de homicídios, por ano, por grupo de 100 mil habitantes, é 19,4. Este dado é de



1990. Hoje, estima-se em 21. [...]

Para a professora de sociologia econômica da Faculdade de Economia e Administração da USP, Ana Maria Bianchi, “quando há riqueza e opulência convivendo com a miséria, aumenta o sentimento de privação do indivíduo, levando-o à violência”. Segundo Ana Maria, a “sociedade exige o sucesso e a ascensão de seus membros, mas não oferece oportunidades, levando as pessoas a buscarem isso de forma ilegal.” [...]

Para o psicólogo britânico especializado em violência, Oliver James, 41, a crescente desigualdade social e seu reflexo no relacionamento familiar são os principais fatores da criminalidade na Inglaterra. [...]

Disponível em: <http://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/a-relacao-entre-desigualdade-e-criminalidade>. Acesso em: 02 jul. 2015.

### **Resposta comentada**

Apesar de inúmeras pesquisas apontarem que não há uma correlação causal entre pobreza e criminalidade, ainda há quem utilize esse argumento para justificar o crescimento da violência urbana.

Durante a década de 1970, o aumento da violência urbana e o crescimento do crime organizado ganharam visibilidade na mídia, bem como

na percepção social das populações urbanas, medidas pelas pesquisas de opinião. E o que é destacado pela mídia são os crimes associados ao roubo, narcotráfico, sequestros. Embora existam outros conflitos violentos, tais como as brigas e agressões entre familiares e conhecidos, que ocorrem em qualquer classe social, acabamos sendo influenciados pela maior visibilidade dos crimes relacionados ao patrimônio.

A associação entre pobreza e violência já foi negada por pesquisas realizadas por Alba Zaluar, Edmundo Campos Coelho e Michel Misse, que afirmam que se a relação causal existisse, todos os pobres seriam criminosos e todos os criminosos seriam pobres, o que não acontece, já que existem os chamados crimes do colarinho branco, cometidos por pessoas oriundas das classes média e alta da sociedade.

Os dados apresentados na matéria fazem-nos pensar que são muitos os fatores que influenciam o crescimento da criminalidade violenta, mas a pobreza certamente não é a causadora dos comportamentos sociais violentos. A desigualdade econômica seria, então, um cenário que favoreceria a privação de direitos à população, que pode resultar num agravamento de outros problemas.

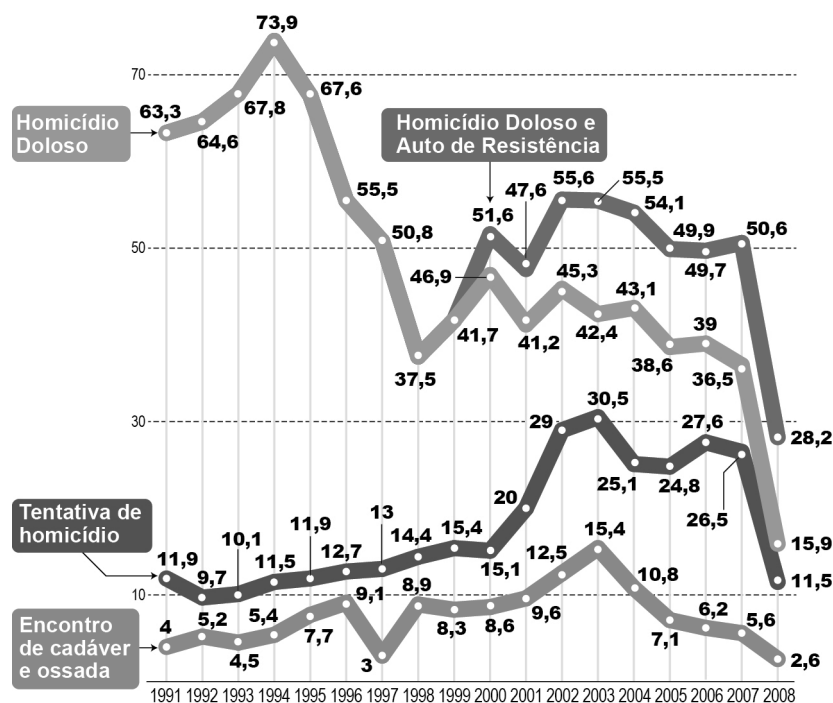
---

---

## **Os dados de homicídios: a base das comparações**

A partir da definição de objetivos de uma política de segurança pública, como, por exemplo, a redução dos crimes violentos, da insegurança, a melhoria da qualidade de vida da população, é possível se discutir a elaboração de indicadores para medir o monitoramento das ações para a consecução destes objetivos.

Para a definição dos objetivos e de indicadores, é fundamental definir quais crimes podem resultar na produção de informações confiáveis. Os homicídios, nas suas mais diversas modalidades, são considerados um indicador para comparação de regiões para fins de análise ou para alocação de recursos. Isso acontece, dentre outras razões, porque é possível comparar duas fontes de informações, as provenientes dos registros de ocorrências criminais feitos pela polícia e aqueles contabilizados pela saúde, os registros de óbitos.



**Gráfico 5.1:** Séries Históricas de Homicídio Doloso, Auto de Resistência, Tentativa de Homicídio, Encontro de Cadáver e Ossada (1991-2008) – Município do Rio de Janeiro.

Fonte: Instituto de Segurança Pública – Rio de Janeiro.

Quando comparado com outros crimes, os homicídios, principalmente os dolosos, possuem menor subnotificação em relação aos roubos a transeuntes ou aos crimes contra os costumes, que têm altas taxas de subnotificação. É preciso ainda acompanhar outras classificações que resultam, ou podem resultar, em mortes que serão classificadas como violentas pela área da saúde (Gráfico 5.1).

**Tabela 5.1:** Número de Vítimas de Homicídio Doloso nas Cidades do Rio de Janeiro e Vitória – valores absolutos e taxa por 100 mil habitantes - 2001.

Municípios	Nº homicídios	População	Taxa por 100 mil hab.
Rio de Janeiro	2.098	5.893.258	35,6
Vitória	187	295.886	63,2

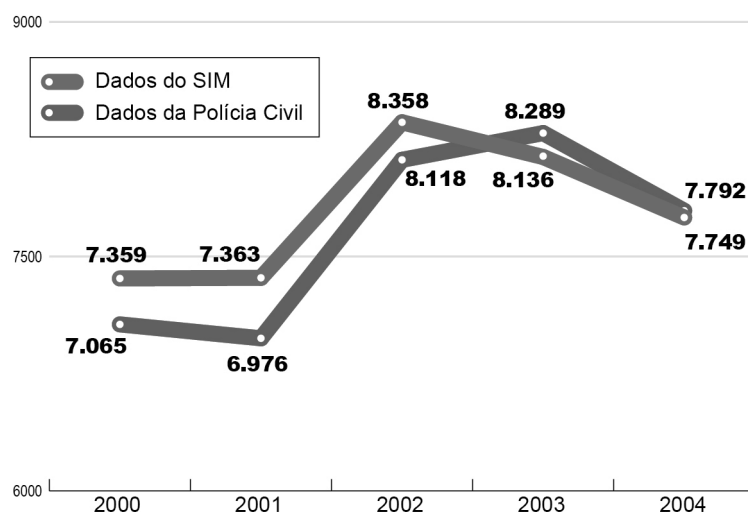
Fonte: SENASP - MJ.

Quando se comparam os números absolutos, tem-se um resultado que é bastante distinto das comparações entre as taxas, que sinalizam, na Tabela 5.1, que a situação em Vitória é tão grave quanto a situação

do Rio de Janeiro, já que ambos correspondem a um quadro epidêmico de homicídios.

É preciso ressaltar que a utilização dos homicídios como parâmetro comparativo sobre a violência também é alvo de críticas, já que algumas limitações analíticas podem ser identificadas, tais como:

- há problemas de inconsistências entre diferentes tipos de fontes; os dados da saúde apontam mais mortes com armas de fogo do que os dados da polícia. A confiabilidade desses dados está associada à manutenção de uma mesma linha de tendência (**Gráfico 5.2**) e não à comparação entre os dados, que são construídos a partir de classificações distintas.

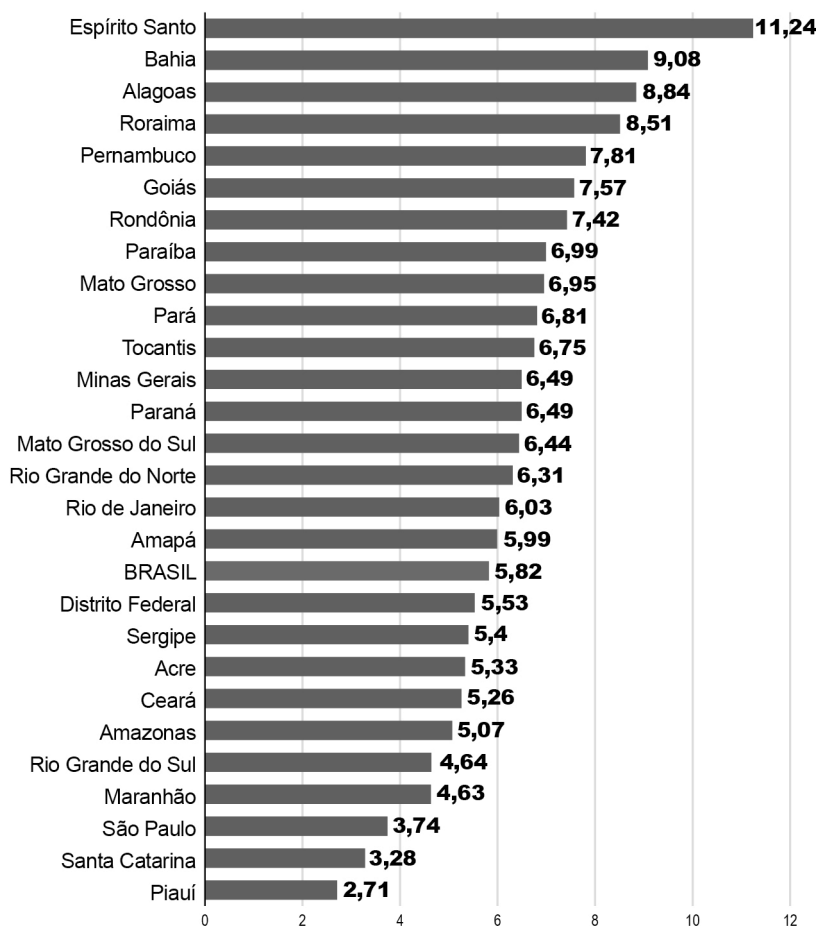


**Gráfico 5.2:** Vítimas de homicídio doloso, outros delitos com morte e auto de resistência – comparação entre os registros de ocorrência da Polícia Civil e agressões por local de ocorrência, segundo os registros do SIM - estado do Rio de Janeiro (2000-2004).

Fonte:Dirk, 2007.

- a maioria das vítimas é de homens, mas muitas formas graves de agressão envolvendo a violência doméstica, quando terminam em homicídios,tem como principais vítimas as mulheres;

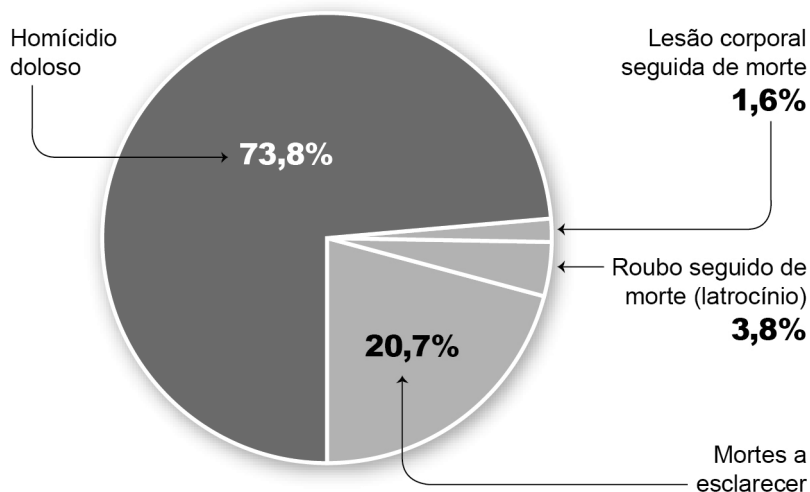
**TAXAS DE FEMINICÍDIOS POR 100 MIL MULHERES**  
*Brasil e unidades da federação brasileiras, 2009-2011*



**Gráfico 5.3:** Taxas de feminicídios por 100 mil mulheres – Brasil e unidades da federação (2009-2011).

Fonte: <http://www.compromissoeatitude.org.br/pesquisa-do-ipea-sobre-o-assassinato-de-mulheres-destaca-necessidade-de-tipificacao-penal-para-o-feminicidio/>.

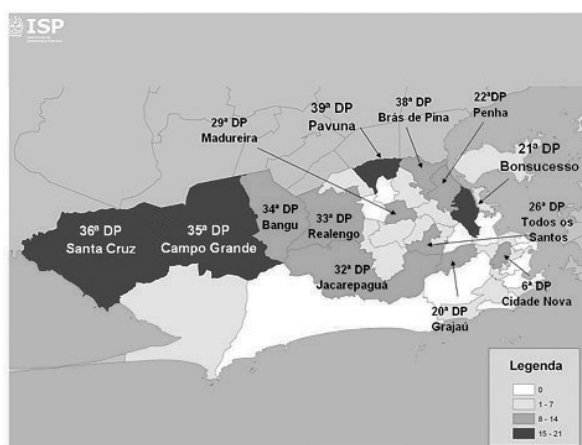
- quando se utiliza a categoria jurídica homicídio doloso como principal medida de violência, tende-se a não ter em conta outras formas, tais como a lesão corporal seguida de morte e o roubo seguido de morte (latrocínio). O Rio de Janeiro não utiliza a classificação “mortes a esclarecer”, que se refere às agregações de “encontro de cadáver” e “encontro de ossada”;



**Gráfico 5.4 :** Análise dos crimes violentos letais e intencionais registrados pelas polícias civis no Brasil, segundo sua composição por região geográfica e distribuição mensal (2004-2005).

Fonte: Ministério da Justiça - MJ/ Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP/ Secretarias Estaduais de Segurança Pública/ Departamento de Pesquisa, Análise da Informação.

- é preciso distinguir as regiões onde há a maior concentração de homicídios dolosos;



**Figura 5.8:** Homicídios múltiplos no Rio de Janeiro – vítimas, segundo delegacia de polícia – janeiro a junho de 2007.

Fonte: Instituto de Segurança Pública – Rio de Janeiro.

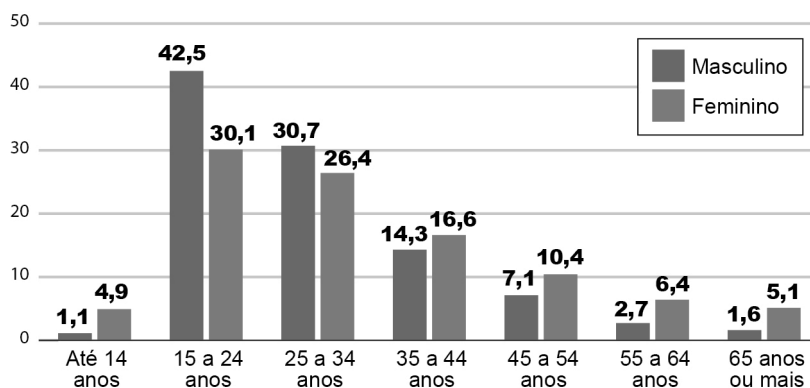
- é preciso identificar que o número de registros policiais não corresponde necessariamente ao número de vítimas. Isso ocorre porque há homicídios múltiplos, geralmente provocados por grupos de extermínio ou disputas por tráfico de drogas;

**Tabela 5.2:** Homicídios Dolosos – casos com múltiplas vítimas - estado do Rio de Janeiro – 2002 a 2006.

Ano	Total de casos	Total de vítimas
2002	562	1256
2003	505	1137
2004	533	1239
2005	628	1404
2006	458	984

Fonte: Instituto de Segurança Pública – Rio de Janeiro.

- outro problema em relação à adoção das taxas de homicídio é que este é um tipo de crime que tem um padrão de comportamento específico, distinto do que ocorre com outros tipos de delitos, tais como os crimes contra o patrimônio, no que se refere à distribuição espacial, já que estão mais concentrados em regiões de menor renda. Também não fica claro que há uma forte distinção de vítimas em função da faixa etária;



**Gráfico 5.5:** Número de vítimas de homicídio doloso por faixa etária e sexo no estado do Rio de Janeiro – 2003 – valores percentuais.

Fonte: Sistema de Informação sobre Mortalidade.

- para o estabelecimento de programas e projetos de redução de homicídios, é preciso identificar as circunstâncias do delito, que diz respeito à situação ou o contexto em que ocorreu o crime. Nem sempre é fácil fazer este tipo de pesquisa, por conta da falta de informações nos registros de ocorrências.

**Tabela 5.3:** Incidência anual de vítimas de homicídios dolosos conforme a circunstância do delito em 2002 – Rio de Janeiro.

Circunstância do delito	Vítimas												
	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez	Total
Ligado ao tráfico de entorpecentes	16	10	11	15	24	11	14	5	4	17	10	12	149
Legítima defesa do patrimônio	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	2
Passional	0	1	1	2	0	0	1	3	0	1	0	0	9
Sem definição	1	2	6	5	11	3	5	3	11	8	5	3	63
Conflito em presídios	1	0	1	7	1	0	3	0	7	2	2	0	24
Confronto policial	1	3	0	2	3	3	2	4	2	2	2	6	30
Erro de execução	0	0	0	3	2	2	1	1		1	2	2	14
Motivo fútil	0	0	1	2	2	7	1	4	2	1	5	1	26
Outros	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Vingança	3	4	0	2	1	1	1	3	0	1	0	1	17
Execução de policiais	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	0	1	5
Homofobia	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2
Erro de pessoa	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2
Não-pagamento de dívida	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	2
Sem informação	8	6	13	14	15	8	12	10	7	10	9	7	119

Fonte: Consulta aos Procedimentos Policiais no SCO/Delegacia Legal – Miranda (2005).

## Homicídios no Brasil: 1980 a 2010

De acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), áreas com índices superiores a 10 assassinatos por 100 mil habitantes são consideradas zonas epidêmicas de homicídios. Uma análise da situação dos homicídios no Brasil revela alguns padrões recorrentes. O primeiro é a concentração dos homicídios nas capitais, em relação ao restante do Estado. A segunda refere-se à concentração nas regiões metropolitanas (RM). Se, em 1980, a taxa de homicídios do Brasil era de 23 por 100 mil habitantes, apenas a RM de Salvador apresentava valor inferior. Em 1990, a taxa brasileira subiu para 28, sendo que metade das RMs não atingia esse patamar e a outra metade o superava. O que se nota aqui é a estabilização dos homicídios em um grupo de RMs, ligeira queda em outro grupo e crescimento exacerbado em um terceiro grupo, ou seja,



uma dinâmica bem diferenciada entre as dez RMs. Entre 1990 e 2000, o Brasil registrou uma leve queda, passando de 28 homicídios por 100 mil habitantes para 26,7. Neste último ano, seis RMs apresentaram taxas superiores à nacional e quatro ficaram abaixo desse valor. Em 2010, a taxa brasileira (26,2 por 100 mil hab.) praticamente se estabilizou em relação a 2000 e apenas a RM de São Paulo registrou redução significativa da taxa (15,4), mas que ainda é superior a 10. Todas as outras nove RMs exibiram valores mais elevados, sendo que cinco delas com mais de 50 homicídios por 100 mil habitantes (Fig.17).

**Tabela 5.4:** Taxas de homicídios - Brasil e regiões metropolitanas – 1980-2010 – por 100 mil habitantes.

Regiões	1980	1990	2000	2010
Belém	23	24	18,9	80,2
Belo Horizonte	29	19	28,8	34,4
Curitiba	34	24	25,1	56,8
Fortaleza	24	21	26,2	42,9
Porto Alegre	33	19	26,9	29,6
Recife	55	62	77,1	50,6
Rio de Janeiro	65	91	59,2	26,7
Salvador	6	12	11,8	60,1
São Paulo	25	54	63,3	15,4
Vitória	34	51	73,6	68,6
Brasil	23	28	26,7	26,2

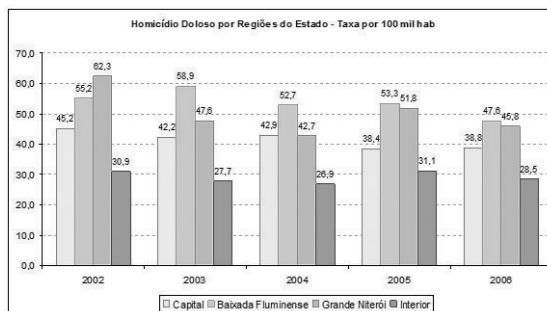
Fonte: Ministério da Saúde. Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM.

Outro aspecto relevante dos dados da Tabela 5.4 refere-se às mudanças nas taxas de algumas RMs, alterando suas posições durante quatro décadas. Importante observar também a trajetória de expressivo crescimento da RM de Salvador, que, de seis mortes por 100 mil habitantes, em 1980, atingiu a cifra de 60,1, em 2010. Já a RM do Rio de Janeiro, neste mesmo ano, apresentou a segunda mais baixa taxa desse grupo, atrás apenas de São Paulo. Nota-se uma reorganização da violência no território nacional a partir da análise dos registros dos homicídios, que pode ser associada às dinâmicas de povoamento das RMs, que têm sido baseadas em processos sociais altamente excludentes e por uma alta concentração de homicídios nessas áreas.

## Atividade 3

### Atende ao objetivo 3

Análise o gráfico e o mapa a seguir e responda às seguintes perguntas:

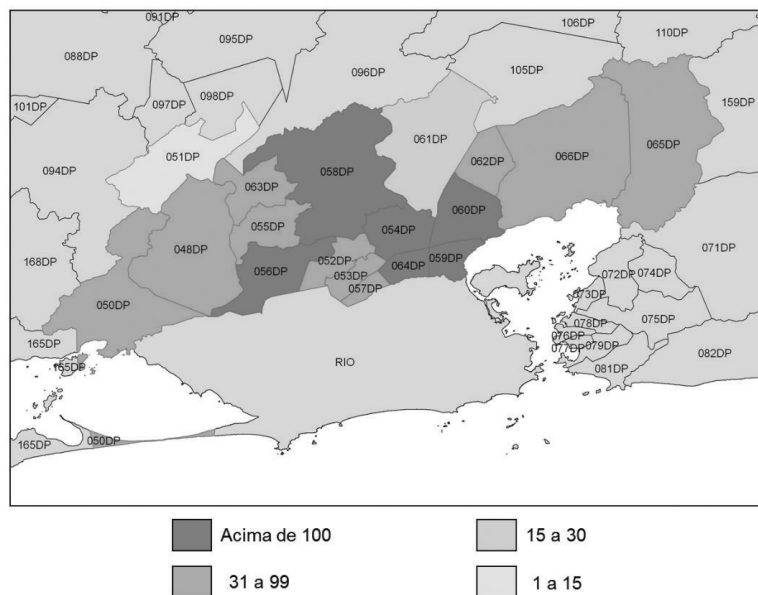


**Gráfico:** Taxa de Homicídios Dolosos por 100 mil hab. – Regiões do Estado do Rio de Janeiro – 2002-2006.

Fonte: Instituto de Segurança Pública– Rio de Janeiro.

Análise da distribuição de vítimas de homicídios dolosos por Delegacia de Policia na Baixada Fluminense – RJ (números absolutos) – 2004

### Concentração de Homicídio Doloso/DP - 2004



Fonte: Instituto de Segurança Pública – Rio de Janeiro.

1. Compare a variação das taxas de homicídios por 100 mil habitantes entre as regiões do Rio de Janeiro nos anos de 2002 a 2006. Se possível, compare com dados atuais das regiões.
2. O mapa com as circunscrições de delegacias, que se referem à Baixada Fluminense, indica que a concentração de registros de homicídios na Polícia Civil tem uma distribuição diferenciada. No ano de 2004, a 54ª DP – Belford Roxo - apresentou o maior número de registros de homicídios de todo o Estado do Rio de Janeiro, contabilizando 254 ocorrências, que resultaram em 13 inquéritos relatados, dos quais apenas 9 indicaram a autoria dos crimes. Aponte alguns fatores que podem afetar a investigação de homicídios na Baixada Fluminense.

[illegible]**Resposta comentada**

1. Apenas no ano de 2002, a região da Grande Niterói apresentou a maior taxa, que está associada principalmente ao município de São Gonçalo. A Baixada Fluminense apresenta uma constante taxa elevada de homicídios, inclusive em comparação com a capital e com o resto da região metropolitana, cujos valores são também bastante altos. Considerando que as taxas acima de 10 por 100 mil hab. são consideradas epidêmicas, podemos concluir que o cenário do Rio de Janeiro era bastante grave. Quando se analisam os dados mais atuais sobre a região, é possível identificar que a Baixada Fluminense segue concentrando um grande

número de homicídios. Em 2014, correspondia a 59,1% dos casos registrados, segundo os dados do Instituto de Segurança Pública. Conclui-se, portanto, que após uma década, a situação continua bastante grave.

2. Segundo a publicação “Impunidade na Baixada Fluminense”, disponível no endereço [http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/a\\_pdf/r\\_jg\\_rj\\_impunidade\\_baixada.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/a_pdf/r_jg_rj_impunidade_baixada.pdf), a Baixada Fluminense é uma região desfavorecida socioeconomicamente há décadas, e conhecida por seus altos índices de criminalidade. A alta concentração de homicídios na Baixada Fluminense tem sido explicada pela existência de grupos de extermínio na região, o que tem consequências diretas na dificuldade de investigação dos casos e punição dos culpados, porque as testemunhas temem relatar o que sabem sobre os casos. Outro fator importante é que o efetivo policial na região, apesar das altas taxas de criminalidade, é bastante inferior ao efetivo policial em outras áreas do estado do Rio.

3. No entanto, o baixo resultado de investigação de homicídios não é uma exclusividade da Baixada Fluminense. O resultado investigativo referente ao 2º semestre de 2013 indica que dos casos registrados em todo o estado do Rio de Janeiro, 84,6% não foram concluídos. Além das dificuldades na realização das perícias, as pesquisas indicam que o modelo de inquérito policial não dá conta da realidade atual.



## Conclusão

Apesar da gravidade dos problemas que afetam a segurança pública no país, somente a partir do ano 2000 é que o Brasil passou a contar com planos e recursos orçamentários nacionais que possibilitaram o desenvolvimento de programas e projetos voltados para a área.

Desde então, uma das prioridades apontada por diagnósticos tem sido a redução de homicídios no país. O monitoramento dos dados provenientes da saúde ou das polícias indica que o cenário de letalidade, principalmente associado às armas de fogo, é bastante grave.

Além disso, é possível observar que este indicador permite conhecer e analisar as limitações do trabalho policial e judicial no que se refere à investigação de punição dos culpados, suscitando um debate sobre as práticas vigentes nas instituições, que não resultam em transformação desses cenários.

## **Resumo**

A principal diferença na avaliação da qualidade de um serviço público em relação às empresas privadas é que o primeiro tem o objetivo de atender às demandas da população com qualidade, em consonância com a legislação e a garantia efetiva dos direitos.

Mesmo o Brasil jamais tendo implantado o Estado de bem-estar social, as políticas públicas têm sido avaliadas a partir de critérios criados internacionalmente – o gerencialismo – que introduziram o paradigma da produtividade no setor público.

Pesquisas contemporâneas apontam que o modelo gerencial não resulta nas mudanças esperadas no setor público e sugerem que a boa governança deva estar voltada ao atendimento das demandas dos cidadãos – administração pública societal.

Nesse sentido, a avaliação de políticas públicas deve considerar como as instituições estão voltas à superação de práticas tradicionais que impedem à transformação das organizações e são obstáculos à universalização de direitos.

A avaliação de um serviço público deve servir, portanto, para orientar as tomadas de decisão no que se refere à continuidade, alteração ou suspensão de programas ou projetos. Para isso, é preciso conhecer as práticas dos agentes.

O estabelecimento de indicadores na área de segurança pública tem como objetivo realizar diagnósticos, monitorar os processos de trabalho e definir metas prioritárias. Por isso, é preciso conhecer os contextos, a partir dos indicadores sociais, para poder transformar a meta de redução de mortes violentas com base em programas e projetos adequados a cada localidade.

## **Leituras recomendadas**

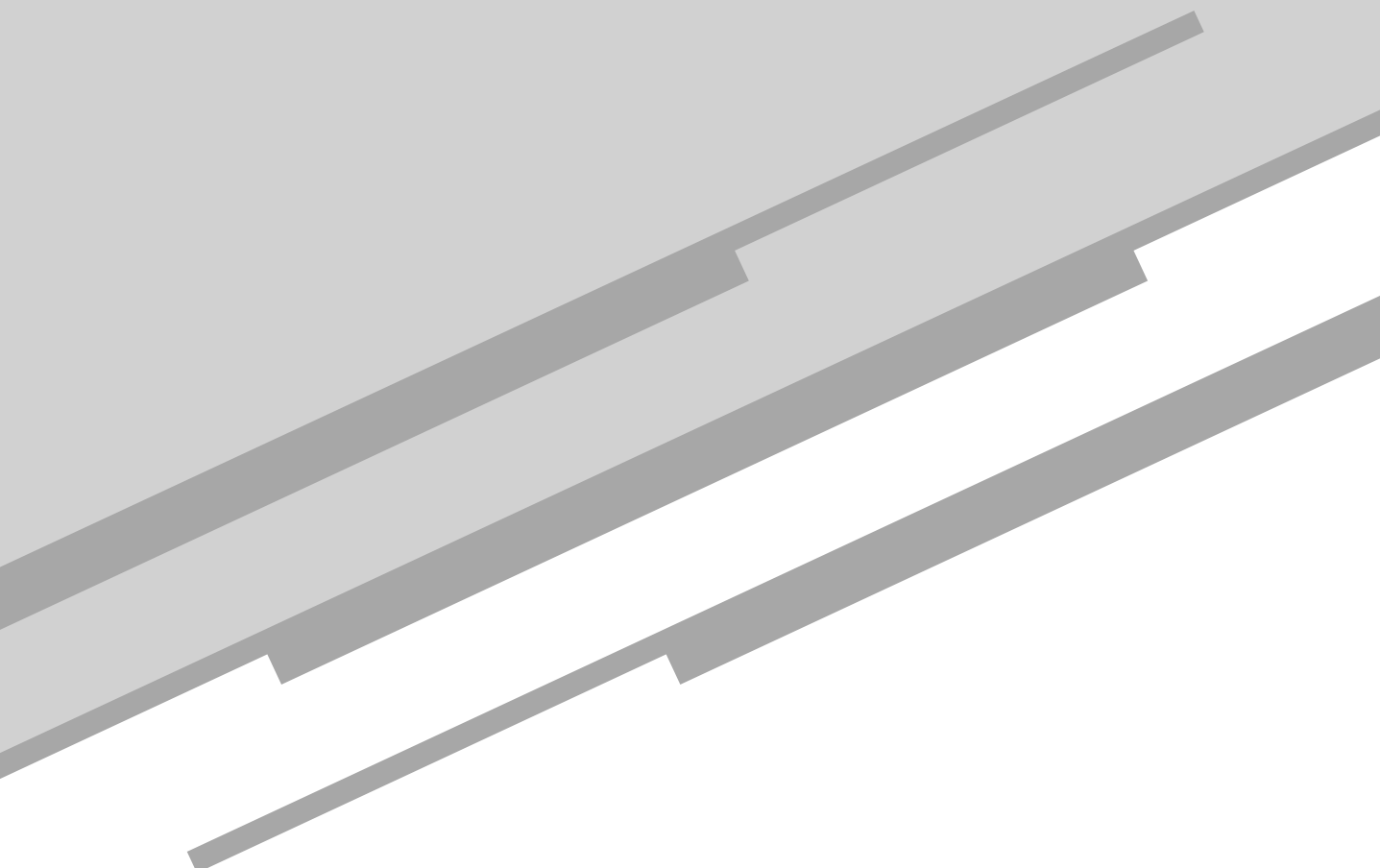
MESQUITA NETO, Paulo. “Fazendo e medindo o Progresso em Segurança Pública”. *Praia Vermelha*, n. 14-15, pp. 184-197, 2006.

SOARES, Luiz Eduardo. “A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas”. *Estudos Avançados*, 21 (61), pp. 77-97, 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>, acesso em 28/06/2015.



# Aula 6

Avaliação da prestação de serviço e suas dimensões (desempenho e satisfação)



## **Meta**

Apresentar as avaliações de desempenho e de satisfação na prestação de serviço.

## **Objetivos**

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. diferenciar os tipos de avaliação (desempenho e satisfação) e seu papel como ferramenta de gestão;
2. identificar a avaliação de desempenho como parte inerente do trabalho que atende à instituição e ao servidor;
3. analisar a satisfação do público em relação ao serviço policial.



## Introdução

Você já parou para pensar como são as aulas de tiro realizadas no Brasil no treinamento nas polícias? Analise as imagens a seguir, de um treinamento realizado nos EUA.



**Figura 6.1:** A profissionalização da polícia: armamento – treinamento e formação.

Fonte: <https://flic.kr/p/pouaYg> - Matt Hecht, acesso em 14/7/2015; <https://flic.kr/p/p7gvFc> - Matt Hecht, acesso em 14/7/2015; <https://flic.kr/p/p7hqGw> - Matt Hecht, acesso em 14/7/2015; <https://flic.kr/p/p7gnmg> - Matt Hecht, acesso em 14/7/2015.

Devido ao modo como tem sido realizado no Brasil o treinamento nas polícias, é comum observar-se críticas, já que nem sempre possibilitam o desenvolvimento de habilidades técnico-operacionais, como pode ser observado nas imagens do treinamento dos EUA. Como exemplo, podemos pensar que as aulas de tiro não podem ser apenas direcionadas ao exercício da destreza, mas principalmente favorecer a percepção de quais seriam as situações em que se pode, ou não, atirar.

A sequência de imagens sugere que uma aula de tiro deve incluir informações e exercícios individuais e coletivos, preferencialmente num espaço que simule as situações que possam ser vividas no cotidiano pelo profissional.

A problematização dessas decisões deveria ser experimentada em simulações práticas, possibilitando ao profissional refletir sobre sua atuação e a realidade que o cerca. Deste modo, o bom curso não deve formar

apenas um exímio atirador, mas favorecer o aparecimento de atitudes no profissional para avaliar em que situações os procedimentos rotineiros devem ser revistos.

Com base na fixação de um padrão profissional, é que seria possível se definir, a posteriori, um modelo de avaliação e medidas de desempenho com relação à letalidade e à vitimização policial.



**Figura 6.2:** A avaliação é resultado de uma construção coletiva.

Fonte: <http://avaliacaodedesempenho.net/outros-formatos-de-avaliacao-de-desempenho/>.

Como vimos na aula anterior, a avaliação é parte inerente da realização de uma política pública. Nosso propósito nesta aula é aprofundar a discussão sobre a avaliação. Nosso ponto de partida é a análise das relações de interdependência entre os processos de trabalho em uma organização e as percepções que os usuários dos serviços públicos têm da organização.

Na aula de hoje, o foco de nossa discussão é a prestação dos serviços policiais no que se refere ao desempenho policial e à satisfação do público. O impacto sobre o crime será estudado nas Aulas 7 (Análise criminal) e 8 (Análise de risco em segurança pública), e os processos organizacionais serão analisados na Aula 9 (O planejamento dos serviços). Como o tema ainda é pouco desenvolvido no Brasil, tomaremos como base estudos desenvolvidos em outros contextos. Vale ressaltar que o objetivo não é a importação do modelo, mas possibilitar a reflexão crítica acerca dos modelos de avaliação.

## **Delimitando conceitos e orientações**

Novamente, trata-se de problematizar modelos de gestão desenvolvidos para empresas que são importados para a administração pública, já que a realidade da administração pública é muito distinta. Pretendemos

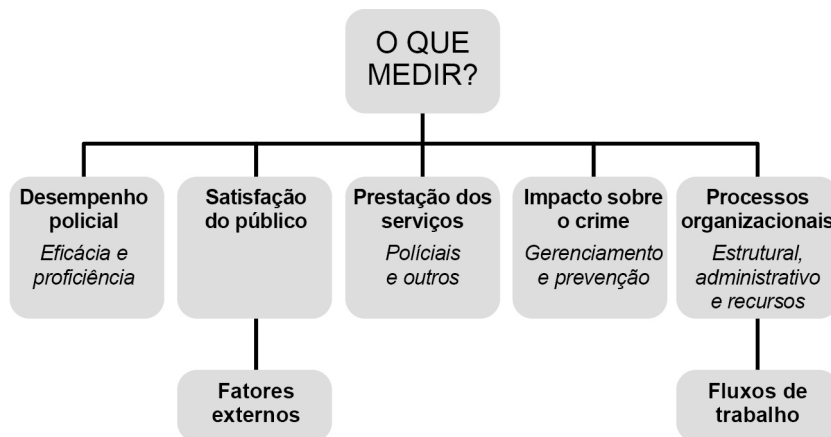
questionar a abordagem que privilegia a ideia de satisfação associada à ideia de clientela, que não corresponde à relação que os usuários têm com os serviços públicos, principalmente, no caso da segurança pública. Um cliente tem a opção de trocar um produto quando o mesmo não lhe satisfaz, mas isso não ocorre tão facilmente em relação a serviços públicos porque a segurança privada não substitui plenamente a segurança pública em todas as suas funções, seja porque nem sempre se pode arcar com os custos dessas escolhas, tal como parte da população fez com os serviços de saúde e educação.

SERVIÇO PÚBLICO	SERVIÇO PRIVADO
● Compromisso com o bem comum	● Motivação pelo lucro
● Recursos custeados pelos contribuintes a partir dos impostos	● Recursos custeados pelos clientes
● Sistema de monopólio em vários setores	● Sistema de competição
● Meta: busca de excelência no atendimento ao cidadão com menor custo possível	● Meta: obtenção, manutenção e expansão do mercado

**Figura 6.3:** Diferença entre serviço público e serviço privado.

Outro aspecto importante que precisamos lembrar é que avaliar não é o mesmo que medir. A avaliação consiste na construção de dados quantitativos e qualitativos, que devem ser interpretados em conformidade com critérios previamente definidos. Já medir significa determinar a extensão, as dimensões, a quantidade, o grau ou a capacidade daquilo que se pretende acompanhar. Pode ser constituído por diferentes metodologias, que devem ter o seu resultado expresso sempre em números, e não por descrição; torna-se necessário um sistema de unidades convencionais, de uso mais ou menos universais, que facilitam a interpretação dos resultados.

Como se pode verificar na **Figura 6.4**, são muitas as dimensões a serem acompanhadas no campo da segurança pública, cuja mensuração permite delimitar as principais variáveis que compõem um sistema de avaliação policial.



**Figura 6.4:** O que medir na segurança pública.

É preciso esclarecer que a avaliação e a definição de medidas adequadas a tal fim estão inspiradas naquilo que tem sido chamado de “profissionalização da polícia” (MONJARDET, 2003), isto é, um processo de construção de identidade de grupo coerente com valores sociais e legalmente definidos, em função das tarefas que correspondem à instituição policial. Trata-se de uma preparação explícita para realização de funções exclusivas da atividade policial, mediante a criação de critérios de competência técnica que visam assegurar a qualidade do trabalho, bem como a recusa do culto ao heroísmo, que compreende:

- o recrutamento por mérito;
- o treinamento formal;
- a evolução numa carreira estruturada;
- a disciplina;
- o trabalho em tempo integral.

A profissionalização deve representar a adesão do policial às regras do estado de direito, de modo que a prestação de contas e responsabilização se tornam necessidades imperiosas. As consequências da profissionalização são:

- a mudança efetiva no comportamento dos policiais,
- a melhoria da imagem das instituições;
- uma maior confiança por parte da população.



## Mérito

Trata-se de uma qualificação atribuída a uma pessoa cuja atividade foi reconhecida a partir de uma avaliação objetiva, levando-se em conta as consequências e resultados dessa ação. O mérito está associado a fazer algo positivo, indo além dos padrões aceitos. Quando é utilizado como padrão de avaliação, compõe o que se chama de “meritocracia”, ou seja, um sistema de gestão que considera o mérito como a razão principal para se atingir posição de topo. As posições hierárquicas são conquistadas, em tese, com base na superação dos desafios profissionais objetivos, destacando-se os valores associados à educação, à ética, à aptidão específica para determinada atividade.

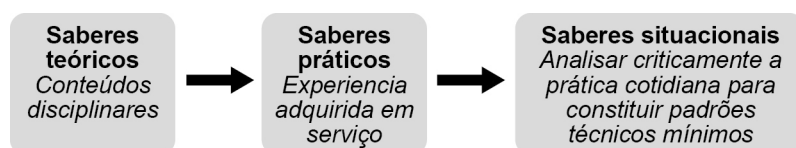
No Brasil, é comum confundir-se mérito com merecimento, que corresponde a um modo de progressão na carreira de vários servidores públicos, segundo o qual são avaliadas características pessoais do servidor em detrimento de critérios objetivos. O problema do uso do merecimento como critério é a pessoalidade da avaliação, que, muitas vezes, resulta no desrespeito aos critérios objetivos.

No Brasil, a definição de um modelo nacional de atuação profissional para as polícias é muito recente. Pode-se dizer que, apenas em 2003, com o lançamento da Matriz Curricular Nacional, pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), foi reconhecida oficialmente a necessidade da difusão de parâmetros técnicos de atuação, que tiveram como meta a transformação de referenciais teóricos e práticos em consonância com os seguintes princípios democráticos:

- A cidadania e os direitos humanos são as referências éticas, normativo-legais e práticas, a fim de que a formação permita a construção de novos paradigmas culturais e estruturais;
- A capacitação dos profissionais de segurança deve ser continuada e regular;

- A abordagem pedagógica deve possibilitar a construção democrática dos saberes, de modo que o processo formativo leve em consideração as representações e vivências dos atores;
- As políticas pedagógicas devem se fundamentar em diagnóstico sobre as carências, necessidades e demandas das instituições;
- As ações de formação devem privilegiar o princípio da integração, suscitar a interdisciplinaridade e abranger o maior número de profissionais;
- As ações formativas devem combinar métodos e conteúdo que respeitem, ao mesmo tempo, a universalidade da cidadania e o reconhecimento da diversidade.

A implementação da Matriz Curricular baseou-se num diagnóstico das condições de ensino policial (KANT DE LIMA, 2002 e 2003), visando à incorporação progressiva das referências teórico-metodológicas aos currículos e a efetiva transformação do desempenho profissional e institucional. Pretendeu-se com isso integrar os princípios teóricos ao conteúdo necessário ao trabalho policial. Ressalta-se que a Matriz revê também o conceito de treinamento, que passa a ser entendido como um modo de transmitir os conhecimentos através do qual as ações deveriam servir para controlar as reações espontâneas do profissional, que não pode se desvincular da ideia de formação, segundo a qual os atos pedagógicos deveriam propiciar os parâmetros que orientam as decisões de como e onde agir de modo reflexivo. Consequentemente, o treinamento funcionaria como um processo de condicionamento, que é necessário para adquirir conhecimentos relativos à destreza de movimentos, como é o caso do treinamento de tiro. Não se trata somente de proporcionar aulas que desenvolvam a habilidade motora apenas, mas de possibilitar que o policial tenha uma visão de tudo que envolve essa ação e suas consequências.



**Figura 6.5:** A construção de competências profissionais segundo a Matriz Curricular Nacional.

## **Avaliação da prestação do serviço policial**

A literatura especializada internacional propõe a análise de três aspectos para a constituição de um sistema de avaliação do serviço policial (BAYLEY, 2001; SKOLNICK e BAYLEY, 2002; BRODEUR, 2002; MONNET, 2001; MONJARDET, 2003; WALKER, 1997; WALKER, 1998):

- o que os policiais fazem de fato?
- quais são as estratégias policiais de solução para os problemas apresentados?
- qual é a percepção da sociedade sobre os diferentes tipos de trabalho policial e seus efeitos?

Os dois primeiros itens estão relacionados à profissionalização da polícia, o que resulta num sistema de avaliação do trabalho policial que deve priorizar a relação entre o que a instituição é designada a fazer, as “situações” com as quais os policiais têm que lidar cotidianamente e as ações efetivamente realizadas. As duas dimensões podem ser classificadas no campo da avaliação do desempenho.

A classificação das situações proposta por Bayley (2001) destaca algumas, em função de sua importância e frequência:

- as queixas em geral;
- a emergência criminal;
- a investigação criminal;
- a emergência não criminal;
- a investigação não criminal;
- a prevenção ao crime;
- o cuidado com pessoas incapacitadas ou incompetentes;
- as brigas ou disputas por territórios;
- o aconselhamento;
- o trânsito;
- o controle de multidão.

Ressalta-se que a situação não é considerada um indicador da natureza do trabalho, o que foi estudado na aula anterior, e sim uma fonte de dados que está empiricamente relacionada com outras fontes como, por exemplo, as atribuições organizacionais e as decisões táticas.

Outras fontes de dados são as atribuições (patrulhamento, investigação criminal, controle do trânsito, administração interna, controle auxiliar - atividades que poderiam ser realizadas por outras agências governamentais) e os resultados.

Embora, do ponto de vista metodológico, as atribuições, as situações e os resultados sejam separados para fins de análise, na prática, tratam-se de situações interdependentes do trabalho policial. A descrição e análise destes elementos contribuem para a definição de critérios de medidas objetivas de avaliação.

Se as atribuições não constituem um indicador da atividade policial, já que, por exemplo, a polícia faz patrulhamento em todo mundo, é necessário conhecer o contexto no qual a atividade está inserida, levando-se em consideração a definição que o papel da polícia tem na sociedade. Por exemplo, na Inglaterra, o foco tem sido a manutenção da paz e da tranquilidade pública; nos Estados Unidos, o foco se volta para o controle do crime. Já no Brasil, tradicionalmente, o foco tem sido a proteção do Estado (Kant de Lima; Misse; Miranda, 2000; Silva, 2008), apesar de observarmos a incorporação de conceitos oriundos do que se chama policiamento comunitário e policiamento de proximidade.

Do mesmo modo, é preciso também identificar qual a diretriz política que orienta o trabalho policial em consonância com a observação de como a atividade policial ocorre, a fim de que seja implantado um sistema eficiente de avaliação.

Portanto, para compreender as especificidades das atribuições, situações e resultados do trabalho policial, é necessário:

1. observar os policiais trabalhando;
2. analisar os relatórios de atividades (ou qualquer outra forma de registro organizada e sistematizada) mantidos pelas unidades policiais;
3. analisar os relatórios de chamadas para atendimento público.

É importante salientar que, internacionalmente, o debate acerca da avaliação policial tem sido dominado por dois temas principais:

- a conduta policial adequada aos princípios do Estado Democrático de Direito, que se explicitam através de protocolos unificados de procedimento;
- as barreiras internas das corporações à regulamentação da função policial.



Tal perspectiva define limites ao processo de avaliação, que se torna ainda mais complexo devido a obstáculos empíricos à observação da rotina policial, tais como a baixa visibilidade das decisões, o alto nível de arbítrio dos policiais e a dificuldade de perceber o ponto de vista de quem recebe o serviço.

## **Definição de critérios: objetivos e subjetivos**

Como vimos, a definição de um sistema de avaliação deve começar pela definição de critérios objetivos, voltados para mensurar as principais responsabilidades da polícia. Deve-se também considerar os critérios subjetivos, que não servem para informar como os processos são realizados, mas para compreender quais representações os policiais e o público têm sobre o funcionamento dos serviços.

No Figura 6.6 são apresentados alguns critérios objetivos e subjetivos para avaliação do trabalho policial com base nas atividades e fontes de dados disponíveis no estado do Rio de Janeiro, bem como na incorporação de critérios considerados válidos internacionalmente. Tal quadro foi resultado de discussões com policiais em diversos projetos durante os anos de 2003 a 2008, dos quais participei.

Critérios objetivos	
Efetivo policial X área geográfica X população	Efetivo policial em policiamento ostensivo
Efetivo em trabalho administrativo	Efetivo em trabalho de investigação
Tempo de resposta	Volume de recursos investidos
Multas aplicadas	Elucidações de crimes
Prisões efetuadas	Apreensões
Civis mortos X Civis feridos	Policiais mortos X Policiais feridos
Atuação das corregedorias	Nível de capacitação dos quadros
Qualidade dos registros de ocorrência	Utilização de dados para traçar estratégias
Políticas específicas para áreas críticas	Políticas específicas para grupos vulneráveis
Critérios subjetivos	
Auto-estima dos policiais	Percepção dos policiais acerca da sua imagem pública
Conhecimento dos policiais acerca de sua comunidade	Disposição para interagir com os cidadãos
Conhecimento dos policiais acerca de sua instituição	Conhecimento dos policiais acerca da sua unidade
Percepção coletiva dos policiais sobre o medo	Contato e interação com as vítimas
Sentimento de insegurança da população	Mudança no comportamento da população provocada pela violência / criminalidade
Confiança nas instituições policiais / órgãos públicos	Reuniões com comunidades e lideranças

**Figura 6.6:** Critérios objetivos e subjetivos para avaliação da polícia.

Para construir um sistema de avaliação policial, é preciso que as informações tenham qualidade, isto é, que existam estatísticas confiáveis e disponíveis ao público de forma regular. Sem transparência, não há qualidade de informação (MIRANDA, 2008a).

Já o levantamento de informações que se referem aos critérios subjetivos passa pela análise das percepções do funcionário e do público. Para tanto, pode-se contar com entrevistas com líderes comunitários, com policiais de diferentes patentes, gestores da área de segurança, empresários, etc.; com pesquisas de opinião e de vitimização; com a realização de grupos focais e com o acompanhamento das reuniões comunitárias para tratar dos problemas da segurança.

Para analisar as informações subjetivas, é preciso levar em conta que diferentes fatores afetam a percepção / satisfação dos usuários na área de segurança:

- a percepção do indivíduo está totalmente marcada pela sua experiência pessoal com a polícia;
- a aprovação do público deve ser contextualizada com referência aos limites estabelecidos pela legislação, ou seja, a avaliação do público não pode levar em consideração aspectos que a legislação proíbe. Por exemplo, a letalidade policial é algo que resulta de situações de confronto, que devem ser excepcionais. Portanto, a avaliação não deve priorizar esse aspecto;
- deve haver um espaço equilibrado na mídia para a repercussão de fatos negativos e positivos da atividade policial (Roché, 1993). Porém, como a mídia não trabalha com informações objetivas no campo da segurança pública, e sim com representações, ocorre um desequilíbrio que torna a percepção da população comprometida.



## A polícia me parou. E agora?



Fonte: [http://www.seguranca.mt.gov.br/UserFiles/File/folheto\\_abordagem.pdf](http://www.seguranca.mt.gov.br/UserFiles/File/folheto_abordagem.pdf)

A relação entre a instituição policial e o cidadão é objeto de muitas críticas; algumas são motivadas pela ausência de clareza sobre como o cidadão deve se comportar, sobre o que o policial pode ou

não fazer; tudo isso é motivado pela falta de protocolos que dirimam essas dúvidas no Brasil, em caso de uma abordagem policial.

A definição e divulgação de informações sobre os procedimentos adequados pode ajudar na avaliação da qualidade do serviço policial. Veja mais em:

<http://abordagempolicial.com/2009/04/como-se-comportar-nu-ma-abordagem-policial/>

---

A avaliação deve proporcionar um feedback de informações que possibilite acompanhar o processo de mudanças necessárias à implementação de qualquer política pública. Como este esforço ainda é algo recente nos serviços públicos brasileiros, faz-se necessário destacar alguns aspectos

- Qual a capacidade institucional para que se inicie e se mantenha uma mudança?
- Qual a capacidade do quadro de pessoal para que se inicie e se mantenha uma mudança?
- Qual é a capacidade de informação e serviços de apoio para que se inicie e se mantenha uma mudança?
- Qual é a capacidade da comunidade de aceitar e de usar serviços policiais adequados ao modelo de policiamento orientado para a solução de problemas?

A discussão desses aspectos deve preceder a determinação dos sistemas de medidas e indicadores. Somente assim, será possível delimitar se o que se quer medir é pertinente ao que se pretende avaliar na prestação do serviço policial.

## Atividade 1

### Atende ao objetivo 1

Marque as alternativas corretas e depois justifique suas respostas:

- ( ) A avaliação de desempenho tem como finalidade ser um instrumento de punição para o baixo desempenho nas organizações.
- ( ) A avaliação de desempenho pode ser realizada por meio de diversas metodologias, tais como listas de verificação (checklist); baseadas em padrões de trabalho (parâmetros); e avaliação pelos pares, subordinados e chefes imediatos.
- ( ) A satisfação no trabalho é uma variável de atitude que mostra como as pessoas se sentem em relação ao seu trabalho.
- ( ) A avaliação da gestão pública não deve levar em consideração o atendimento aos cidadãos.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta comentada

A avaliação de desempenho e de satisfação são instrumentos de gestão que, quando aplicados à gestão pública, necessitam ser adaptados aos princípios da administração pública. Neste sentido a avaliação de desempenho não deve funcionar como um instrumento de punição, mas sim como um elemento que permita monitorar a qualidade do serviço prestado, sabendo que, no caso das instituições policiais, a avaliação por pares é marcada por uma hierarquia distinta de outros serviços públicos. No caso da avaliação de satisfação, é mais comum falar-se da necessidade de atenção à qualidade do atendimento aos cidadãos, mas é necessário considerar também como os profissionais se sentem em relação ao seu próprio trabalho.

---

---

---

## Avaliação de desempenho

São muitos os conceitos de avaliação de desempenho, mas, de forma geral, para este trabalho, optamos por uma definição voltada à análise sistemática do comportamento do indivíduo na função que ocupa, tomando por referência o diagnóstico objetivo do comportamento no trabalho e sua satisfação em desempenhar sua função.

### Objetivos administrativos

- Possibilita apurar informações acerca de recompensas, progressões, promoções, demissões e rescisões,
- Permite a identificação das lacunas de formação profissional.

### Objetivos estratégicos

- Pretende motivar e orientar os avaliados para os objetivos da organização, melhorando o seu comportamento e resultados.

**Figura 6.7:** Objetivos da avaliação de desempenho.

A avaliação de desempenho está associada ao fornecimento de informações relevantes para decisões relativas à administração:

- a) de pessoas: aumento de salários, recomendações para promoções, transferências, demissões; identificação de necessidade de treinamento e desenvolvimento;
- b) feedback do desempenho: identificação de pontos fortes a serem desenvolvidos no avaliado e identificação de aspectos que estão interferindo no desempenho do empregado e definição de planos de ação.

A avaliação de desempenho é, portanto, um dos processos mais proeminentes na gestão de recursos humanos, atribuindo-se uma grande importância à medida e à avaliação do desempenho no setor público como fator essencial para a melhoria do serviço prestado e uma maior responsabilização e transparência. No entanto, é preciso lembrar que o desenvolvimento de um sistema de avaliação de desempenho nas polícias enfrenta várias restrições e limitações, na medida em que se trata de uma organização caracterizada por um elevado grau de segredos, hierarquia e disciplina (Moreira, 2011).

Nesse sentido, a avaliação de desempenho de uma polícia e, conseqüentemente, dos seus profissionais, passará pela capacidade de desenvolver a sua atividade operacional com os meios disponíveis (eficiência)

e, ao mesmo tempo, aumentar o nível de segurança da comunidade e reduzir a criminalidade no longo prazo (**eficácia**). Conclui-se, então, que a avaliação do desempenho visa desenvolver uma cultura de melhoria contínua da atuação dos indivíduos e das equipes, que deve estar refletida nos objetivos a atingir nos diferentes planos:

- operacional – como mecanismo de controle;
- estratégico – como ferramenta de gestão;
- individual – aprimoramento e desenvolvimento da carreira.



## Eficácia

A definição geral do termo corresponde a uma medida da relação entre os resultados obtidos e os objetivos pretendidos. No caso da instituição policial, é comum associar a ideia de eficácia com a de vitória, de luta contra o crime, o que não é uma aceção correta. A polícia é eficaz quando usa a força para produzir obediência, ou seja, ela está dando conta de sua missão, e o faz com o menor dano possível (material ou humano), de modo que seus resultados podem ser verificados levando-se em consideração as condições sociais, logísticas, o ambiente, a dinâmica entre os atores envolvidos.

---

A observação e análise de forma sistemática do desempenho dos indivíduos no seu trabalho deve ocorrer em conformidade aos procedimentos considerados padrão de atuação no serviço, evitando-se assim julgamentos com base em juízos de valor. Recomenda-se que o desempenho seja avaliado a partir dos seguintes componentes (Moreira, 2011):

1. proficiência nas tarefas específicas (domínio técnico);
2. proficiência nas tarefas não específicas, mas requeridas pela dinâmica organizacional;
3. proficiência na comunicação;
4. grau de empenhamento em condições adversas;

5. manutenção da disciplina pessoal;
6. facilitação do desempenho dos colegas e/ou equipe;
7. supervisão/liderança;
8. gestão/administração distintas da supervisão direta, como articulação entre os objetivos e a organização de recursos.



## Proficiência

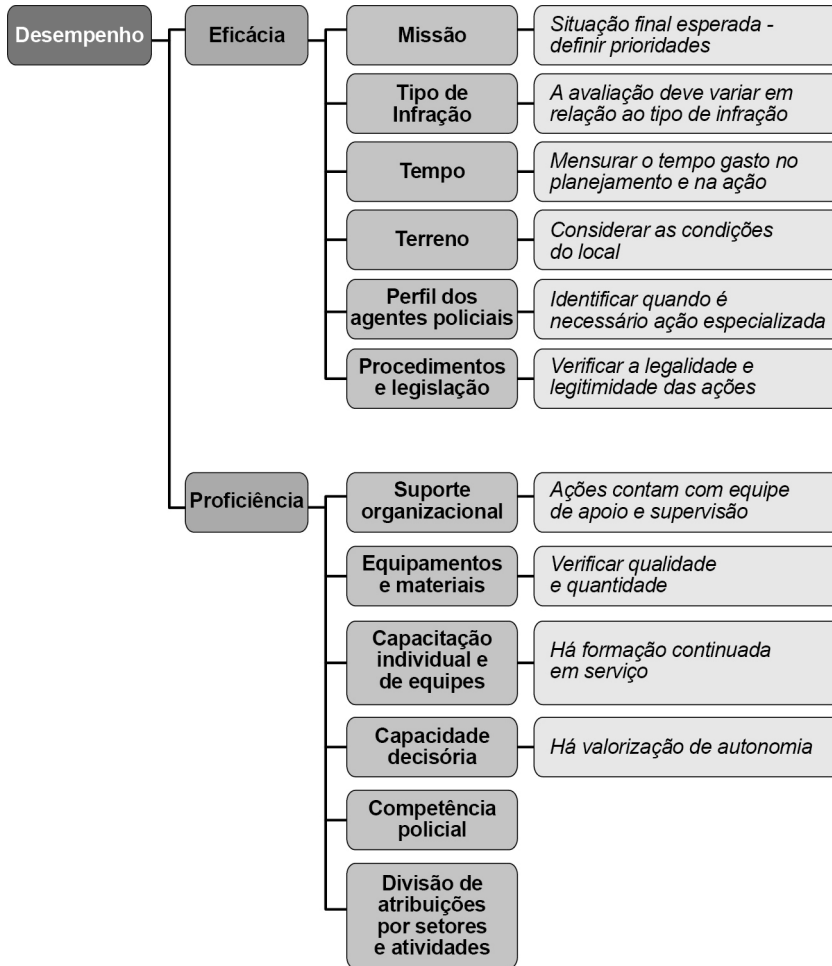
O sentido geral da palavra corresponde à ideia de uma capacidade para realizar algo, seja por conta do treinamento, seja por ter aptidão em determinada área do conhecimento ou habilidade. No caso da avaliação policial, é importante pensar que a proficiência implica também o poder decisório que a atuação policial supõe, que pode ser diferenciada em cada contexto; daí, a necessidade de construção de parâmetros para avaliação. Ressalta-se ainda que a proficiência é um meio para se alcançar a eficácia.

---

Levando-se esses aspectos em consideração, o desenvolvimento de um sistema de avaliação de desempenho voltado a acompanhar a atuação individual do servidor é tarefa complexa que exige uma série de cuidados:

- é necessário considerar o contexto em que a avaliação será realizada;
- é preciso verificar se as atribuições de cada função estão claramente definidas, em conformidade com o que é exigido para que se possa legitimar a avaliação de desempenho, evitando-se situações ambíguas e dúvidas quanto ao que é esperado de cada profissional;
- a identificação de benefícios econômico-sociais para o servidor, que poderia afetar os índices de satisfação pessoal e de produtividade;
- considerar que a maioria dos funcionários tende a associar o sucesso na carreira à progressão vertical. Consequentemente, seria importante que a progressão na carreira favorecesse a valorização do alcance de metas tangíveis e concretizáveis, possibilitando a realização individual, ou seja, a satisfação com o trabalho.





**Figura 6.8:** Variáveis observáveis na avaliação de desempenho policial.



## Avaliação de desempenho na CF

A avaliação periódica de desempenho foi inserida na Constituição Federal através da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, para dar conta do princípio da eficiência. Embora seja pouco comentada, porque muitos órgãos públicos ainda não possuam ordenamento legal para criar os procedimentos e realizar a avaliação, é considerada uma norma que afetou o instituto da estabilidade do servidor público, já que o servidor que já adquiriu a estabilidade, depois de ter passado pelo estágio

probatório, pode perdê-la, se não passar anualmente ou semestralmente por avaliação.

Essa modalidade se diferencia da avaliação especial de desempenho, que deve ser realizada após os três anos do estágio probatório.

---

## **A insatisfação no trabalho**

A importância da compreensão dos fatores que levam à insatisfação profissional está vinculada, dentre outras razões, ao bem-estar mental, à motivação e à realização profissional.

No que concerne ao conceito de satisfação profissional, optamos por problematizar as situações relacionadas ao contexto do trabalho policial.

De modo geral, a satisfação no trabalho é entendida como um conjunto de sentimentos positivos ou negativos que o indivíduo manifesta em relação às atividades que desenvolve e ao ambiente no qual elas são realizadas. Trata-se, portanto, de uma percepção que se constitui em função de aspectos objetivos e subjetivos.

A insatisfação profissional surge de uma necessidade não ser satisfeita ou de algo que contraria as expectativas dos indivíduos na organização. Assim, o trabalho pode ser tanto um fator de satisfação como de insatisfação, sendo que a última influencia a qualidade da atividade laboral. Pesquisas realizadas entre policiais em Nova York concluíram que os profissionais mais insatisfeitos eram menos propensos a expressar comprometimento para com a profissão em comparação com as motivações iniciais para ingressar na carreira.

Outro fator que afeta a satisfação do profissional é o estresse, que funciona como inibidor do potencial dos recursos humanos da instituição. O estresse no trabalho corresponde a situações nas quais o profissional vê o ambiente de trabalho como atemorizante, como algo que afeta seu crescimento pessoal e profissional ou que atinge a sua saúde física e psíquica. É preciso esclarecer que os profissionais que lidam com tarefas perigosas, tais como os policiais, demandam capacidade de reagir a situações difíceis.

O comprometimento da saúde física e mental dos profissionais está associado à carga excessiva de trabalho, à exposição constante ao es-

três e à vitimização, que resultam em efeitos na saúde física e psíquica nesse grupo de profissionais.

Ao contrário do que se costuma dizer, o gerencialismo aplicado à gestão pública pode ser considerado um fator que afeta a insatisfação do servidor. Segundo Moreira (2011), há uma desmotivação generalizada dos funcionários com o estabelecimento de metas, porque não está associada a elas uma atenção efetiva aos temas relacionados com a gestão de pessoas.

## **Atividade 2**

### *Atende ao objetivo 2*

Em pesquisas realizadas por Edinilsa Ramos de Souza e Maria Cecília de Souza Minayo, da FIOCRUZ, foi identificado que os policiais militares apresentam níveis de estresse superiores às demais categorias profissionais e que isso afeta o desempenho e a satisfação no trabalho. Segundo as pesquisadoras, os efeitos são distintos em função da patente e do gênero. Discuta o conceito de “vitimização profissional”, desenvolvido pelas pesquisadoras, relacionando-o aos efeitos do estresse na atividade policial e a insatisfação no trabalho.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta comentada**

As pesquisadoras desenvolveram vários estudos sobre o estresse entre policiais, civis e militares, no Rio de Janeiro. Elas formularam o conceito de “vitimização profissional”, que diz respeito aos agentes de segurança pública que morrem por causa e em consequência de sua missão ou sofrem ofensas físicas e emocionais no exercício de sua profissão. Elas afirmam que diversos estudos nacionais e internacionais concluem que há

situações que favorecem que os policiais sejam mais vulneráveis, tais como o treinamento para o confronto; as condições inadequadas de trabalho; a precariedade das viaturas, dos armamentos e das estratégias de ação.

Elas argumentam que os oficiais têm maior poder de decisão e, por esse motivo, as mulheres encontram maiores restrições de ascensão na Polícia Militar, evidenciando que há discriminação na distribuição de tarefas, já que o comando da PM prefere homens em funções operacionais.

No caso das praças, além do volume de trabalho e da falta de equipamentos, as autoras identificam como agravantes o medo de serem punidas por pequenos deslizes e a discriminação por causa da patente na hora da alimentação – prática comum na corporação.

São sintomas frequentes do estresse entre os policiais problemas como hipertensão, gastrite, insônia, crises alérgicas, falha de memória, dores no corpo e queda de cabelo. Outro reflexo é o isolamento da família, prática que adotam “para não descontar os problemas do trabalho”.

---

---

## Avaliação de satisfação do público

A satisfação é uma forma de avaliar a qualidade do serviço a partir da percepção do público acerca do serviço prestado, em comparação com a **expectativa** que o usuário possuía antes de usufruir do serviço.



### Expectativa

Refere-se às crenças sobre o desempenho de um serviço, ou seja, a qualidade esperada não depende de um prestador ou momentos específicos; é resultado de uma comparação entre aquilo que o público esperava e o que experimentou. A expectativa é construída a partir de algumas variáveis, tais como:

- informações prévias sobre a organização;
- propagandas;
- experiências passadas;

- comparações com os serviços de outras instituições;
  - características do próprio público (idade, renda, educação, sexo);
  - normas e padrões estabelecidos.
- 

São diversas abordagens da gestão de qualidade, que têm em comum alguns princípios, dos quais destacamos:

1. O foco no cliente: está vinculado ao pressuposto de que a competitividade, o sucesso a longo prazo e a sobrevivência de uma organização dependem da sua capacidade de satisfazer necessidades e expectativas de seus clientes. Vale ressaltar que o termo cliente inclui os chamados clientes interno, ou seja, os empregados; por isso, a preocupação com os processos internos de administração e comunicação;
2. A percepção das organizações como uma série de processos e atividades interligadas, do que resulta a necessidade de padronização para controlar a qualidade;
3. A busca constante de melhorias, o que implica distintas responsabilidades na hierarquia da instituição para dar conta desse princípio.

Como um instrumento de avaliação, as pesquisas de satisfação consistem na utilização de informações fornecidas pelos públicos-alvo para a elaboração de conhecimento sobre a prestação de serviços. Através dela, é possível verificar, por exemplo, se, na opinião dos públicos-alvo, os padrões de qualidade da prestação de serviço estão sendo cumpridos e observar os efeitos positivos ou negativos que a prestação de serviço apresenta para eles.

As pesquisas de satisfação são utilizadas também como instrumentos de monitoramento. Nesses casos, as pesquisas permitem a identificação, sob a ótica do público-alvo, de possíveis problemas na execução dos serviços, possibilitando a elaboração de uma estratégia de ação para superá-los. Sendo assim, pesquisas de satisfação podem ser utilizadas na correção dos rumos da prestação de serviços.

Pesquisas de avaliação de satisfação são também uma forma de controle social, na medida em que possibilita que os órgãos ou entidades públicas prestem contas de suas atividades e serviços e estejam em conformidade com as expectativas, preferências e opiniões dos públicos-alvo.

## Cidadão não é cliente

O conceito de administração pública deliberativa foi proposto pelo professor da Universidade de Barcelona, Joaquín Brugué, mas é pouco conhecido no Brasil. Expressa uma das demandas políticas que mais cresce nas democracias contemporâneas: a criação, pelo poder público, de mecanismos para que os cidadãos e os diferentes níveis de governo se reúnam para discutir seus problemas e propor possíveis soluções deliberativas. Tal estratégia não implica que as administrações tenham que atender a todos os pedidos, o que seria um erro para o professor, ou seja, seria submeter-se à ideia equivocada de que o cidadão é um cliente do Estado.

A proposta está baseada na ideia de que a administração deve entender que os problemas dos cidadãos são muito complexos. Assim, quando uma pessoa tem um problema, ele não é só econômico, mas social, laboral, ambiental. Para dar respostas apropriadas, a administração tem que relacionar todos esses aspectos, de modo que a deliberação deva encontrar soluções em conjunto entre os diversos serviços disponíveis.

Joaquín Brugué afirma que a administração pública deve se dirigir ao cidadão - e não ao cliente -, e recomenda que se evite uma frase que tem tido muito êxito nos últimos anos: “O cliente tem sempre razão”. Essa ideia pode servir para as relações comerciais, mas não para a relação entre o cidadão e a administração pública. A administração não poderá responder a todas as demandas ou satisfazer a todas as vontades. O governo não pode dizer, ao mesmo tempo, aos agricultores ou aos industriais que eles sempre têm razão. É preciso que a administração pública desenvolva uma política que maximize a satisfação simultânea de todos os atores diferentes. Afinal, a política é um equilíbrio de interesses, no qual é preciso explicar aos cidadãos que a sua missão não é que estejam todos felizes, mas que é preciso gerir as frustrações de uns e de outros, trabalhando pelo bem comum; daí, a importância de decisões deliberativas. A decisão do que será priorizado deve ser construída sob a forma de consenso, num dado momento, numa localidade.

Joaquín Brugué lembra que a administração é sempre um exercício de autoridade, mas que a autoridade se conquista através da transparência; é resultado da escuta das pessoas, da deliberação coletiva sobre os conflitos. A política existe porque há um conflito de interesses, que é legítimo; cabe à administração pública administrá-lo.

A proposta de Joaquin Brugué é de que uma política pública concreta deva passar por três etapas em um processo deliberativo:

- a) informar: quando a administração pública lança um processo deliberativo, tem que explicar ao cidadão que nem tudo é possível, que há limites econômicos, administrativos e políticos;
- b) escutar e organizar debates: é a fase de propiciar espaços de apresentação, de demandas, e possibilitar os mecanismos de debate para chegar a consensos, que são sempre provisórios;
- c) responder: depois de um debate, se o cidadão faz uma sugestão, a administração deve responder - “Não vou fazer tal coisa, por tais razões”. Nessa última fase, é que se dá o exercício de autoridade.

O processo acaba na aprovação de um plano de gestão que foi construído de forma deliberativa, mas que depende desse processo final de tomada de decisão.

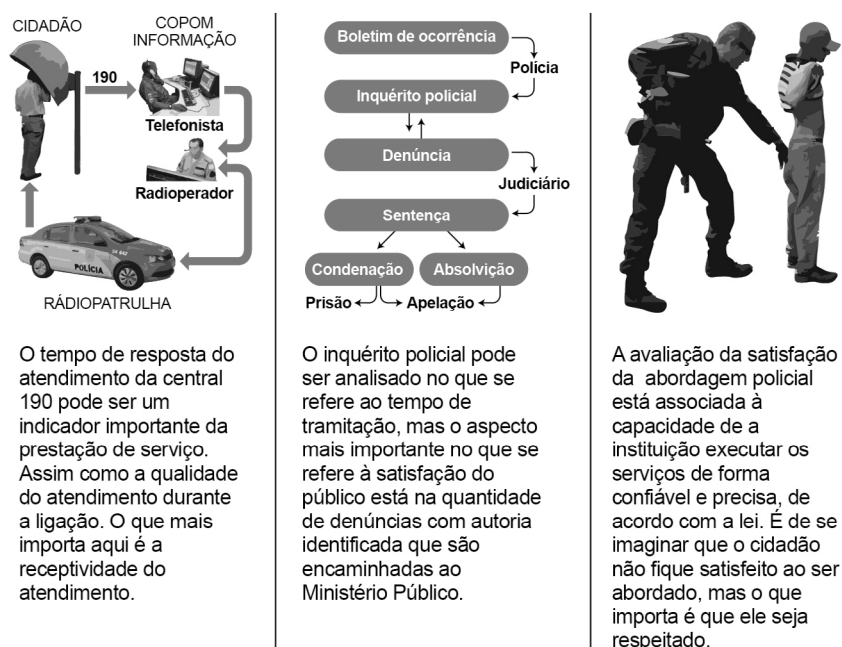


Para conhecer mais sobre o que é a administração pública deliberativa, leia a transcrição do curso promovido pelo Instituto Municipal de Administração Pública de Curitiba: [http://www.imap.curitiba.pr.gov.br/?page\\_id=6039](http://www.imap.curitiba.pr.gov.br/?page_id=6039), acesso em 14/7/2015.

---

Conclui-se que as pesquisas de satisfação possibilitam combinar dois princípios que orientam as reformas gerenciais da administração pública: os elementos de eficiência e eficácia das ações da administração pública com valores democráticos de participação dos cidadãos e controle social.

Os indicadores mais adequados para mensurar a qualidade de um serviço sempre serão muito específicos ao tipo de serviço que está sendo prestado. Como exemplo, vejamos a **Figura 6.9**.



**Figura 6.9:** Exemplos de situações que podem ser objetos de avaliação de satisfação por parte do usuário.



## Carta de Serviços da Polícia Federal

Na página da Polícia Federal, há um formulário de avaliação dos serviços prestados pela instituição para que seja preenchido pela população.

O foco está em alguns dos serviços prestados: armas; certidão de antecedentes criminais; imigração; produtos químicos; segurança privada. Esses são os serviços definidos da Carta de Serviços da PF, publicada em 2010, no âmbito do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública.

Não aparece a opção do passaporte, que é um serviço bastante utilizado na Polícia Federal.

Com relação ao atendimento, os itens avaliados são o acesso às informações sobre o serviço (documentação, requisitos, prazos, etc.); horário de atendimento; cortesia e educação dos atendentes;



tempo de espera para ser atendido; prazo para conclusão do serviço; localização da unidade da PF ou do posto de atendimento; instalações físicas; conservação e limpeza do local.

<http://www.dpf.gov.br/pesquisa-de-opiniao/>

---

A perspectiva do público-alvo de uma dada política é o aspecto mais importante na prestação de serviços públicos, já que a eficácia das políticas públicas remete a uma questão fundamental, que é o bem-estar e a satisfação dos destinatários. Um cliente pode ou não se manter fiel a uma empresa, mas o usuário de um serviço público insatisfeito continuará utilizando os serviços dessa organização. Por este motivo, as dimensões a serem observadas pelo público devem ser:

- a) aspectos tangíveis: correspondem à avaliação das instalações e materiais usados durante o fornecimento do serviço (instalações, limpeza e conservação dos equipamentos, aparência do pessoal, materiais usados, etc.);
- b) confiabilidade: é a capacidade da instituição executar os serviços de forma confiável e precisa, tal como estabelecido em lei ou prometido pelas políticas públicas;
- c) receptividade: corresponde ao interesse e a vontade do servidor público em atender ao público;
- d) garantia: competência e civilidade dos servidores e sua capacidade de inspirar confiança no público;
- e) empatia: refere-se ao cuidado e atenção individualizados dos funcionários ao público, em especial, na forma de comunicar-se e na compreensão das necessidades do usuário.



## **Diferença entre padrão de qualidade e pesquisa de satisfação**

É importante diferenciar o que é chamado de “padrões de qualidade do serviço público” das “pesquisas de satisfação”. Os primeiros são indicadores objetivos selecionados por cada organização

para monitorar os seus procedimentos na prestação de serviço, tais como, tempo de espera para atendimento, estabelecimento de prazos para as etapas do serviço, formas de atendimento, etc. Já os padrões de qualidade representam o compromisso da organização com seus públicos-alvo, que indica em que medida ela deve ser cobrada em relação aos padrões de qualidade, como, por exemplo, a existência de comunicados: “o tempo de espera não pode exceder a 30 minutos”. Deve ficar claro que ambos fazem parte de uma estratégia integrada de comunicação com o público-alvo.

Assim, os padrões de qualidade possibilitam informar o modo pelo qual a instituição se propõe a prestar seus serviços e a pesquisa de satisfação contrapondo como os públicos avaliam os serviços efetivamente prestados.

Vale lembrar que a implementação de ambos está associada à “Carta de Serviços ao Cidadão”, que foi instituída pelo Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, com o objetivo de simplificar o atendimento prestado ao cidadão, bem como incorporar paradigmas e métodos participativos de controle de resultados, sobretudo para a fixação de padrões de desempenho institucional.

## Avaliação de Conselhos Comunitários de Segurança



**Figura 6.10:** Reunião do Conselho Comunitário de Segurança Pública de Japeri.  
Fonte: <https://flic.kr/p/rG63wq> - Secretaria de Comunicação (Prefeitura de Japeri).

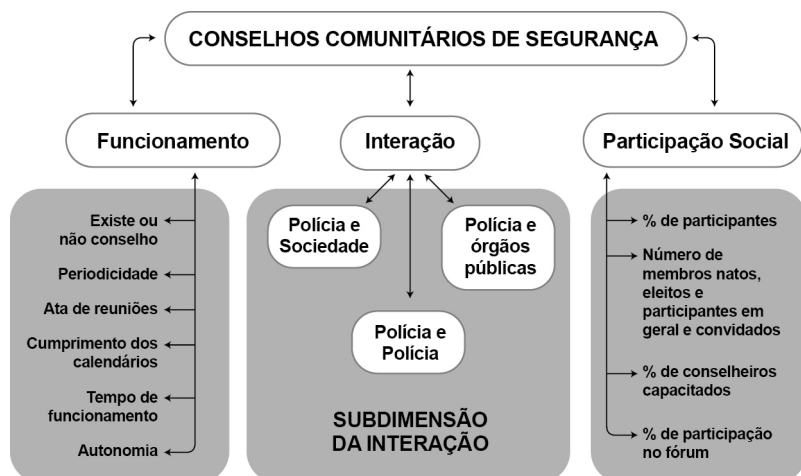
Os Conselhos Comunitários de Segurança (CCS), no Rio de Janeiro, são canais de participação popular de caráter consultivo, organizados por uma diretoria eleita, que discutem e cobram soluções para os problemas relativos à segurança da sua área. Aos policiais cabe o papel de prestar contas e responder às demandas. O CCS é um fórum marcado por relações formalizadas, ou seja, é regulado por uma legislação específica, com objetivos, funções e procedimentos razoavelmente definidos, além de possuir um caráter permanente ou estável.

Os CCS foram criados formalmente pelo artigo 182, § 2o, da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, de 05 de outubro de 1989, mas sua implantação se deu somente a partir de 1999, por iniciativa da Secretaria de Estado de Segurança Pública, tendo sido reestruturado em 2005 (Teixeira, 2006), como parte de uma política de aproximação entre sociedade civil e o Estado para a melhoria da segurança pública.

Além da diretriz da participação democrática, o projeto abrangia uma perspectiva gerencial, baseada nas seguintes premissas: a descentralização das decisões, o controle de resultados, e não de procedimentos, a competição administrada e o controle social direto (Garotinho e Soares, 1998; Garotinho e Silva 2000; Garotinho e Silva 2002).

A proposta de avaliação dos Conselhos Comunitários de Segurança (CCS) está associada à percepção do público acerca das políticas de segurança, já que ele deveria promover a interação entre a sociedade, as polícias e diversas instituições públicas e privadas, buscando a solução de problemas referentes à segurança pública numa determinada localidade. Ela foi elaborada a partir da experiência no acompanhamento das reuniões dos Conselhos Comunitários (Miranda, 2008 b).

Partiu-se da identificação de três dimensões importantes para que um Conselho possa ser implantado, permitindo a participação social e viabilizando seu funcionamento (**Figura 6.11**).



**Figura 6.11:** Dimensões do funcionamento dos Conselhos Comunitários de Segurança.

A identificação das dimensões (funcionamento, interação e participação social) e subdimensões da interação (polícia e sociedade, polícia e polícia, polícia e órgãos públicos) têm o objetivo de descrever sinteticamente o que é um CCS. A partir desta descrição, torna-se possível identificar critérios objetivos e subjetivos que integrarão o sistema de avaliação do CCS.

Na **Figura 6.11**, observa-se que a dimensão funcionamento pretende identificar se de fato o CCS existe e como é a sua dinâmica, ou seja, se as reuniões têm apenas um caráter mais formal ou se são reuniões de trabalho, se há autonomia dos atores, se há uma pauta com as demandas e se ela é executada.

Na dimensão “participação social” (**Figura 6.11**), busca-se identificar se há diversidade na composição dos conselhos e se há mecanismos de estímulo à renovação dos grupos, bem como de inclusão social.

Já na dimensão “interação”, busca-se analisar como se dá a relação entre os diferentes atores que participam do CCS (**Figura 6.12**).



**Figura 6.12:** Subdimensão da Interação.

Embora seja necessário realizar a quantificação desses encontros, o principal objetivo de coletar informações estatísticas não é para estabelecer um *ranking* de conselhos, mas sim utilizar a informação quantitativa para discutir a validade do CCS como um fórum de debates entre atores diferentes. Por exemplo, uma reunião que só tenha representantes de um segmento social, seja ele qual for, não pode ser considerada representativa dos problemas de uma determinada região. E é sabido que, muitas vezes, há um direcionamento da atenção dos policiais para a interação prioritária, com representantes de segmentos comerciais/empresariais. É conhecida também a quase total ausência de espaço para a participação de grupos minoritários e de outros órgãos do poder público (MIRANDA, 2007).

A proposta de construção de uma avaliação dos CCS permite estimular a realização de pesquisas empíricas sobre os conselhos. A falta destas pesquisas tem prejudicado a verificação de qual tem sido a efetiva capacidade dos conselhos de reduzir as desigualdades políticas. Dito de outra forma, é preciso analisar se o CCS, de fato, tem provocado um avanço qualitativo para a democracia na segurança pública (KERSTENETZKY, 2003).

Há ainda outra questão relevante: as pesquisas sobre a participação da sociedade civil brasileira em outros espaços públicos têm demonstrado que o processo de construção democrática não é linear, e sim

contraditório, setorial e fragmentado (Dagnino, 2002). Neste sentido, a avaliação de um conselho pode ser realizada para acompanhar:

- a qualidade das reuniões;
- os seus resultados concretos;
- a frequência das reuniões;
- o número de participantes;
- a representatividade das lideranças, mas principalmente para reconhecer os limites e as potencialidades dos CCS.
- Assim, a proposta de avaliação apresentada na **Tabela 6.1** busca resumir um grande universo de informações provenientes das reuniões mensais. Organizar as informações é fundamental para se estabelecer uma troca recíproca entre os membros da sociedade e os representantes da administração pública. Outra vantagem é a possibilidade de estimular o desenvolvimento de uma redefinição do papel da polícia no Brasil, introduzindo a noção de serviço público voltado ao atendimento ao cidadão, e não ao Estado (CERQUEIRA, 1999).

**Tabela 6.1:** Avaliação do Conselho Comunitário de Segurança.

QUESITO	AVALIAÇÃO	FORMA	DIFICULDADES
<b>Interação Comunitária</b>			
<b>Desenvolvimento de Atividades Comunitárias</b>			
<b>Reuniões Comunitárias</b>			
Qualidade das reuniões	Conceito	Questionário aplicado aos líderes comunitários participantes e aos policiais envolvidos. Análise das Atas das reuniões. Realização de grupo focal.	Custo da aplicação dos questionários; Acesso às Atas das reuniões; Custo da aplicação do grupo focal.
Resultados concretos das reuniões	Conceito	Questionário aplicado aos líderes comunitários participantes e aos policiais envolvidos. Análise das Atas das reuniões. Realização de grupo focal.	Custo da aplicação dos questionários; Acesso às Atas das reuniões; Custo da aplicação do grupo focal.
Frequência da realização das reuniões	Numérica	Tabulação do quantitativo de reuniões efetuadas através da análise das Atas das reuniões.	Acesso aos relatórios e Atas das reuniões.
Número de Participantes das Reuniões	Numérica	Tabulação do quantitativo de participantes através da análise das Atas das reuniões.	Acesso aos relatórios e Atas das reuniões.
Representatividade dos líderes comunitários em relação a população da área avaliada	Conceito / Numérica	Análise das Atas das reuniões.	Acesso aos relatórios e Atas das reuniões.

A avaliação da qualidade das reuniões, de seus resultados e da representatividade das lideranças pressupõe o uso do método empírico para que se tenha acesso às representações dos grupos envolvidos (Tabela 6.1). Apenas a partir desta metodologia, é que se pode identificar como as relações que se estabelecem entre os diferentes grupos participantes dos conselhos ocorrem, se são tensas, como se manifestam os conflitos, se crescem ou reduzem na medida em que as decisões são compartilhadas entre as partes envolvidas. A importância do método empírico é a de colocar o pesquisador em interação direta com os outros sujeitos, de modo a descrever, de modo ímpar, os significados de suas ações.

A periodicidade das reuniões deve ser adequada ao calendário dos encontros e à disponibilidade de recursos, tendo em vista que o trabalho deveria ser feito por pesquisadores independentes.

A operacionalização dos quesitos (**Tabela 6.1**) em conceitos ou índices representa um primeiro passo no processo de análise do impacto do CCS na relação entre polícia e sociedade. O aprofundamento posterior da análise dessas informações referentes ao CCS permite a construção de indicadores objetivos e subjetivos relativos ao policiamento comunitário (**Figura 6.13**).

Objetivos	Subjetivos
Reuniões com comunidades e lideranças	Disposição para interagir com os cidadãos
Efetivo policial em policiamento ostensivo	Percepção dos policiais acerca da sua imagem pública
Atendimento especializado às vítimas	Conhecimento dos policiais acerca dos problemas do local onde atua
Atendimento às demandas locais	Redução do sentimento de insegurança
Ações integradas com outros órgãos	Aumento da satisfação com o serviço policial

**Figura 6.13:** Indicadores do trabalho policial adequados ao policiamento comunitário.

Os indicadores propostos correspondem a medidas construídas a partir da avaliação dos indivíduos, e não apenas com base em dados oficiais. Esta abordagem “proporciona subsídios para correção e melhoria do processo de implementação dos programas, além de dar indícios da efetividade social dos mesmos, especialmente daqueles difíceis de mensurar em escala quantitativa” (JANNUZZI e PATARRA, 2006, 28).

O papel da avaliação proposta é contribuir para a reflexão sobre os processos sociais, de modo que os planejadores, gestores, agentes de intervenção e demais atores atuem dialogicamente no enfrentamento das desigualdades.

Portanto, a avaliação do CCS deve buscar descrever as contradições desse fórum, onde se confrontam ideias, para que se observe se as discussões, os encaminhamentos e as deliberações representam a construção de uma cultura mais democrática. Somente assim, a composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos, poderá transformar os conselhos em instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos. Isso posto, os conselhos poderão funcionar como canais importantes de participação coletiva se possibilitar a criação de uma cultura política de inclusão, valorizando positivamente as relações políticas entre os agentes do Estado e



os cidadãos, de modo a garantir a participação de todos na formulação e gestão das políticas públicas de segurança.



## **Avaliação da Qualidade da Gestão Pública**

A avaliação da Qualidade da Gestão Pública foi o tema do Programa Gestão em Foco, produzido pela TV Câmara do município de São José, em Santa Catarina.

O programa está dividido em 4 partes:

1<sup>a</sup>pt Gestão em Foco

<https://youtu.be/xy0-LuivFnI>

2<sup>a</sup>pt Gestão em Foco

[https://youtu.be/ij9u1c2P\\_\\_0](https://youtu.be/ij9u1c2P__0)

3<sup>a</sup>pt Gestão em Foco

<https://youtu.be/fBKdH1xVxtA>

4<sup>a</sup>pt Gestão em Foco

<https://youtu.be/1rhvIssLM5M>

### **Atividade 3**

#### ***Atende ao objetivo 3***

De acordo com pesquisas feitas por Claudio Beato, a desconfiança da população nas instituições policiais é recorrente nos países da América Latina, especialmente naqueles que tiveram um passado de autoritarismo e ditadura militar. Segundo ele, no Brasil, a proporção de pessoas que têm mais medo da polícia do que de bandidos chega a 56%; na Argentina, essa proporção atinge 19,3% da população, sendo maior entre os adolescentes (37%), e 26% concordam que os policiais estão entre os mais delinquentes.

Pesquisas sobre a confiança nas instituições do sistema de justiça criminal, que incluem a polícia, partem do pressuposto que sempre haverá um grupo com baixa confiança na instituição. Isso ocorre porque elas lidam diretamente com partes em conflito, como, por exemplo, a vítima e o suspeito, o que pode prejudicar seus níveis ao serem comparadas com outras instituições. Entretanto, isso não impede que alguns países, tal como o Canadá, por exemplo, dentre as instituições do sistema de justiça, a polícia seja a que recebe maior nível de confiança e é tida como a maior aliada da população, especialmente no combate ao crime. Esse alto índice é atribuído ao cumprimento padronizado dos procedimentos e à forte regulação pelas cortes e constituições. Outro país que tem alto nível de confiança policial é a Finlândia, o que é explicado pela eficiência do trabalho policial, pela proximidade da polícia à comunidade e pela qualidade do serviço prestado.

No caso brasileiro, a relação entre polícia e sociedade é de baixa confiabilidade. Isso é explicado, dentre outros fatores, pela reminiscência de modelos de atuação oriundos do regime militar, em especial, a desigualdade de tratamento entre os cidadãos, segundo o qual o predomínio de práticas repressivas ocorre sobre a população mais pobre.

Comente que fatores podem explicar esse cenário, baseado nos parâmetros vistos na aula de hoje.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### ***Resposta comentada***

Estudos sobre a polícia no mundo todo afirmam que a confiança é um aspecto importante para entender a avaliação do desempenho porque a falta de confiança afeta a eficiência da instituição policial, principalmente daquelas que lidam com investigação e controle do crime. Sem a cooperação dos indivíduos na apresentação de queixas e testemunhos, o trabalho fica comprometido. É um padrão internacional que a cooperação da população vai variar de acordo com o grau de legitimidade que

a instituição possui. Quando o nível de confiança for baixo, há maior tendência de que as comunidades percebam as ações da polícia como ilegítimas e não se apresentem para denunciar ou testemunhar.

Podemos afirmar, portanto, que a confiança nas instituições policiais é fundamental em países democráticos. Em sociedades de tradições autoritárias, a presença de práticas abusivas da polícia com os cidadãos tem como resultado uma tendência maior da população em se recusar a cumprir a lei.

---

---

## **Conclusão**

Como vimos nesta aula, a resposta para a pergunta como medir o que a polícia faz não é uma atividade simples. Segundo Muniz e Proença Junior (2007), é um erro corporativo reduzir o trabalho policial aos resultados de ações operacionais, aos números de bens e pessoas apreendidas, ou mesmo a uma proporção demográfica entre o efetivo policial e os moradores de uma região.

A criação de qualquer indicador para as medidas de desempenho, bem como de satisfação do usuário, pressupõe o estabelecimento de referências conceituais acerca dos fenômenos sobre os quais as polícias atuam, bem como sobre os limites legais estabelecidos de uso da força. Dito de outro modo, a intervenção policial se dirige aos conflitos interpessoais, aos atos e comportamentos individuais impróprios ou ilegais, mas que deve ocorrer em conformidade com a legalidade e a legitimidade social das ações.

Quando uma polícia desfruta de razoável credibilidade, suas ações resultam em confiança e adesão social, porque possuem um caráter pedagógico. Quando a polícia perde credibilidade, todas as suas ações ficam sob suspeição. Consequentemente, aumenta a resistência à ação policial, o que tem por resultado o incremento de ações repressivas pela instituição. Tal cenário se constitui num ciclo de atitudes intolerantes e discriminatórias entre população e polícia.

É preciso compreender que as avaliações de desempenho e satisfação não devem ser usadas como instrumento político de defesa de uma ação, seja ela policial ou governamental. Ela deve funcionar para a

compreensão e acompanhamento de cada organização policial. Isso significa dizer que os métodos podem variar conforme a unidade e a organização, o que resultará em diferentes modelos de responsabilização e prestação de contas. Somente assim, a avaliação de desempenho e de satisfação do público funcionaria como ferramenta de gestão.

## Resumo

Esta aula pretendeu apresentar os tipos de avaliação da prestação de serviço policial com foco no desempenho, que corresponde ao reconhecimento de situações com as quais os policiais lidam cotidianamente, ou o resultado desse trabalho, que afeta diretamente a satisfação do público. É preciso lembrar que ambas trazem implícito o planejamento e a execução do trabalho policial.

Os conceitos de eficácia e proficiência visam caracterizar o desempenho policial a partir de cenários ideais possíveis:

1. o melhor: obtenção de resultado esperado sem mortos ou feridos, sem danos materiais, de forma legal e legítima;
2. o pior: a ação policial se dá por meio de ações ilegais e ilegítimas, com baixas de policiais, civis e infratores, verificando-se danos materiais.

As medidas de desempenho correspondem à definição de parâmetros que determinam o que é importante avaliar em cada organização e unidade policiais. No caso da eficácia, deve-se focar à missão e os resultados alcançados. Já a proficiência corresponde à avaliação da qualidade do planejamento e execução de ações policiais. E a satisfação diz respeito às percepções do público acerca do serviço policial prestado, que deve ter como objetivo não apenas saber se a população gosta ou não da polícia, mas se a instituição policial teve sua credibilidade afetada, positiva ou negativamente, a partir de suas ações. São essas dimensões que fazem com que a avaliação se constitua como uma ferramenta de gestão.

## Leituras recomendadas

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Experiências de avaliação de desempenho na Administração Pública Federal*. Brasília: ENAP, 2000. (Cadernos ENAP, nº. 19). Disponível em [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:R\\_gCFyiSGMsJ:www.ena.gov.br/index.php%3Foption%3Dcom\\_docman%26task%3Ddoc\\_download%26gid%3D1580+%&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:R_gCFyiSGMsJ:www.ena.gov.br/index.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D1580+%&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=br), acesso em 09/08/2015.

MUNIZ, Jacqueline e PROENÇA JUNIOR, Domício. Bases conceituais de métricas e padrões de medida de desempenho policial. In: Caruso, H; Muniz, J. e Blanco, A. C. C. (orgs.) *Polícia, Estado e Sociedade: práticas e saberes latino-americanos*. Rio de Janeiro: Publit, 2007. Disponível em [http://www.pm.al.gov.br/intra/downloads/bc\\_policial/pol\\_02.pdf](http://www.pm.al.gov.br/intra/downloads/bc_policial/pol_02.pdf), acesso em 15/8/2015.



# Aula 7

Análise criminal e metodologia  
de solução de problemas

*Ana Paula Mendes de Miranda*

## **Meta**

Demonstrar de que forma a análise criminal pode ser apropriada como uma ferramenta para a gestão da segurança pública.

## **Objetivo**

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. distinguir as estratégias tradicionais de policiamento daquelas feitas com base na análise criminal e suas modalidades.



## Introdução

Quando se conversa com policiais e guardas municipais sobre o cotidiano do trabalho, é comum escutar a expressão “cada caso é um caso”, que representa uma forma tradicional de pensar os eventos criminais como fatos isolados. Isso acontece porque a dinâmica do trabalho de rua e sua articulação com o sistema de justiça criminal estão marcadas pela busca da identificação de culpados e pela persecução penal.



Staff Sgt. Ashely Moreno

**Figura 7.1:** As instituições se preocupam mais com a prisão de infratores do que com a dinâmica dos eventos criminais e a administração dos conflitos.

Fonte: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:An\\_Afghan\\_National\\_Police\\_\(ANP\)\\_recruit\\_handcuffs\\_another\\_recruit\\_during\\_detainee\\_operations\\_training\\_at\\_Camp\\_Nathan\\_Smith\\_in\\_Kandahar,\\_Afghanistan,\\_May\\_9,\\_2010\\_100509-F-KR546-003.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:An_Afghan_National_Police_(ANP)_recruit_handcuffs_another_recruit_during_detainee_operations_training_at_Camp_Nathan_Smith_in_Kandahar,_Afghanistan,_May_9,_2010_100509-F-KR546-003.jpg).

O foco do trabalho de policiamento acaba se restringindo ao estabelecimento da materialidade do fato criminoso, a busca de sua autoria e das circunstâncias de sua realização. Geralmente, não há espaço para se discutir o fenômeno criminal de forma contextualizada, buscando-se pensar em suas causas específicas, tal como proposto pela Análise Criminal definida

como um conjunto de processos sistemáticos direcionados para o provimento de informação oportuna e pertinente sobre os padrões do crime e suas correlações de tendências, de modo a apoiar as áreas operacional e administrativa no planejamento e distribuição de recursos para prevenção e supressão de atividades criminais (PINTO; RIBEIRO, 2008, p. 10).

Pode-se afirmar que a Análise Criminal representa outro paradigma para o trabalho policial, que busca, como resultados tangíveis,

- a) a redução do crime e da vitimização;
- b) o uso de metodologias científicas;
- c) a adoção de uma perspectiva multidisciplinar.

Apesar de ser utilizada há décadas por policiais dos Estados Unidos e da Europa, principalmente da Inglaterra, a Análise Criminal ainda é considerada uma novidade no Brasil. Isso acontece principalmente porque apenas recentemente começou-se a falar, em nosso país, sobre a organização de bancos de dados na área da segurança pública, como já vimos em aulas anteriores.



Danteig

**Figura 7.2:** A organização de bancos de dados na área de segurança pública é fundamental para um trabalho adequado de Análise de Dados.

Fonte: <http://www.freestockphotos.biz/stockphoto/15978>.

De modo geral, considera-se que, para a Análise Criminal funcionar, são requisitos:

- um banco de dados de qualidade;
- computadores e programas apropriados;
- divulgação dos resultados do trabalho, que pode ser feita através de reuniões entre os profissionais de segurança, com a população, com outros agentes públicos e com os meios de comunicação.

Isso significa que a base do trabalho do analista é a *informação*, que deve ser recebida e armazenada adequadamente, a fim de que seja estudada e retorne à instituição policial e à sociedade. Sem isso, não é possível falar em Análise Criminal que, a propósito, pode ser dividida em três tipos principais:



**Figura 7.3:** Os tipos de Análise Criminal.

É preciso esclarecer que, apesar do nome, a Análise Criminal não está voltada apenas aos crimes, podendo também ser aplicada aos problemas referentes à ordem pública e aos conflitos interpessoais, que são demandas constantes no campo da segurança pública. Trata-se de uma incorporação de outros métodos de trabalho, que requer uma nova compreensão do papel da polícia e do público a quem ela deve atender. Para isso, é essencial reconhecer que a função da polícia não é tão simples como, por vezes, ela é retratada, ou seja, como a instituição responsável pela aplicação da lei. Tal função é muito complexa, pois lida com uma ampla gama de comportamentos, problemas bastante diferentes e uma infindável variedade de incidentes (CLARKE; ECK, 2005).

## Metodologias de solução de problemas

Foi na década de 1970 que surgiu uma grande quantidade de pesquisas acerca da reforma da polícia nos Estados Unidos e no Canadá. Essas pesquisas se deram em consequência da repressão policial aos distúrbios civis na década de 1960 e tinham como foco a discussão de um paradigma que revelasse outro modo de fazer o policiamento; tal paradigma pode ser sistematizado em três correntes (ROSENBAUM, 2002):

### a) Policiamento comunitário (*community policing*)

Corresponde a um variado conjunto de programas, que têm em comum os seguintes princípios:

- definição mais ampla do trabalho de polícia;
- redirecionamento do trabalho policial, com atenção aos crimes de menor potencial ofensivo e às desordens;
- reconhecimento de que a sociedade desenvolve um papel fundamental na solução dos problemas;
- necessidade de reestruturação das polícias.

### b) Policiamento orientado para solução de problemas (*problem-oriented policing*)

Também é associado a várias experiências que buscam desenvolver e avaliar estratégias para que o policiamento comunitário afete as operações cotidianas das polícias (BRODEUR, 2002). A principal referência neste tema é Herman Goldstein (2003), que, ao criar o policiamento orientado para a resolução de problemas, teve como objetivo resolver os conflitos organizacionais e operacionais das polícias. Estas, por estarem organizadas de forma análoga às forças militarizadas, nos EUA, apresentavam muitas formalidades e rigidez, quando deveriam ter mais flexibilidade e poder de decisão por parte das camadas mais baixas da organização. Para ele, a polícia deveria se dedicar a administrar os problemas com os quais deve lidar, e não ficar presa a ritos burocráticos. Tais problemas correspondem às situações que os cidadãos consideram responsabilidade da polícia, como os roubos, a violência doméstica, os distúrbios, enfim, todos os eventos que causam insegurança à população.

### c) Policiamento orientado à inteligência (*intelligence-led policing*)

Corresponde a um modelo de policiamento orientado por informações, que pressupõe a capacidade das organizações de interpretar o ambiente no qual o crime ocorre e tomar decisões. A base desse trabalho

é a obtenção de informação, a análise de dados e a geração de inteligência, objetivando a redução de crimes. Pressupõe uma política de segurança que valorize um modelo de gestão da informação, ou seja, que incorpore a utilização de estatísticas criminais para o planejamento da ação policial.

Em comum, essas três correntes apresentam alguns princípios que implicam transformações expressivas para as instituições policiais. Dentre eles, destacamos:

- a descentralização dos níveis hierárquicos;
- a atenção da polícia às demandas do público na definição de prioridades e táticas;
- a reorientação do patrulhamento, com foco na resolução de problemas e demandas do público.

**Quadro 7.1:** Vertentes estratégicas da atuação policial para o enfrentamento da criminalidade.

	Dificuldade de implementação	Recursos humanos	Recursos tecnológicos	Custos públicos	Aplicação geográfica	Resultados da prevenção criminal	Tipo de informação	Tipo de atuação
Policiamento comunitário	Baixo	Elevado	Baixo	Elevado	Baixo	Baixo	Retrospectiva	Preventiva
Policiamento orientado à solução de problemas	Médio	Elevado	Médio	Elevado	Médio	Médio	Retrospectiva	Repressiva
Policiamento orientado à inteligência	Elevado	Baixo	Elevado	Médio	Elevado	Elevado	Prospec-tiva	Preventiva e Repres-siva

Fonte: JOÃO, 2009, p. 36.

A avaliação desses modelos de policiamento, desenvolvida por João (2009) e demonstrada no **Quadro 7.1**, quando aplicada ao contexto da Polícia de Segurança Pública, em Portugal, levou-o a considerar as possibilidades e os limites dos mesmos.

Nota-se que todos os modelos têm em comum a utilização de sistemas de tecnologias da informação, com a finalidade de prevenir, reprimir e resolver crimes. A diversidade desses sistemas pode ser encontrada nos múltiplos *softwares* disponíveis para tratamento de estatísticas, na utilização de monitoramento digital e interceptação telefônica, na

incorporação de sistemas de informação geográfica para o campo da segurança etc. Em todos eles, a informação é um elemento central, daí a necessidade de transformação, nas instituições policiais, dos procedimentos de produção e análise dessas informações.

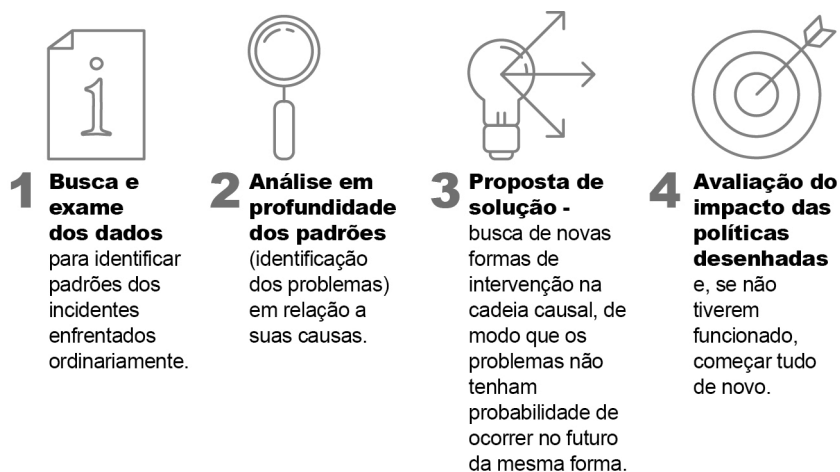
## Identificação de problemas

Existem diversas metodologias voltadas à identificação de problemas, das quais se podem destacar as seguintes premissas básicas:

1. a identificação de problemas locais;
2. a divisão de responsabilidades entre instituições policiais e demais órgãos públicos;
3. o acompanhamento das ações.

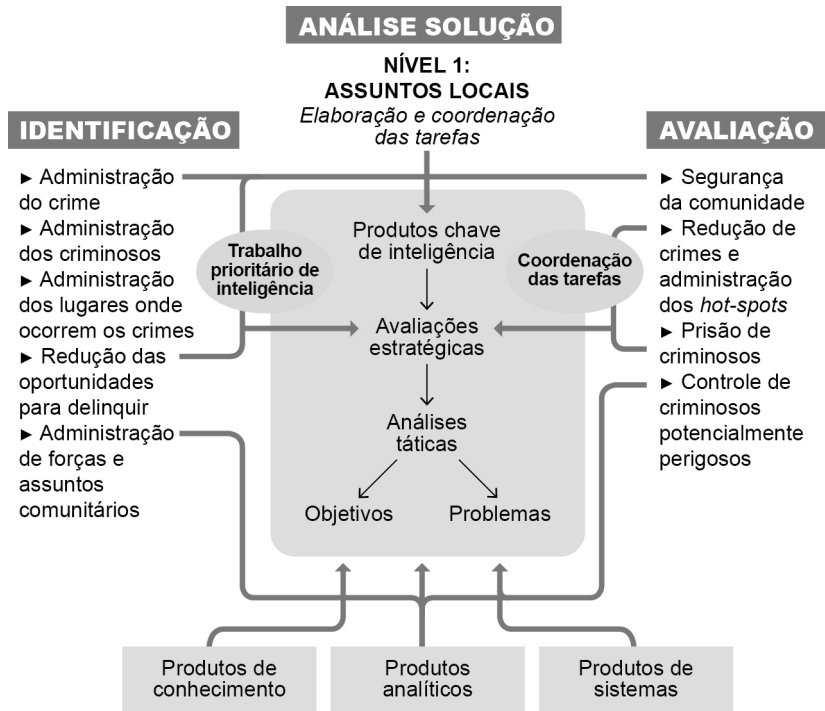
Herman Goldstein propôs que as políticas de segurança assumissem o papel de protagonistas, para que fossem mudadas as condições que favorecem os problemas repetitivos de delinquência e criminalidade e não apenas respondessem quando da ocorrência dos crimes. Assim, ele propôs que a polícia trabalhasse para solucionar problemas agindo em duas dimensões, que passamos a definir na sequência.

No *plano macro* (**Figura 7.4**), objetiva-se pensar o problema em uma perspectiva que possibilite a definição das estratégias.



**Figura 7.4:** O processo de identificação de problemas – plano macro.

No *plano local* (Figura 7.5), pretende-se tomar por base as avaliações estratégicas para a definição das táticas. Com base nisso, será possível construir um passo a passo de identificação dos problemas, como veremos adiante.



**Figura 7.5:** O processo de identificação de problemas – plano local.

A identificação de problemas passa, primeiramente, por uma mudança no modo de lidar com o fenômeno criminal. O primeiro passo é reconhecer que a definição legal dos crimes, por ser muito ampla, não ajuda. Por exemplo, o roubo está definido no art. 157 do Código Penal como “subtrair coisa móvel alheia, para si ou para outrem, mediante grave ameaça ou violência à pessoa, ou depois de havê-la, por qualquer meio, reduzido à impossibilidade de resistência”. A definição não permite saber o que foi roubado, nem em que condições, tampouco quais os desdobramentos desse evento.

Para a Análise Criminal, utilizando-se da metodologia de solução de problemas, um registro policial deveria propiciar a identificação de detalhes sobre o evento, sobre os envolvidos e sobre o local do fato. Vejamos o caso da categoria “Roubo de automóveis”, presente na classificação policial, que poderia ser um caso interessante de análise caso o registro policial possibilitasse compreender as seguintes situações:

- Houve roubo de objetos deixados no interior do veículo?
- Houve roubo de partes ou acessórios do veículo?
- O roubo do veículo foi para transporte de drogas e/ou de criminosos?
- O roubo do veículo foi para diversão?
- O roubo foi motivado para que o veículo fosse usado no cometimento de outro crime?
- O roubo foi motivado para posterior revenda ou desmonte?
- Quantas ocorrências foram registradas ao longo do tempo (antes e/ou depois) do evento analisado?
- Que outras variáveis podem ser identificadas em eventos semelhantes ao analisado (dia da semana, hora, local, tipo de vítima, tipo de veículo)?

As respostas a essas questões pressupõem que a instituição policial realize a investigação dos eventos e que a população preste depoimento, o que, por sua vez, está diretamente relacionado ao nível de confiabilidade da instituição. Uma polícia desacreditada dificilmente motiva a população a denunciar ou a prestar depoimentos.

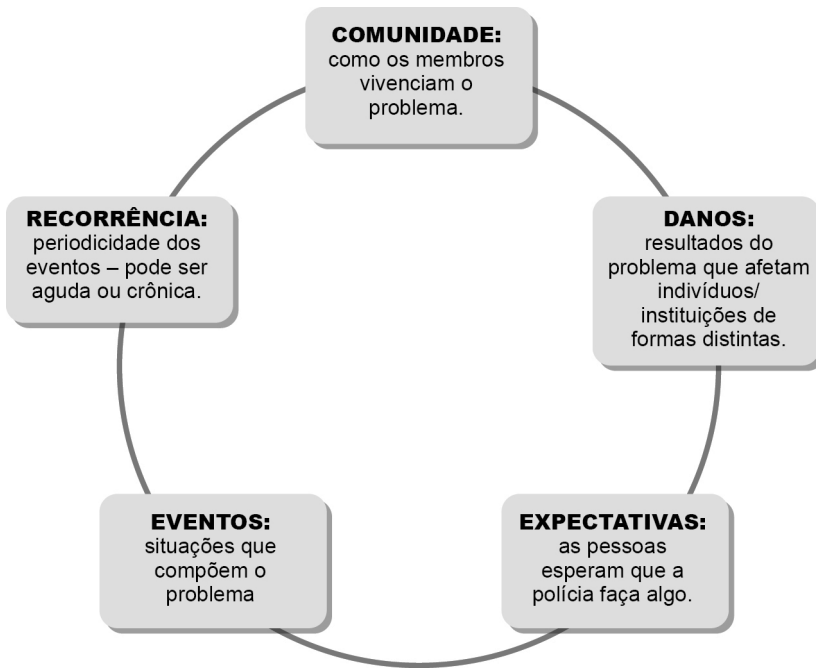
Essas situações representam algumas possibilidades vinculadas à análise do roubo de veículo, que devem se direcionar a outros tipos de eventos delituosos não necessariamente relacionados ao fato e que, por isso, poderiam ser analisados em separado. Porém, ao serem associadas, tais situações ajudam a delimitar e a tornar mais claro o problema específico e recorrente sobre o qual o analista se debruçará.

Ao realizar uma análise em profundidade do roubo de veículo, é preciso perceber que os contextos que possibilitam um roubo para revenda são distintos do roubo para diversão. Desse modo, somente a clara compreensão das causas possibilita empreender uma ampla busca de soluções, que tanto podem favorecer a eliminação de tais causas como podem propiciar a redução do crime em dada região e, consequentemente, pode-se avaliar o quão exitosas foram as medidas adotadas.

A ideia de prevenção situacional do crime também faz parte das medidas a serem propostas pelas polícias na interação com a sociedade, com a sugestão de ações tais como verificar o travamento da porta e não deixar uma bolsa em local visível, que resguardecem o condutor do veículo.



A definição adequada de um problema pressupõe uma série de aspectos a serem considerados. A Análise Criminal deve buscar a *similitude* entre os eventos, ou seja, o policial deve se concentrar em quais são as características peculiares que os unem, permitindo a identificação de um padrão, isto é, da repetição de eventos no que se refere a três fatores principais: infratores, lugares e vítimas/alvos.



**Figura 7.6:** Dimensões de um problema a serem consideradas pelas polícias.

O trabalho do analista criminal caracteriza-se, portanto, pela articulação de três atuações principais:

1. a tabulação de crimes que ocorrem;
2. a identificação dos tipos de crimes, com o objetivo principal de identificar o provável infrator, para que possa ser preso/apreendido;
3. a identificação de fatores que contribuem para a compreensão de um padrão de crime.

O que importa, afinal, são as perguntas que o analista propõe na tentativa de identificação de padrões.



**Figura 7.7:** Questões que devem orientar a identificação do problema pelas polícias.



## Informações que a Análise Criminal deve buscar a partir dos registros policiais

A Análise Criminal pressupõe uma qualidade de informação que nem sempre é encontrada nos registros policiais. A padronização da linguagem operacional faz com que, muitas vezes, o policial escreva mais sobre os procedimentos que foram adotados do que sobre o que ocorreu em cada situação. Além disso, é comum encontrar textos que foram copiados e colados, o que prejudica ainda mais a identificação de problemas (MIRANDA, OLIVEIRA; PAES, 2010).

Para auxiliar a produção de um registro policial que resulte em um relato com qualidade de informação, sugerimos uma relação de perguntas que podem orientar a produção do texto.

**O que** está ocorrendo em minha área?

**Por que** isso está ocorrendo?

**Onde** o fato ocorre com maior frequência?

**Quando** o fato ocorre com maior frequência?

**Como** ocorrem os crimes?

**Quem** pratica os crimes?

**Quem** são as vítimas mais frequentes?

**Qual** o impacto desses crimes nas comunidades para as quais eu presto serviço?

**Quais** parcerias e colaborações, além das polícias, eu posso promover, para ajudar a resolver os problemas de forma criativa e eficaz?

---

## A análise e as possíveis soluções

Para o desenvolvimento da análise dos problemas, é preciso tratar a informação disponível a fim de que sejam encontrados:

- os fatos;
- os alvos/as vítimas;
- os locais e
- os fatores criminógenos.

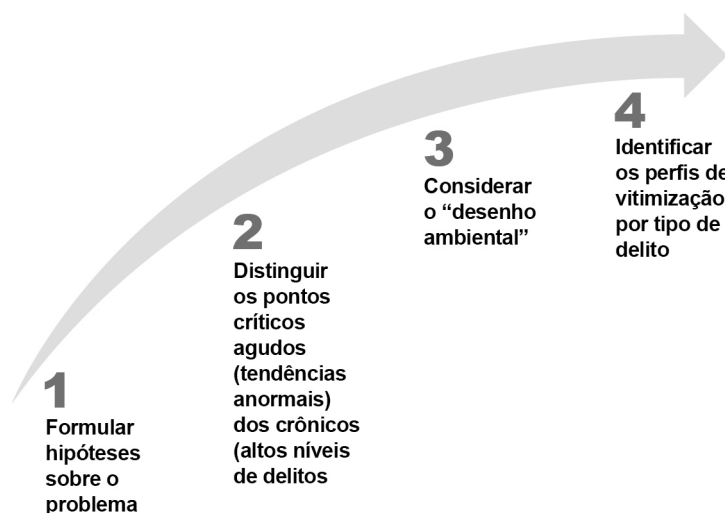


## Fatores criminógenos

Correspondem às causas motivadoras de situações criminosas. Surgem com a teoria positivista da criminologia, do século XIX, segundo a qual o delito era um sintoma de um fenômeno cujas causas não poderiam ser enfrentadas por sanções penais. Na época, foram disseminadas teorias deterministas que associavam a criminalidade às características inatas dos criminosos, em especial as raciais. Atualmente, a visão biológica não é mais aceita cientificamente, tendo sido substituída por explicações psicodinâmicas, segundo as quais os indivíduos praticam crimes devido a distúrbios e falhas em seu processo de socialização, e psicossociológicas, que analisam as atitudes a partir da influência de elementos situacionais sobre a personalidade.

---

Passada a fase de delimitação do problema, os analistas criminais devem ter em mente que a ordem não existe *a priori*, mas é o resultado de um processo de trabalho no qual diversos fatores intervêm, muitos dos quais não podem ser evitados pelas polícias. Nesse sentido, é preciso complexificar a análise do problema para que as soluções propostas na sequência produzam os efeitos desejados.



**Figura 7.8:** Etapas da análise do problema, com vistas à definição de soluções pelas polícias.

A moda da Teoria das janelas quebradas, que foi estudada na Aula 4, no Brasil, provocou o recrudescimento de discursos mais repressivos, reforçando ainda mais um modelo tradicional de polícia. Todavia, pesquisas contemporâneas indicam que a utilização de técnicas repressivas foram ineficazes e, inclusive, têm demandado o desenvolvimento de políticas mais criativas e menos agressivas (ROSENBAUM, 2002). As avaliações de projetos, em diversos países que valorizam a solução de problemas e o policiamento comunitário, trazem duas conclusões importantes, que podem ajudar a pensar o caso brasileiro:

1. a sociedade necessita aprender que os programas preventivos produzem uma relação custo-benefício melhor que os programas reativos;
2. quanto mais cedo as políticas públicas intervêm no desenvolvimento humano, maiores são os efeitos de programas de redução de crime e desordem.

**Quadro 7.2:** Diferenças entre o policiamento orientado para solução de problemas e outras estratégias.

	<b>Foco</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Justificativa</b>	<b>Método</b>	<b>Primeiros passos</b>
Policiamento orientado para solução de problemas	Específico – crimes e problemas recorrentes.	Remover as causas desses problemas.	A prevenção é mais eficaz do que a aplicação da lei para a punição dos criminosos.	Pesquisa-ação (SARA)	Identificar os problemas prioritários e promover mudanças organizacionais para resolver os problemas.
Policiamento comunitário	Geral – relações entre público e policiais, mudanças organizacionais e solução de problemas.	Prevenção proativa de crimes e desordens; aumento da confiança do público em apoio à polícia.	Apoio é fundamental para a eficácia da polícia. As mudanças organizacionais são essenciais para induzir a resolução de problemas, que é um método central para lidar com o crime e com a desordem social.	Construir a confiança por meio de contato com os cidadãos e em reuniões comunitárias.	Designar um policial responsável pela área, identificar os problemas prioritários e promover mudanças organizacionais para resolver os problemas.
Teoria das janelas quebradas	Específico – condições de deterioração da vizinhança.	Evitar a escalada de crimes na região.	Erradicar os problemas.	Policiamento das incivilidades.	Identificar a área em processo de deterioração.
Policiamento orientado para inteligência	Geral – o processo de coleta, análise e divulgação da inteligência.	Estratégias de policiamento com base em táticas de escuta da população e inteligência.	Basear o trabalho policial em inteligência.	Promover a atividade de inteligência.	Tratamento dos dados.
CompStat (COMPUter STATistics)	Específico – identificação de padrões geográficos de crimes.	Reduzir a criminalidade em hot spots.	Reduzir as áreas críticas.	Identificação computadorizada dos hot spots; patrulhamento intensivo.	Construir o mapeamento dos crimes.

Fonte: Adaptado de CLARKE e ECK (2005).

A estratégia tradicional das polícias tem sido colocar a maior parte do seu efetivo para atender às solicitações emergenciais. Assim, a polícia fica voltada a atender os incidentes, mas não para resolver problemas;

o melhor desempenho dos policiais do patrulhamento acaba sendo chegar rápido ao local, mas o atendimento é superficial. O policiamento com base na Análise Criminal afeta a forma de distribuição dos recursos policiais, que devem ser “aplicados onde podem fazer a diferença” (SKOLNICK; BAILEY, 2002, p. 37).



### **Programa Cope (*Citizen Oriented Police Enforcement*) – Patrulhamento Orientado para o Cidadão**

Desenvolvido em 1982 na cidade de Baltimore (Maryland – EUA), que tem uma população de cerca de 670 mil habitantes, o programa tinha como meta encontrar soluções para problemas recorrentes que incomodavam a população.

Trabalhando em conjunto com os policiais do patrulhamento, os analistas criminais procuraram identificar os incidentes recorrentes. Conversando com os moradores, elaboraram planos de ação, que foram aprovados pelos supervisores operacionais e, após campanha midiática, começaram a desenvolver os seguintes projetos:

- 1) havia uma onda de furtos qualificados durante a primavera, cujo item mais roubado era a luva de *baseball* – os grupos do Cope promoveram um programa que facilitava a compra dos equipamentos para as famílias de baixa renda e a taxa de furto caiu sensivelmente;
- 2) adolescentes cheirando tinta num parque público – os grupos do Cope fizeram campanhas junto aos comerciantes para não venderem nem exporem as tintas e
- 3) os idosos não conseguiam atravessar a rua próximo a um *shopping* – os grupos do Cope propuseram a remodelação do cruzamento e a instalação de um sinal de trânsito.

O que há de interessante no caso descrito é que as soluções não são mirabolantes; ao contrário, são bem simples, mas revelam que a articulação entre instituições públicas e privadas e a população é a principal ferramenta para o enfrentamento dos problemas.

Considerando que a mudança de estratégia é o principal objetivo da Análise Criminal, é preciso ficar atento a como certos procedimentos podem afetar o controle do crime e, assim, alguns questionamentos devem ser feitos:

- Há eficácia do patrulhamento ostensivo?
- É analisada a quantidade de crimes elucidados a partir do trabalho de investigação e da perícia forense?
- As ações de patrulhamento são produtivas em termos de detenções e prisões?
- Quanto custam as operações policiais em termos de tempo e dinheiro?
- Quais são as taxas de prisão por tipo de delito?

Essas perguntas têm como objetivo problematizar o modelo-padrão de policiamento, que se caracteriza pela dependência da aplicação da lei (para prender e condenar infratores) e pela falta de foco no cidadão. Mas é preciso, ainda, que alguns detalhes sejam observados: deve-se qualificar a demanda do público para reduzir a criminalidade; os agentes públicos e a imprensa defendem o modelo-padrão, que resulta em mais policiais, com impacto nos salários dos que já trabalham; demandam também uma maior visibilidade da polícia, o que faz com que o efetivo fique imobilizado em áreas da cidade e cobram melhores taxas de sucesso nas investigações e, conseqüentemente, mais prisões.

Todavia, as pesquisas sobre a eficácia da polícia em sua atuação padrão não conseguem demonstrar qualquer efeito direto sobre a criminalidade, a desordem ou o medo do crime. Também não há sólidas evidências de que a presença ostensiva da polícia afete diretamente o crime. Segundo Clarke e Eck (2005), para ter um efeito significativo sobre o crime, as estratégias policiais devem incluir dois elementos, além da busca por possíveis soluções:

1. diversificação das abordagens, incorporando uma gama maior de ferramentas do que a simples aplicação da lei;
2. foco, ou melhor, a aplicação geograficamente concentrada no crime – os *hot spots*.

Neste momento, que tal parar sua leitura e pensar em um conjunto de possíveis soluções para lidar com os crimes de maneira efetiva? Utilize as linhas abaixo e registre quais seriam suas estratégias.

---

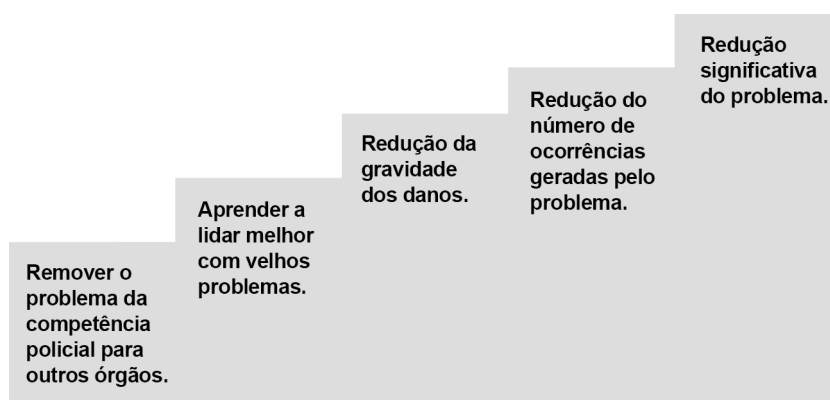
---

---

---

---

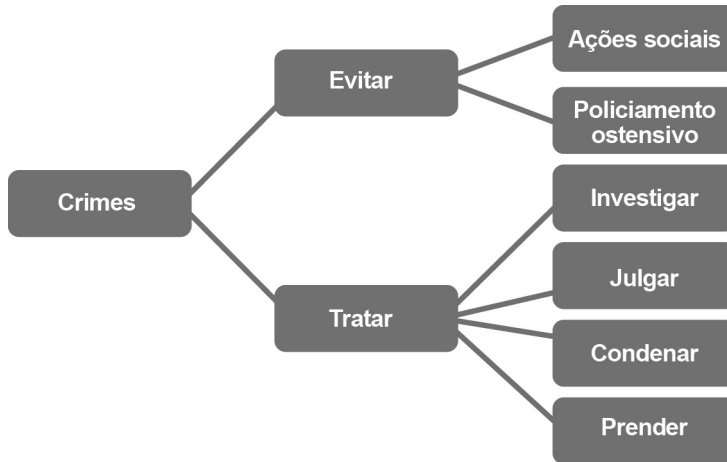
Independentemente do que você tenha respondido, é preciso pensar que a solução deve ser adequada ao tipo de evento que se pretende enfrentar, ou seja, não existe uma solução ideal ou mágica, que resolva todos os problemas simultaneamente. Adiante, apresentamos uma graduação do alcance das soluções, que pode servir de ajuda no momento de delimitar o planejamento e suas estratégias de avaliação:



**Figura 7.9:** Etapas de possíveis soluções de problemas pelas polícias.

É preciso lembrar que qualquer solução de um problema pode resultar em outro problema, que precisará ser administrado. Não existe solução definitiva; todas correspondem a decisões políticas, que demandam tempo e recursos para serem implementadas.





**Figura 7.10:** Identificação de problemas e possíveis soluções – método adotado pela Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro (Workshop Melhoria da Gestão do Sistema de Segurança Pública, 2008).

A identificação de problemas e as possíveis soluções a que se refere a **Figura 7.10** foram desenvolvidas no âmbito da discussão do planejamento estratégico para o Governo do Rio de Janeiro, durante o qual se definiu que a segurança pública seria uma questão prioritária e estaria pautada sobre três pilares:

### 1. Um processo sustentável de reconstrução da gestão pública estadual

A gestão pública deve ser eficiente, ou seja, deve atuar de forma articulada com os demais entes federados. Isso pressupõe que o Estado seja financeiramente equilibrado e sem passivos previdenciários, orientado para resultados e com expressiva capacidade de investimento e de prestação de serviços à sociedade.

### 2. A reconquista da segurança e da cidadania

Baseia-se na ideia de que a redução significativa da criminalidade possibilitará a transformação do Rio de Janeiro em um lugar mais seguro para viver e investir, “contribuindo decisivamente para a melhoria da qualidade de vida e do ambiente de negócios” (RIO DE JANEIRO, 2007, p. 46).

### 3. O uso do diálogo para articular objetivos e atrair investimentos

O aproveitamento de todas as oportunidades para promover investimentos privados e públicos em todas as esferas e internalizar o desenvolvimento econômico e social.

Com base nesses pressupostos, foi elaborada uma série de questões que, ao ser apresentada aos gestores da segurança pública, resultou na definição de indicadores estratégicos que deveriam ser monitorados na medida em que as instituições policiais desempenhassem suas funções.

**Quadro 7.3:** Questões estratégicas para gestores da segurança pública do Rio de Janeiro.

#	Questões Estratégicas
1	Como elaborar o diagnóstico da violência e da criminalidade?
2	Como reduzir a criminalidade no Estado do Rio de Janeiro (ERJ): - pela investigação? - pela atuação de polícia ostensiva? - pela ação dos outros órgãos do Governo estadual?
3	Como aumentar eficácia da gestão das instituições de segurança pública (PM, PC, Seseg e Seap)?
3.1	Como aprimorar a qualidade e o uso das informações nas ações de segurança?
3.2	Como adequar a infraestrutura do sistema prisional, incluindo a capacidade de recuperação do preso?
3.3	Como modernizar a estrutura das polícias?
3.4	Como qualificar e requalificar os policiais?
3.5	Como melhorar a qualidade da supervisão?
3.6	Como incorporar os avanços tecnológicos nas atividades das polícias?
4	Como melhorar a imagem da segurança pública e a sensação de segurança da população do ERJ?
5	Como integrar os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) e a sociedade civil no controle da criminalidade?

Fonte: *Workshop* Melhoria da Gestão do Sistema de Segurança Pública, 2008.

**Quadro 7.4 :** Indicadores estratégicos para a segurança pública do Rio de Janeiro.

Indicadores Estratégicos	
1	Homicídios dolosos
2	Latrocínio
3	Roubo de veículos
4	Crimes de rua (roubo a transeuntes, roubo em coletivo e roubo de celular)

Fonte: *Workshop* Melhoria da Gestão do Sistema de Segurança Pública, 2008.

Após a definição dos indicadores estratégicos, foram levantadas informações acerca das áreas de maior concentração de problemas. Concluiu-se que mais de 30% dos registros estavam concentrados em áreas atendidas por cinco batalhões da Polícia Militar. Com base nessa informação, deveria ter sido realizado o planejamento tendo essas áreas como prioritárias mas, como não há relatórios públicos atualizados, não é possível saber se o planejamento foi implementado adequadamente nessas localidades.

**Tabela 7.1:** Concentração de crimes segundo os indicadores estratégicos para a segurança pública do Rio de Janeiro.

BPM	CRIMES DE RUA	HOMICÍDIO	LATROCÍNIO	ROUBO DE VEÍCULOS
9º BPM	9%	6%	15%	12%
3º BPM	9%	3%	12%	11%
20º BPM	7%	9%	6%	7%
16º BPM	7%	4%	10%	12%
15º BPM	8%	9%	4%	8%
TOTAL	39%	31%	47%	50%

Fonte: *Workshop* Melhoria da Gestão do Sistema de Segurança Pública, 2008.

Somente nos filmes é que alguém é capaz de ver e analisar cuidadosamente uma cena de crime; no cotidiano, os agentes estão envolvidos com vários casos ao mesmo tempo e têm muitas tarefas administrativas para resolver. Mas há algumas dicas que podem ajudar a produzir informações corretas, de modo a tornar mais eficientes as ações policiais de redução de criminalidade, para informar melhor a população do risco que correm, para prender infratores etc. (CLARKE; ECK, 2005):

- caminhar regularmente pela área onde o evento ocorreu e conversar com as pessoas, em especial, com os seguranças particulares, que sempre terão visto ou ouvido alguma coisa;
- conversar com os policiais que atuaram na área em turnos distintos;
- identificar as condições ambientais do local – É comum a ocorrência de crimes?; É mal iluminado? etc. Verificar também se em regiões próximas houve mudanças nos crimes e nos modos de agir;
- ler registros referentes à mesma região e procurar casos de maior repercussão, que geralmente possuem mais informações do que

os casos mais comuns. Ter como preocupação as circunstâncias dos incidentes;

- analisar se há alguma nova tendência de criminalidade na região;
- identificar os grupos e/ou indivíduos que já foram pegos cometendo crimes na região. É importante estar alerta a mudanças de alvos de crime e de *modus operandi*;
- não se limitar às informações policiais: proprietários de bares e restaurantes, diretores de escolas, proprietários de pequenos negócios e atendentes de emergências médicas são, geralmente, pessoas que sabem muito sobre os problemas locais;
- os próprios infratores podem fornecer informações confiáveis, porque gostam de falar sobre o que fizeram; alguns até se apresentam em redes sociais;
- por último, as vítimas podem dizer muito sobre o crime. Em caso de crimes como roubo, elas podem não ser capazes de relatar precisamente o que ocorreu, mas podem dizer o que está faltando, o que foi abandonado etc.

Ressaltamos que algumas dessas dicas pressupõem uma mudança no modelo atual de policiamento de rua, que imobiliza o policial num local (cabines) ou impõe o seu deslocamento apenas por meio de viatura, impedindo o contato com a população.

## Exemplos desenvolvidos no Rio de Janeiro

A análise criminal no Rio de Janeiro é resultado de um esforço de estruturação e organização das informações provenientes de duas instituições policiais (Polícia Civil e Polícia Militar). Tal análise visou centralizar o acesso aos dados na administração, buscando integrar a metodologia acadêmica de pesquisa e a avaliação institucional do trabalho policial mediante a realização de diagnósticos, a definição de metas, os critérios de avaliação e a elaboração de medidas de desempenho consistentes, tanto para auxiliar no monitoramento da qualidade desse trabalho quanto para possibilitar o gerenciamento profissional das polícias.

Essa tarefa tem sido realizada por uma equipe técnica multidisciplinar que atua no Instituto de Segurança Pública e é responsável pela publicação oficial dos registros de ocorrência de crimes ou outros eventos relacionados à segurança pública, registrados em todo o estado do

Rio de Janeiro. São produzidos diversos relatórios estatísticos sobre o sistema de segurança pública estadual, visando mapear, por exemplo, as áreas e os horários com maior concentração de ocorrências registradas ou com incidências acima dos padrões regionais. Esses estudos auxiliam o planejamento das ações operacionais das polícias, bem como o emprego de estratégias preventivas e devem reunir um grande número de informações, abrangendo uma variedade de áreas de interesse, com ênfase na metodologia quantitativa, cuja aplicação para a análise criminal tem contribuído para subsidiar as decisões e auxiliar na distribuição dos recursos de segurança pública disponíveis.

Muitos dos métodos de análise criminal em uso no estado do Rio de Janeiro baseiam-se nos bancos de dados gerados pelos registros de ocorrências lavrados nas diversas delegacias policiais do estado. Os arquivos contêm informações como tipo de delito, data e hora do fato, características dos envolvidos, local dos acontecimentos, dentre outros. Das informações disponíveis nos arquivos, aquelas que possibilitam o acompanhamento da “mancha criminal” estão entre as mais problemáticas, devido à sua precária qualidade.

Os principais problemas encontrados relacionam-se à dificuldade dos envolvidos em identificar e descrever com exatidão o local da ocorrência, os erros na confecção do registro, e na digitação dos documentos etc. Esses problemas levam a arquivos cujos dados relativos aos locais do fato apresentam registros desprovidos de algumas partes fundamentais a uma localização exata e automática, tais como o nome do logradouro ou o seu número. São observados, ainda, problemas graves relacionados à não padronização da grafia dos logradouros ou até mesmo erros na sua grafia (MIRANDA; FERREIRA, 2008).

Recentemente, foi publicado o livro *51 ferramentas para Análise Criminal*, organizado por Marcus Ferreira (2014), no qual são apresentados exemplos desenvolvidos no Rio de Janeiro voltados ao monitoramento, à administração e ao planejamento policial. A seguir, apresentaremos algumas dessas ferramentas.

## Frequência de logradouros e horários

Voltada à organização de um *ranking* para identificar quais logradouros apresentam o maior número de eventos num dado momento.

**Tabela 7.2:** Frequência de logradouros e horários de roubo de veículos – Área Integrada de Segurança Pública (AISP) 14 – 1º trimestre de 2006.

Quadro Demonstrativo de Locais e Horários da Incidência de Roubo de Veículo na AISP 14 no 1º Trimestre de 2006				
SEMANA	MADRUGADA ( 00:00 às 05:59 h )	MANHÃ ( 06:00 às 11:59 h )	TARDE ( 12:00 às 17:59 h )	NOITE ( 18:00 às 23:59 h )
DOM	3 AVENIDA DE SANTA CRUZ	2 RUA MARECHAL BARBEDO	6 AVENIDA DE SANTA CRUZ	4 AVENIDA DE SANTA CRUZ
DOM	2 AVENIDA BRASIL	1 AVENIDA DE SANTA CRUZ	3 AVENIDA BRASIL	3 AVENIDA BRASIL
DOM	2 RUA DOS AÇÚDES	1 AVENIDA MARECHAL FONTENELE	2 RUA SUL AMÉRICA	2 AVENIDA MARECHAL FONTENELE
DOM	2 RUA FIGUEIREDO CAMARGO	1 ESTRADA DA AGUA BRANCA	1 AVENIDA MARECHAL FONTENELE	2 ESTRADA DA AGUA BRANCA
DOM	1 AVENIDA MARECHAL FALCÃO DA FROTA	1 NÃO INFORMADO	1 ESTRADA DO ENGENHO NOVO	2 RUA ARINDO DA SILVA ALVES
DOM	1 ESTRADA DA AGUA BRANCA	1 RUA ANIBAL ESTEVES	1 PRÓXIMO AO CAMPO DO CERES	2 RUA CERES
DOM	1 ESTRADA DO ENGENHO	1 RUA AXIXA	1 RUA INACIA GERTRUDES	2 RUA EUNÁPIO DEIRO
DOM	1 ESTRADA DO TAQUARAL	1 RUA GOULART DE ANDRADE	1 RUA JACINTO ALCIDES	2 RUA JOSÉ FAUSTINO
DOM	1 RUA BERNARDO DE VASCONCELOS	1 RUA GUAÍACA	1 RUA METALURGICO JORGE ALVES DA SILVA	2 RUA SUL AMÉRICA
DOM	1 RUA GENERAL GOMES DE CASTRO	1 RUA JAVATA	1 RUA SÃO JOÃO DA CRUZ	1 AVENIDA MARECHAL ALENCARSTR
DOM	1 RUA PIRAGUARA			1 AVENIDA PIRIPITUBA

Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP).

### Frequência de dias do mês e dia da semana

Referem-se à mensuração e avaliação de programas de prevenção aplicados em determinados períodos. Permite também identificar a variação de comportamento da população, em especial no que se refere aos finais de semana e feriados.

**Tabela 7.3:** Veículos roubados/furtados no mês de abril de 2006 por faixa da semana – Estado do Rio de Janeiro.

Dia da semana	%
Domingo	13%
Segunda-feira	13%
Terça-feira	14%
Quarta-feira	14%
Quinta-feira	15%
Sexta-feira	12%
Sábado	18%

Fonte: ISP

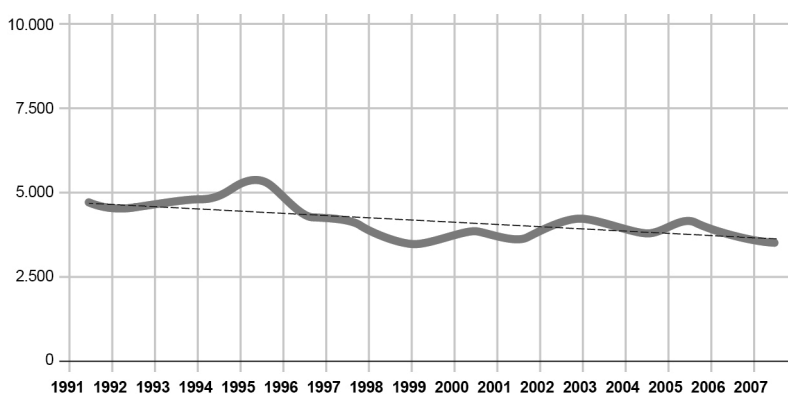
### Séries históricas e taxas por cem mil habitantes

Possibilita a observação de incidências ao longo do tempo, permitindo calcular probabilidades e estimativas, bem como analisar tendências. O uso das taxas tem o objetivo de possibilitar a comparação com outras localidades.

**Tabela 7.4:** Série histórica de homicídios dolosos (vítimas) – Estado do Rio de Janeiro.

Ano	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai.	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.	Total	Diferença absoluta	Diferença percentual	Taxa por 100 mil hab.
1991	657	732	713	634	650	647	558	557	542	613	577	638	7.518			59,1
1992	617	691	767	648	639	583	541	616	560	638	658	677	7.635	117	1,6%	59,4
1993	597	651	755	721	665	624	657	617	572	634	609	618	7.720	85	1,1%	59,5
1994	671	704	740	737	621	682	681	610	694	761	681	826	8.408	688	8,9%	64,3
1995	831	814	756	788	784	673	702	664	623	565	603	635	8.438	30	0,4%	63,9
1996	621	601	706	578	556	596	624	601	571	621	557	627	7.259	-1.179	-14,0%	54,5
1997	569	649	624	530	586	640	541	544	601	573	529	537	6.923	-336	-4,6%	51,3
1998	578	519	606	519	489	396	447	433	435	460	389	470	5.741	-1.182	-17,1%	41,8
1999	532	515	458	510	536	494	467	558	453	454	475	478	5.930	189	3,3%	42,5
2000	547	500	572	546	577	545	448	500	472	550	495	535	6.287	357	6,0%	44,3
2001	543	547	573	526	519	443	430	477	495	547	548	515	6.163	-124	-2,0%	42,6
2002	536	533	614	668	667	552	528	493	540	577	545	632	6.885	722	11,7%	46,8
2003	589	583	613	585	599	546	527	500	512	489	528	553	6.624	-261	-3,8%	44,3
2004	578	540	529	514	605	502	505	521	507	522	570	545	6.438	-186	-2,8%	42,3
2005	607	619	682	526	561	488	580	562	533	503	495	464	6.620	182	2,8%	42,7
2006	480	521	607	579	548	475	478	471	521	552	527	564	6.323	-297	-4,5%	40,1
2007	526	486	640	572	466	445	301						3.436	-2.887	-45,7%	21,4

Fonte: ISP



**Figura 7.11:** Tendência de homicídios dolosos (vítimas) – janeiro a agosto 1991-2007, Estado do Rio de Janeiro.

Fonte: ISP.

## Cálculo de risco em linhas de ônibus

Análise desenvolvida pelo ISP através da qual é feito um cruzamento dos itinerários das linhas de ônibus com os logradouros que apresentam registros policiais de incidência de roubos em coletivos.

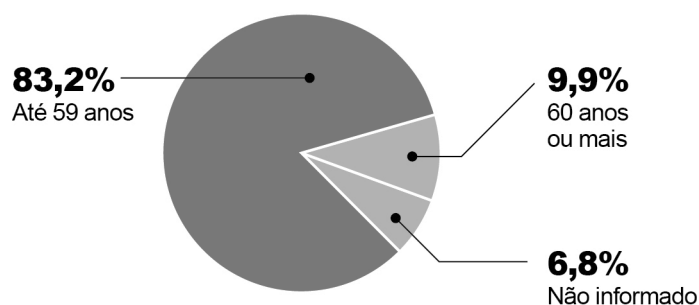
**Tabela 7.5:** Relatório de avaliação de risco de roubo em coletivos – cidade do Rio de Janeiro, 1º trimestre de 2006.

RELATÓRIO DE RISCO DE LINHAS DE ÔNIBUS DA CAPITAL - BASEADO NA INCIDÊNCIA DE ROUBO EM COLETIVO NO 1º TRIMESTRE DE 2006			
RISCO	LINHA	LOCAIS	EMPRESA
22,5	LINHA 298	TURIAÇU - CASTELO	MADUREIRA CANDELARIA
17,8	LINHA 175	CENTRAL - RECREIO DOS BANDEIRANTES (CIRCULAR)	TRANSPORTES AMIGOS UNIDOS S.A.
16,2	LINHA 685	IRAJÁ - MEIER (VIA EMBAU)	VIACAO RUBANIL LTDA
16,0	LINHA 355	MADUREIRA - TIRADENTES	MADUREIRA CANDELARIA
15,2	LINHA 179	MARE - ALVORADA (VIA LINHA AMARELA)	REAL AUTOONIBUS LTDA
15,2	LINHA 1045	CASTELO - VILA VALQUEIRE (VIA NORTE SHOPPING)	NORMANDY
14,9	LINHA 8035	MARE - ALVORADA (V BOTAFOGO/SENA MBETIBA) CIRCULAR	REAL AUTOONIBUS LTDA
14,8	LINHA 277	ROCHA MIRANDA - PRACA XV (V S. CRISTOVAO) CIRCULAR	ACARI
14,5	LINHA 373	PAVUNA - TIRADENTES (CIRCULAR)	TRANSPORTES AMERICA LTDA
13,5	LINHA 125	J. BOTANICO (HORTO) - CENTRAL (VIA COPACABANA)	VIACAO SAENS PENA
13,3	LINHA 494	PENHA - COPACABANA	BREDA RIO
13,2	LINHA 750	RIO DAS PEDRAS - PRACA XV (CIRCULAR)	TRANSPORTE FUTURO LTDA
13,2	LINHA 296	VICENTE DE CARVALHO - CASTELO	TRANSPORTES ESTRELA AZUL S.A.
13,1	LINHA 886	ENGENHO DA RAINHA - PAVUNA (VIA AV. SUBURBANA)	PAVUNENSE
12,9	LINHA 485	PENHA - GALOSORIO (VIA TUNEL SANTA BARBARA)	BREDA RIO
12,5	LINHA 725	CASCA DURA - RICARDO DE ALEQUERQUE (V F BOTAFOGO)	AUTO VIACAO BANGU S.A.
12,3	LINHA 456	MEIER - GENOSORIO (VIA TUNEL STA. BARBARA)	ACARI
12,1	LINHA 690	LITORAL RIO TRANSPORTES LTDA	LITORAL RIO TRANSPORTES LTDA
12,0	LINHA 457	ABOLICAO - GENOSORIO (VIA TUNEL SANTA BARBARA)	ACARI
11,8	LINHA 284	TIRADENTES - PRACA SECA	VIACAO NOVA CAPS/A
11,8	LINHA 268	PRACA XV - RIO CENTRO (VIA AUTODROMO)	VIACAO REDENTOR
11,6	LINHA 699	SAENS PENA - JARDIM AMERICA (VIA ROCHA MIRANDA)	CAPRICHOSA
11,6	LINHA 781	CASCA DURA - MARECHAL HERMES (VIA JD. SANTO ANTONIO)	TRES AMIGOS
11,6	LINHA 474	JACARE - JARDIM DE ALAH	BRASILEIRA
11,6	LINHA 498	PENHA - CENTRO (CIRCULAR)	BREDA RIO

Fonte: ISP.

## Perfil de vítimas

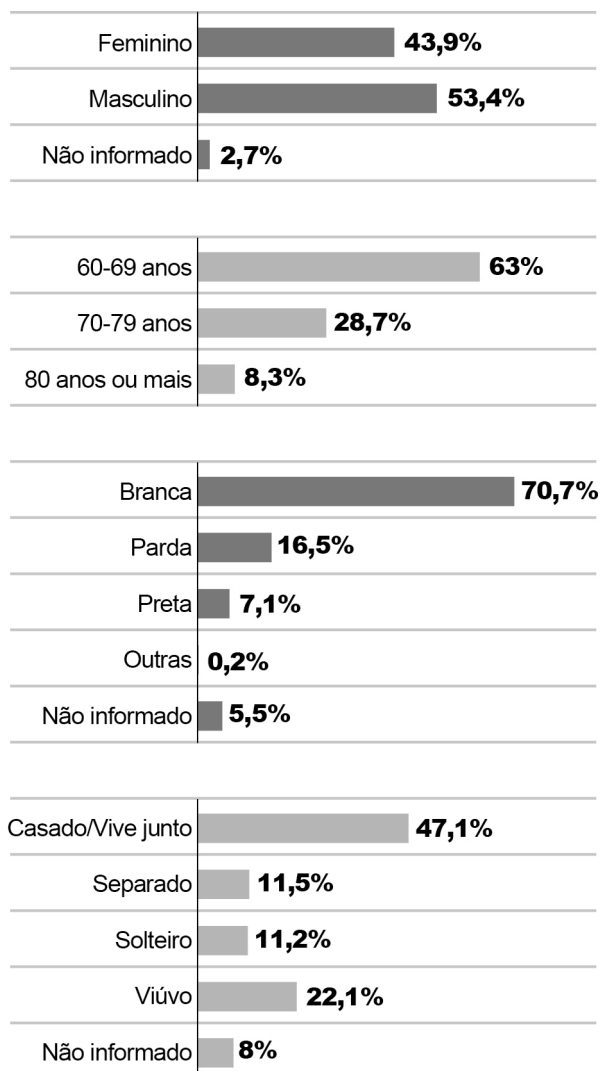
A identificação do perfil de vítimas pode orientar o trabalho preventivo das instituições.



**Figura 7.12:** Proporção de vítimas com 60 anos ou mais em relação ao total de vítimas do Estado do Rio de Janeiro, 2006.

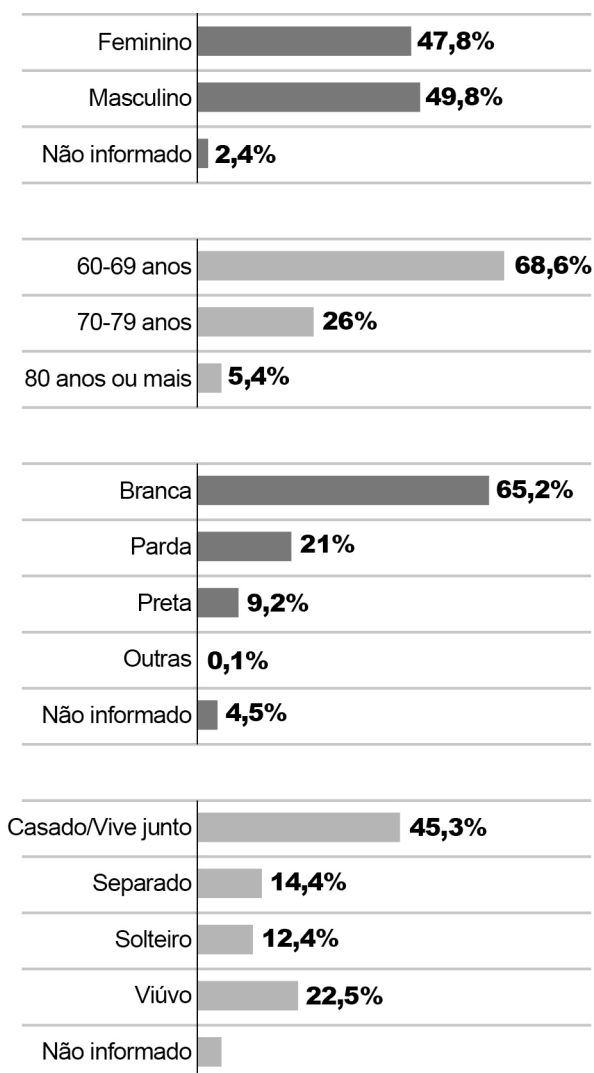
Fonte: ISP.





**Figura 7.13:** Perfil de vítimas com 60 anos – todos os registros de crime – Estado do Rio de Janeiro, 2006.

Fonte: ISP.



**Figura 7.14:** Perfil de vítimas com 60 anos – crime de ameaça – Estado do Rio de Janeiro, 2006.

Fonte: ISP.

## Conclusão

A qualidade de um especialista em Análise Criminal não está apenas na sua capacidade de fazer o levantamento das informações, mas também na de sistematizá-las em bancos de dados e articulá-las com outras informações já existentes, com o objetivo de aplicá-las num planejamento voltado à segurança pública.

A compilação de dados é sempre a primeira etapa de um trabalho. A análise é a sua parte principal e pressupõe conhecimentos diversificados

e interação com outros agentes públicos, bem como com a população, já que, hoje em dia, é muito comum o uso de mapas interativos na *Internet*, nos quais a população vai relatando os eventos criminais e outros problemas de sua região (BRUNO, 2009).

## Atividade

### Atende ao objetivo 1

Ninguém tem a possibilidade de ver todos os aspectos que envolvem uma situação de crime. A Análise Criminal pressupõe que o policial, ao se especializar em um tipo de evento (crime ou não), ajuda a sua unidade a se tornar mais eficiente e capaz de utilizar os próprios recursos para resolver o problema. Isso também proporcionaria mais oportunidades para orientar o cidadão, bem como propor ações preventivas.

Marque as alternativas que mais se adequam às propostas de transformação das estratégias de policiamento e justifique sua resposta.

1. (    ) Os planos de ação das unidades operacionais deverão estar disponíveis em quadro de avisos de fácil acesso para a tropa, mas devem ser definidos apenas pelo comandante da unidade.
2. (    ) Segundo algumas teorias que embasam a Análise Criminal, para que o crime ocorra, tempo e espaço devem convergir com, no mínimo, três elementos, a saber: ambiente, infrator e vítima.
3. (    ) A eficácia do policiamento orientado para solução de problemas depende da qualidade de informações, principalmente as vindas das vítimas e testemunhas. Isso representa um dos obstáculos enfrentados pela polícia reativa, que geralmente tem conhecimento bastante limitado a respeito dos problemas e situações para as quais é chamada a atender porque as ações repressivas acabam por provocar desconfiança em relação à instituição.
4. (    ) O policial da ponta não necessita ter acesso às mesmas informações que os seus superiores.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta comentada**

As afirmativas que mais se adéquam são a 2 e a 3.

A ideia da relação entre ambiente, infrator e vítima está associada ao conceito de prevenção do crime, que se refere a duas dimensões. A prevenção social corresponde a uma ênfase nas causas sociais que podem resultar em eventos criminais. Já a prevenção situacional corresponde às motivações que podem resultar na redução das oportunidades para que o delito ocorra. Em nenhuma das duas se está falando de fatores determinantes, mas de variáveis que ajudam a compreender as causas e que, consequentemente, resultam em soluções adequadas aos problemas.

A relação entre qualidade da informação, confiança do público e eficácia do policiamento orientado para a solução de problemas é consensual em várias polícias do mundo. Ao contrário do que se pode pensar, a presença excessiva de ações repressivas não tem nenhum impacto na redução do crime, como já foi demonstrado por várias pesquisas nacionais e internacionais. As estratégias do policiamento comunitário associadas ao policiamento orientado para a solução de problemas podem favorecer uma mudança no relacionamento das polícias com a sociedade e afetar a confiabilidade nas instituições. Consequentemente, a qualidade das informações é, também, afetada.

---

---

---

---

### **Resumo**

A Análise Criminal representa um novo modo de pensar o policiamento, que incorpora conhecimentos científicos de diferentes áreas (Estatística, Geografia, Sociologia, Arquitetura, Psicologia etc.).

Tem como objetivo reduzir a ocorrência de eventos criminosos e a vitimização a partir do estabelecimento de padrões e a deliberação de políticas, em parceria com a sociedade, voltadas para administrar os problemas localmente.

Constituída por diferentes experiências em polícias do mundo, seu sucesso está baseado na ideia de qualidade de informação, na descentralização do trabalho policial e no foco ao atendimento das demandas do público.

O trabalho do analista criminal está voltado, portanto, para a construção de tabelas, gráficos e mapas com base nos crimes registrados, com o objetivo de identificar padrões de comportamento, fatores que propiciam a ocorrência de eventos semelhantes e identificação de perfis de vítimas e de infratores, de modo a chegar à autoria dos crimes e à punição dos culpados.

Trata-se de uma atividade que supõe o investimento em tecnologias, equipamentos e capacitação de recursos humanos continuada.

A ênfase principal está na identificação de padrões para preveni-los no futuro. Nesse sentido, surge o interesse pelos modos de ocupação do espaço público como uma variável importante para inibir, ou mesmo evitar as oportunidades de práticas de crimes ou incivildades.

## **Leituras recomendadas**

FERREIRA, Marcus. *51 ferramentas para Análise Criminal*. 1. ed. Rio de Janeiro: Ed. do Autor, 2014.



# Aula 8

Análise espaço-criminal

*Ana Paula Mendes de Miranda*

## **Meta**

Demonstrar como a análise espaço-criminal pode ser apropriada como uma ferramenta para a gestão da segurança pública.

## **Objetivo**

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. reconhecer o que são sistemas de informação geográfica e suas aplicações para a análise de incidências em áreas e temas específicos, como parte do planejamento preventivo na segurança pública.



## Introdução

A cartografia é a ciência que trata da concepção, produção, difusão, utilização e estudo dos mapas e outras formas de representação de fenômenos e ambientes físicos e socioeconômicos. A sua utilização é tão antiga quanto diversa. No que se refere à aplicação de mapas em relação aos espaços urbanos, podemos afirmar que o uso para as temáticas associadas à segurança e vigilância iniciou a partir do século XVIII, quando passaram a ser construídos mapas cada vez mais detalhados para inspeção, controle e previsão de processos urbanos.



**Figura 8.1:** Mapa, produzido na segunda metade do século XVIII, que busca retratar a América do Sul.

Fonte: <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:AmériqueMériionale.JPG>.

No século XIX, a técnica cartográfica foi aprimorada ainda mais com o desenvolvimento da estatística e das ciências humanas e sociais, que passam a se articular para identificar processos sociais, biossociais, econômicos, políticos etc. O uso de mapas para análise criminal durante o século XIX, na Europa, era difícil e pouco difundido, especialmente se levarmos em conta que os mapas eram feitos manualmente e com recursos escassos comparados com os disponíveis hoje. O desenvolvimento dos computadores e de novas tecnologias, tal como os Sistemas de Informação Geográfica (SIG) e o *Global Position System*, mais conhecido

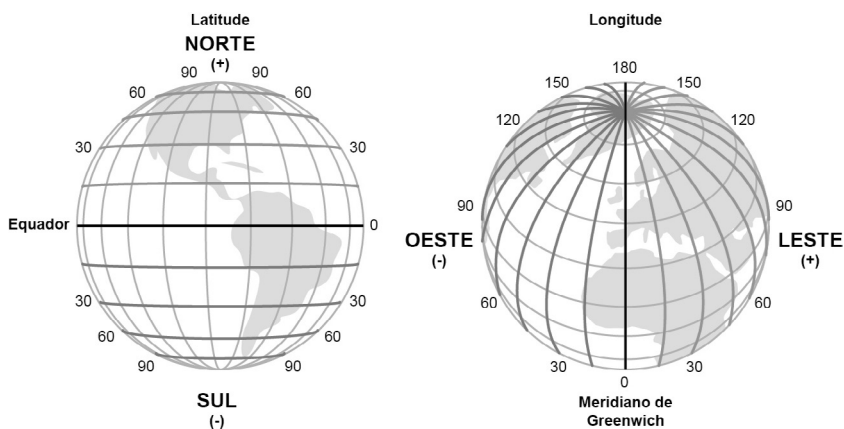
pela sigla GPS, tem permitido uma localização mais fácil das ocorrências criminais e a sua interligação com outros dados disponíveis.

Em face destes recentes desenvolvimentos, o mapeamento criminal voltou a surgir como uma técnica para muitos projetos e planos de prevenção de segurança, bem como ferramenta de diagnóstico nos processos de decisão e gestão de recursos materiais e humanos das diversas forças policiais que têm por missão garantir a segurança pública.

## Análise espaço-criminal em segurança

A análise espacial pressupõe a existência de uma base cartográfica ou um mapa digital da área a ser analisada, utilizando-se de técnicas computacionais associadas aos conhecimentos da matemática e da geografia, designado como geoprocessamento, com destaque para os conceitos:

- Pontos cardeais e colaterais: são também conhecidos como pontos de referência e têm importância fundamental para a localização e a orientação geográfica.
- Coordenadas geográficas: são linhas desenhadas que se interconectam nos mapas e nos globos – latitude, longitude.



**Figura 8.2:** Mapas do globo – latitude e longitude.

Fonte: [http://santa\\_isabel.tripod.com/tecnica/orientacao/latitude\\_longitude.html](http://santa_isabel.tripod.com/tecnica/orientacao/latitude_longitude.html)

- Projeções cartográficas: correspondem às formas de representar a superfície terrestre para evitar as deformações da representação dos mapas.

- Escala cartográfica: apresenta a proporção entre o mundo real e sua representação. A determinação tem relação com a informação que se pretende destacar.

A construção de um sistema de informação geográfica (SIG) corresponde à automatização deste processo, possibilitando otimizar os procedimentos de análise e confecção cartográfica com base em dados quantitativos e qualitativos. Uma das grandes vantagens dos SIG é a de poder levantar questões em relação aos dados com os quais se trabalha, já que os *softwares* habilitam buscas automáticas de informações nos bancos de dados disponíveis. Assim, torna-se possível a definição de pesquisas espaciais (qual é a área de um batalhão?) e numéricas/textuais (quantas delegacias de Polícia Civil existem na cidade de Niterói?), otimizando o tempo despendido na pesquisa, com uma resposta ainda mais precisa.

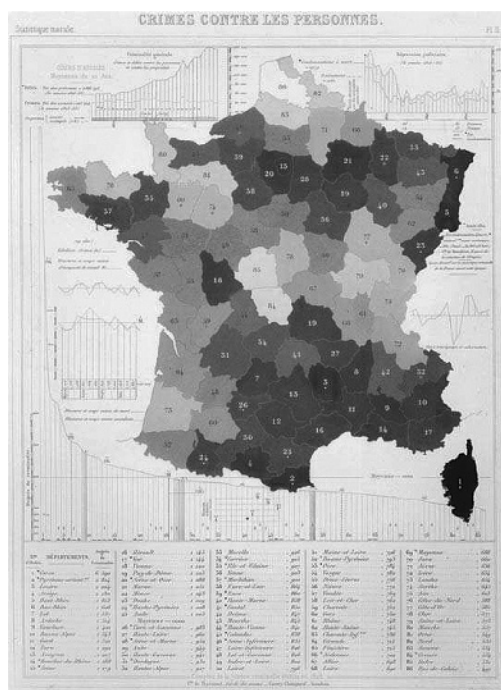
O principal obstáculo ao desenvolvimento de SIG no campo da segurança pública está relacionado ao modo como o mapa computadorizado é construído, que é a partir da inserção dos dados em um banco, através de um processo de leitura das coordenadas x-y que representam sua localização. É comum que os dados sobre os endereços sejam registrados de forma errada pelo profissional, o que impossibilitará a construção de um mapa digital. Os principais equívocos são:

- Dar a uma rua o identificador direcional errado.  
Ex.: Digitar leste ao invés de oeste.
- Dar a um logradouro o sufixo ou tipo de via errado.  
Ex.: “Avenida” ao invés de “rua”.
- Utilizar uma abreviação que o banco de dados não reconhece.  
Ex.: Ru., Ave., Avi.
- Escrever o nome da rua errado.
- Anotar um endereço que não existe ou que esteja fora do intervalo.  
Ex.: Uma avenida é numerada de 10 a 3.000 mas acrescenta-se um zero produzindo acidentalmente o número 300.000 (fora do intervalo).
- Omitir o endereço por completo.

## Mapas criminais

André-Michel Guerry (1802-1866) publicou em 1833 o livro *Essai sur La Statistique Morale de la France*, no qual apresenta pela primeira vez um mapa em que regiões individuais eram dispostas em cores diferentes para representar os níveis de criminalidade. Este mapa era baseado numa compilação de dados nacionais, que levavam em consideração os fatores socioeconômicos de cada região, com destaque para o grau de instrução da população, os registros de crimes no *Compte Général de l'Administration de la Justice Criminelle*, que registrava todas as estatísticas referentes à polícia e à justiça na França desde 1825.

Ele procurou delinear uma geografia criminal para compreender as leis morais do comportamento, que eram consideradas tão regulares quanto os fatos físicos. Tal concepção permitiu a elaboração de uma teoria na criminologia, segundo a qual o crime é um fenômeno social regular, presente em todas as sociedades. Chamava a atenção de Guerry o fato de que os diferentes tipos de crimes eram frequentes nas diferentes regiões da França, ao longo do ano, envolvendo grupos populacionais semelhantes em idade e gênero. Desde aquele momento, Guerry sinalizava que a existência de padrões de criminalidade não correspondia a uma relação entre criminalidade e pobreza, já que o aumento da pobreza não resultava num crescimento da criminalidade.



**Figura 8.3:** Mapa desenvolvido por André-Michel Guerry para representar os níveis de criminalidade na França (séc. XIX).

Fonte: <http://arxiv.org/pdf/0801.4263.pdf>

Nos Estados Unidos, o primeiro estudo desse porte ocorreu em 1874, quando Francis Walker desenvolveu o *Statistical Atlas*, com 44 mapas que apresentavam dados sobre imigração, religião, etnia, urbanização, tendências econômicas e densidade populacional.

## A produção de mapas temáticos

A aplicação do geoprocessamento para o campo da segurança pública tem a sua disposição uma série de *softwares* livres para este fim. A Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), por exemplo, disponibilizou o Terra Crime, desenvolvido em parceria com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) e com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em 2003. O *software* tinha como objetivo realizar o monitoramento e o controle da criminalidade em ambiente urbano, possibilitando uma visualização ágil de estatísticas sobre crimes. No entanto, não foi atingido o objetivo de expandir a análise espaço-criminal porque o projeto se restringiu à distribuição do programa para as secretarias de segurança. Para efetivar a produção de mapas temáticos referentes à segurança pública é preciso atender a uma série de etapas:

- aquisição de equipamentos adequados;
- treinamento de pessoal;
- aquisição de dados cartográficos atualizados (mapas das cidades em ambiente virtual);
- sistematização das informações dos boletins/registros de ocorrência armazenadas em bancos de dados confiáveis.

Atualmente os especialistas consideram que o *software* ArcView proporciona a melhor aplicabilidade já que possibilita o georreferenciamento por pontos, ou seja, é capaz de marcar um registro para cada localização (via e número).

A maior dificuldade enfrentada pelas secretarias de segurança é a falta de uma base cartográfica de arruamento única para todo o estado, o que afeta outros órgãos públicos, tais como a saúde e a educação. Consequentemente é comum que as diferentes organizações produzam suas próprias bases cartográficas, o que resulta em repetição de atividades e elevação de gastos.

Para a utilização na segurança pública, alguns estados fizeram parcerias com empresas de concessão de serviços públicos para ter acesso

à base cartográfica digital atualizada, já que as empresas costumam investir muito neste trabalho. A atribuição exclusiva das secretarias de segurança está, assim, restrita aos processos de registro e tratamento das ocorrências policiais, cuja qualidade e confiabilidade é a base do geoprocessamento.

O sistema de mapeamento digital exerce um papel importante no processo de planejamento da segurança pública, pois possui múltiplas capacidades na análise de informações, que podem ser acompanhadas quase em tempo real, desde que os responsáveis pelos registros das ocorrências lembrem-se de incluir a referência espacial das localidades onde ocorrem os eventos criminais. Apenas assim será possível identificar as áreas mais problemáticas, conhecidas como *hot spots*.

O uso de Sistemas de Informação Geográficas (SIG) pode possibilitar a análise das seguintes dimensões:

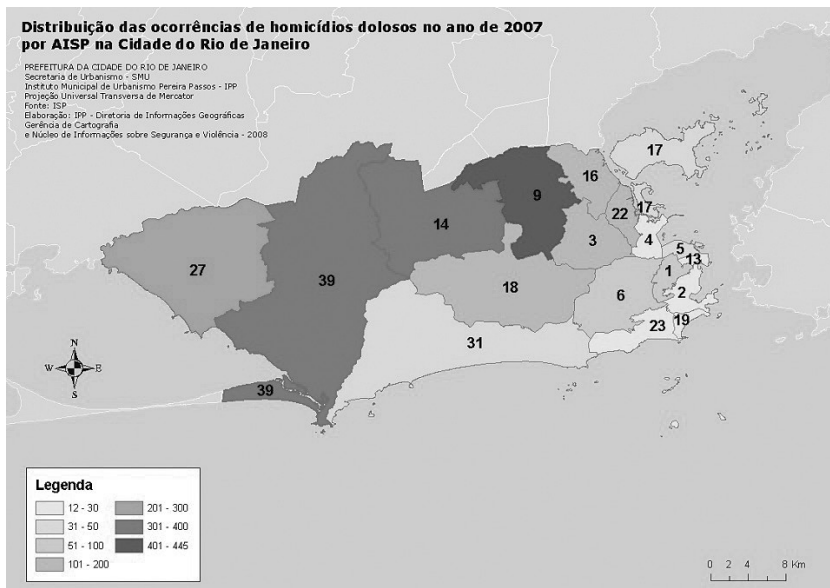
#### a) Intensidade



**Figura 8.4:** Mapeamento digital de crimes pelo Instituto de Segurança Pública (ISP).

Fonte: <http://www.faperj.br/?id=1424.2.1>, acesso em 07/09/2015.

## b) Espécie de delito



**Figura 8.5:** Distribuição das ocorrências de homicídios dolosos na cidade do Rio de Janeiro – 2007.

Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP).

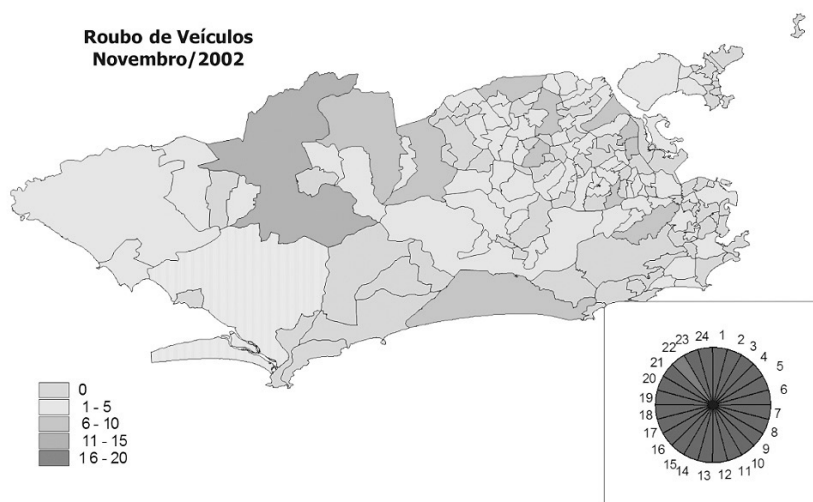
## c) Planejamento de operações policiais



**Figura 8.6:** Distribuição de viaturas policiais.

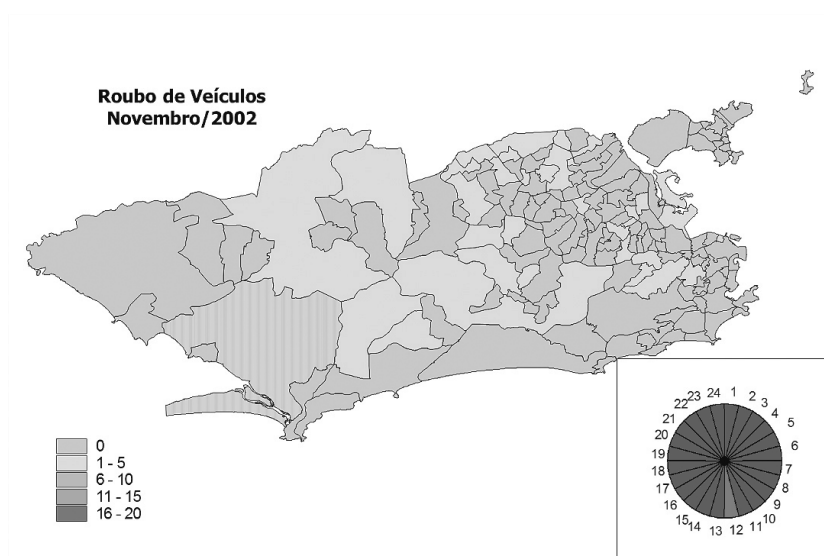
Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP).

d) Mapeamento do tempo (local, hora, dia, mês, ano do delito)



**Figura 8.7:** Roubo de veículos por hora (22h), novembro de 2002 – Rio de Janeiro.

Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP).

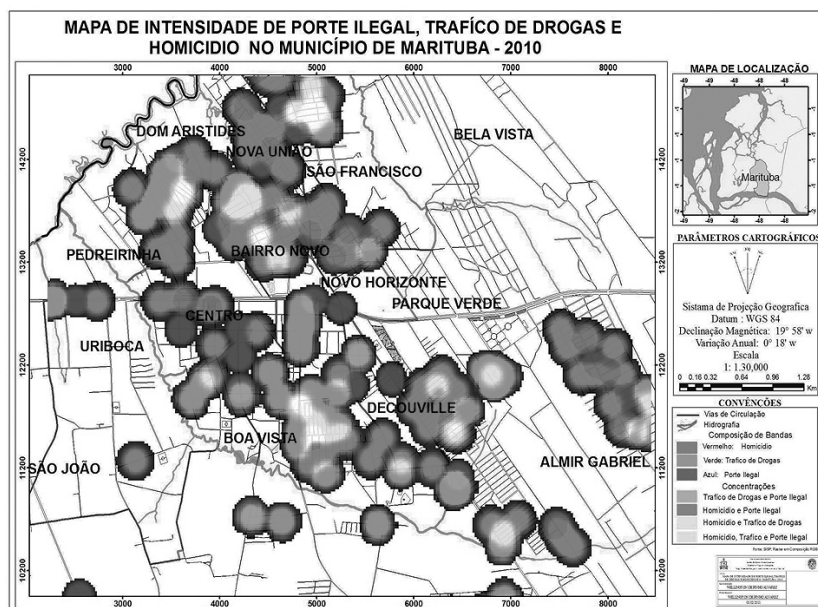


**Figura 8.8:** Roubo de veículos por hora (12h), novembro de 2002 – Rio de Janeiro.

Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP).



e) Mapeamento do espaço (visualização de todos os delitos por região)



**Figura 8.9:** Intensidade de porte ilegal, tráfico de drogas e homicídio no município de Marituba (PA) – 2010.

Fonte: <http://www.geoluislopes.com/2013/04/mapa-explicacao-espaco-geografico.html>

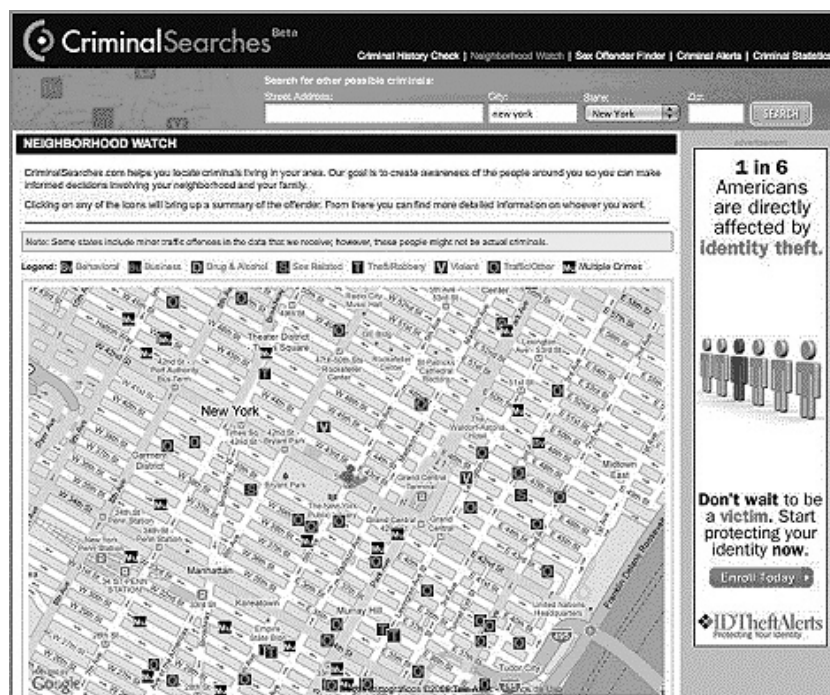
Os exemplos apresentados servem apenas para demonstrar como a análise espaço-criminal pode possibilitar um redirecionamento do trabalho policial. Com base nos mapas é possível:

- delimitar áreas de jurisdição compartilhada entre diversas agências, a partir de instalações fixas;
- planejar o patrulhamento nas áreas;
- levantar hipóteses acerca de possíveis áreas de atuação e/ou fuga de criminosos;
- analisar as áreas de grandes concentrações de eventos;
- analisar as áreas a partir da concentração de policiais
- aperfeiçoar os atendimentos de emergências.

### Os mapas interativos construídos pela população

O ambiente da internet e das redes sociais tem estimulado a participação dos indivíduos em diversos setores, e a segurança não ficou de fora.

Embora pouco utilizado no Brasil esses mapas são muito comuns nos EUA, que possuem outro modelo de produção da informação. É comum encontrar disponíveis informações acerca do tipo de crime, data, horário, local e dados dos criminosos, desde que se cadastre e pague por isso.



**Figura 8.10:** Mapas interativos de crimes.

Fonte: <http://www.criminalsearches.com/>

Esses mapas são fundamentados na ideia de uma “vigilância distribuída” (BRUNO, 2009) através da comunicação, o que significa um novo sentido à ideia de vigilância. Trata-se de pensar como os indivíduos são mobilizados a exercer uma atenção um sobre o outro e sobre a cidade para controlar um dado território.

Não se trata de trabalhos realizados por especialistas, que procurariam compreender a lógica causal dos eventos criminais. Mas sim de cidadãos que se apropriam de informações disponíveis com o objetivo de oferecer uma visualização dos crimes próximos à própria vizinhança de modo que os indivíduos possam escolher onde morar, em que investir, se querem alterar seu trajeto etc.

## Prevenção do crime a partir da análise do espaço urbano

Desde 1950, muitas pesquisas têm se voltado a pensar como a constituição do **espaço urbano** pode ser planejada de modo a prevenir e reduzir a criminalidade e, conseqüentemente, aumentar os níveis de segurança.

O trabalho mais influente acerca do ambiente urbano e da sua relação com o crime é, provavelmente, a obra *Morte e vida de grandes cidades* (2000), de autoria de Jane Jacobs, publicada originalmente em 1961. A autora encara o espaço urbano, a forma como este está concebido e seu tipo de utilização, como possíveis fatores facilitadores ou inibidores de oportunidades para a prática de crimes e incivildades.

A obra de Jacobs defende que a diversidade da ocupação urbana é o antídoto para grande parte dos problemas urbanos que ocorrem com o uso monofuncional. Como diversidade, a autora propõe que haja uma variedade de habitação para pessoas de diferentes níveis socioeconômicos, a presença de tipologias múltiplas de edificações, de grupos étnicos etc. Para ela, a segregação espacial é uma contradição com o bem-estar. O que garantiria a segurança de uma determinada rua, bairro ou distrito, por exemplo, é o trânsito ininterrupto de usuários, além da existência do que Jacobs chama de “proprietários naturais da rua”, ou seja, os donos de padarias, mercearias, lojas, pequenos serviços, pois eles constituem os muitos “olhos atentos”, às vezes, mais eficazes até do que a iluminação pública. Eles se constituem em “figuras públicas automeadas”, a quem os moradores recorrem para deixar um recado, uma chave, uma encomenda, desenvolvendo um senso de confiança necessário para a constituição de elos sociais e de uma rede informal de segurança.

A permanência de pessoas no espaço público possibilita a constituição de uma rede de relações, que dão a este espaço mais vitalidade e segurança. O espaço fundamental onde essa diversidade e essa intensidade de usos ocorrem é nas ruas e calçadas. Jacobs critica a corrente do urbanismo que defende a existência de grande número de áreas livres previstas em conjuntos habitacionais norte-americanos. Para ela, esses espaços não se prestam aos encontros, mas ao contrário, frequentemente acabam associados à violência. Segundo a autora há algumas condições que propiciam a dinâmica da cidade, necessária para que haja vitalidade e segurança:

### **Espaço urbano**

O espaço urbano é o centro populacional e a paisagem própria das cidades.

**1. A necessidade de usos principais combinados**

Deve atender a mais de uma função principal para garantir um certo número de pessoas circulando nas ruas em todos os horários do dia.

**2. A necessidade de quadras curtas**

As quadras muito longas tendem ao isolamento.

**3. A necessidade de prédios antigos**

A possibilidade de conseguir um aluguel mais baixo favorece a instalação de novos empreendimentos locais.

**4. A necessidade de concentração (alta densidade)**

É necessário esclarecer que diversidade e superlotação não são sinônimas. O que mais importa é que a densidade populacional seja grande o suficiente para manter a vitalidade da região, o que pode ocorrer a partir tanto da criação de uma área de lazer como da inserção de imóveis residenciais em áreas comerciais.



**Figura 8.11:** Grandes cidades e insegurança.

Fonte: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Belo\\_Horizonte\\_\(2\).jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Belo_Horizonte_(2).jpg).

As características de um espaço urbano seguro estão associadas principalmente à vigilância exercida por aqueles que a habitam e exercem um controle social informal. Nesse sentido, a existência de espaços públicos que proporcionem um uso comum e contínuo favorece mais a segurança do que a existência de áreas exclusivamente comerciais ou residenciais. Estimula-se, assim, o desenvolvimento da ideia de “vigilância natural”, segundo a qual o ordenamento do espaço

deve proporcionar uma configuração de edifícios, mobiliário urbano e elementos paisagísticos que evitem a existência de pontos de refúgio ou de cobertura para potenciais criminosos. Consequentemente o ordenamento do espaço deve ser constituído sem a necessidade de recorrer a meios mecânicos e eletrônicos.

A “vigilância natural” é um dos quatro princípios do CPTED – *Crime Prevention Through Environmental Design* (prevenção do crime através do desenho ambiental), proposto por Ray Jeffery (RICARDO; SIQUEIRA; MARQUES, 2013). Os outros três são:

### 1. A territorialidade

A identificação dos habitantes com os espaços ocorre quando a configuração do espaço é compreensível para eles. Para isso é preciso aplicar elementos de planejamento arquitetônico (calçadas, paisagens e varandas, por exemplo) que ajudem a distinguir as áreas públicas e privadas, buscando a participação da comunidade no pertencimento do espaço público, o que contribui com a manutenção e a utilização dos espaços de forma segura.

### 2. O controle social dos acessos

Pretende desencorajar o criminoso, aumentando o risco de sua atividade. Isto pode ser conseguido por meio do design ambiental que possibilite maior controle do espaço.

### 3. A manutenção do espaço público

Pode ser feita tanto pelo poder público quanto pela comunidade.

## Atividade

### Atende ao objetivo 1

Comente a frase “A utilização intensiva de tecnologias de informação espacial tem promovido uma verdadeira revolução silenciosa nas polícias de todo o mundo” (BEATO FILHO, 2001), dando exemplos de como isso ocorre nas polícias brasileiras.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta comentada:**

O mapeamento da criminalidade é algo que existe desde o século XIX, no entanto ele é limitado quando feito manualmente porque, quando se trabalha com grandes áreas, devido ao grande número de delitos que ocorrem e por diversos fatores, fica quase impossível acompanhar os eventos em tempo real. A dinâmica destes eventos requer que os dados sejam sempre atuais e as informações sejam eficientes e rápidas para atender as necessidades de planejamento na segurança pública. Estas exigências fazem com que a utilização do geoprocessamento e de tecnologias digitais aumente cada vez mais, já que a sua eficiência possibilita direcionar corretamente os recursos disponíveis.

O surgimento de sistemas de análises da criminalidade tem auxiliado as operações policiais na segurança pública. Ele também se constitui como um facilitador na prestação de contas à sociedade na medida em que estas são solicitadas. As atividades de investigação também podem ser beneficiadas pela montagem de bases de dados sobre suspeitos e seu *modus operandi* com informações oriundas de organizações não policiais.

Há experiências bem-sucedidas em algumas polícias brasileiras de incorporação dessas tecnologias, das quais podemos destacar os estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo e Rio de Janeiro.

---

---

---

---

## **Conclusão**

Embora a utilização do geoprocessamento como ferramenta na segurança pública no Brasil ainda seja muito incipiente, vimos que há algumas possibilidades de uso no Rio de Janeiro. Seja por meio da antiga técnica de afixar alfinetes aos mapas de papel ou por meio de mapas digitais, o que importa é que a base do trabalho é a qualidade da informação registrada pela polícia.

É evidente que o acesso à tecnologia otimiza o trabalho, mas por outro lado há a demanda da especialização dos profissionais para a cria-

ção, o uso e a análise dos mapas criminais. Sem isso, funcionarão apenas como ilustrações, e não como ferramenta de planejamento e gestão do trabalho.

## Resumo

A relação entre a cartografia e a percepção de totalidade e sua aplicação à análise de fenômenos sociais é bastante antiga. Sua aplicação ao monitoramento de crimes existe desde o século XIX.

A projeção cartográfica suprime uma perspectiva particular para buscar a construção de uma ordem supostamente “neutra” expressa pela ideia de controle do território.

No caso da segurança, o uso dos mapas não pode ser restrito à identificação pontual dos eventos, mas sim à possibilidade de articulação entre os problemas urbanos, que muitas vezes fornecem explicações de causalidade dos fenômenos criminais.

Os mapas criminais desenvolvidos por especialistas têm o objetivo de propiciar uma radiografia dos fenômenos, buscando relacionar causas e efeitos. A construção desses mapas supõe uma alta qualidade de informação do registro policial produzido, bem como o cruzamento com outras fontes de dados. Nisso se diferenciam bastante dos mapas criminais desenvolvidos por cidadãos, que têm apenas o objetivo de assegurar sua segurança pessoal. Embora a participação seja uma ação necessária e louvável, há que se analisar com cuidado essas informações, principalmente porque podem gerar um estado de suspeição generalizada, produzindo um efeito contrário do que se pretendia.

As dificuldades de produção de mapas pelas polícias estão associadas à ausência de mapas digitais, à ausência de profissionais capacitados e à qualidade da informação registrada nos boletins das polícias. Atualmente há programas disponíveis de baixo custo ou até de graça.

## Leituras recomendadas

BORNHOFEN, Paulo Roberto; TENFEN, Emerson. Mapeamento criminal por meio da plataforma Google Maps. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 82-98, 2009. Disponível em <http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/download/53/51>. Acesso em 25/08/2015.





# Aula 9

Avaliação de risco e seus  
usos no serviço público

*Ana Paula Mendes de Miranda*

## **Meta**

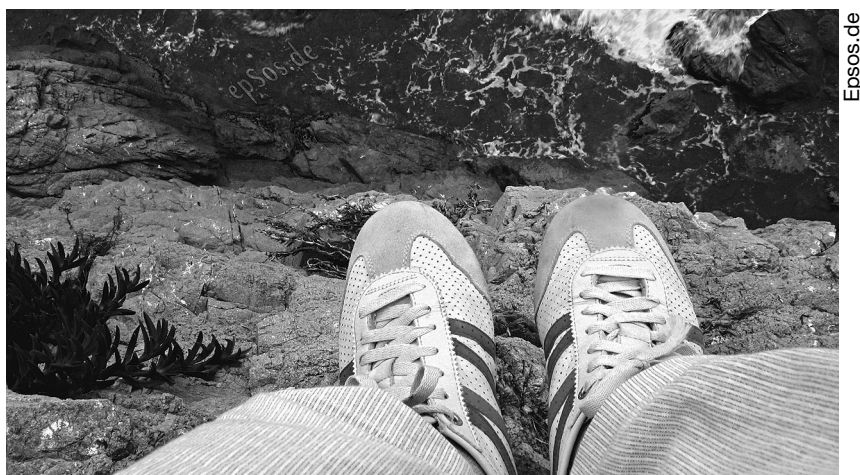
Apresentar o conceito de risco, demonstrando suas metodologias e sua aplicação no serviço público, do ponto de vista gerencial.

## **Objetivos**

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. identificar os conceitos de risco e de análise de risco como ferramentas probabilísticas de gestão;
2. reconhecer a avaliação de risco como uma metodologia que visa à prevenção de potenciais perdas materiais e humanas, e sua aplicação à segurança pública.

## Introdução



**Figura 9.1:** Escolhas, riscos e consequências.

Fonte: <https://www.flickr.com/photos/epsos/4376727123/>.

Sabemos que a vida humana sempre foi marcada por ameaças e incertezas, mas o desenvolvimento do conceito de risco está relacionado ao processo de modernização mundial mais recente, no qual a preocupação sobre incertezas e probabilidades se torna um aspecto importante na tomada de decisões em diferentes sociedades. Esse conceito corresponde à incerteza que acompanha eventos e resultados futuros, é a expressão da probabilidade e do impacto de um acontecimento que possa, potencialmente, afetar a consecução dos objetivos de uma organização. O risco, portanto, está relacionado à percepção, no presente, de perigos futuros, entendidos como um resultado do estilo de vida contemporâneo.

O risco é, hoje, um tema central na sociedade contemporânea. Embora não haja consenso sobre sua definição conceitual, ele tem sido objeto de pesquisa em diversas áreas do conhecimento. Uma referência fundamental para essa discussão é o livro *Sociedade de risco* (2010), do sociólogo alemão Ulrich Beck, que surgiu no fim dos anos 1980, influenciado por um processo de profunda transformação da sociedade, com destaque para os seguintes eventos:

- uma crise ambiental provocada pelo acidente nuclear em Chernobyl (Ucrânia), em 1986;
- a queda do Muro de Berlim, em 1989, que simbolizava a divisão do mundo em dois blocos – o capitalista e o socialista –, tendo resultado

na reunificação da Alemanha, no fim da Guerra Fria e na desintegração da URSS.

A imagem que apresentamos no início desta aula pode ser interpretada de várias formas, mas é exemplar para pensar o conceito de risco. Ela apresenta a perspectiva de um praticante de esportes radicais que registrou o momento anterior ao seu salto de elástico (bungee jumping). Esse episódio é significativo, pois permite perceber o duplo significado do conceito de risco: a oportunidade e o perigo. Dito de outra forma, o risco é concebido a partir de uma decisão: é preciso analisar que qualquer ato implica fazer um balanço entre as possíveis oportunidades e perdas envolvidas. Todas as análises de risco se desenvolveram e nasceram do cálculo probabilístico, como forma de tentar controlar o incontornável. Consequentemente, o risco tem uma dimensão de experimentação, só é possível falar de risco quando se pensa em probabilidades.

É preciso esclarecer que o risco não é um fato concreto, mas uma tentativa de previsão de eventos, que geralmente se dividem em:

- desastre, entendido como um fato natural ou provocado pela ação humana que afeta negativamente a sociedade e o ecossistema;
- catástrofe, que corresponde a uma situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que implicam o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público ao ente atingido.

A ocorrência de ambas as possibilidades, em um dado momento e espaço, pode resultar em:

## Desastre



- ▶ Traz implicações a vários grupos que, normalmente, não precisam trabalhar lado a lado para controlar emergências.
- ▶ Requer que as partes implicadas renunciem à autonomia e à liberdade tradicionais para produzir respostas em conjunto e organizadas.
- ▶ Muda o desenvolvimento habitual das medidas.
- ▶ Torna necessária uma aproximação entre organizações públicas e privadas nas operações.
- ▶ Nesse tipo de ocorrência, a atividade das forças policiais costuma ser voltada para o restabelecimento da ordem, a retirada de pessoas de áreas de risco, o controle do ir e vir, a garantia da propriedade, para se evitarem invasões e saques etc.
- ▶ É necessário haver uma ação integrada para maior sucesso das ações.

## Catástrofe



- ▶ Destroi a maior parte de uma comunidade.
- ▶ Impede que os serviços locais façam seus deveres.
- ▶ Provoca interrupção na maioria das funções da comunidade.
- ▶ Impede o envio de ajuda às comunidades adjacentes.
- ▶ Envolve situações que pressupõem uma ação especial em função do vulto da ocorrência; como exemplo podemos citar um atentado terrorista. A contenção da catástrofe deve contar com um planejamento elaborado, que deverá definir claramente as missões de cada grupo conforme sua especialidade (plano de contingência).
- ▶ É necessário haver uma ação integrada para maior sucesso das ações.

**Figura 9.2:** Consequências de um desastre e de uma catástrofe.

Dentre os riscos globais existentes, três têm sido destacados como foco principal de análise e intervenção:

- riscos de crises ecológicas;
- riscos de crises financeiras globais;
- riscos de ameaças terroristas.

A principal diferença entre os dois primeiros e o último é que este é intencional, enquanto os demais estão mais associados a situações acidentais ou a consequências de outros atos. A ideia de risco global representa um novo modo de se pensar o futuro e a segurança. Não se trata apenas de atuar nos efeitos dos eventos em cada localidade, mas principalmente de buscar ações que afetem a organização social para garantir a segurança coletiva em todo o planeta.

Espera-se, portanto, que sejam desenvolvidos, de forma integrada, procedimentos para gerir os recursos humanos e materiais para realizar tarefas específicas e atingir resultados desejados.

## Gerenciamento de risco

Adiante, falaremos sobre o processo de gerenciamento de risco e suas etapas. O gerenciamento completo é feito por especialistas. Para nós, nesta aula, o foco principal é a avaliação de risco, que estará presente no seu dia a dia.

Classifica-se como gerenciamento de risco (*risk management*) o processo completo de avaliação do risco (*risk assessment*), que inclui a análise de risco (*risk analysis*), a apreciação de risco (*risk evaluation*) e o controle do risco (*risk control*). O resultado disso é a fundamentação do processo de tomada de decisão na interpretação de resultados da análise de risco, de modo a definir quais ações são necessárias. Consequentemente, há a definição de critérios acerca de quais níveis de risco são aceitáveis, isto é, o que pode ser considerado insignificante e adequadamente controlado, para se evitar a implementação de medidas desnecessárias para sua redução por parte dos indivíduos ou da sociedade eventualmente afetada.

Probabilidade	RISCO	CONSEQUÊNCIA	
		BAIXA	ALTA
	Alta	Controlar	Eliminar
	Baixa	Assumir	Controlar/Transferir

Probabilidade	RISCO	CONSEQUÊNCIA	
		BAIXA	ALTA
	Alta	Controlar	Eliminar
	Baixa	Assumir	Controlar/Transferir

**Figura 9.3:** Critérios de risco.

Como exemplo para a aplicação dos critérios de risco, podemos pensar nos procedimentos de *abordagem*, que pode ser dividida em três fases:

- a forma individual com que cada policial programa a ação, analisando a melhor maneira para a execução da técnica;
- o planejamento de como será a ação, dividindo as tarefas e atribuindo as responsabilidades de cada integrante do grupo;
- a execução em conformidade com as técnicas aprendidas: por exemplo, na abordagem de pessoa(s) a pé, o policial deve avaliar a situação

antes de dar o comando “Polícia, parado, não se mexa!”. Esse comando impede que a pessoa abordada – o suposto infrator – pense que está sendo vítima de crime e que o próprio policial se exponha ao risco de ser alvejado: ao tirar as mãos do bolso ou cruzá-las atrás da cabeça, o criminoso pode sacar de uma arma de fogo ou de uma faca, escondida logo abaixo do pescoço, encoberta pela camisa. Se a pessoa obedecer, a probabilidade de risco é baixa e o policial pode seguir na abordagem. Se a pessoa reagir, o risco aumenta, portanto o policial deve tentar controlar a situação ou transferir a atividade para outros, buscando apoio pelo rádio. O policial, se estiver sozinho, deverá sempre solicitar apoio.

As avaliações de risco estão relacionadas à prevenção de problemas que afetam a atividade de uma empresa, por isso geralmente são enfatizados, nessa etapa, fatores como finanças, infraestrutura e divulgação de informações.

Boa parte da produção nessa área não é voltada para as políticas públicas; muitas metodologias existentes são dirigidas principalmente à segurança de funcionários ou às estratégias de proteção da imagem pública de uma empresa. Nesse cenário, a avaliação de risco se apresenta como um estudo técnico aprimorado de possíveis ameaças, por meio da aplicação de fórmulas de mensuração, que têm por referência um levantamento do local, do tipo de negócio, dos bens patrimoniais e pessoas a serem protegidos por sistemas de segurança. Esses sistemas, por sua vez, podem ser eletrônicos ou humanos, como procedimentos do pessoal da vigilância ou até de seus usuários. Com base nesses estudos, um gestor de segurança ou uma empresa de consultoria poderá apontar a vulnerabilidade do local e as incertezas empresariais ou pessoais, para tentar minimizar impactos, estabelecer um plano de segurança e um plano de contingências, em função das necessidades.

A identificação do risco se dá mediante o uso de estudos estatísticos, que possibilitam uma classificação genérica da potencialidade das ameaças, sejam elas internas ou externas, para cada cenário projetado. A partir desse cenário, definem-se as estratégias de trabalho para gerenciamento dos riscos.



Figura 9.4: Etapas do gerenciamento de risco.

O gerenciamento de risco representa o plano de identificação, monitoramento e controle de riscos.

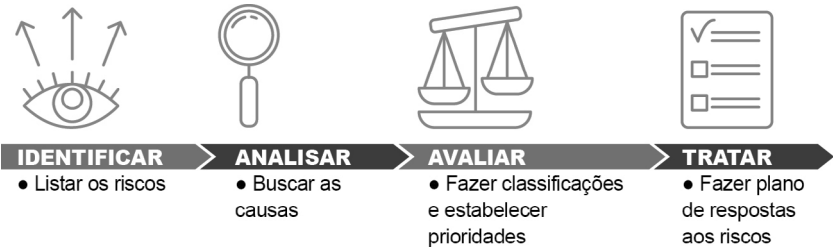


Figura 9.5: Etapas do plano de gerenciamento de risco.

Na etapa de respostas aos riscos, é preciso sempre lembrar que as estratégias para contorná-los são variadas e devem ser escolhidas em



função dos levantamentos realizados, como veremos a seguir, podendo variar entre as seguintes opções: prevenção, transferência, mitigação e aceitação.

*Prevenção:* evitar o risco totalmente a partir da supressão de sua causa

A prevenção deve ser considerada a partir de três níveis (BRASIL, 2005), podendo ser:

- primária: está centrada em ações dirigidas ao meio ambiente físico e/ou social, mais especificamente aos fatores ambientais que aumentam o risco de crimes e violências (fatores de risco) e que diminuem esse mesmo risco (fatores de proteção), visando a reduzir a incidência e/ou os efeitos negativos dessas ocorrências;
- secundária: está centrada em ações dirigidas a pessoas mais suscetíveis de praticar crimes e violências, mais especificamente aos fatores que contribuem para a vulnerabilidade e/ou resiliência dessas pessoas, visando evitar o seu envolvimento com o crime e a violência, ou ainda, limitar os danos causados por esse envolvimento; dirige-se, também, a pessoas mais suscetíveis de ser vítimas de crimes e violências, visando evitar ou limitar os danos causados pela sua vitimização;
- terciária: é dirigida a pessoas que já praticaram crimes e violências, visando evitar a reincidência dessas ações e promover o seu tratamento, reabilitação e reintegração familiar, profissional e social, bem como a pessoas que já foram vítimas de crimes e violências, visando evitar a repetição da vitimização e promover, também, o seu tratamento, reabilitação e reintegração familiar, profissional e social.

*Transferência:* o risco não é eliminado, mas sua responsabilidade é deslocada para terceiros

Como exemplo de estratégia de transferência, podemos imaginar uma situação em que o primeiro agente que chega numa ocorrência deve seguir os passos subsequentes:

1. informar a sua base ou a sede de sua chegada ao local do sinistrado;
2. assumir e estabelecer o posto de comando;
3. avaliar a situação;

4. estabelecer o perímetro de segurança;
5. organizar a informação recebida no primeiro momento para transferir o controle /comando da situação (desastre ou acidente), levando em consideração: o estado ou fase em que se encontra o acidente; a situação atual da segurança pública; as prioridades de ação; os recursos solicitados disponíveis e a caminho e a provável evolução do sinistro.

*Mitigação:* reduzir a probabilidade de ocorrência de um evento e seu impacto a níveis aceitáveis

Considerando os danos (perdas humanas, materiais ou ambientais ocasionadas como consequência de um desastre ou acidente) e os prejuízos (perdas relacionadas ao valor social, econômico e patrimonial em circunstâncias de desastre ou acidente), é possível buscar reduzir suas consequências, por meio de ações que:

- possibilitem diminuir a quantidade de pessoas mortas, feridas ou doentes;
- impeçam que haja muitas edificações, estradas ou propriedades danificadas e que o meio ambiente sofra alterações prejudiciais significativas;
- possibilitem o restabelecimento da normalidade o mais rapidamente possível, sem consumir recursos financeiros que poderiam ser direcionados para outras ações voltadas à melhoria da qualidade de vida da comunidade afetada pelo evento.

*Aceitação:* não há planos para lidar com os riscos porque é possível lidar com suas consequências.

## **Técnicas de identificação de riscos**

A diversidade de técnicas de identificação de riscos é grande e, por isso, optamos por apresentar algumas sugestões que podem ser aplicadas ao contexto da segurança pública ou empresarial.

### **Lista de verificação ou *checklist***

Trata-se de uma técnica de avaliação qualitativa utilizada para identificar os riscos associados a um processo. Tem como objetivo assegurar

que as atividades desenvolvidas estejam em conformidade com os procedimentos operacionais registrados sob a forma de protocolos. Através dessa técnica, pretende-se descobrir e documentar as possíveis deficiências do sistema.

### **Análise Preliminar de Risco (APR)**

Corresponde a uma revisão superficial de problemas gerais de segurança. Assim, durante a fase de projeto, os principais perigos identificados podem ser eliminados, minimizados ou controlados.

### **Análise histórica**

Os registros de incidentes constituem-se em importante fonte a ser analisada para a avaliação de risco, pois possibilitam a construção de estimativas sobre a frequência de problemas equivalentes durante um intervalo de tempo.

## **Atividade 1**

### ***Atende ao objetivo 1***

A análise de riscos nos serviços relacionados à segurança consiste, dentre outras ações, em atividades periódicas do gerenciamento de riscos, visando controlá-los. Justifique por que a frase a seguir não se adequa a nenhuma das metodologias existentes de análise de riscos:

“Nenhuma situação de risco pode ser considerada *aceitável*, o risco é um fator que tem que ser eliminado.”

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta comentada**

De acordo com a International Business Consultants (INC), os riscos devem ser classificados sob o ponto de vista da possibilidade de ocorrência e da severidade dos danos em três categorias: desastres naturais, tecnológicos e provocados por atos humanos.

A análise de riscos engloba métodos que se baseiam em ferramentas probabilísticas para a determinação da ocorrência de um evento. A partir dessas ferramentas, pode-se concluir que existem diferenças entre o risco *percebido* (percepção empírica das pessoas) e o risco *avaliado* (avaliação técnica de um risco). Como geralmente o risco percebido é divergente do risco avaliado, não é correto afirmar que uma situação de risco seja avaliada como *inaceitável*. Se houve a análise, o risco passa a ser considerado *gerenciado*, devendo-se, então, colocar em prática meios de prevenção e proteção.

Portanto, a análise de riscos não corresponde à sua eliminação, mas sim ao cálculo das probabilidades, à classificação dos riscos em graus de criticidade, à identificação de ações preventivas e à projeção de efeitos dos riscos.

---

---

## **A gestão de riscos no serviço público**

Como a gestão eficaz de riscos é um tema muito ligado às empresas, pode-se dizer que são poucos os trabalhos voltados a pensar seu uso para o serviço público. Um desafio que se coloca é que a tomada de decisões em relação às demandas por meio do estabelecimento de políticas públicas é um processo sempre marcado por incertezas.

Por esse motivo, é preciso que as decisões – no que se refere aos campos da saúde, do ambiente, da estabilidade econômica, da segurança, entre outros – delimitem, do modo mais claro possível, as responsabilidades dos governantes em relação ao bem público, no que diz respeito à adoção de práticas eficazes de gestão de riscos. Pode-se afirmar, portanto, que a gestão de riscos no serviço público é um processo de identificação de problemas prioritários e tomadas de decisão por parte dos gestores públicos, ou seja, a decisão não deve ser um ato isolado do gestor, mas resultado de um ciclo contínuo de definição de prioridades.



**Figura 9.6:** Gestão de riscos e políticas públicas: conflitos de interesses e tomadas de decisão.

Fonte: <https://www.flickr.com/photos/ivanwalsh/4006230793>.

A gestão pública é feita por pessoas para pessoas. É nesse contexto que a gestão de riscos deve atuar de modo a estimular as habilidades dos servidores, a quem cabe o papel organizacional fundamental desse processo. Nesse sentido, a construção de uma metodologia de gestão de riscos aplicáveis ao serviço público, para Hill e Dinsdale (2003), pressupõe a delimitação de alguns aspectos:

- Quais são os riscos básicos para a organização?
- Há um mapeamento dos riscos emergentes para minimizar o seu potencial de surpreender a organização?
- Na organização, há uma compreensão dos conceitos fundamentais da gestão de riscos?
- Os funcionários sabem que papel devem desempenhar no processo da gestão de riscos?
- Os funcionários têm gerenciado os riscos de maneira sistemática e consciente ou isso ocorre de forma intuitiva?
- A organização adota alguma estratégia para estimular o diálogo e as comunicações sobre possíveis riscos?
- Os funcionários possuem as competências necessárias para uma gestão eficaz de riscos?
- Há alguma estratégia de aprendizagem para os funcionários acerca da gestão de riscos?
- A organização tem um ambiente propício à inovação e à gestão eficaz de riscos?
- Há um comitê gestor ou executivo de gestão de riscos?
- A organização adotou alguma medida para reduzir as consequências ou a probabilidade de ocorrência de riscos ou tem planos contingenciais para lidar com eles?

- A organização tem algum plano de comunicação para o público sobre os riscos e suas estratégias para lidar com eles?

O levantamento dessas respostas possibilitará ao gestor tratar a análise de riscos como um processo para reduzir as incertezas durante a formulação e implementação de políticas públicas, sendo sempre marcado pela busca da compatibilização entre interesses conflitantes. Assim, o objetivo da gestão de riscos passa a ser o aumento dos benefícios distribuídos à população e a redução dos custos de atividades.

A gestão de riscos aplicada ao serviço público está diretamente relacionada às escolhas políticas, que podem ser de várias ordens:

- orientar as pessoas para que modifiquem o seu comportamento;
- reduzir os riscos por meio de regulamentação adequada;
- compensar pessoas que tenham sido afetadas por um evento de risco.

A essa altura, você já deve ter percebido que o gerenciamento de riscos é algo concreto e muito necessário. Uma situação bastante comum no Rio de Janeiro, em que a segurança pública é chamada a atuar, está associada à possibilidade de enchentes. É claro que é impossível reduzir a probabilidade e a intensidade de fenômenos naturais, como as chuvas, mas eles serão considerados uma ameaça se ocorrerem em grande quantidade em um curto período de tempo. O que se poderia fazer numa situação dessas? O poder público tem a possibilidade de agir para que certos problemas que aumentam a vulnerabilidade em relação a essa ameaça, como obstrução do sistema de drenagem da cidade e aterramento de córregos por lixo, sejam resolvidos.

No caso específico da segurança pública, temos o exemplo do Batalhão de Ajuda Humanitária, criado pela Polícia Militar de Santa Catarina, em 2010, com 270 membros. Os policiais foram treinados para atuar em desastres naturais e contam com equipamentos e estrutura para apoiar com rapidez as populações atingidas. No dia a dia, esses policiais trabalham em batalhões diferentes, tal como a cavalaria, a companhia de patrulhamento tático, os paramédicos, a polícia ambiental, a companhia de aviação e a polícia rodoviária, mas diante de uma situação de calamidade, são acionados para atuar no Batalhão de Ajuda Comunitária. Além do trabalho de salvamento de vítimas, o batalhão também pode atuar na segurança pública, já que, durante enchentes, podem ocorrer furtos das casas abandonadas.

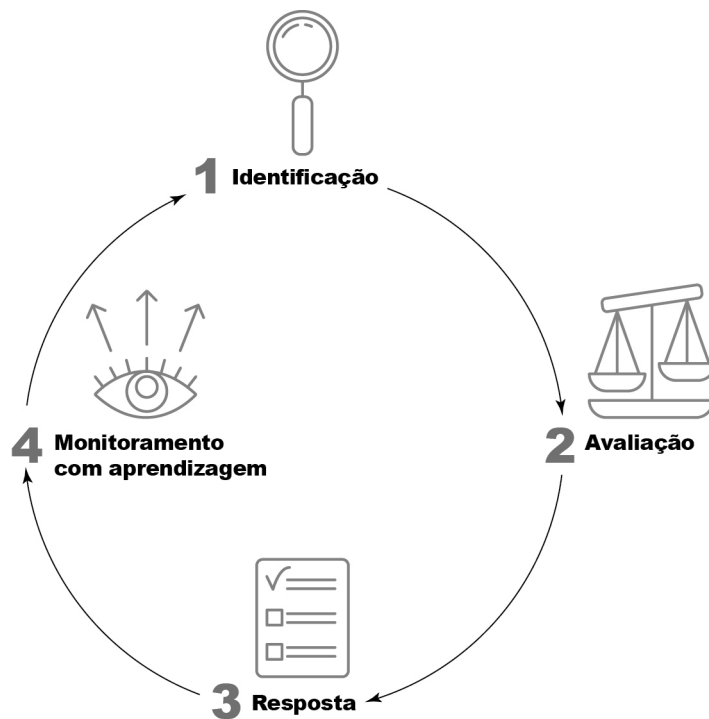
## **É possível gerenciar os riscos no serviço público?**

O debate sobre o gerenciamento de riscos no setor público ainda é restrito aos setores que lidam com o sistema financeiro e àqueles que atuam nos desastres. A vantagem da incorporação do paradigma de risco é o rompimento com uma ação mecanicista da gestão burocrática para a adoção de uma abordagem de caráter contingencial, que pretende favorecer um equilíbrio das tensões, superando a ideia de uma administração pública voltada exclusivamente para os resultados. Para atingir esse objetivo, é necessário administrar a atividade ou a situação que gera o risco, compreendendo que não se gerencia o risco em si, mas as atividades que o geram.

No serviço público, a gestão de riscos representa o dever de cuidar do bem público, consequentemente, os riscos devem ser gerenciados tendo como foco o interesse da população, buscando-se evitar a probabilidade e/ou a gravidade de eventos. Para estimular o servidor público a gerenciar os riscos, é preciso:

- valorizar a experiência pessoal;
- modificar o modo como se lida com o erro na administração pública, abandonando a lógica punitiva, em casos de comprovada ausência de intencionalidade;
- proporcionar que a formação profissional continuada seja feita a partir de teorias, privilegiando a observação do cotidiano, com foco na ação;
- formar equipes multidisciplinares;
- criar espaços de trocas interinstitucionais.

Podemos concluir que, nos processos de gestão de riscos no serviço público, é possível identificar um ciclo:



**Figura 9.7:** O ciclo básico de gestão de riscos.

A gestão de riscos é uma atividade que pressupõe uma constante avaliação dos processos de trabalho, já que a redução de um tipo de risco inevitavelmente pode resultar em outros imprevistos. Daí a necessidade de retroalimentação no processo de tomada de decisões.

A caracterização dos riscos corresponde ao processo de sua identificação (item 1 da **Figura 9.7**), ou seja, o primeiro passo para gerenciá-lo. No serviço público, os riscos podem ser classificados com base nas áreas mais demandadas:

- saúde;
- segurança e justiça;
- recursos ambientais;
- propriedades e bens imóveis;
- finanças (taxas de câmbio, taxas de juros, preços de produtos básicos etc.).



A avaliação do risco (item 2 da **Figura 9.7**) deve possibilitar o desenvolvimento de diferentes metodologias, adequadas às especificidades das áreas e à probabilidade de ocorrência de eventos futuros, com destaque para dois procedimentos básicos:

1. usar informações históricas para prever a probabilidade de acontecimentos futuros (por exemplo, usar registros de acidentes e doenças para gerar bases de dados);
2. gerar modelos de previsão (por exemplo, desenvolver programas para identificar as linhas de ônibus com maior probabilidade de acidentes e assaltos, objetivando direcionar a fiscalização e o patrulhamento).

As respostas (item 3 da **Figura 9.7**) correspondem às estratégias de gestão de riscos na administração pública, que devem se conformar a partir dos seguintes aspectos:

- definição clara dos objetivos: o que se pretende alcançar?
- abordagem preventiva para diferentes decisões, necessidade de promoção de diálogo entre o governo, a população e todas as partes interessadas, para que sejam estabelecidos princípios básicos a fim de determinar, implementar e avaliar um curso de ação aceitável, buscando responder à questão: o processo decisório dos gestores é transparente e digno de confiança?
- clara determinação e atribuição de responsabilidades pela execução do programa, e de seus mecanismos de responsabilização;
- oferta de cursos de treinamento, visando o desenvolvimento de competências específicas nos campos do comportamento organizacional, liderança de equipes e gestão de mudanças.

O monitoramento com aprendizagem (item 4 da **Figura 9.7**) representa uma dupla dimensão – a avaliação do processo e do resultado –, que deve funcionar como aprimoramento do processo de aprendizagem, sendo este um *feedback* da gestão de riscos. Assim, busca-se responder:

- O processo é abrangente? É claro e transparente? O público-alvo apropriado foi adequadamente envolvido no processo?
- Os objetivos foram alcançados? Foram corretamente definidos?
- Como podemos tomar decisões mais adequadas às demandas da população? Por que continuamos agindo de modo inadequado na avaliação da população?

## São as pessoas que gerenciam os riscos

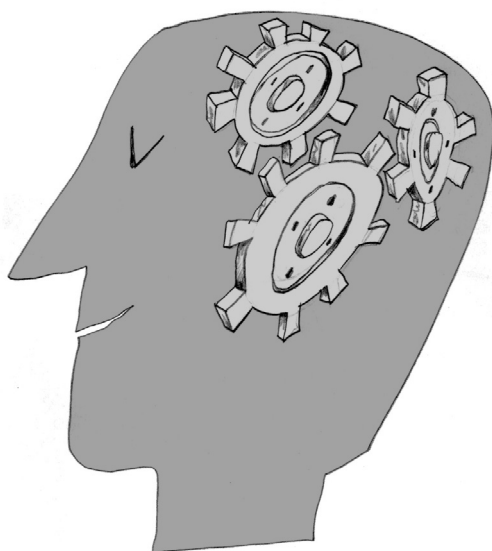
Para tornar possível o sistema de gestão de riscos no serviço público, é preciso pensar que ele não surge magicamente, exigindo esforços contínuos em muitos níveis para permitir que as pessoas que compõem uma organização prevejam, avaliem, gerenciem, realizem *feedback* e aprendam com os erros.

Quem tornará isso possível serão os dirigentes, gestores e servidores públicos responsáveis pela organização. Para que o processo saia do planejamento e se concretize, é preciso ter competências e habilidades que modifiquem a abordagem adotada tradicionalmente nas organizações, tais como:

- atitude proativa em relação a riscos e capacidade de desenvolver experiências prudentes e gestão adaptativa;
- capacidade de assumir erros e aprender com eles;
- conhecimentos e capacidade de adotar um processo decisório racional e abrangente para a gestão de riscos;
- capacidade de reconhecer o papel da ciência na gestão de riscos e de reconhecer e lidar com a incerteza;
- capacidade de informar as partes interessadas sobre os riscos e a forma pela qual estão sendo gerenciados, com empatia, franqueza e integridade nos contatos com as partes interessadas, além de apreciar os riscos como problemas de natureza técnica e social;
- capacidade de abordar os problemas a partir da perspectiva de sistemas, em vez de tratá-los como abordagem unidimensional, e de reconhecer suas próprias premissas e ideias preconcebidas;
- capacidade de prever riscos futuros;
- capacidade de trabalhar com equipes interdisciplinares e multifuncionais;
- competências gerenciais profissionais que permitam desenvolver sistemas, estruturas e incentivos organizacionais para a implementação de programas de gestão de riscos.



## **Organização como máquina ou organização como cérebro?**



A metáfora comum que orienta o raciocínio organizacional e gerencial é a da “organização como máquina” (MORGAN, 1997). Nessa metáfora, uma organização é a combinação de tarefas precisamente definidas e interligadas em cadeia de comando. A organização opera em esquema de “comando e controle”, sendo a direção definida de cima para baixo. A estratégia, os objetivos e os procedimentos são fornecidos por um pequeno grupo de executivos que controlam a organização; os demais membros são responsáveis apenas pela execução dos respectivos procedimentos.

Esse modelo vige há muitos anos na estruturação e gerenciamento de organizações. Entretanto, ele apresenta limitações quando é aplicado em um mundo em rápida mutação. A abordagem de comando e controle pode não ser a mais adequada para ajudar organizações a se adaptarem rapidamente às condições mutáveis; as inovações podem ser difíceis e lentas. Por esse motivo, atualmente algumas pessoas acreditam que uma melhor metáfora organizacional seria a da “organização como cérebro” (Morgan, 1997), ou seja, a organização baseada na aprendizagem. Nessa metáfora, a organização é vista como um sistema complexo,

capaz de aprender e inovar continuamente. A capacidade de processar informações sobre o ambiente externo, imaginar diferentes possibilidades, aprender e inovar é disseminada por toda a organização. A aprendizagem é um processo contínuo que ocorre simultaneamente nos níveis individual, coletivo e organizacional. A vantagem de tentar criar organizações compatíveis com a metáfora da organização voltada para a aprendizagem é óbvia: a existência de um número muito maior de mentes gerando conhecimentos e criatividade estimula inovações e promove melhorias continuamente.

---



As técnicas e metodologias são muito importantes, mas o aspecto mais fundamental da gestão de riscos é que a capacidade de órgãos públicos no gerenciamento de riscos depende das habilidades de seus funcionários.

---

### **Dimensões das habilidades a serem desenvolvidas na formação continuada dos servidores públicos**

Conhecimento de conceitos fundamentais: a importância do diálogo; da prevenção; do papel da ciência e dos especialistas.

Conhecimento das situações que geram riscos: o compartilhamento de informações interdepartamentais e interdisciplinares

Confiança: é preciso compreender que a confiança é um processo que se adquire, mantém ou perde

Comunicação de riscos: é preciso estabelecer diálogos entre todas as partes interessadas e ser transparente nas decisões e ações. Mesmo um fato sigiloso precisa ser justificado.

Raciocínio sistêmico: é preciso compreender como diferentes ações afetam todo o sistema

Planejamento de cenário: a interação e a imaginação permitem desenvolver habilidades preditivas

Aprendizagem exploratória: estimular a circulação e a identificação de novas oportunidades de trabalho na organização

Aprender a errar: é preciso que a organização saiba diferenciar o erro oriundo do trabalho, que resulta na sua transformação, do erro que corresponde a uma falha institucional

Estímulo a atitudes proativas: a partir de uma eficiente estratégia de auto-avaliação, a organização está possibilitando ao servidor a possibilidade de aprimoramento dos modos de agir institucionais

**Quadro 9.1:** Habilidades dos servidores públicos – formação continuada.



## **A confiança como base para lidar com o risco**

O desenvolvimento da confiança numa organização não é um processo imediato. Ele exige tempo e depende da gestão competente de riscos relacionados ao modo de agir dos funcionários da instituição. Os componentes essenciais da confiança são a integridade, a competência, a empatia e a transparência.

É inevitável que erros e consequências imprevistas ocorram no dia a dia de uma organização, mas o modo como eles são enfrentados afetam diretamente a confiança que ela tem por parte da população. Tentativas de encobrir erros geralmente produzem efeitos opostos aos desejados, aumentando a percepção de con-

sequências negativas por parte do público. É como tentar tapar o sol com a peneira.



**Figura 9.8:** A confiança: base dos relacionamentos sociais.

Fonte: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Grupo\\_e\\_confian%C3%A7a.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Grupo_e_confian%C3%A7a.jpg)

---

## Alguns exemplos de gerenciamento de risco no serviço público

Aqui veremos alguns exemplos de utilização do gerenciamento de risco aplicado ao serviço público. Nosso objetivo é apenas demonstrar como é possível utilizar a metodologia na prática.

### Plano municipal

O governo municipal de Oeiras, em Portugal, desenvolveu um plano que pode ser aplicado a todos os setores da gestão pública. Esse desenvolvimento é uma atribuição dos dirigentes dos diversos órgãos existentes na administração local, sendo destacada a atuação no que se refere à corrupção e infração dos servidores.

**Quadro 9.2:** Metodologia para plano de gerenciamento de riscos no setor público.

Metodologia de análise de risco		
	Critérios de análise	Questões
Definição do contexto	Externo Interno	Qual o contexto externo? Qual o contexto interno? Quais as áreas de atividade e as características do serviço? Qual a missão e os objetivos do município e do serviço em particular?
Identificação do risco	Área Descrição	O que pode acontecer? Como pode acontecer? Quando pode acontecer? Há oportunidade para aperfeiçoamento?
Análise do risco	Probabilidade de ocorrência Gravidade da consequência	O risco é estratégico ou operacional? Quais as causas da ocorrência do risco? Com que frequência o risco pode ocorrer? Quais os efeitos caso o risco ocorra? Quais os mecanismos de controle já existentes e qual a sua eficácia?
Graduação e avaliação do risco	Muito elevado Elevado Médio Baixo Muito baixo	O que resulta da comparação do nível de risco com os parâmetros de gestão de risco definidos? Quais os riscos que precisam ser tratados? Quais as prioridades?
Gestão e controle do risco	Evitar Prevenir Transferir Aceitar	A atividade geradora do risco deve ou não prosseguir? Como reduzir e controlar as probabilidades e consequências da ocorrência? Pode delegar-se a um terceiro, total ou parcialmente, a atividade ou o efeito do risco através de contratos, parcerias, seguros etc? O risco é aceitável face ao custo/benefício a que está associado?
Acompanhamento, avaliação e atualização do plano	Anual Semestral	Qual a periodicidade do acompanhamento do impacto do risco? Qual a efetividade da revisão do risco? Houve mudança no grau de prioridade do risco?

Fonte: Adaptado de <http://www.cm-oeiras.pt/municipio/docecofinest/documents/planoprevencaoriscosgestao.pdf>.

O Plano de Prevenção de Riscos de Gestão só será eficaz se cada colaborador compreender a sua função e responsabilidade na gestão dos riscos, interiorizando que a existência de controles fortes é responsabilidade de todos na organização.

## Segurança em eventos

Há um vasto material sobre a organização de eventos, que podem ser esportivos, de negócios, de entretenimento, corporativos, técnico-científicos, artísticos e sociais. Todos pressupõem responsabilidade e padrões de qualidade no desenho de um plano de segurança. Veremos a seguir uma série de orientações para quem organiza, patrocina, promove, produz ou atua em eventos.

### 1. Pré-evento:

É a fase em que o organizador e o gestor de segurança do evento, juntos, devem traçar importantes definições, fazendo uma análise do ambiente, definição do projeto e identificação dos detalhes do que se planeja fazer: local, infraestrutura disponível, acessos, ações/atividades que serão desenvolvidas, elaboração do roteiro de tempos e movimentos.

Alguns aspectos são fundamentais para o plano de gerenciamento de riscos:

- a) definição do local;
- b) tipo de público;
- c) desenho do plano de segurança: análise do ambiente externo e interno;
- d) identificação dos riscos: humanos (furtos, vandalismo, agressões etc.); técnicos (instalações, equipamentos etc.); naturais (tempestades etc.); biológicos (comida contaminada etc.);
- e) autorizações e licenças;
- f) credenciamento: equipe de trabalho e público (segurança dos ingressos contra falsificação);
- g) brigada contra incêndio;
- h) plano de contingências: prever as medidas a serem adotadas pela organização e atribuir responsabilidades em caso de desastre com parada total ou parcial das atividades. Visa o retorno à normalidade no mais curto espaço de tempo, minimizando impactos;



i) treinamento da equipe de segurança.

## 2. Evento:

Nessa fase deve-se priorizar a coordenação e implementação de medidas necessárias ao planejamento pré-concebido. Deve-se também controlar as ações por meio de um acompanhamento constante da dinâmica do trabalho e uma avaliação eficaz do planejamento. Durante o evento, é preciso realizar o monitoramento de riscos de forma constante:

- a) varredura de ambiente: contra agentes químicos, bacteriológicos e antibomba;
- b) bilheteria: acompanhar a quantidade de inscrições antecipadas, ingressos vendidos e e trocados (compras *on-line*);
- c) *backstage* (atrás do palco): é preciso administrar a movimentação nos bastidores, de modo a evitar que pessoas estranhas circulem e que as pessoas autorizadas não atrapalhem o trabalho de outras;
- d) controle da entrada: assegurar acesso ao público e aos serviços públicos essenciais presentes (bombeiros, ambulâncias, polícia).

## 3. Pós-evento:

O evento não termina quando o público se retira. Há uma série de atividades que começam com a sua saída, envolvendo a desmontagem e desmobilização do local. É recomendável fazer um relatório do que ocorreu, para avaliação posterior e aperfeiçoamento.

Os momentos cruciais são:

- a) saída do público;
- b) saída dos convidados *víps*, autoridades e artistas;
- c) controle do patrimônio;
- d) desmontagem da infraestrutura;
- e) avaliação de melhorias.

Essas orientações não têm a pretensão de resolver todos os problemas, já que não existe uma fórmula pronta para dimensionar a segurança de um evento. Cada evento exige um planejamento próprio em função de sua natureza.

---

---

---

## **Atividade 2**

---

---

---

### ***Atende ao objetivo 2***

Considerando que as metodologias de gerenciamento de risco no serviço público são compostas pela definição de um contexto e pela identificação, avaliação, tratamento, comunicação e monitoramento de riscos, desenvolva o que deve ser feito em cada etapa.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### ***Resposta comentada***

Nível 1: Definição de um contexto: busca-se definir os papéis e as responsabilidades tendo em vista os objetivos estratégicos da organização.

Nível 2: Identificação de riscos: busca-se compreender possíveis ameaças e vulnerabilidades existentes, além de avaliar a extensão e a adequação das proteções utilizadas (controles).

Nível 3: Avaliação de riscos: busca-se relacionar as possíveis consequências de risco (ameaças que podem se tornar realidade e provocar acidentes), para posteriormente aplicar os critérios de classificação, isto é, a atribuição de um nível de gravidade qualitativo para cada risco (risco muito baixo, risco baixo, risco moderado, risco alto, ou risco muito alto).

Nível 4: Tratamento de riscos: busca-se associar todas as análises realizadas e informações obtidas para favorecer a tomada de decisão sobre como a organização irá agir em relação aos riscos.

Nível 5: Comunicação de riscos: busca-se comunicar o desenvolvimento das atividades e os resultados alcançados em todas as fases da gestão de riscos.

Nível 6: Monitoramento de riscos: busca-se acompanhar o progresso das atividades com o propósito de verificar o desenvolvimento de todo o gerenciamento de risco.

---

---

---

## **Conclusão**

O gerenciamento do risco se inicia com a atividade de conhecimento dos riscos, sendo seguido pela determinação do grau de risco aceitável e das decisões sobre como tratá-lo. Conclui-se, então, que as decisões nesse terreno não podem ser reconhecidas como objetivas, técnicas e politicamente neutras, mas sempre como opções interessadas que resultam em decisões.

## **Resumo**

Um risco é caracterizado pela sua probabilidade de ocorrência e pelo seu impacto sobre os objetivos de uma instituição.

O gerenciamento de risco corresponde a um conjunto de metodologias voltadas a planejar, organizar, dirigir e controlar os recursos (humanos e materiais) de uma organização, com o objetivo de minimizar os efeitos dos riscos sobre esta, no que se refere às perdas, aos acidentes, aos danos pessoais, aos danos ao meio ambiente e à imagem da organização.

O gerenciamento de riscos inclui os processos de planejamento, identificação, análise, planejamento de respostas, monitoramento e controle. Toda metodologia é desenvolvida visando orientar o processo de tomada de decisão.



# Aula 10

A Atividade de Inteligência na Segurança Pública: possibilidades e limites na construção e gestão de informações

*Ana Paula Mendes de Miranda  
Luís Alberto Grisolia Gonçalves*

## **Meta**

Apresentar a atividade de inteligência no contexto do Estado democrático, tomando por referência o grau de constitucionalidade deste serviço, a regulamentação do setor e o funcionamento dos órgãos estatais, bem como a atuação dos cargos responsáveis pela condução da atividade.

## **Objetivos**

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. diferenciar a atividade de informações da atividade de inteligência no Brasil, ressaltando a constitucionalidade e a regulamentação pública da atividade de inteligência;
2. identificar o funcionamento e os limites da atuação de órgãos estatais vinculados à atividade de inteligência aplicada à segurança pública no Rio de Janeiro.

## Introdução

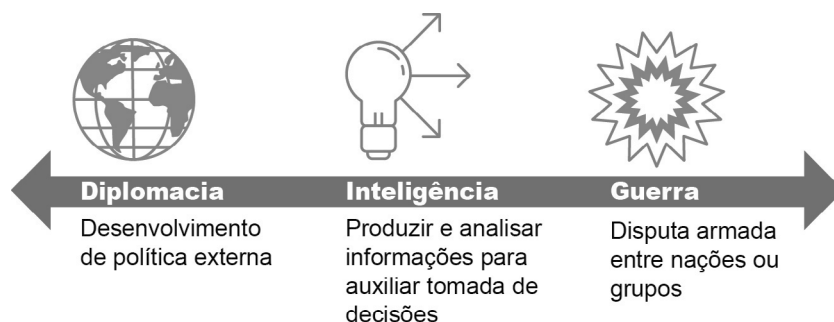
Quando você ouve a palavra “espionagem”, o que vem à mente? Um jovem James Bond? O serviço secreto de inteligência dos EUA? Os espiões da KGB? E no que pensa ao ouvir “diplomacia”?

Nesta aula, nossa intenção é analisar de forma crítica a atividade de inteligência, nas palavras de Antunes (2001, p.16), como um artefato

do poder de Estado, enquadrando-se no núcleo coercitivo que prevê a prestação de serviços públicos de defesa externa e manutenção da ordem, as duas funções constituindo os atributos do monopólio legítimo do uso da força na acepção weberiana do Estado.

Nesse sentido, podemos pensar que a inteligência é uma atividade que estaria entre a diplomacia e a guerra. Sendo que a diplomacia deve ser entendida como uma política pública voltada às relações externas, geralmente associada à promoção da imagem de um país no exterior. Concebida como política pública, a diplomacia deve atender aos anseios da população e visar ao interesse nacional, ao mesmo tempo em que também deve ser inclusiva, democrática e participativa. No entanto há momentos históricos que ficaram conhecidos como a “diplomacia de canhão”, ou seja, a política externa se construía através da força, essa expressão tem sido utilizada para designar processos coloniais e neocoloniais.

Você já ouviu falar no livro *A arte da guerra*, de Sun Tzu? Quando se fala em guerra, é comum a lembrança desse texto, bastante disseminado. Porém, aqui nos interessa mais pensar a guerra como um mecanismo de equilíbrio na balança de poder, o qual, segundo Raymond Aron, funciona como meio de proteção dos Estados ameaçados. Estudaremos o conceito de guerra tal como analisado por Karl von Clausewitz, ou seja, a guerra pensada como um “instrumento racional da política de Estados. É simples continuação da política por outros meios. A intenção política é o fim, a guerra é o meio, e não se pode conceber o meio independentemente do fim” (RESENDE, 2015, p. 214).



**Figura 10.1:** Diplomacia, inteligência e guerra.

Fontes: <https://flic.kr/p/ef7Ct6>; <https://flic.kr/p/kow1PW>; <https://flic.kr/p/7Krv8>.

Claro que não podemos pensar que diplomacia, inteligência e guerra são atividades estanques. Há entre as atividades uma interface constante entre as atividades, que pode ser mais ou menos direcionada à garantia de direitos conforme o regime político vigente. Assim, segundo Vladimir Brito, a atividade de inteligência pode auxiliar as negociações entre os distintos Estados, que podem desenvolver duas espécies de políticas internacionais. Uma política é focada na negociação e no diálogo com outras nações. A outra se refere a uma política de segurança nacional, através de operações militares.

Conclui-se que a atividade de inteligência é ser, ao mesmo tempo, um meio e um fim para o exercício do poder do Estado. Porém, é preciso lembrar que a garantida segurança da sociedade num contexto democrático é uma função primordial. De acordo com Roberto Numeriano, caso a inteligência seja usada de forma abusiva a sociedade pode deslegitimar as estratégias adotadas.

Após esta aula esperamos que você tenha uma visão mais crítica sobre a atividade de inteligência, nos seus diversos contextos de aplicação.

## **A espionagem como parte da atividade de inteligência**

A utilização de técnicas de inteligência está presente em diferentes contextos, mas ganhou importância e investimento maciço no mundo contemporâneo com sentidos distintos. Hoje se destaca como a primordial capacidade de cada organização em obter, organizar e processar dados, buscando produzir os conhecimentos necessários para assessorar seus processos decisórios, seja no ambiente corporativo privado, seja



nas instituições públicas, visando obter vantagens competitivas, mas também para assegurar a qualidade de seu próprio funcionamento.

Essa visão é bastante distinta daquela que costumamos associar à inteligência. Sua imagem mais difundida é a da **espionagem**, cujo marco histórico mundial foi o período entre as grandes guerras, ocasião em que houve a institucionalização dos primeiros órgãos. Na Segunda Grande Guerra, a atividade de informações foi reconhecida, pela primeira vez, como técnica e instrumento crucial do Estado para otimizar resultados em operações militares de guerra (ARAÚJO, 2004, p. 88), na busca de informações sobre o “inimigo”.

Nesse contexto, a atividade de informações era entendida como um instrumento subsidiário dos processos de formulação, decisão e implementação de serviços estatais, que se valia de um complexo de dados sobre um determinado assunto processados metodologicamente. Para, assim, produzir conhecimento com a finalidade de fornecer subsídios, prognósticos, estimativas, visando ao assessoramento de gestores e autoridades públicas.

Já as **contrainformações** correspondem às medidas de salvaguarda do sigilo. Têm a intenção de proteger o conhecimento processado, as funções do órgão de informações e a preservação da própria instituição. Tudo isto tem um papel de fundamental importância no planejamento das ações governamentais e diplomáticas, impondo uma nova adaptação das competências, dos equipamentos e do pessoal aos objetivos.

### Espionagem

significa um conjunto de procedimentos sistemáticos e meios ocultos de obtenção de informações, levados a cabo por uma pessoa ou organização. Constitui apenas uma parte do trabalho de inteligência, que é alvo de vários questionamentos sobre sua legalidade.

### Contrainformação

conjunto de ações voltadas a anular a eficácia informativa de ações patrocinadas por potências estrangeiras contra temas relacionados à própria nação.



Missões confidenciais, disfarces insuspeitos e “licença para matar” são ingredientes básicos de qualquer obra de ficção sobre a espionagem internacional. Outros elementos comuns às narrativas são o vazio existencial e as paranoias conspiratórias que enredam os protagonistas. O trabalho do escritor britânico e ex-agente secreto do M16, John le Carré, pseudônimo de David John Moore Cornwell, ilustra bem alguns aspectos desse universo, que retrata de forma bastante realista os bastidores da Guerra Fria, de forma oposta à do estereótipo de espião superficial popularizado

pelo personagem de James Bond, do também escritor e ex-agente secreto da Marinha britânica, Ian Fleming.

A obra literária *A casa da Rússia* é considerada um dos melhores exemplos de romance de espionagem por conta de sua profundidade humana, complexidade política e moral, ao contrapor pessoas comuns, espões, burocratas e autoridades públicas. A inteligência dos enredos levou John le Carré a ser considerado o escritor de espionagem mais literário e filosófico do século XX.

A adaptação da obra ao cinema pelo cineasta Fred Schepisi, em 1990, foi bastante fiel ao enredo, tendo sido a segunda produção norte-americana a ser filmada na Rússia.

---

Assim atuaram os serviços secretos, a exemplo da *Komitet gosudarstvennoy bezopasnosti*, conhecida como KGB (em português, Comitê de Segurança do Estado), criada em 1954 e extinta em 1991, e da *Central Intelligence Agency*, conhecida CIA (em português, Agência Central de Inteligência Americana), criada em 1947, tendo sido reestruturada em 2004. Há que salientar que uma importante diferença de atuação da KGB em relação à CIA era que a agência soviética centralizava a espionagem externa e a vigilância interna, enquanto que nos Estados Unidos essas missões são divididas entre a CIA e o FBI (*Federal Bureau of Investigation*), que somente poderia fazer “grampos” no país por meio de autorização judiciária, o que revela que a instituição está mais sujeita a controles do que a CIA.



**Figura 10.2:** Símbolos da CIA e da KGB.

Fontes: <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:CIA.svg>  
e [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Emblema\\_KGB.svg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Emblema_KGB.svg).



## A (i)legalidade das ações da CIA

As ações da CIA são alvo de grande controvérsia nos Estados Unidos. As críticas mais contundentes se iniciaram por conta da ligação da agência com o tráfico de drogas, na década de 1980, na Nicarágua. O congresso americano havia proibido o uso de dinheiro público na luta contra a ascensão de um governo de esquerda no país. No entanto, o presidente Reagan não admitia a ideia, autorizando a CIA a realizar ações junto ao tráfico de drogas para financiar os “contra” na Nicarágua, para isso negociou a entrada do *crack* nos EUA, ao mesmo tempo em que deu início à política hoje conhecida como “guerra às drogas”.

Hoje há uma vasta produção de pesquisas que revelam a vinculação da CIA com o tráfico de drogas em outras regiões (México, Afeganistão, dentre outros), mas o caso da Nicarágua foi fruto da reportagem de um jornalista, chamado Gary Webb, que recebeu documentos mostrando que nos anos 1980 a CIA foi responsável por boa parte da epidemia de *crack* em Los Angeles. O caso verídico foi retratado no filme *Kill the Messenger*, dirigido por Michael Cuesta (2014), que no Brasil foi chamado de *O mensageiro* (BOND, 2010; VILLELA, 2014).

## Institucionalização da “atividade de inteligência” no Brasil

A análise da institucionalização da “atividade de inteligência” no Brasil é uma tarefa árdua. São pouquíssimos trabalhos que se dedicam ao tema de forma crítica. Parte do problema está associada à forma como os militares construíram o serviço de informações no Brasil e sua atuação durante o regime autoritário.

Para fins didáticos utilizaremos a classificação proposta por Priscila Antunes (2001), que utiliza a terminologia “atividade de inteligência”,

criada na década de 1990 no Brasil, para substituir a antiga “atividade de informações”, usada até os anos 1980, devido ao seu caráter conceitual mais abrangente, por se constituir num instrumento do Estado, subsidiário na formulação de políticas públicas, e não apenas voltado para o levantamento de informações como a antiga terminologia sugeria.

Considera-se que a atividade de inteligência se estende não só às operações de defesa nacional, mas também a diversas áreas de serviços, tanto públicos como privados, que requerem planejamento, viabilidade, troca de informações e coordenação entre diferentes setores, adaptando a atividade de inteligência para atender satisfatoriamente os objetivos e competências afins.

No Brasil, a atividade de inteligência teve criação recente na tentativa de superar a imagem negativa da atividade de informações, que ocupou espaço próprio como instrumento dos governos nas suas ações decisórias e, em alguns casos, como o próprio executor das vontades dos governantes, ponderado no afã de promover a defesa dos interesses da sociedade e, em última instância, do próprio Estado.

## O Serviço Federal de Informações e Contra-Informações (SFICI)

O contexto político da década de 1920 era de grande agitação. No Brasil observava-se o movimento tenentista (Revolta dos 18 do Forte de Copacabana, Revolução de 1924, Comuna de Manaus e a Coluna Prestes) e o surgimento do movimento operário. Internacionalmente, além da vitoriosa Revolução Russa, era presente a preocupação com as crises econômicas que resultaram na quebra da Bolsa de Valores, em 1929.



**Figura 10.3:** Revolta dos 18 do Forte de Copacabana – da esquerda para direita, tenentes Eduardo Gomes, Siqueira Campos, Nilton Prado e o civil Otávio Correia.

Fonte: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Os\\_18\\_do\\_Forte.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Os_18_do_Forte.jpg).

A atividade de informações no Brasil surge oficialmente a partir de 1927, durante o mandato do presidente Washington Luís (1926-1930), quando foi criado o Conselho de Defesa Nacional (decreto 17.999, de 29 de novembro de 1927). O Conselho era um órgão de caráter consultivo que se reunia ordinariamente duas vezes por ano e tinha a função de estudar e coordenar as informações sobre questões relativas à defesa da pátria, bem como as de ordem econômico-financeira, bélica e moral.



**Figura 10.4:** Coluna Prestes – Luís Carlos Prestes é o terceiro sentado, da esquerda para a direita.

Fonte: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Comando\\_da\\_Coluna\\_Prestes.png](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Comando_da_Coluna_Prestes.png).

Na era Vargas, o Conselho de Defesa Nacional passou por redefinição de suas competências e organização, mas nada que alterasse estruturalmente o sentido da atividade de informações. Foi apenas com o fim da Segunda Guerra que as alterações propostas pelo presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), através do decreto 9.775-A/1946, reorganizaram o Conselho, criando uma divisão da Secretaria-geral em três seções, das quais uma ficaria encarregada de “organizar a propaganda e contrapropaganda no que interessasse ao Plano-Político Exterior e organizar a defesa do próprio sistema econômico, coordenando as medidas para a contraespionagem e contrapropaganda no que interessasse ao plano econômico” (ANTUNES, 2001, p. 45).

Foi na gestão de Juscelino Kubistchek (1956-1961) que se iniciou a parceria com a CIA, como parte de uma estratégia de fortalecimento das estruturas dos estados integrantes das OEA (Organização dos Estados Americanos). Também foi naquele momento que se estabeleceu que, quando a agência estivesse fortalecida, seria desligada da Secretaria-geral do Conselho de Segurança Nacional para se tornar um órgão

autônomo, subordinado diretamente à Presidência da República. A estrutura do SFICI ficou formada por quatro subseções:

Questões exteriores	Questões internas	Operações	Segurança Interna
Realizar levantamentos estratégicos sobre áreas determinadas	Fazer levantamentos sobre as potencialidades nacionais	Colaborar com outros órgãos sobre o planejamento de suas operações	Pesquisar sobre atividades subversivas

Figura 10.5: Estrutura e funções do SFICI.

**Subversivo**

Corresponde a atos ou efeitos de alteração de um desenvolvimento regular. No caso a ideia está associada à subversão política, que representaria um conjunto de procedimentos que visam à desestabilização, e até àderrocada, de um grupo político.

A preocupação durante o governo de Juscelino Kubitschek com os movimentos considerados de esquerda fez com que a Subseção de Segurança Interna (SSI) tivesse um papel de destaque no monitoramento de ocorrências **subversivas** de qualquer natureza, na dinâmica dos partidos políticos e no levantamento das principais organizações sociais de classe, com foco nas atividades de pessoas físicas ou jurídicas que poderiam ter atividades contrárias aos interesses nacionais. Tais estratégias indicam que o golpe de 1964 não foi uma surpresa, já que há documentos comprovando que os militares também eram monitorados. Antunes (2001) chama atenção para o fato de que não se tratava de uma questão de (in)eficácia do sistema, mas sim dos interesses em conflito e da forma pela qual o governo da época não tinha acesso à produção de informações.

**O Serviço Nacional de Informações (SNI)**

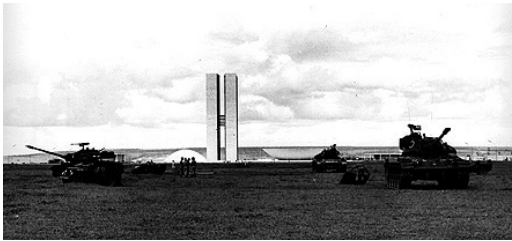


Figura 10.6: Tanques em frente ao Congresso Nacional patrulham a Esplanada dos Ministérios, em 1964, após o golpe.

Fonte: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Golpe\\_de\\_1964.jpg](https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Golpe_de_1964.jpg)

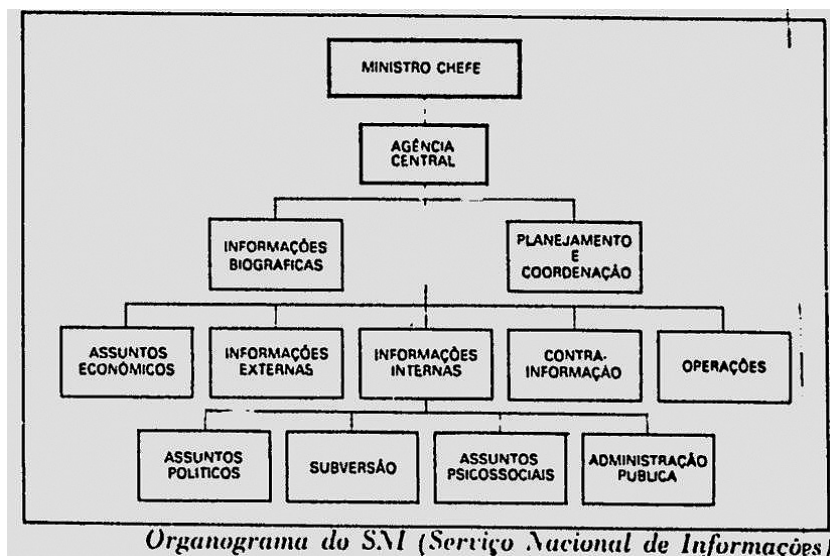
Após o golpe militar de 1964, o general Golbery do Couto e Silva recomendou ao presidente Humberto Castelo Branco (1964-1967) que apresentasse ao Congresso um projeto para a criação de um novo serviço de informações, designado Serviço Nacional de Informações (SNI), criado pela Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964, como um órgão da Presidência da República, com a finalidade de superintender e coordenar as atividades de informação. Dentre suas atribuições se destacava a de estabelecer ligação direta com órgãos federais, estaduais e municipais e com entidades paraestatais e autarquias, além de poder requisitar a colaboração de entidades privadas.



**Figura 10.7:** Passeata dos Cem Mil (Rio de Janeiro).

Fonte: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Ditadura\\_militar\\_no\\_Brasil\\_\(1964%E2%80%931985\)#/media/File:Vladimir\\_palmeira-discursando-durante-a-passeata-dos-cem-mil-em-1968.jpg](https://pt.wikipedia.org/wiki/Ditadura_militar_no_Brasil_(1964%E2%80%931985)#/media/File:Vladimir_palmeira-discursando-durante-a-passeata-dos-cem-mil-em-1968.jpg).

O chefe do SNI tinha *status* de ministro e tinha grande poder na administração durante o regime militar. A estrutura da instituição era dividida em agências (central e regionais) e escritórios. O trabalho era realizado por agentes, “cachorros” (colaboradores não remunerados) e “secretas” (eram remunerados e treinados para se infiltrar nas instituições) (PÓVOA, 2015). A principal diferença em relação ao serviço anterior era a possibilidade de realizar as operações diretamente como pode ser visto no organograma da instituição, a seguir.



**Figura 10.8:** Organograma do SNI.

Fonte: <http://memoriasdaditadura.org.br/linha-do-tempo/1964/09/>.

O SNI incorporou o acervo documental e os funcionários civis e militares que atuavam no SFICI. Havia uma preocupação com a formação do pessoal, bem como sobre o desenvolvimento de uma doutrina para a área de informações.



Há o documentário *O dia que durou 21 anos* (2013), dirigido por Camilo Tavares. O filme mostra a influência do governo dos Estados Unidos no golpe de estado no Brasil em 1964. A ação militar que deu início à ditadura contou com a ativa participação de agências como a CIA e da própria Casa Branca. Com documentos secretos e gravações originais da época, o filme mostra como os presidentes John F. Kennedy e Lyndon Johnson se organizaram para tirar o presidente João Goulart do poder e apoiar o governo do marechal Humberto Castelo Branco.



As atividades mais conhecidas eram os grampos nas linhas telefônicas, a censura postal, as investigações para construção de dossiês, contatos com outras agências, em especial, a CIA, e a realização de operações em parceria com outras instituições, tendo sido mais famosa a “Operação Condor”, uma aliança político-militar entre o Brasil e diversos países, dos quais destacamos como participantes permanentes, a Argentina, a Bolívia, o Chile, o Paraguai e o Uruguai, para combater os opositores desses regimes.

#### PAÍSES PARTICIPANTES DA OPERAÇÃO CONDOR



**Figura 10.9:** Países participantes da Operação Condor.

Muitos documentos desapareceram com o fim da instituição, mas mesmo assim atualmente estão disponíveis alguns dados produzidos pela instituição no Arquivo Nacional, onde é possível encontrar dossiês com dados sobre milhares de cidadãos brasileiros e estrangeiros abrangendo os mais variados assuntos sobre segurança do Estado, movimen-

to estudantil e sindical, lideranças das igrejas, casos classificados como “subversão”, depoimentos, partidos políticos e registros de prisões. Há também relatórios sobre política externa e documentos que registram informações sobre o governo e o setor público em geral.

O SNI interceptava correspondências, roubava documentos, fazia escuta telefônica e acompanhava a vida das pessoas, tanto dos adversários políticos e suspeitos de subversão, como de integrantes da equipe governamental. Infiltrava pessoas tanto nas organizações clandestinas quanto nos organismos legalizados de oposição ao regime. O SNI inseriu agentes nos setores políticos de oposição, como era o caso do MDB e nos movimentos sindicais e estudantis (ANTUNES, 2001, p. 85).

Tais atividades demonstram como a atividade de informações não eram baseadas na lei e na garantia dos direitos do cidadão e dos interesses da sociedade, o que coloca em questão a necessidade de pensar mecanismos de “controle das atividades de Inteligência que ocorrem nas sociedades democráticas nos últimos tempos” (CARNIELLI; RORATTO, 2011, p. 8).

Durante o governo Sarney, o SNI já não possuía mais o mesmo papel, porque o “inimigo interno” (luta armada) e a ameaça do comunismo internacional já não representavam mais um risco, tendo revisto sua postura, passando a se preocupar com questões relacionadas a outros problemas externos, tais como a espionagem internacional e industrial, bem como problemas de fronteira.

Segundo Priscila Antunes (2001), a construção da comunidade de informações no Brasil passou por processos muito distintos de outros países ocidentais. Seu desenvolvimento não fez parte da racionalização estatal ou do aperfeiçoamento do aparato de guerra, tendo sido resultado da especialização da atividade como função policial e repressiva, tendo predominado o modelo centralizado do serviço de informações.

## **Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin)**

Em 1990, cinco anos após o fim da ditadura militar, é que foi extinto o SNI pelo presidente Fernando Collor, que criou, subordinada à Secretaria de Assuntos Estratégicos, a Subsecretaria de Inteligência.

Segundo Antunes (2001) a extinção do SNI produziu um vácuo na área civil de inteligência e abriu um espaço para a atuação de agentes sem regulamentação estabelecida. Tal problema não pode ser considerado uma exclusividade do Brasil; ao contrário, tem sido tema comum aos países em processo de democratização, já que a criação de um novo serviço não é suficiente para colocar sob controle os serviços secretos que passaram anos trabalhando à margem da constitucionalidade.



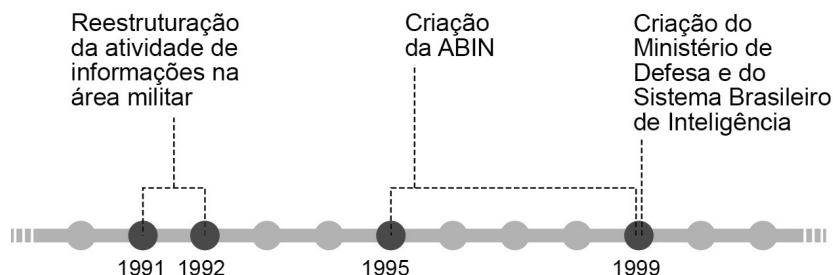
**Figura 10.10:** Logo da Agência Brasileira de Inteligência.

Fonte: [http://www.abin.gov.br/modules/mastop\\_publish/?tac=Protocolo\\_e\\_Cerimonial](http://www.abin.gov.br/modules/mastop_publish/?tac=Protocolo_e_Cerimonial).

Como analisa Fredo Arias King (1992), esses serviços demonstram vários sintomas: a geração de ameaças “fantasma”, o estado de conspiração permanente, a criação de um inimigo interno e o clientelismo. Para King (2002), a reforma dos serviços de informação para se transformar em aparatos de inteligência após um período autoritário pressupõe algumas etapas:

- a. o controle do poder legislativo: uma definição mais clara na legislação para a atividade de inteligência. Isso pressupõe a criação de instrumentos de trabalho (o segredo e a clandestinidade necessitam ser regulados) confiáveis, através dos quais o Congresso deve assegurar o controle das agências, tanto no seu orçamento como nos seus planos gerais, tal como ocorre nos EUA (CEPIK, 2001);
- b. uma dispensa massiva dos funcionários ligados ao passado;
- c. a criação de novas doutrinas;
- d. uma atuação do Poder Judiciário nos assuntos estritamente operativos, em que seja necessário suspender os direitos de privacidade dos cidadãos.

A criação da atividade de inteligência no Brasil ocorreu na década de 1990, a partir de quatro movimentos principais (ANTUNES, 2001):



**Figura 10.11:** As mudanças na atividade de inteligência civil e militar no Brasil (década de 1990).

1. Reestruturação da atividade de informações na área militar: oficialização da Secretaria de Inteligência (Secint), ligada à Aeronáutica, em 1991; transformação do Centro de Informações da Marinha (CIM) em Centro de Inteligência da Marinha (CIM), em 1991; transformação do Centro de Informações do Exército em Centro de Inteligência do Exército, em 1992.
2. Criação da Abin, em 1995, por força de medida provisória, mas somente institucionalizada em 1999, pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. O seu projeto de criação propunha regulamentações para atividade de inteligência e alguns mecanismos de controle, tendo sido muito criticado por isso.
3. Criação do Ministério da Defesa: ocorreu em junho de 1999 com o objetivo de transformar os Ministérios da Marinha, Exército e Aeronáutica em Estados-maiores, de modo que os órgãos de inteligência das instituições passaram a se subordinar diretamente aos comandantes-em-chefe de cada Estado-maior. O Ministério da Defesa passou a assumir a responsabilidade pela inteligência estratégica e operacional no interesse da defesa, bem como pela formulação de uma doutrina comum de inteligência operacional.
4. Criação do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin): em 1999, com o objetivo de integrar as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência do país, o que inclui o processo de obtenção, análise e disseminação de informações necessárias ao processo decisório do Poder Executivo.

O trabalho de pesquisa desenvolvido por Antunes (2001) permite afirmar que as mudanças ocorridas na inteligência militar não foram tão significativas quanto se pretendia. Ainda é comum a busca de informações e a vigilância de organismos de oposição instituídos legalmente

dentro do país, demonstrando que as organizações não conseguiram se livrar de alguns vestígios de comportamentos e práticas autoritários, o que de certo modo impede a definição de um novo papel para a atividade de inteligência no país, que pressupõe uma distinção do que seria a atividade de inteligência civil da atividade militar, sendo que a militar deveria estar voltada às responsabilidades do uso da força e a civil para as questões de natureza interna e externa, políticas e econômicas. Outro desafio colocado é a seleção, o recrutamento, a formação e a regulamentação da carreira de agente como forma de assegurar a qualificação do agente especializado.



## **Plano Nacional de Proteção ao Conhecimento (PNPC)**

De responsabilidade da Abin, o programa deveria atuar em consonância com a Política de Defesa Nacional, com as outras funções de assessorar pessoas e instituições, públicas e privadas, sobre as formas adequadas de se manipular e resguardar conhecimentos sensíveis:

- desenvolver trabalho de conscientização junto a segmentos relacionados à economia, ciência e tecnologia sobre a importância de se proteger o conhecimento das ameaças ao desenvolvimento nacional;
- regulamentar a política de classificação e de desclassificação de documentos e também a política de credenciais de acesso aos segredos governamentais;
- Apresentar medidas de proteção para esses conhecimentos (de pessoal, de áreas e instalações, de documentos e materiais, dos sistemas de informação) e assessorar na sua implementação.

A ideia de conhecimentos sensíveis está associada aos conhecimentos estratégicos que podem resultar em alguma vantagem competitiva na busca pelo desenvolvimento social e econômico de um país. O conhecimento sensível é, portanto,

qualquer conhecimento de natureza estratégica que possua alto valor agregado como instrumento de poder estatal ou como fator de repercussão social.

Os principais interesses nessa área são a indústria aeronáutica, a tecnologia aeroespacial, as matrizes energéticas, a biotecnologia, a tecnologia ambiental, a biodiversidade e a tecnologia da informação.

---

---

### **Atividade 1**

---

---

#### ***Atende ao objetivo 1***

As atribuições da Abinprevistas em lei são:

planejar e executar atividades de natureza permanente relativas ao levantamento, coleta, análise de informações estratégicas, planejar e executar atividades de contrainformações, e executar atividades de natureza sigilosa necessárias à segurança do Estado e da sociedade.

Discuta criticamente o papel da atividade de inteligência no contexto de um Estado democrático de direito.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## **Resposta comentada**

A regulamentação da atividade de inteligência no Brasil foi alvo de grande debate ao longo da década de 1990, o que resultou na criação do Sistema Brasileiro de Inteligência. No entanto, as análises existentes sobre o funcionamento da atividade de inteligência indicam que ainda há alguns obstáculos a serem superados, dos quais merecem ser destacados:

- a) não está claro quais são os órgãos que compõem o sistema, nem como seria a coordenação desta atividade;
- b) a ausência de definição de missões e mandatos reveste a Abinde grande poder, o que contraria as políticas internacionais para o setor;
- c) a necessidade de definição de competências acerca da coleta de informações ainda precisa ser aprimorada no sentido de atender aos interesses que deveriam ser resguardados para a segurança do Estado e da sociedade;
- d) também não ficou claro o que seria protegido por segredo governamental, em que nível estes segredos deveriam ser resguardados, a quem caberia a definição do que deveria ou não ser resguardado e quais seriam as responsabilidades atribuídas a quem deixasse vazar informações sigilosas.

O Poder Executivo tem desenvolvido atividades com o objetivo de superar o estigma da atividade de inteligência, tais como debates e organização de publicações para atrair a atenção da sociedade civil, no intuito de que reconheçam a importância da atividade de inteligência como essencial para a segurança do Estado e da sociedade.

---

---

---

## **Como funciona o serviço de inteligência?**

Acreditamos que é necessário aprimorar o vínculo entre a atividade de inteligência com o fortalecimento do Estado democrático, já que a atividade é parte de um contexto mais amplo de produção e gestão do conhecimento. A constitucionalidade deste serviço, bem como a regulamentação pública do conhecimento produzido pelos órgãos estatais res-

ponsáveis pela condução da atividade de inteligência no país, também são dimensões que necessitam ser mais bem compreendidas. Por este motivo, temos a intenção de apresentar o funcionamento do serviço de inteligência, que, num Estado democrático, deve distinguir claramente a atividade de inteligência voltada ao Estado e a inteligência policial.

Inteligência de Estado	Inteligência policial
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visa transformar informações táticas em conhecimentos estratégicos que antecipam fatos, alertam para situações e subsidiam documentos para o assessoramento das autoridades governamentais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Busca a produção de provas da materialidade e autoria de crimes;</li> <li>• Realiza análises prospectivas com o objetivo de identificar as tendências de ação do crime organizado e suas tipologias.</li> </ul>

**Figura 10.12:** Diferença entre atividade de inteligência de Estado e atividade de inteligência policial.

Apesar da imagem de espião ou de agente infiltrado ser a mais difundida no imaginário acerca do serviço de inteligência, a maior parte do trabalho que se desenvolve é desempenhada pelos analistas, os profissionais que constituem um corpo qualificado, cuja formação acadêmica deve ser variada para responder aos interesses do próprio serviço, que podem variar em função de sua natureza (RODRIGUES, 2009):

Para fins didáticos, optamos por chamar a atividade de inteligência policial como atividade de inteligência de segurança pública, que consiste no exercício permanente de ações especializadas para a identificação, acompanhamento e avaliação de ameaças reais ou potenciais na esfera da segurança pública, orientadas para a produção e salvaguarda dos conhecimentos necessários à decisão, ao planejamento e a execução de uma política de segurança pública e das ações para neutralizar, coibir e reprimir atos criminosos de qualquer natureza, funcionando ainda no assessoramento ao tomador de decisão.

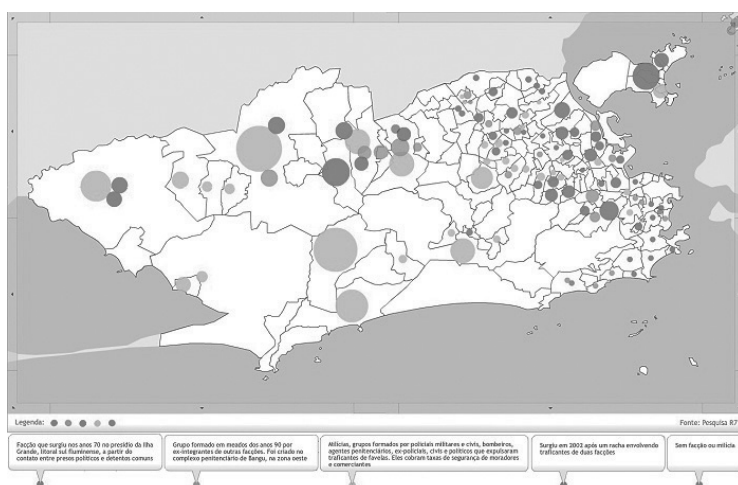
A atividade de inteligência de segurança pública se notabiliza pelo assessoramento das autoridades de segurança pública, tanto na atividade de policiamento ostensivo quanto nas investigações, e possui como fonte de dados as notícias veiculadas nos jornais de grande circulação no Estado e as agências do sistema de inteligência, que devem compor o conjunto integrado e ordenado de subsistemas e de agências de inteligência, que integram instituições inter-relacionadas, as quais buscam os mesmos objetivos, têm funções similares e se submetem a uma padronização de doutrina, de procedimentos e de rotinas.



Como exemplo, podemos relatar o estudo feito pela Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro (PMERJ) para implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), no qual havia a sugestão de uma sequência de “ocupações” em favelas que, conseqüentemente, poderia impactar outras regiões, principalmente Niterói. No estudo se levou em consideração as alianças dos grupos criminosos e as características dos seus líderes regionais. A demanda pelo estudo foi dos comandantes das unidades que estariam fora do plano de ocupação.

O estudo foi resultado de uma colaboração entre a Coordenadoria de Segurança e Inteligência (CSI) do Ministério Público do estado do Rio de Janeiro (MPRJ) com a Polícia Militar. O enfoque adotado foi, prioritariamente, identificar as áreas de controle das facções criminosas e suas lideranças. O Objetivo do CSI era assessorar os setores operacionais nas diligências, fornecendo mais conhecimento sobre as localidades e, conseqüentemente, gerando mais segurança nas operações.

O trabalho relacionou os locais de detenção das pessoas, as anotações criminosas pretéritas, as regiões onde foram praticadas e o tipo de atuação criminosa. Para tanto, foram consultadas as bases de dados disponíveis no Portal da Segurança e os registros no Talonário de Registro de Ocorrência da PMERJ, com o objetivo de obter os dados das prisões nas regiões estudadas e o levantamento da origem da pessoa detida. A figura a seguir retrata o georreferenciamento do conhecimento produzido pelos analistas de inteligência.



**Figura 10.13:** Mapa de grupos criminosos e sua distribuição no estado do Rio de Janeiro.

Fonte: <http://noticias.r7.com/cidades/noticias/faccoes-do-traffic-ocupam-litoral-e-interior-do-estado-do-rio-de-janeiro-20100223.html>, acesso em 25/03/2016.

A atividade de inteligência de segurança pública pode ter seu emprego dirigido para favorecer a elucidação de diversos crimes, prevendo tendências, identificando seus desdobramentos e identificando as lideranças das organizações criminosas. Para tanto, a cooperação entre as instituições de segurança pública é imprescindível, no sentido especial de que as atividades se tornem, primordialmente, complementares e que suas ações instrua procedimentos investigatórios, o que aumentaria muito a capacidade de elucidação dos crimes.

## **A atividade de inteligência de segurança pública no estado do Rio de Janeiro**

O estado do Rio de Janeiro regulou sua Doutrina de Inteligência de Segurança Pública (DISPERJ) através do decreto nº 37.272, de 1º de abril de 2005. A legislação trouxe algumas novidades para o funcionamento da inteligência na PMERJ e serviu como normatizador e difusor de *expertise* para outros setores de inteligência nos demais órgãos públicos do estado, que antes exploravam a atividade à sua maneira e não adotavam uma metodologia científica na produção dos conhecimentos, retirando a credibilidade das informações partilhadas e a segurança contra vazamentos, dispersando esforços na construção de conhecimentos integrados e nas medidas de prevenção e repressão aos grupos criminosos.

As atividades executadas pelo sistema de inteligência da PMERJ, o modo de atuação dos agentes ou o rol dos tipos de conhecimento necessários para a realização da sua finalidade constitucional são estruturados no “Plano de inteligência”, que é um documento público que normatiza a atividade de inteligência no âmbito interno de uma instituição, vinculando todo seu sistema de informações, através de normas editadas em conformidade com o conteúdo da legislação nacional. Como se trata de um ato administrativo, de cunho técnico normativo, o plano é elaborado pela agência central de inteligência e expedido privativamente pela mais alta autoridade da instituição, com a finalidade de orientar o exercício da atividade de inteligência em cada esfera de responsabilidade.

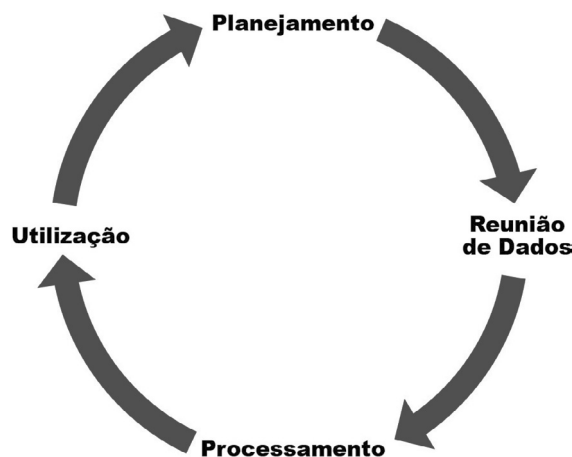
O “Plano de inteligência” materializa os resultados de um “Estudo de situação de inteligência” para, de forma especial, organizar e metodizar racionalmente a busca, a produção e o fluxo de informações (dados, informações e/ou conhecimentos), favorecendo a consecução dos objetivos da instituição, na sua destinação pública:

- manter-se, permanentemente informado e atualizado sobre assuntos de sua alçada;
- cobrir a evolução de um fato e/ou uma situação específica;
- possibilitar o planejamento, a execução e o acompanhamento de uma determinada ação a ser executada.

As agências de um sistema deveriam partilhar dados provindos das atividades e capilaridades umas para outras, através de um canal de comunicação chamado “canal técnico”. Tal canal de comunicação existe para facilitar a troca de conhecimentos e a utilização daquele dado ou informação, estabelecendo assim as ligações diretas entre as agências de inteligência, sem criar vinculações orgânicas ou de chefias.

Basicamente, existem dois tipos de assessoramento que se valem dos dados, informações e conhecimentos produzidos e armazenados na agência de inteligência. O primeiro é o conhecimento de inteligência produzido metodologicamente para atender a uma demanda específica do tomador de decisões e das chefias intermediárias, sobre fatos pretéritos, normalmente com fins investigativos ou para planejar ações repressivas de polícia. Outro uso comum está associado aos assuntos internos de correição das instituições de segurança pública.

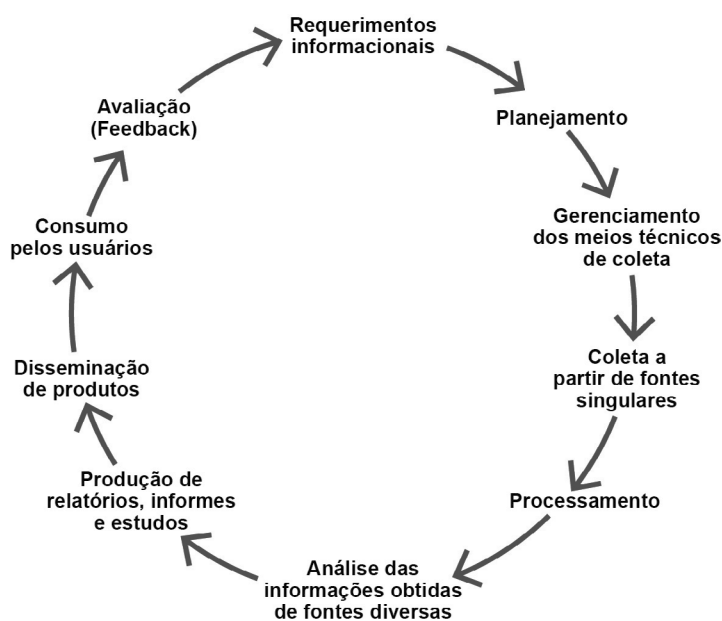
Visando tornar o trabalho de produção de conhecimentos o mais científico possível, utiliza-se uma metodologia, denominada “ciclo da produção do conhecimento” (CPC), conduzida pelo profissional de Inteligência de segurança pública, comumente denominado de analista (GONÇALVES, 2015). A metodologia do ciclo da produção do conhecimento engloba basicamente quatro etapas:



**Figura 10.14:** Ciclo da produção do conhecimento.

Esta metodologia se assemelha à produção científica, pois é uma espécie de processo reflexivo realizado pelo analista de inteligência, valendo-se dos dados, informações e conhecimentos disponíveis no órgão de inteligência ou dos dados obtidos tecnicamente, a partir de atividades sigilosas, para explicar um acontecimento ou uma tendência social.

Mas há uma versão mais detalhada do que seria o ciclo da inteligência, segundo Cepik (2001):



**Figura 10.15:** Ciclo de inteligência.

A apresentação do ciclo de inteligência tem o objetivo de apresentar o quão complexo e dinâmico é o trabalho, que supõe atividades correlacionadas entre distintos atores (analistas, gestores, políticos, população etc.). Sendo que a maior parte do trabalho está concentrada na fase de coleta e análise dos dados.

A primeira premissa técnica da atividade de inteligência: somente se justifica a ação operacional de inteligência, valendo-se das técnicas, meios e efetivo, para atender a demanda do analista de inteligência, que nasce durante o processamento do conhecimento de inteligência, especificadamente na fase de reunião de dados. Portanto, não há na doutrina de inteligência outra justificativa para acionamento do Setor de Operações.

Após consultar o banco de dados da própria agência e os bancos de dados de outras agências do sistema de inteligência através do pedido de buscas – documento expedido entre agências para solicitar um dado ou conhecimento guardado no seu arquivo –, o analista de inteligência demandará por escrito (ordem de busca) ao Setor de Operações para diligenciar e obter algumas respostas pontuais não respondidas nas pesquisas anteriores. Esta atuação do Setor de Operações ocorre num ambiente antagônico, valendo de técnicas e meios especiais, sob estrito sigilo.

Ressalta-se que a coleta de dados na segurança pública exige o emprego de diferentes tipos de técnicas operacionais especializadas (RODRIGUES, 2009), que devem ser empregadas de forma legítima:

- a. *Ações de coleta*: aquelas executadas pelo analista ou pelo Setor de Apoio, que correspondem a atividades de pesquisas em “fonte aberta” (internet, jornais, revistas, bibliotecas, registros públicos, etc.). O objetivo é buscar dados que completem o conhecimento de inteligência durante o ciclo da produção do conhecimento ou orientar as ações de busca desenvolvidas pelo Setor de Operações. Nas práticas cotidianas de um órgão de inteligência, 90% dos dados usados para compor o conhecimento de inteligência são obtidos na coleta em fonte aberta.
- b. *Ações de busca*: realizadas pelo Setor de Operações, tratam-se de ações consideradas como sigilosas, muito dispendiosas, além de demandar planejamento e coordenação dos setores do órgão de inteligência e de operações:
  - Reconhecimento: o agente examina atentamente as pessoas e o ambiente.
  - Vigilância: visa manter um determinado “alvo” em constante observação. O alvo pode ser uma pessoa, um objeto, um veículo, uma casa, ou edifício.
  - Recrutamento operacional: visa obter a colaboração de uma determinada pessoa para os órgãos de inteligência.
  - Infiltração: representa a introdução de agente público, dissimuladamente quanto à finalidade investigativa (provas e informações) e/ou operacional (dado de difícil acesso). Deve ser usada em casos excepcionais devido às implicações jurídicas – demanda autorização judicial. Ação controlada ou flagrante postergado.

- **Provocação:** ação realizada para fazer com que uma pessoa investigada modifique sua rotina e execute algo desejado pelo agente de inteligência, sem que o alvo desconfie da ação. Deve ser utilizada unicamente para a obtenção de um resultado específico daquela investigação.
- **Desinformação:** confundir um determinado alvo com intuito de induzir estes alvos ao cometimento de erros de apreciação, bem como levá-los à execução de um comportamento previamente determinado.
- **Entrevista:** obter do entrevistado, ostensiva ou veladamente, dados do interesse das informações, através de uma conversa pessoal.
- **Interceptação postal:** demanda autorização judicial – quebra de sigilo postal.
- **Interceptação das comunicações:** demanda autorização judicial – quebra do sigilo das comunicações.

A execução de ações de busca pelo Setor de Operações exige domínio técnico especial pelos agentes de operações. As técnicas mais comuns são (TEIXEIRA, DANTAS e MEIER JUNIOR, 2014):

- processos de identificação de pessoas;
- observação, memorização e descrição;
- “estória” cobertura;
- disfarce;
- comunicações sigilosas;
- leitura da fala;
- emprego de meios cinefotográficos;
- emprego de meios eletrônicos;
- fotorinterpretação.

A atividade de inteligência deve, portanto, se caracterizar pela busca constante de informações que, uma vez organizadas, tornem-se disponíveis para auxiliar na tomada de decisões. É preciso ressaltar, porém, que a regulamentação das normas operativas e de coordenação da atividade de inteligência de segurança pública previstas nos Decretos 3.448, de 5 de maio de 2000, e 3.695, de 21 de dezembro de 2000, é bastante recente. A regulamentação ocorreu com a publicação da Portaria do Ministro da Justiça nº 22, de 22 de julho de 2009, que estabelece a Doutrina

Nacional de Segurança Pública (DNISP) e delimita uma distinção entre a inteligência de segurança pública e inteligência policial.

Outro uso da atividade de inteligência aplicada à segurança pública está associado ao assessoramento, que ocorre diariamente, e se baseia nas notícias veiculadas nas últimas 24 horas (mídia escrita e digital). Tal prática tem por objetivo manter o gestor ciente do que ganha projeção social, no exato momento em que os fatos são noticiados, favorecendo-o ao antecipar as respostas para eventuais responsabilizações e providenciar o imediato empenho de recursos policiais no sentido de minorar, quando possível, as consequências de uma questão de ordem pública, tudo respaldado nos conhecimentos técnicos sedimentados pelo setor de inteligência, bem como nas pesquisas nos bancos de dados. Vale acrescentar que este último tipo de assessoramento é padronizado e ocorre, respeitando as circunscrições e as competências, em todas as unidades da instituição, gerando por parte das autoridades setorializadas a mesma reação administrativa em face dos problemas.

Integrar é mais do que usar a versatilidade das técnicas operacionais de inteligência, além dos atos próprios da investigação, previstos no Código de Processo Penal, por exemplo, a preservação das cenas do crime, as várias perícias etc. Para que essas ações tenham verdadeira eficácia, necessita-se de cooperação entre as instituições, visando a propiciar atingir em conjunto a missão constitucional de cada uma.

### **Célula de inteligência operacional**

Como exemplo de trabalho integrado desenvolvido pelas forças de segurança podemos pensar o que foi realizado durante a Copa Fifa de Futebol de 2014 no Brasil, que teve como marco regulatório a Portaria nº 88, de 26 de março de 2014 – DOU de 27/03/2014 (nº 59, seção 1, p. 28), que possibilitou o ambiente adequado para pactuar intenções, compor objetivos, estabelecer o fluxo de informações e processos organizacionais, diante das diversificadas características e missões legais das instituições públicas envolvidas e seus órgãos de inteligência.

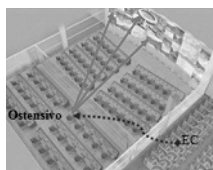
Pactuaram com os termos de integração e fundaram a Célula de Inteligência Operacional do CICCRR (Centro Integrado de Comando e Controle Regional) nos estados, as principais instituições e segmentos de inteligência, a saber: Receita Federal do Brasil; Ministério da Defesa; Infraero; Secretaria Extraordinária de Segurança para Grande Eventos;

Polícia Federal; Polícia Rodoviária Federal; Agência Brasileira de Inteligência; Secretarias estaduais de Segurança Pública; Polícia Militar; Polícia Civil; Corpo de Bombeiros Militar; Guarda Municipal.

O Centro de Operações de Inteligência – Célula de Inteligência Operacional (CIOp), durante a Copa FIFA 2014 – propôs as seguintes metas de integração:

1. funcionar 24 horas por dia e sete dias na semana;
2. assessorar, para tomada de decisão, os dignitários nos diversos níveis da nação, em tempo hábil e de forma adequada;
3. permitir o escalonamento de tomada de decisão para o governador do estado;
4. proporcionar aos parceiros, em nível municipal, estadual e federal, de forma precisa e com tempo hábil, o compartilhamento de informações, gerando profícua economia de meios, eficácia e segurança;
5. assessorar os comandantes táticos e operacionais no planejamento das ações operacionais integradas, principalmente nas escoltas de dignitários e delegações, favorecendo identificar as prováveis ameaças, priorizar ou alocar recursos conforme necessário;
6. possibilitar o uso comum dos recursos;
7. permitir a apuração de responsabilidades, reduzindo significativamente o tempo de resposta.

Nestes centros, um profissional, chamado de encarregado de caso (EC), exercia a função de coordenar os agentes que estavam empenhados na busca de dados protegidos ou no monitoramento reservado das atividades atinentes ao evento futebolístico em todo o estado.



**Figura 10.16:** Célula de inteligência operacional.

Fonte: <https://www.ioerj.com.br>.

Detectada uma ameaça grave ou fato relevante, o encarregado de caso informaria imediatamente ao encarregado do policiamento ostensivo, no caso da PMERJ, ou ao agente público da instituição mais adequada para intervir na questão urgente. Somente após repassar as informações



para o coordenador do policiamento ou da instituição parceira, o encarregado de caso informaria o ocorrido para o chefe da inteligência de sua instituição, que por sua vez o transmitiria à mais alta autoridade desta, aduzindo as providências adotadas nos âmbitos ostensivo e reservado. Isto representaria uma quebra de protocolo na tradicional comunicação da inteligência e a superação de um grande paradigma: revelar uma informação de inteligência ao agente público ostensivo sem o crivo do chefe da agência.

Nos casos que demandassem maior grau de complexidade decisória e empenho integrado das instituições, o encarregado de caso informaria aos demais profissionais de inteligência do centro e cada um, simultaneamente, articularia sua reserva humana, colimando os esforços na busca de dados, para então produzir uma informação mais completa do que a que seria processada apenas num órgão de inteligência. Diante do conhecimento de inteligência obtido pelo grupo, ocorreria a difusão aos coordenadores do serviço ostensivo das instituições parceiras, de acordo com a capacidade para intervir na questão complexa.

No tradicional fluxo de comunicação dos “dados emergentes” e de informações utilizado na inteligência clássica, quando fosse detectada uma ameaça grave ou fato relevante, o encarregado de caso informaria ao chefe da inteligência de sua instituição, que a transmitiria para sua mais alta autoridade, que, por sua vez, mobilizaria seus imediatos no ambiente ostensivo, determinando a ação e o atendimento da demanda considerada urgente. Ainda, se fosse necessária, a atuação de outro órgão de segurança ou defesa, a informação seria repassada pelo canal técnico de inteligência para o chefe da inteligência deste, que utilizaria o mesmo tramite de assessoramento.

A construção de um conhecimento por vários órgãos de inteligência, num esforço integrado, foi outro grande paradigma desafiado pelo grupo de profissionais do serviço reservado no centro de operações de inteligência. Somente foi possível tal proeza, no serviço de inteligência, por conta das características de **emergente** e perecível dos dados colhidos e compartilhados no Centro Integrado.

## Usos cotidianos da atividade de inteligência nas instituições de segurança pública

Como vimos, a atividade de inteligência voltada à segurança do estado é bastante distinta daquela que se destina à segurança pública, por

### Emergentes

São os dados perceptíveis a todos, mas notadamente para o profissional de inteligência, que atuando nos locais de monitoramento e direcionado para fins específicos, consegue destacá-los como significativos para avaliar um risco iminente.

sua natureza eminentemente civil. Trata-se de uma ferramenta para a produção de políticas públicas, que, pautada pela legalidade, deve possibilitar uma ação proativa e prospectiva, de modo a produzir informações e conhecimentos que permitam ao gestor agir de forma mais precisa e eficaz.

## PMERJ



Tayna Siqueira

**Figura 10.17:** Centro de Inteligência e Coordenadoria Operacional.

Fonte: [http://www.upprj.com/upload/acontece/\\_Interna/CENTRO\\_DE\\_INTELIGENCIA\\_CPP\\_CPP\\_BANNER\\_TS.jpg](http://www.upprj.com/upload/acontece/_Interna/CENTRO_DE_INTELIGENCIA_CPP_CPP_BANNER_TS.jpg).

O serviço de informações foi criado, na Polícia Militar do estado da Guanabara, por meio do Decreto estadual nº 140, de 17 de fevereiro de 1964, publicado no Boletim do QG nº 88, de 11 de maio de 1964. O referido decreto estabelecia as quatro seções do Estado-maior, espelhadas na administração do Exército, sendo a 2ª Seção do Estado-maior (PM/2) a de Informações.

Somente cinco anos após a regulamentação, com a transferência das funções das guardas civis às polícias militares (Dec.-lei federal nº 1.072, de 30 de dezembro de 1969), é que efetivamente foi fomentada a responsabilidade de substanciar a corporação e, por consequência, o Exército, como parte integrante do sistema de informações do Comando Militar do Leste, com a produção e difusão de informações, além da organização e do controle do sistema de inteligência *intracorporis* e da regulamentação do Serviço de Informações e Contrainformações, que “institucionalizou o trabalho de produção de informações relativas aos seus objetivos, a busca ostensiva de possíveis suspeitos e o controle de manifestações públicas contrárias ao governo instalado, práticas essas que perduraram durante todo o regime” (LEAL; PEREIRA, 2010, p. 160).

A vinculação das polícias militares ao Exército como força auxiliar, especialmente a do estado da Guanabara, contribuiu para que a estrutura administrativa das instituições policiais se aprimorasse. Estas tiveram diversos setores e seções dotados de organização corporativa, com nítido fluxo de comando e sistematização de rotinas. O órgão policial passa, então, a constituir-se e aparelhar-se de expertises mínimas para sua existência, no sentido especial de manter seu funcionamento regular, independente do colapso dos setores básicos e estruturais da sociedade civil, que normalmente fornecem subsídios para o funcionamento de um órgão público. Exemplo disso: produzir alimentação; realizar manutenção de equipamentos, armas e viaturas; construir ou reformar prédios; oferecer serviços de saúde, investigatórios ou cartoriais e judiciais, entre outros, exatamente como são estruturadas as Forças Armadas, em razão da sua finalidade constitucional.

Evidente que a formação e consolidação de um Sistema de Inteligência, centralizado pela 2ª Seção do Estado Maior Geral (PM2), valeram-se da Doutrina de Inteligência Militar, recém desenvolvida pelo Exército na Escola Superior de Guerra (1964), com a criação de um sistema organizado em níveis de órgãos de inteligência, estruturado e dotado de pessoal especializado, com produção e fluxo permanente de informações, num primeiro momento direcionado ao combate a movimentos políticos, tais como agitações estudantis e ações de guerrilhas urbanas.

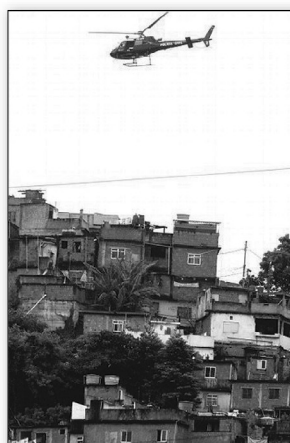
Com o aprofundamento do Regime Ditatorial, associada a fusão da Polícia Militar do estado da Guanabara (PMEG) e da Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro (PMERJ), através do Decreto-lei nº 92, em 6 de maio de 1975, novos direcionamentos e prioridades foram definidos para atender à responsabilidade pelo policiamento preventivo e ostensivo. Isto fez com que a PMERJ adaptasse a atividade de “inteligência clássica” ou de estado à realidade da segurança pública, o que notabilizou a 2ª seção do Estado-maior da PMERJ como o primeiro e único órgão organizado e estruturado, capaz de abranger o estado, diuturnamente, na captação de dados que poderiam ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, sem contar a realização coordenada de ações de busca de dados nas diversas agências, setorizadas nas unidades policiais da instituição.

A regulamentação da atividade de informações, que é uma espécie de matriz de competências para a produção sistemática e permanente de conhecimentos para o usuário, foi editada em 4 de março de 1998 (Bol. Res. da PM nº 030), ocasião em que foi aprovado o Plano de Inte-

ligência da Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro (PIPMERJ), que está vigente até os dias atuais, orientando todo o trabalho de inteligência na PMERJ, no afã de suprir a demanda na segurança pública, com vistas à missão constitucional da PMERJ.

A utilização da atividade de inteligência indica para o que ele foi preparado, deixando claro o que produz nas suas atividades diárias. Na Polícia Militar, por exemplo, a utilização da *expertise* da inteligência, combinada com a atividade de polícia judiciária militar, pode produzir resultados no controle interno dos desvios de conduta praticados pelos policiais militares nas suas funções, o que geralmente é divulgado como uma marca de qualidade e eficiência nas investigações dos crimes, conforme veremos a seguir.

Igualmente, a partilha de informações dos bancos de dados da inteligência da PMERJ com a Polícia Civil e outros órgãos do estado, poderia dar suporte nas investigações dos crimes comuns, mesmo com a participação de servidores públicos.



Trinta policiais da unidade da Coroa, Fallet e Fogueteiro foram investigados por envolvimento na 'caixinha do tráfico' local. Eles foram monitorados durante um mês por policiais da Coordenadoria de Inteligência da PM



Uma operação conjunta do MP-RJ (Ministério Público do Rio de Janeiro) e da Polícia Militar buscou prender 16 acusados de integrar a facção criminosa Comando Vermelho

**Figura 10.18:** Uso da atividade de inteligência para investigação de policiais envolvidos com crimes.

Fonte: <https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/9/97/Favela.jpg>  
<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2014/02/21/mp-rj-e-pm-buscam-16-suspeitos-de-integrar-o-comando-vermelho.htm>.

Há que se ressaltar que as ações sistemáticas de produção de conhecimentos sobre os servidores policiais militares, bem como nas atuações repressivas dos agentes de inteligência, associadas ao policiamento ostensivo, raramente, são frutos da técnica e da metodologia que dão credibilidade ao órgão de inteligência e geram os efeitos legais esperados numa investigação policial. Por exemplo, o afastamento justificado dos servidores corruptos ou o direcionamento eficiente dos esforços operacionais na repressão ao crime organizado. Tais serviços, todavia, tanto no contexto da criminalidade comum quanto no controle correcional, perdem a utilidade, pois a investigação técnica na atividade de inteligência não produz provas materiais, testemunhais e circunstanciais, e sim especulações, *clippings* dos jornais e dossiês, e explicações *apriori* para depois buscar dados que se conformassem à imaginada realidade, descartando-se, obviamente, os que teimassem em não se conformar a ela.

Existe ainda outro aspecto a ser considerado, de cunho ideológico e de formação cultural, que influi no serviço de inteligência desenvolvido na Polícia Militar. O profissional de inteligência lida com várias habilidades. A mais importante é a sensibilidade na percepção da “verdade”, que é a capacidade de descrever uma dinâmica ou um fato com fidelidade de detalhes, sem a influência de preconceitos ou interesses, de maneira que torne a descrição o mais realista possível.

### Limites e possibilidades do serviço de inteligência

Em meados de abril de 2014, o serviço de inteligência da Polícia Militar produziu um relatório de inteligência sobre uma quadrilha de criminosos, que atuava em uma “comunidade” do Rio de Janeiro, com a finalidade de favorecer o processo de pacificação daquela região.



**Figura 10.19:** Vista do Complexo da Maré – Rio de Janeiro.

Fonte: <https://flic.kr/p/dYxqsJ>.

O trabalho de inteligência reuniu diversos “conhecimentos” para assessorar o Comando da Polícia Militar nos níveis tático e operacional. No nível tático, foram obtidos “informes” que avisavam sobre os prováveis locais de migração dos criminosos numa dada região, como se estabeleceriam as relações de controle das atividades criminosas durante o processo de pacificação. No nível operacional, o trabalho abrangeu os locais onde os criminosos ficavam para resistir à entrada da polícia, qual o poder bélico deles, quantos eram, quais as usuais rotas de fuga, onde poderiam guardar armas e munições, quais vias públicas próximas da comunidade poderiam utilizar e qual seria a melhor oportunidade para capturá-los durante a migração. Também foram identificadas as pessoas procuradas pela justiça, seus endereços prováveis para a busca e captura, suas fotografias mais atuais e outros dados que ajudassem os policiais no cumprimento do mandado de prisão, durante a ocupação.

Durante este trabalho de inteligência, foi filmado, em muitas oportunidades, um grupo de pessoas que trabalhava no tráfico de drogas, armado com fuzis e granadas em plena luz do dia. Após identificar todas as pessoas armadas, valendo-se de pessoas colaboradoras da “comunidade”, identificou-se a inexistência de investigação pela delegacia distrital de Polícia Civil, notadamente sobre a modalidade criminosa do tráfico de drogas na região e, conseqüentemente, não havia ordem de prisão (mandado de prisão) contra nenhuma daquelas pessoas. Aliás, só havia quatro mandados de prisão ativos contra criminosos da região por outros delitos.

Na apresentação do trabalho de inteligência, para as autoridades (o Comando Geral da PMERJ, a Chefia de Polícia Civil, Oficiais do Corpo de Fuzileiros Navais, membros do Ministério Público), foram apresentados todos os níveis de conhecimentos de inteligência sobre a localidade e, também, aqueles necessários para o processo de pacificação. Ocorre que, os promotores de justiça, que colaboravam com seu esforço de integração, ficaram impressionados e solicitaram todo o material para análise jurídica e criminal, sendo-lhes entregue.

Esta iniciativa do Ministério Público estadual resultou em 30 pedidos de prisão contra as pessoas identificadas, que foram filmadas durante o trabalho portando armas na região carente e, ainda, o juízo criminal competente deferiu todos, expedindo as ordens de prisão para que a Polícia Militar as cumprisse, por ocasião da ocupação policial.

Neste momento, começou uma disputa entre as polícias, militar e civil, na contramão da proposta de integrar as ações institucionais no combate ao crime organizado. O caso descrito serve como exemplo para demonstrar o problema de integração entre as ações das instituições, Polícia Militar e Polícia Civil, que muitas vezes se sobrepõem e acarretam uma competição inócua e contrária ao interesse público. Também fica exposta, no caso, a nítida distinção entre os papéis da inteligência criminal e da investigação criminal, e como a suposta confusão entre tais atribuições serve para camuflar interesses das instituições de segurança pública. Como ilustra bem Guaracy Mingardi (2007), é necessário integrar as ações de inteligência, institucionalmente individualizadas, para evitar os malefícios desse poder.

## **Atividade de inteligência na PCERJ e o uso do Sistema Guardião**

A atividade de inteligência na Polícia Civil do Rio de Janeiro está a cargo da Coordenadoria de Inteligência Policial (Cinpol), que tem como uma de suas atividades a interceptação telefônica por meio do Sistema Guardião, desenvolvido, desde 1998, por uma empresa de Santa Catarina, empregando tecnologia própria. O sistema é capaz de gravar simultaneamente centenas de ligações. Especula-se que seu custo gira em torno de R\$ 500 mil, além dos gastos com a manutenção (PINHEIRO, 2007).

Em maio de 2014, foi publicada a Resolução Conjunta PMERJ/PCERJ/SESEG/MP/TJ, que tinha por objetivo padronizar a execução das medidas que envolvessem a quebra de sigilo de comunicações telefônicas e demais dados, bem como

a utilização do Sistema Guardião pela Polícia Civil do estado do Rio de Janeiro – PCERJ, pela Corregedoria Geral Unificada – CGU e pela Delegacia de Repressão às Ações Criminosas Organizadas e de Inquéritos Especiais – DRACO/IE, e pela PMERJ, o qual consiste num sistema legal de interceptação de dados e voz, que pode interceptar áudio de telefonia, rádio e dados da internet, com acesso seguro e informações criptografadas.



**Figura 10.20:** Monitoramento telefônico antigo.

Fonte: Acervo PCERJ.

Antigamente, as escutas eram feitas na própria linha telefônica, o que resultava em escutas ilegais mais frequentemente. Como o sistema era analógico, era preciso fazer a escuta fisicamente, ou seja, ir até o telefone e, literalmente, grampeá-lo, ou ir até uma rua próxima e grampear as linhas. Outra dificuldade é que para ouvir as conversas não se podia estar muito distante do aparelho telefone monitorado.

Posteriormente, a interceptação passou a ser feita a partir de um celular que recebia todas as ligações feitas pelas pessoas investigadas. O policial atendia e ouvia a conversa, fazia anotações e registrava o horário. As gravações eram armazenadas em fitas magnéticas, que se acumulavam em arquivos sem ser consultadas, levando à perda de muitos dados.

Atualmente, os grampos são feitos digitalmente, o que complicou um pouco o grampo ilegal, pois não há como fazê-lo sem que a operadora de telefonia tenha conhecimento. A ideia de centros de monitoramento das comunicações telefônicas e a informatização das interceptações traz, portanto, a preocupação da proteção das conversas por conta do sigilo das investigações e do direito à privacidade das pessoas envolvidas nas conversas, sejam elas suspeitas ou não.





**Figura 10.21:** Monitoramento telefônico.

Fonte: Acervo PCERJ.

A crítica que se faz hoje é que a interceptação deveria ser realizada no âmbito do inquérito policial, e não pelo setor de inteligência, já que os relatórios produzidos ficariam distanciados dos propósitos da investigação segundo a perspectiva dos investigadores. Afinal, o analista que atua na busca eletrônica não conseguiria identificar tudo que é importante para cada inquérito policial devido ao grande volume de dados.

Tal situação desafia os órgãos a lidar com as informações que surgem e que não estão relacionadas ao caso investigado. Há o desejo de mantê-las nos bancos de dados, especialmente nos “prontuários” das pessoas. Porém isso produz um efeito colateral, os relatórios produzidos ficam distanciados dos propósitos da investigação, já que a interceptação acaba funcionando para obtenção de trechos para responder as perguntas do encarregado da investigação, conformando os fatos às perguntas, mas ignorando os contextos. A solução recomendada é a obtenção de programas de computador que fazem cruzamentos de dados.

## Atividade 2

### Atende ao objetivo 2

Leia o trecho de reportagem a seguir e responda as questões a seguir:

#### **Chilenos invadem área de imprensa e entram no Maracanã sem ingressos**

*Grupo de torcedores faz confusão no centro de mídia e é contido por seguranças, mas uma parte consegue chegar à arquibancada. Pelo menos 85 estão detidos*

[...] O grupo forçou uma das grades da cerca que circula a área e causou confusão e destruição no local de trabalho de jornalistas estrangeiros e brasileiros. Funcionários do Comitê Organizador Local (COL) informaram que os chilenos circulavam pela área há algum tempo, sem se dirigirem para nenhum portão. Em certo momento, alguns deles afirmaram precisar de atendimento médico, distraindo parte das autoridades presentes. Foi aí que se deu início à invasão. (GANDOLPHI, S.; SEDA, V. Chilenos invadem área de imprensa e entram no Maracanã sem ingressos. G1. Rio de Janeiro, 18 jun. 2014. Disponível em: <<http://globoesporte.globo.com/futebol/copa-do-mundo/noticia/2014/06/torcedores-chilenos-invade-centro-de-imprensa-do-maracana-e-causam-confusao.html>>. Acesso em: 23 abril 2015.)

- a) É possível afirmar que houve falha na atividade de inteligência de segurança pública? Justifique sua resposta.
- b) Como poderia ter sido realizada a atividade de inteligência para evitar o problema relatado na reportagem?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**Resposta comentada**

A atividade de inteligência policial consiste no exercício permanente de ações especializadas para identificação, acompanhamento e avaliação de ameaças reais ou potenciais na esfera da segurança pública. No caso, seus esforços deveriam estar orientados para detecção de ameaça iminente e grave ou fato relevante, pois a natureza daquele evento público (partida da Copa do Mundo Fifa Brasil 2014, entre Espanha e Chile) impunha uma reação eficaz de centenas de agentes públicos, em ação ostensiva, dispostos nas cercanias, justamente para evitar desdobramentos negativos dos grupos de torcedores para comprometer a realização do evento ou atividades afins. A reportagem leva a concluir que houve falha na detecção e coleta dos dados, com características de emergente e perecível, pelo profissional de inteligência que atuava nos locais de monitoramento do estádio Jornalista Mario Filho. Outra possibilidade é de ter havido ineficácia no compartilhamento dos dados pelos agentes de inteligência para o Centro Integrado, através do encarregado de caso. Uma terceira hipótese seria a de que tais informações não surtiram o efeito necessário no policiamento ostensivo.

Poderíamos pontuar algumas medidas para evitar o problema relatado na reportagem, dos quais merecem destaque:

- a) Direcionamento do profissional de inteligência para evidenciar os dados significativos e avaliar um risco iminente de invasão. Por exemplo: deslocamento de torcedores chilenos se dirigindo para o Maracanã; falha nos dois perímetros de segurança para impedir acesso de não portadores de ingresso ao estádio; aglomerações de torcedores chilenos em pontos vulneráveis; adequação da relação do número de seguranças e orientadores de público escalados para o evento com o número de torcedores; postura e atenção dos servidores públicos no desempenho das atividades.
- b) Produção de conhecimentos de inteligência para atender à demanda da partida da Copa do Mundo Fifa Brasil 2014, entre Espanha e Chile, do tomador de decisões e das chefias intermediárias, para planejar ações preventivas e repressivas de polícia. Por exemplo: a relação do número de chilenos na cidade e ingressos vendidos para aquela torcida; análise de risco (fria) das vulnerabilidades para invasão do estádio pelo acesso dos serviços (insumos, imprensa, assessorias, etc.) ou adequação das barreiras físicas (grades, aramados, portões); planos de contingência para impedir acesso a áreas sensíveis (sala de imprensa, gramado, vestiários, arquibancadas) no caso de invasão.

c) Privilegiar o canal especial de comunicação dos encarregados de caso dos órgãos de inteligência parceiros com o segmento operacional ostensivo, tecnicamente imprescindível para dar dinamismo à atuação das forças policiais e de segurança. Seria o suficiente para evitar uma prática criminosa, impedindo que fatos não desejados, consumados, não fossem descritos nas notícias de jornal, evidenciados no teor da reportagem, explicando a lógica perversa daquele evento.

---

---

## Conclusão

Como vimos, a atividade de inteligência de segurança pública busca reunir e processar informações para o assessoramento das autoridades públicas, durante a tomada de decisões. No entanto, a transposição para a área da segurança pública de concepções, valores e crenças da doutrina militar e a cristalização de uma concepção centrada na ideia de guerrafaz com que o serviço de inteligência tenha um trabalho de seleção das informações com o propósito de neutralizar o “adversário” no terreno, como num campo de batalha, e não de compreender as causas ou as dinâmicas dos fenômenos que se pretende intervir.

Consequentemente, esse tipo de assessoramento acaba por assumir uma dinâmica reativa, isto é, pós-fato. Assim, os dados são analisados apenas quando ocorre um crime e existe a necessidade de resposta do Estado, ou quando uma região está conflagrada e a cúpula da segurança quer entender quem disputa territorialmente o tráfico de drogas no local, ou mesmo quando é preciso implementar uma decisão estratégica (governamental ou institucional), que precisa ser implementada num determinado prazo e para tanto as informações são vitais (Ocupação para UPP).

Apesar dos esforços de se afastar da imagem do trabalho de “atividade de informações”, tal como ocorria durante a ditadura militar, são vários os desafios a serem superados para o desenvolvimento da atividade de inteligência, um deles é o do tratamento do enorme volume de dados produzidos cotidianamente de forma preditiva, e não pós-fato.

## Resumo

A atividade de inteligência é um instrumento de poder do Estado, que deve ter como objetivo a busca de eficácia na condução de políticas públicas, que podem ser voltadas para a defesa nacional e, em última instância, para a própria manutenção da ordem de um país. Podem, também, estar voltadas para a responsabilidade constitucional de garantir a segurança da população.

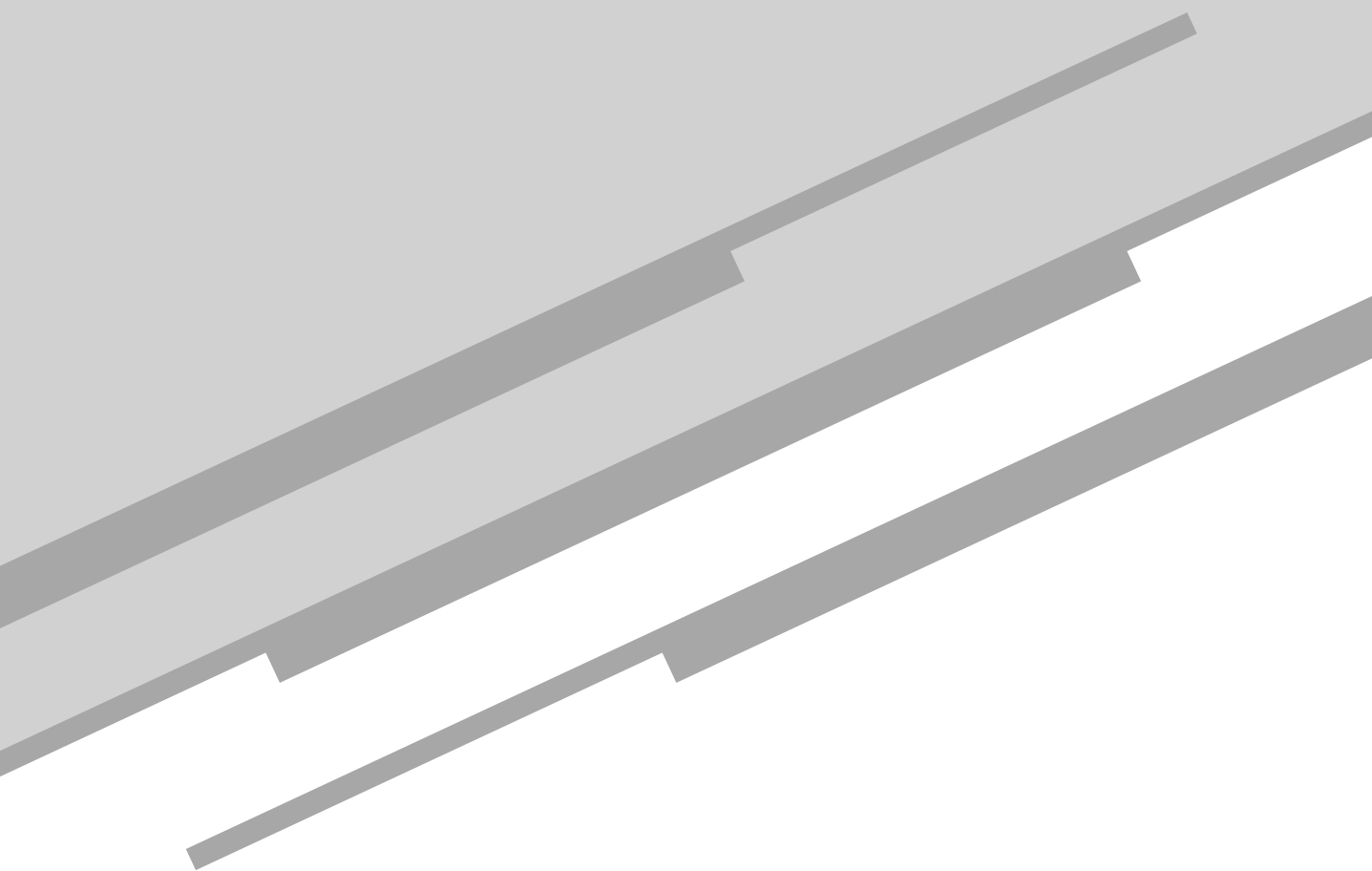
O conjunto do aparato estatal utilizado para a realização dos estágios do ciclo de inteligência (demanda-coleta-análise-produção-disseminação) é designado como sistema de inteligência e deve limitar-se a um conjunto específico e finito de funções e missões desenvolvidas por agências específicas, coordenadas por representantes do poder Executivo nos termos da Constituição e das leis de criação dos serviços.

## Leituras recomendadas

MINGARDI, Guaracy. O trabalho da inteligência no controle do crime organizado. *Estudos Avançados*, São Paulo, 21 (61), set./dez. 2007, p. 51-69. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a04v2161.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2016.



# Referências



## Aula 1

BEATO, Claudio. “Produção, Uso de Informações e Diagnósticos em Segurança Urbana”. In: PINTO, Andréia Soares; RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. *A análise criminal e o planejamento operacional*. Rio de Janeiro: Riosegurança, 2008.

BORGES, Doriam. “Coletando e extraindo informações dos bancos de dados criminais: a lógica das estatísticas das organizações policiais”. In: PINTO, Andréia Soares; RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. *A análise criminal e o planejamento operacional*. Rio de Janeiro: Riosegurança, 2008.

DARTON, Robert. *O grande massacre dos gatos e outros episódios da história francesa*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. São Paulo: Martin Claret, 2001.

DURKHEIM, Émile. *O suicídio*. São Paulo: MartinsFontes, 2011.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Globo, 1958.

FERREIRA, Leticia Carvalho de Mesquita. “Apenas preencher papel: reflexões sobre registros policiais de desaparecimento de pessoa e de outros documentos”. *Mana*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, pp. 39-68, 2013.

FOUCAULT, Michel. *A microfísica do poder*. 9 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1990.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir: nascimento da prisão*. 7 ed. Petrópolis: Vozes, 1989.

GEERTZ, Clifford. *O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa*. Petrópolis: Vozes, 1997.

GUEDES, Simoni Lahud. *A escritura das relações sociais: o valor cultural dos documentos para os trabalhadores*. *Antropolítica* (UFF), Niterói, v. 6, p. 87-96, 1999.

KANT DE LIMA, Roberto. “Cultura Jurídica e Práticas Policiais: A Tradição Inquisitorial”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 4, no. 10, pp. 65-84, 1989.

KANT DE LIMA, Roberto. “Ordem Pública e Pública Desordem: Modelos Processuais de Controle Social em uma Perspectiva



Comparada (inquérito e *Jurysystem*)”. *Anuário Antropológico*, n. 88, 21-44, 1991.

KANT DE LIMA, Roberto, MIRANDA, Ana Paula Mendes de. “Estado, direito e sociedade: a segurança e a ordem pública em uma perspectiva comparada”. In: DURÃO, Susana e DARK, Marcio (org.). *Polícia, Segurança e Ordem Pública Perspectivas Portuguesas e Brasileiras*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2012, p. 73-100.

KUHN, Thomas S. “A função do dogma na investigação científica”. In: DEUS, Jorge Dias de. (org.) *A crítica da ciência*. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Informação, análise criminal e sentimento de (in) segurança: considerações para a construção de políticas públicas de segurança. PINTO, Andréia Soares; RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. *A análise criminal e o planejamento operacional*. Rio de Janeiro: Riosegurança, 2008.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de e PITA, Maria Victoria. “Rotinas burocráticas e linguagens do Estado: políticas de registros estatísticos criminais sobre mortes violentas no Rio de Janeiro e em Buenos Aires”. *Revista de Sociologia e Política*, vol.19, pp.59 - 81, 2011.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de, OLIVEIRA, Marcella Beraldo, PAES, Vivian Ferreira. A reinvenção da “Cartorialização”: análise do trabalho policial em registros de ocorrência e inquéritos policiais em “Delegacias Legais” referentes a homicídios dolosos na cidade do Rio de Janeiro. *Segurança, Justiça e Cidadania: Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública*. , v.4, p.119 - 152, 2010.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. *Planejamento Estratégico: conceitos, metodologias e práticas*. São Paulo: Atlas, 2004.

PEIRANO, Mariza. “Sem lenço, sem documento”. *Sociedade e Estado*, 1:49-63, 1986.

PEIRANO, Mariza. “De que serve um documento?”. In: Moacir Palmeira & César Barreira (orgs.), *Política no Brasil: visões de antropólogos*. Rio de Janeiro: RelumeDumará, NuAP/UFRJ. pp. 13-37, 2006a.

PEIRANO, Mariza. “A lógica múltipla dos documentos”. In: *A teoria vivida e outros ensaios de antropologia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. pp. 135-153, 2006b.

PEIRANO, Mariza. 2009. “O paradoxo dos documentos de identidade: relato de uma experiência nos Estados Unidos”. *Horizontes Antropológicos*, 32:53-80.

PITA, Maria Victoria e MIRANDA, Ana Paula Mendes de. *Produção e gestão da informação e do conhecimento no campo da segurança cidadã: os casos da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai*. IPPDH, Buenos Aires, 2012. Disponível em <http://www.ippdh.mercosur.int/pt-br/producao-e-gestao-da-informacao-e-do-conhecimento-no-campo-da-seguranca-cidada-os-casos-da-argentina-brasil-paraguai-e-uruguai/>, acesso em 12/04/2015.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

SENRA, Nelson de Castro. A questão dos registros administrativos vis-à-vis a geração de estatísticas. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, Campinas, 13 (2), p. 199-205, 1996.

SENRA, Nelson de Castro. Informação estatística: direito à privacidade versus direito à informação. *Transinformação*, Campinas, 17 (1), p. 17-29, jan./abr. 2005.

## Aula 2

ABRAMS, Philip. “Notes on the difficulty of studying the state”. *Journal of Historical Sociology*, vol. 1, no. 1, pp. 58-89, mar. 1998.

ECO, Umberto. *O Nome da Rosa*. São Paulo: Record, 2009.

FERRARI, Vincenzo. Democracia e informação no final do século XX. In: GUIMARÃES, C. & JUNIOR, C. *Informação e democracia*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2000.

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

KANT DE LIMA, Roberto. *Ensaio de Antropologia e de Direito: Acesso à Justiça e Processos Institucionais de Administração de Conflitos e Produção da Verdade Jurídica em uma Perspectiva Comparada*. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

LATOUR, Bruno. “Scientific objects and legal objectivity”. POTTAGE, Alain & MONDY, Martha (editors) *Law, Anthropology*

*and the Constitution of the Social: Making Persons and Things*, 2004. Disponível em <http://www.ensmp.fr/~latour/articles/article/088.html>, acesso em 3/7/2010.

LESSA, Renato; GUINDANI, Miriam; BANDEIRA, Antônio Rangel; FECCHIO, Firmino; COLLIRAUX, Heitor; MESQUITA, Paulo; LEMGRUBER, Julita; TAVARES, José Vicente; BEATO, Claudio. *Arquitetura do Sistema Único de Segurança Pública*. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça / Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, 2004.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio. “Criminalidade Violenta: Por uma nova perspectiva de análise”. *Revista de Sociologia e Política*, n.º. 13, pp. 45-58, 1999.

MALEVAL, Isadora Tavares. “A “arca do sigilo” do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro oitocentista”. Trabalho apresentado XXVII Simpósio Nacional de História, Natal, 2013. Disponível em: [http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1370285598\\_ARQUIVO\\_ArtigoANPUH2013.pdf](http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1370285598_ARQUIVO_ArtigoANPUH2013.pdf), acesso em 31/05/2015.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de. “Arquivo público: um segredo bem guardado”. *Antropolítica*, n. 17, p. 123-149, 2. Sem. 2004.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de e PITA, Maria Victoria. Rotinas burocráticas e linguagens do Estado: políticas de registros estatísticos criminais sobre mortes violentas no Rio de Janeiro e em Buenos Aires. *Revista de Sociologia e Política*, v.19, p.59 - 81, 2011.

PAIVA, Eliane Bezerra e LOPES, Maria Gorette. “Biblioteca Religiosa e Biblioteca Medieval: encontro em ‘O Nome da Rosa’”. *Informação e Sociedade: Estudos*, João Pessoa, v. 18, n. 1, p. 159-169, jan.-abr. 2008.

RADCLIFFE-BROWN, Alfred Reginald. “Preface”. In: FORTES, Meyer y EVANS PRITCHARD, E. *African Political Systems*, Oxford, Oxford University Press, 1970.

RODRIGUES, José Honório. “Acessibilidade do público aos documentos. Sigilo e reserva”. *ACERVO - Revista do Arquivo Nacional*, v. 4, n. 2, jul-dez. 1989 -v.5, n.1, jan-jun. 1990, p. 7-12.

SCHEPELLE, Kim Lane. *Legal secrets: equality and efficiency in the common law*. Chicago: University of Chicago Press, 1988.

SENTO-SÉ, João Trajano. “Imagem da ordem. Vertigens do caos: O debate sobre as políticas de segurança pública, nos anos 1980 e 1990. *Arché*, n. 19, pp. 41-108, 1998

SENTO-SÉ, João Trajano e RIBEIRO, Eduardo. Segurança pública: enfim, na agenda federal. Rocha, Denise e Bernardo, Maristela. *A Era FHC e o Governo Lula: transição?* Brasília: INESC, 2004.

SIMMEL, George. “A sociologia do segredo e das sociedades secretas”. *Revista de Ciências Humanas*. Florianópolis: EDUFSC, Vol. 43, N. 1, p. 219-242, Abril de 2009.

SOARES, Luís Eduardo e SENTO-SÉ, João Trajano. *Dilemas de um aprendizado difícil: Estado e segurança pública no Rio de Janeiro*. Disponível em: [http://www.lav.uerj.br/docs/art/jt/jt\\_1999-dilemas.pdf](http://www.lav.uerj.br/docs/art/jt/jt_1999-dilemas.pdf), acesso em 31/5/2015.

### Aula 3

BERGER, Peter L. e LUCKMANN, Thomas. *A construção social da realidade*. 6ª ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter (orgs). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *Para uma metodologia do estudo da criminalidade e da violência*. Rio de Janeiro: Secretaria da Polícia Militar, 1985.

DINIZ, Eli. “Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea”. São Paulo em Perspectiva, vol. 15, n. 4, pp. 13-22, Out.-Dez. 2001.

FRAGA, António Machado. “Sistema de Apoio à decisão no âmbito da prevenção de ilícitos criminais e incivilidades: um estudo na 4ª Divisão da PSP Porto”. In: QUEIRÓS, Cristina M. L. (org). *Forças de Segurança e Investigação Científica*. Lisboa: Ministério da Administração Interna, 2002.

GIULIANE, Erika A. S. *Feijoadada completa: reflexões sobre a administração institucional e dilemas nas Delegacias de Polícia da Cidade do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – PPGA, Niterói, 2008.

KANT DE LIMA, Roberto . Polícia e Exclusão na Cultura Judiciária. *Tempo Social Revista de Sociologia da Usp*, SÃO PAULO/SP, v. 9, n.1, p. 169-183, 1997

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Sobre associativismo, desigualdades e democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 18, n. 53, p.131-180, out. 2003.

MANNING, Peter. As tecnologias de informação e a polícia. In: TONRY, Michael e MORRIS, Norval. *Policiamento moderno*. São Paulo: EDUSP, 2003.

MELLO, Kátia Sento Sé. *Cidade e conflito: guardas municipais e camelôs*. Niterói: EDUFF, 2011.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de. “Cada caso é um caso”: saberes e poderes em conflito na construção de estatísticas oficiais. In: MIRANDA, Ana Paula Mendes de; AZEVEDO, Joelma S.; ROCHA, Talitha M. do Amaral. *Políticas públicas de segurança municipal - Guardas Municipais: saberes e práticas*. Rio de Janeiro: Consequência, 2014.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de. “Antropologia, Estado Moderno e Poder: perspectivas e desafios de um campo em construção”. *Avá. Revista de Antropología*, Misiones, n. 7, pp. 1-27, 2005.

MINGARDI, Guaracy. “O trabalho da Inteligência no controle do Crime Organizado”. *Estudos Avançados*, 21 (61), pp. 51-69.

OLIVEIRA, Lúcio Sérgio Porto. *A história da atividade de Inteligência no Brasil*. Brasília: [s.n.], 1999.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (SENASP). Manual de Preenchimento – Formulário de Coleta Mensal de Ocorrências Criminais e Atividades de Polícia – Polícia Civil. Brasília: Ministério da Justiça, 2004.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (SENASP). Manual de Preenchimento – Formulário de Coleta Mensal de Ocorrências Criminais e Atividades de Polícia – Polícia Militar. Brasília: Ministério da Justiça, 2005.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA;  
FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA.

*Diagnóstico dos Sistemas Estaduais de Segurança Pública* (Termo de Referência 752962/2010 – Meta 1). Disponível em <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download/GD-PNSP%20>

Diagnóstico dos Sistemas Estaduais de Segurança Pública.pdf, acesso em 06/04/2015.

VIEIRA, Alexandre Manuel Moura Teixeira. “Brigadas Anticrime: motivação e eficiência operacional na PSP Porto”. In: QUEIRÓS, Cristina M. L. (org). *Forças de Segurança e Investigação Científica*. Lisboa: Ministério da Administração Interna, 2002.

WEBER, Max. “Burocracia”; “O significado da disciplina”. \_\_\_\_\_. *Ensaio de sociologia*. 4ª ed.. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979

## Aula 4

ADORNO, Sérgio. *A gestão urbana do medo e da insegurança: Violência, Crime e Justiça Penal na Sociedade Contemporânea*. Tese de Livre Docência em Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. Disponível em <http://www.abig.net.br/download2.pdf>, acesso em 05/06/2015.

AGRA, C., QUINTAS, J. e Fonseca, E. De lá securité démocratique à la démocratie sécuritaire: lecasPortugais. *Déviance et Société*, 25(4), pp. 499-513, 2001.

BOURDIEU, Pierre, Chamboredon, Jean-Claude e Passeron, Jean-Claude. *Ofício de Sociólogo: metodologia da pesquisa na sociologia*. Petrópolis: Vozes, 2004

BEATO, Cláudio. 2000 Fontes de Dados Principais em Estudos Criminológicos: Limites e Potenciais. In: CERQUEIRA, Daniel; LEMGRUBER, Julita & MUSUMECI, Leonarda (orgs.) *Fórum Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas – 1º encontro Conceituação do Sistema de Justiça Criminal e as Bases de Dados Policiais*. Rio de Janeiro: IPEA/CESEC.

BECKER, Howard. “A escola de Chicago”. *Mana*, v.2, n.2, pp., 177-188, 1996.

CATÃO, Yolanda. “Pesquisas de vitimização”. In: CERQUEIRA, Daniel; LEMGRUBER, Julita & MUSUMECI, Leonarda (orgs.) *II Encontro do Fórum de Debates sobre Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA / CESeC/ UCAM, 2000.

CECILIO, Lenise P. P., GARBIN, Cléa A. S., ROVIDA, Tânia A. S., QUEIRÓS, Ana Paula D. G. e GARBIN, Artênio José I. “Violência interpessoal: estudo descritivo dos casos não fatais atendidos em uma unidade de urgência e emergência referência de sete municípios do estado de São Paulo, Brasil, 2008 a 2010”. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, 21(2), pp.293-304, 2012.

DATAFOLHA / CRISP. *Pesquisa Nacional de Vitimização: Questionário SENASP*. Disponível em [http://www.crisp.ufmg.br/wp-content/uploads/2013/10/Relat%C3%B3rio-PNV-Senasp\\_final.pdf](http://www.crisp.ufmg.br/wp-content/uploads/2013/10/Relat%C3%B3rio-PNV-Senasp_final.pdf), acesso em 05/06/2015.

DINIZ, Debora (coord.). *Radiografia dos homicídios por violência doméstica contra a mulher no Distrito Federal*. Disponível em [http://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/nucleos/nucleo\\_genero/publicacoes/Pesquisa\\_ANIS\\_Radiografia\\_homicidios\\_violencia\\_domestica.pdf](http://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/nucleos/nucleo_genero/publicacoes/Pesquisa_ANIS_Radiografia_homicidios_violencia_domestica.pdf), acesso em 05/06/2015.

DIRK, Renato Coelho. *Homicídio doloso no Estado do Rio de Janeiro: uma análise sobre os registros de ocorrências da Polícia Civil*. 2007. Dissertação de Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisa Social. Escola Nacional de Ciências Estatísticas.

DORAN, B. J. & BURGESS, M. *Putting fear of crime on the map: investigating perceptions of crime using geographic information systems*. London: Springer, 2012.

FERNANDES, Luís e REGO, Ximene. “Por onde anda o sentimento de insegurança? Problematisações sociais e científicas do medo à cidade”. *Etnográfica*, v.15, n.1, pp. 167-181, 2011.

INNES, M. e FIELDING, N. “From community to communicative policing: “Signal Crimes” and the problem of public reassurance”. *Sociological Research Online*, 7(2), 2002.

KAHN, Túlio. “Medindo a criminalidade: um panorama dos principais métodos e projetos existentes”. In: CERQUEIRA, Daniel; LEMGRUBER, Julita & MUSUMECI, Leonarda (orgs.) *Fórum Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas – 1º encontro Conceituação do Sistema de Justiça Criminal e as Bases de Dados Policiais*. Rio de Janeiro: IPEA/CESEC, 2000.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Avaliando o Sentimento de Insegurança nos Bairros do Rio de Janeiro*, 2005. Disponível em [http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/RelatorioPesquisa002.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/RelatorioPesquisa002.pdf), acesso em 06/06/2015.

- KANT DE LIMA, Roberto, MISSE, Michel e MIRANDA, Ana Paula M. “Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: uma Bibliografia”. *BIB. Revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais*. Rio de Janeiro, v. 50, p. 45 – 123, 2000.
- KANT DE LIMA, Roberto. “Administração de conflitos, espaço público e cidadania: Uma perspectiva comparada”. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, vol. 1, núm. 2, pp. 11-16, 2001.
- MAUSS, Marcel. *Ensaio de Sociologia*. São Paulo: Perspectiva, 1981.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, Edinilsa Ramos de; CONSTANTINO, Patrícia. “Riscos percebidos e vitimização de policiais civis e militares na (in)segurança pública”. *Cadernos de Saúde Pública*, vol.23, n.11, Rio de Janeiro, pp. 2767-2779, 2007.
- MIRANDA, Ana Paula M. As pesquisas de vitimização e políticas públicas In: Mouzinho, Glaucia et al. *Reflexões sobre segurança pública e justiça criminal numa perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Booklink, 2008.
- PAIXÃO, Antonio L. e BEATO, Cláudio. “Crimes, vítimas e policiais”. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, vol. 9, n. 1, pp. 233-248, 1997.
- PINTO, Andréia Soares, BORGES, Doriam e Campagnac, Vanessa. “A pesquisa de condições de vida e vitimização de 2007: notas metodológicas”. In: PINTO, Andréia Soares e CAMPAGNAC, Vanessa (org.). *Pesquisa de condições de vida e vitimização*. Rio de Janeiro: Riosegurança, 2008.
- PINTO, Andréia Soares e CAMPAGNAC, Vanessa (org.). *Pesquisa de condições de vida e vitimização*. Rio de Janeiro: Riosegurança, 2008.
- ROCHÉ, Sebastian. *Le Sentiment d’Insécurité*. Paris: PUF, 1993.
- SILVA, Luiz Antonio Machado da. “Criminalidade Violenta: Por uma nova perspectiva de análise”. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, 13, pp. 115-124, 1999.
- SILVA, Jorge da. *Criminologia Crítica: Segurança e Polícia*. 2 ed. Rio de Janeiro, Forense: 2008.
- WILSON, J. Q. e KELLING, G. “Broken Windows”. *Atlantic Monthly*, 211, pp. 29–38, 1982.



## Aula 5

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública*. Brasília: MARE, 1997. (Cadernos MARE n. 4). Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno04.pdf>, acesso em 21/6/2015.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

DIRK, Renato Coelho. *Homicídio Doloso no Estado do Rio de Janeiro: Uma análise sobre os Registros de Ocorrência da Polícia Civil*. Dissertação em Estudos Populacionais e Pesquisa Social - ENCE, 2007.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Globo, 1991.

FREY, Klaus. *Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

HEIDEMANN, F.G. *Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento*. In: HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F. (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília, DF: UnB, 2009. p. 23-39.

HOCHMAN, Gilberto et al(org). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores Sociais no Brasil*. Campinas: Ed. Alínea, 2001.

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. 3 ed. Campinas: Alínea, 2004.

KANT DE LIMA, Roberto. “Entre as leis e as normas: Éticas corporativas e práticas profissionais na segurança pública e na Justiça Criminal”. *Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 6, nº 4, pp. 549-580, 2013.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de (coord.) *Avaliação do trabalho policial nos Registros de Ocorrência e nos Inquéritos referentes a Homicídios Dolosos consumados em áreas de Delegacias Legais*. Relatório de Pesquisa - ANPOCS / SENASP – Ministério da Justiça, 2005.

NOVAES, Hillegonda Maria D. “Avaliação de programas, serviços e tecnologias em saúde”. *Revista de Saúde Pública*, v. 34, nº.5, pp.547-559, 2000.

PAULA, Ana Paula Paes de. “Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social”. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, v. 45, nº.1, p. 36-49, 2005.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. Atlas do desenvolvimento Humano no Brasil – 2013. Disponível em [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o\\_atlas/perguntas\\_frequentes/](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/perguntas_frequentes/), acesso em 02/07/2015

ROCHA, Lincoln Magalhães da. *Avaliação do Programa Sistema Único de Segurança Pública* - Sumários Executivos – Nova Série. Tribunal de Contas da União, Brasília, 2005.

SCHRADER, Achim. *Métodos de Pesquisa Social Empírica e Indicadores Sociais*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2002.

SCHWARTZ, Stuart B. *Burocracia e sociedade no Brasil colonial: a suprema corte da Bahia e seus juízes, 1609-1751*. São Paulo, Perspectiva, 1979

## Aula 6

BAYLEY, David H. *Padrões de Policiamento: uma análise comparativa internacional*. São Paulo: EDUSP, 2001.

BRODEUR, Jean-Paul. *Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas*. São Paulo: EDUSP, 2002.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *Do patrulhamento ao policiamento comunitário*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.

DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

GAROTINHO, Anthony e SOARES, Luiz Eduardo Soares. *Violência e Criminalidade no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Hama, 1998.

GAROTINHO, Anthony e SILVA, Jorge. *Política Pública para a Segurança, Justiça e Cidadania: Plano Estadual*. Rio de Janeiro: Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2000.

GAROTINHO, Anthony e SILVA, Jorge. *Brasil Segurança Máxima: por um governo de ação*. Rio de Janeiro: Hama, 2002.

JANNUZZI, Paulo M. e PATARRA, Neide L. *Manual para Capacitação em Indicadores Sociais nas Políticas Públicas e em Direitos Humanos*. Oficina Editorial, São Paulo, 2006.

KANT DE LIMA, Roberto. Políticas de Segurança Pública e seu Impacto na Formação Policial: considerações teóricas e propostas práticas. In: Jorge Zaverucha; Maria do Rosário Negreiros Barros. (Org.). *Políticas de Segurança Pública: dimensão da formação e impactos sociais*. Recife: FJN/Escola de Governo e Políticas Públicas/Editora Massangana, 2002.

KANT DE LIMA, Roberto. Direitos Civis, Estado de Direito e 'Cultura Policial': a formação do policial em questão. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 11, n. 41, p. 241-256, 2003.

KANT DE LIMA, Roberto; MISSE, Michel E MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. *BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, p. 45-123, 2000;

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Sobre associativismo, desigualdades e democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 18, n. 53, p.131-180, out. 2003.

MOREIRA, Mário José Maia. *Recrutamento, seleção, formação e avaliação de desempenho na Polícia de Segurança Pública – repercussões na motivação, satisfação e desempenho*. Dissertação de Mestrado em Recursos Humanos, Universidade do Minho, 2011.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de. A busca por direitos: possibilidades e limites da participação social na democratização do Estado In: Caruso, H; Muniz, J. e Blanco, A. C. C. (orgs.). *Polícia, Estado e Sociedade: práticas e saberes latino-americanos*. Rio de Janeiro: Publit, 2007.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Dilemas da formação policial: treinamento, profissionalização e mediação. *Educação Profissional*, Brasília, v.3, p.119 - 128, 2008.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Informação, análise criminal e sentimento de (in)segurança: considerações para construção de políticas públicas de segurança In: Pinto, A. S. e Ribeiro, L.

- (Orgs.) *A análise criminal e o planejamento operacional*. Rio de Janeiro: Riosegurança, 2008 a.
- MIRANDA, Ana Paula Mendes de. A Avaliação dos Conselhos Comunitários de Segurança. *Revista Avaliação de Políticas Públicas*, v.2, pp.57 - 68, 2008 b.
- MONET, Jean-Claude. *Polícias e Sociedades na Europa*. São Paulo: EDUSP, 2001.
- MONJARDET, Dominique. *O que faz a polícia: sociologia da força pública*. São Paulo: EDUSP, 2003.
- MUNIZ, Jacqueline e PROENÇA JUNIOR, Domício. Bases conceituais de métricas e padrões de medida de desempenho policial. In: Caruso, H; Muniz, J. e Blanco, A. C. C. (orgs.). *Polícia, Estado e Sociedade: práticas e saberes latino-americanos*. Rio de Janeiro: Publit, 2007. Disponível em: [http://www.pm.al.gov.br/intra/downloads/bc\\_policial/pol\\_02.pdf](http://www.pm.al.gov.br/intra/downloads/bc_policial/pol_02.pdf). Acesso em 15/8/2015.
- ROCHÉ, Sebastian. *Le sentiment d'insecurité*. Paris: Presses Universitaires de France, 1993.
- SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Matriz Curricular Nacional Para a Formação em Segurança Pública*. Brasília, 2008 (versão modificada e ampliada). Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJE9CFF814ITEMID-414D534CB317480A9995C6D049ED9190PTBRNN.htm>. Acesso em 15/8/2015.
- SILVA, Jorge. *Criminologia Crítica: Segurança e Polícia*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza. *Guia prático para participantes dos conselhos comunitários de segurança*. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2006.
- SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David. H. *Policiamento Comunitário: Questões e Práticas através do Mundo*. São Paulo: EDUSP, 2002.
- WALKER, Samuel; GRAHAM, Nanette. "Citizen complaints in response to police misconduct: the results of a victimization survey". *Police Quarterly*, Washington, v. 1, n. 1, pp. 65-89, 1998.
- WALKER, Samuel. "Complains against the police: a focus group study of citizen perceptions, goals, and expectations". *Criminal Justice Review*, Leeds, v. 22, n. 2, pp. 207-225, 1997.

## Aula 7

BRASIL. *Código Penal*. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm). Acesso em 3 nov. 2015.

BRODEUR, Jean-Paul. Policiamento “sob-medida”: um estudo conceitual. In: \_\_\_\_\_. *Como reconhecer um bom policiamento*. São Paulo: EDUSP, 2002.

BRUNO, Fernanda. Mapas de crime: vigilância distribuída e participação na cibercultura. *Compós*, Belo Horizonte, v. 12, n. 2, p. 1-16, 2009. Disponível em: <http://www.compos.org.br/seer/index.php/e-compos/article/viewFile/409/352>. Acesso em 26 ago. 2015.

CLARKE, Ronald V.; ECK, John E. *Crime Analysis for Problem Solvers: In 60 Small Steps*. Washington: Department of Justice, 2005. Disponível em: <http://www.popcenter.org/learning/60steps/index.cfm?page=Foreword>. Acesso em 26 ago. 2015.

GOLDSTEIN, Herman. *Policiando uma sociedade livre*. São Paulo: EDUSP, 2003.

JOÃO, Paulo Abel de Almeida. *Modelo preditivo da criminalidade – Georeferenciação ao Concelho de Lisboa*. Dissertação (Mestrado em Estatística e Gestão da Informação)– Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2009.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de; OLIVEIRA, Marcella Beraldo; PAES, Vivian F. A reinvenção da “Cartorialização”: análise do trabalho policial em registros de ocorrência e inquéritos policiais em “Delegacias Legais” referentes a homicídios dolosos na cidade do Rio de Janeiro. *Segurança, Justiça e Cidadania: Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública*, v.4, p.119-152, 2010.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de; FERREIRA, Marcus. An Analytical Technique for Addressing Geographical Referencing Difficulties and Monitoring Crimes in Rio de Janeiro, Brazil. In: CHAINEY, Spencer; TOMPSON, Lisa (Org.). *Crime Mapping Case Studies: Practice and Research*. Londres: Wiley, 2008.

PINTO, Andréia Soares; RIBEIRO, Ludmila M. L. (Org.). Introdução. In: \_\_\_\_\_. *A análise criminal e o planejamento operacional*. Rio de Janeiro: Riosegurança, 2008.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Planejamento e Gestão. *Plano estratégico do Governo do Rio de Janeiro: 2007-*

2010. Rio de Janeiro, 2007, 120 p. Disponível em: [http://download.rj.gov.br/documentos/10112/179269/DLFE-28567.pdf/plano\\_estrategico\\_2007\\_2010.pdf](http://download.rj.gov.br/documentos/10112/179269/DLFE-28567.pdf/plano_estrategico_2007_2010.pdf). Acesso em: 3 nov. 2015.

ROSENBAUM, Dennis P. A mudança do papel da polícia: avaliando a transição para policiamento comunitário. In: BRODEUR, Jean-Paul. *Como reconhecer um bom policiamento*. São Paulo: EDUSP, 2002.

## Aula 8

BEATO FILHO, Cláudio Chaves. Informação e desempenho policial. *Teoria & Sociedade*, Belo Horizonte, v. 7, p.117-150, 2001.

BRUNO, Fernanda. Mapas de crime: vigilância distribuída e participação na cibercultura. *E-compós*, Brasília, v. 12, n. 2, p. 1-16, 2009. Disponível em: <http://www.compos.org.br/seer/index.php/e-compos/article/viewFile/409/352>. Acesso em 26/08/2015.

CLARKE, Ronald V.; ECK, John E. *Crime Analysis for Problem Solvers: in 60 small steps*. Washington: U.S. Department of Justice, 2005. Disponível em: <http://www.popcenter.org/learning/60steps/index.cfm?page=Foreword>. Acesso em 26/08/2015.

JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de; FERREIRA, Marcus. An Analytical Technique for Addressing Geographical Referencing Difficulties and Monitoring Crimes in Rio de Janeiro, Brazil. In: CHAINEY, Spencer; TOMPSON, Lisa (org.). *Crime Mapping Case Studies: Practice and Research*. Londres: Wiley, 2008, p. 9-18.

RICARDO, Carolina de Mattos; SIQUEIRA, Paloma Padilha de; MARQUES, Cristina Redivo. Estudo conceitual sobre os espaços urbanos seguros. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 200-216, 2013. Disponível em: <http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/download/212/139>. Acesso em 07/09/2015.

## Aula 9

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2010.

BRASIL. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Guia para a prevenção do crime e da violência*. Brasília, DF, 2005.

HILL, Stephen; DINSDALE, Geoff. *Uma base para o desenvolvimento de estratégias de aprendizagem para a gestão de riscos no serviço público*. Brasília: Enap, 2003. (Cadernos Enap, 23). Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/1/692>>. Acesso em 10 set. 2015.

MORGAN, Gareth. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 1997.

## Aula 10

ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. *SNI & Abin: entre a teoria e a prática – Uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

ARAÚJO, Raimundo Teixeira de. *História secreta dos serviços de inteligência: origens, evolução e institucionalização*. São Luís: Ed. do autor, 2004.

BOND, Rosana. Drogas e capitalismo – Quem são os verdadeiros criminosos. *A Nova Democracia*, VIII, n. 61, jan. 2010. Disponível em: <<http://anovademocracia.com.br/no-61/2583-drogas-e-capitalismo-quem-sao-os-verdadeiros-criminosos>>. Acesso em: 28 fev. 2015.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Doutrina Nacional de Inteligência de segurança Pública*. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos. *Workshop da Diretoria de Operações: relatório*. Brasília, 2009.

BRITO, Vladimir de Paula. *O papel informacional dos serviços secretos*. Dissertação em Ciência da Informação. Belo Horizonte: Universidade de Minas Gerais, 2011. Disponível em: <[http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/ECIC-8H2J2B/o\\_papel\\_informacional\\_dos\\_servi\\_os\\_secretos.pdf?sequence=1](http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/ECIC-8H2J2B/o_papel_informacional_dos_servi_os_secretos.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 25 mar. 2016.

CARNIELLI, Beatrice Laura; RORATTO, João Manoel. A inteligência no Estado Democrático: soluções e impasses. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília, n. 6, 2011, p. 7-14.

CEPIK, Marco Aurélio Chaves. *Serviços de inteligência: agilidade e transparência como dilemas de Institucionalização*. Tese de Doutorado em Ciência Política. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2001. Disponível em: <<https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/60/Servi%C3%83%C2%A7os%20de%20Intelig%C3%83%C2%Ancia.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2015.

GONÇALVES, Luís Alberto Grisolia. “E se conheces o inimigo e a ti mesmo vencerás todas as batalhas”: A “arte da guerra” na inteligência de segurança pública. Monografia de especialização em Políticas Públicas de Justiça Criminal e Segurança Pública. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2015.

KING, Fredo Arias. Servicios secretos, constitucionalidad y transición en Europa del Este. In: OBANDO, Enrique (ed.). Lima, Perú: IDEPE, 1992. Disponível em: <<http://ariasking.com/servicios-secretos-constitucionalidad-y-transicion-en-europa-del-este/>>. Acesso em: 15 out. 2015.

KING, Fredo Arias. Conceptos básicos sobre el control y supervisión de los servicios secretos en una democracia y en una transición a la democracia. In: OBANDO, Enrique (ed.). *La gestión de La seguridad en tiempos de transición militar*. Lima, Perú: IDEPE, 2002, p. 131-148. Disponível em: <<http://ariasking.com/conceptos-basicos-sobre-el-control-y-supervision-de-los-servicios-secretos-en-una-democracia-y-en-una-transicion-a-la-democracia/>>. Acesso em: 15 out. 2015.

LEAL, Ana Beatriz; PEREIRA, Íbis Silva; FILHO, Oswaldo M. *200 anos – Polícia Militar do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2010.

NUMERIANO, Roberto. *A inteligência civil do Brasil, Portugal e Espanha: legados autoritários como constrangimentos à democratização da inteligência de Estado na transição e consolidação democrática*. Tese de doutorado em Ciência Política. Recife, Universidade Federal de Pernambuco, 2007. Disponível em: <[http://aofi.org.br/images/inteligencia/TESE\\_RobertoNumeriano.pdf](http://aofi.org.br/images/inteligencia/TESE_RobertoNumeriano.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2015.

PINHEIRO, Aline. Guardiã não grava ligações indiscriminadamente, diz Dígito. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 7 ago. 2007.



Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2007-ago-04/guardiao\\_nao\\_faz\\_gravacoes\\_indiscriminadamente\\_digitro](http://www.conjur.com.br/2007-ago-04/guardiao_nao_faz_gravacoes_indiscriminadamente_digitro)>. Acesso em: 4 nov. 2015.

PÓVOA, Liberato. Um freio para o Conselho Nacional de Justiça. *Diário da Manhã*, Goiânia, 14 abr. 2015. Opinião. Disponível em: <<http://www.dm.com.br/opiniaao/2015/04/um-freio-para-o-conselho-nacional-de-justica.html>>. Acesso em: 12 out. 2015.

RESENDE, Paulo-Edgar Almeida. Desconstruindo a teoria da guerra preventiva. *Proj. História*, São Paulo, n. 30, jun. 2005, p. 211-227. Disponível em: <[http://www4.pucsp.br/projetohistoria/downloads/volume30/12-Artg-\(PauloResende\).pdf](http://www4.pucsp.br/projetohistoria/downloads/volume30/12-Artg-(PauloResende).pdf)>. Acesso em: 27 set. 2016.

RODRIGUES, Cristina Célia Fonseca. A atividade operacional em benefício da segurança pública: o combate ao crime organizado. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília, n. 5, 2009, p. 57-64.

TEIXEIRA, Marcelo; DANTAS, George Felipe; MEIER JUNIOR, Erich. Ações de busca e técnicas operacionais da inteligência policial na prática correcional policial militar. *Revista Caminhos*, Rio do Sul, ano 5, n.9, 2014, p. 123-156.

VILLELA, Heloísa. Filmes mostram como a CIA entrou na rota do crack. *Portal IG*, 24 out. 2014. Brasil Econômico, Mundo. Disponível em: <<http://brasileconomico.ig.com.br/mundo/2014-10-24/filmes-mostram-como-a-cia-entrou-na-rota-do-crack.html>>. Acesso em: 28 fev. 2015.

