



O PROGRAMA DELEGACIA LEGAL E SEUS IMPACTOS
NO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:
UMA CONTRIBUIÇÃO DA ENGENHARIA DE PRODUÇÃO
NA SEGURANÇA PÚBLICA

Cesar José de Campos

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, COPPE, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção.

Orientador: Marcos de Couto Bezerra Cavalcanti

Rio de Janeiro
Dezembro de 2012

O PROGRAMA DELEGACIA LEGAL E SEUS IMPACTOS
NO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:
UMA CONTRIBUIÇÃO DA ENGENHARIA DE PRODUÇÃO
NA SEGURANÇA PÚBLICA

Cesar José de Campos

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DO INSTITUTO ALBERTO LUIZ COIMBRA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA DE ENGENHARIA (COPPE) DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM CIÊNCIAS EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO.

Examinada por:

Prof. Marcos de Couto Bezerra Cavalcanti, Ph.D.

Prof. Domício Proença Junior, Ph.D.

Prof.. Luiz Eduardo Bento de Mello Soares, Ph.D.

RIO DE JANEIRO, RJ – BRASIL

DEZEMBRO DE 2012

Campos, Cesar José de

O Programa Delegacia Legal e seus Impactos no sistema de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro: uma contribuição da Engenharia de Produção na segurança pública / Cesar José de Campos. — Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2012.

IX, 137p.: Il.; 29,7 cm. □

Orientador: Marcos do Couto Bezerra Cavalcanti

Dissertação (mestrado) – UFRJ/ COPPE/ Programa de Engenharia de Produção, 2012.

Referências Bibliográficas: p. 102-107.

1. Delegacia Legal. 2. Polícia Civil. 3. Segurança Pública. 4. Engenharia de Produção. I. Cavalcanti, Marcos do Couto Bezerra. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE, Programa de Engenharia de Produção. III. Título.

Agradecimentos

Meus agradecimentos especiais

Ao Prof. Luiz Eduardo Soares, que me esclareceu, em 1999, a diferença entre a civilização e a barbárie na segurança pública e me convidou a trilhar caminhos que nunca havia imaginado nessa área.

E ao meu amigo Prof. Fernando Peregrino que junto com o Prof. Luiz Eduardo e Prof. Marcos Cavalcanti rompeu as barreiras burocrático-administrativas para viabilizar a 5ª DP como a primeira Delegacia Legal.

Ao Prof. Domício Proença Jr., que abriu os caminhos acadêmicos para eu compreender a complexidade e os insucessos na segurança pública.

Ao meu orientador, Prof. Marcos Cavalcanti, responsável por ter despertado o meu interesse em transformar meu conhecimento tácito em conhecimento explícito sobre o programa delegacia legal e por manter viva essa motivação.

Meus agradecimentos fraternos

A todos os profissionais de segurança pública, que me auxiliaram a entender as organizações policiais, sob o ponto de vista dos agentes e dos delegados, bem como dos praças e dos oficiais, especialmente aos Delegados Walter Barros, Carlos Alberto D'Oliveira, Gilberto Ribeiro e as Delegadas Patrícia Alemany e Edna Pinto de Araújo.

A todos os profissionais de arquitetura, administração, engenharia, tecnologia da

informação, sociologia, psicologia, serviço social, economia, direito e estatística, que trabalharam no grupo executivo, para que o programa delegacia legal se consolidasse em uma realidade.

Aos meus colegas, funcionários públicos, que me deram suporte administrativo e técnico para realizar e conseguir superar as barreiras da burocracia.

Ao Governador Anthony Garotinho, que abriu novos caminhos para projetos na segurança pública.

À Governadora Rosinha Garotinho, que deu continuidade e consolidou o PDL.

Ao Governador Sérgio Cabral que, além da continuidade, assumiu o compromisso de conclusão do Programa.

Aos funcionários da área de gestão e inovação do PEP/UFRJ, secretária Maria de Fátima Santiago e ao secretário Fábio Adriano Estevão, pela total disponibilidade em ajudar e apoiar os alunos candidatos ao mestrado.

À Flávia, Inês, Daniel, Lygia e Bruno que souberam suportar pacientemente minhas ausências para realização de mais este desafio.

Resumo da Dissertação apresentada à COPPE/UFRJ como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Ciências (M.Sc.)

O PROGRAMA DELEGACIA LEGAL E SEUS IMPACTOS
NO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:
UMA CONTRIBUIÇÃO DA ENGENHARIA DE PRODUÇÃO
NA SEGURANÇA PÚBLICA

Cesar José de Campos

Dezembro/2012

Orientador: Marcos do Couto Bezerra Cavalcanti

Programa: Engenharia de Produção

Este trabalho apresenta os impactos causados na segurança pública no Rio de Janeiro, em função da implantação do Programa Delegacia Legal na Polícia Civil do Estado. Seu objetivo era mudar radicalmente a forma de operação da polícia civil, para aumentar a sua capacidade investigativa, elevar a autoestima do policial civil e melhorar o atendimento à população. Esses objetivos foram atingidos pela atuação de profissionais de Engenharia de Produção que, com o apoio de agentes policiais e delegados, redefiniram processos, otimizaram fluxos de trabalho, desenvolveram novo *layout* para esse ambiente e informatizaram todas as atividades dentro de uma delegacia, desenvolvendo um modelo inédito de delegacia policial denominada “delegacia legal”.

Abstract of Dissertation presented to COPPE/UFRJ as a partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Science (M.Sc.)

THE “DELEGACIA LEGAL” PROGRAM AND ITS IMPACTS
IN RIO DE JANEIRO STATE PUBLIC SECURITY SYSTEM:
A PRODUCTION ENGINEERING CONTRIBUTION TO PUBLIC SECURITY

Cesar José de Campos

December/2012

Advisor: Marcos do Couto Bezerra Cavalcanti

Department: Production Engineering

This work presents some impacts in Rio de Janeiro state public security by the implementation of “Delegacia Legal” Program in the investigative police of Rio de Janeiro State, Polícia Civil, to change radically the way it worked, to increase its investigative capacity, to reinforce detectives’ self-esteem and to optimize the services quality to the society. These goals were set with the intervention of production Engineers, with support of detectives and marshals (delegados), that redesigned processes, optimized workflows, developed new precincts layout and designed many computer-based information systems. It was developed a new precinct model denominated ‘Delegacia Legal’.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1 A CONTEXTUALIZAÇÃO	6
1.1 O CONTEXTO HISTÓRICO	7
1.2 O CONTEXTO POLÍTICO	19
1.3 O CONTEXTO TÉCNICO	26
1.3.3 A opção pela reengenharia	33
1.4 O CONTEXTO METODOLÓGICO	37
2 O SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA E A PCERJ	40
3 CARACTERÍSTICAS DO PROGRAMA DELEGACIA LEGAL	50
3.1 INOVAÇÕES ESTRATÉGICAS	50
3.1.1. Parceria com universidades	50
3.1.2. Modelo de gestão	51
3.1.3. Uso intensivo de tecnologia	52
3.2 INOVAÇÕES ESTRUTURAIS	53
3.2.1. Projeto arquitetônico e <i>layout</i>	53
3.2.2 Informatização operacional e administrativa e Banco de Dados único	55
3.2.3 Sistema de georreferenciamento de informações criminais	56
3.2.4 Setor de Inteligência Policial	57
3.2.5 Síndico de delegacia	58
3.2.6 Balcão de atendimento com universitários	58
3.2.7 Ausência de carceragem	59
3.3 INOVAÇÕES FUNCIONAIS	62
3.3.1 Central de atendimento ao usuário policial	62

3.3.2 Treinamento permanente	63
3.3.3. Nova logística	64
4 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	66
5 OS IMPACTOS	73
5.1 PARTICIPAÇÃO DE PROFISSIONAIS MULTIDISCIPLINARES NA SEGURANÇA PÚBLICA	74
5.2 CRIAÇÃO DE NOVOS POSTOS DE TRABALHO NA SEGURANÇA PÚBLICA	76
5.3 NOVO AMBIENTE SEM CARCERAGEM	77
5.4 CRIAÇÃO DA SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA (SEAP)	78
5.5 AUMENTO DO EFETIVO POLICIAL NA ATIVIDADE-FIM	79
5.6 UNIFICAÇÃO DA LINGUAGEM POLICIAL E SABER DA ORGANIZAÇÃO	81
5.7 INTELIGÊNCIA POLICIAL	82
5.8 CRIAÇÃO DO CENTRO INTEGRADO DE ACERVO CARTORÁRIO (CIAC)	82
5.9 INTERLIGAÇÃO DAS DELEGACIAS COM OS JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS	84
5.10 DADOS DISPONÍVEIS PARA PESQUISAS E ESTATÍSTICAS CONFIÁVEIS	85
5.11 CONCURSOS E DEMOCRATIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DENTRO DA ORGANIZAÇÃO	86
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	98
ANEXO I	105

INTRODUÇÃO

O presente texto tem como objetivo submeter ao Programa de Engenharia de Produção da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEP/UFRJ) o projeto de dissertação ao mestrado *O Programa Delegacia Legal e os seus impactos no sistema de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro: uma contribuição da Engenharia da Produção na segurança pública*.

O projeto de dissertação foi construído a partir das observações do autor, ao longo dos anos em que trabalhou como Coordenador Geral do Programa Delegacia Legal (PDL). Tal Programa foi criado, em 1999, para modificar a forma de atuação da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, com a modernização dos ambientes das delegacias, informatização dos processos de trabalho, disponibilização de mais recursos tecnológicos e eliminação dasarceragens das delegacias. O PDL, ao longo desses anos, recebeu inúmeras interpretações, críticas, elogios, expectativas e frustrações, sendo que a mais relevante para esta dissertação é que a maioria dos trabalhos acadêmicos, das pesquisas realizadas e dos livros publicados teve a segurança pública como foco de análise. Com essa ótica tão específica e tão diretamente ligada às questões complexas da segurança pública, deixou-se de perceber e registrar a diversidade dos resultados e dos impactos no sistema de segurança pública, relacionados à implantação do PDL. Cada analista ou cada pesquisador interpretava resultados ou expectativas de resultados, segundo suas conveniências, sua necessidade ou seu nível de conhecimento.

Assim, várias análises e avaliações feitas ao longo desses 12 anos imputaram ao PDL determinadas atribuições ou qualidades que não lhes diziam respeito. Essa diversidade de interpretações criou uma verdadeira babel de informações conflitantes sobre o PDL, que foi julgado, às vezes como um sucesso, às vezes como um fracasso, outras como um grande projeto e até como impossível de ser realizado. Entretanto, aconteciam outros resultados, sob o ponto de vista organizacional, tecnológico e de inovação, que não haviam sido nem previstos, mas que teriam grande importância na melhoria das condições operacionais do sistema de segurança pública.

Apesar do PDL ter como objetivo elevar a autoestima do policial civil, aumentar a capacidade investigativa da polícia civil e melhorar o atendimento à população, o PDL

buscou, em última análise, otimizar as condições operacionais da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ), responsável pelas atividades de polícia judiciária. No entanto, foram raras as análises sobre o PDL que considerassem os fatores que envolvem processos de modernização desenvolvidos no ambiente organizacional. A maioria dos estudos citam as mudanças ocorridas, reconhecem até sua influência no desenvolvimento do trabalho policial, mas mantêm o foco nas questões exclusivas da segurança, criando um certo ônus para o PDL quanto às soluções dos problemas.

À luz da Engenharia de Produção, seria incompleto avaliar um projeto de mudança organizacional em que não fossem analisados o redesenho dos processos de trabalho, sua redistribuição racional, o uso da tecnologia adequada, o nível de informatização do trabalho policial, a adequação do ambiente laboral aos processos de produção de serviços e o treinamento adequado dos recursos humanos. Essa falta de análise do PDL deflagrou-se como uma lacuna na busca de conhecimento. O Programa não foi visto como um projeto que visava à mudança radical das condições de operação da infraestrutura de uma organização policial, já tendo implantado o novo modelo informatizado em 90% das delegacias do Estado. Esse hiato na produção de conhecimento reforçou a motivação para esta dissertação de mestrado. O PDL, sob ponto de vista da Engenharia de Produção, foi uma estratégia para a produção de serviços de qualidade na área da segurança pública, exigidos por uma sociedade democrática, e necessária em uma Sociedade do Conhecimento.

Ao buscar o Programa de Engenharia de Produção do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (PEP/Coppe/UFRJ) para desenvolver este projeto de dissertação, na área de Gestão e Inovação, foi possível perceber que a abrangência do PDL só poderia ser efetivamente compreendida se buscasse uma base de conhecimento que permitisse uma visão sistêmica, cuja análise dos recursos, dos processos e dos resultados fosse integrada, considerando os aspectos relacionados à inovação e à mudança organizacional.

Portanto, ao escrever sobre a implantação do PDL, pretende-se explicar como um projeto de Engenharia de Produção em uma organização policial, mesmo sem produzir diretamente resultados na redução da criminalidade, pode provocar impactos significativos na melhoria do sistema de segurança pública.

Para contextualizar o PDL, é necessário observar que, no início de 1999, a proposta da delegacia legal, com suas possíveis consequências no controle da criminalidade, e com as expectativas geradas em relação ao funcionamento da PCERJ, construiu um quadro promissor para a segurança pública. Ao longo dos anos de sua implantação e operação, observou-se que não se efetivara a realidade esperada, mas sim uma nova realidade, também com futuro promissor para a segurança pública, mas diferente do que se propunha na época. Com a implantação do PDL, mudou o patamar operacional da PCERJ.

Cabe ressaltar que o padrão comum de resposta aos desafios na segurança pública no Rio de Janeiro e no Brasil é a falta da prática de diagnósticos, a deficiência na seleção de projetos e sua ausência de continuidade e de monitoramento de *performance* – bem como a escassez de avaliação de resultados. As organizações policiais brasileiras ainda mantêm uma grande defasagem no acompanhamento da mudança da sociedade brasileira na direção da modernidade. Ainda não conseguiram a velocidade ideal de adaptação às transformações das novas formas da criminalidade com os instrumentos e estratégias necessários ao seu controle. Além disso, ainda têm dificuldades na compreensão mais clara sobre o seu papel em uma sociedade democrática e pautada no conhecimento.

Diante dessa realidade, verificou-se que o estudo e análise da experiência do PDL, ao modernizar, informatizar e otimizar as condições operacionais da PCERJ, poderia ser uma efetiva contribuição à produção de conhecimento na área da Engenharia de Produção, especificamente em relação aos processos de inovação e profissionalização na área da segurança pública, considerando sua importância e complexidade. A modernização da PCERJ pelo PDL envolvia, desde as novas construções de delegacias policiais, até o desenvolvimento de sistemas informatizados para todo o trabalho policial de investigação. Fez parte de um conjunto de inovações no âmbito da segurança pública estadual, que compreendia outros projetos para atender a implantação de políticas de proteção à mulher, implantar políticas contra a discriminação racial e de gênero, além de adotar novas práticas de planejamento com o conceito de áreas integradas de segurança.

Constatou-se a carência de estudos acadêmicos e pesquisas que tratassem de projetos de Engenharia de Produção que visassem à melhoria da qualidade de serviços policiais para a sociedade brasileira – democrática, globalizada, informatizada, mas também excludente.

Por outro lado, é pertinente afirmar que, neste projeto de dissertação, não se pretende, de forma alguma, apresentar seu autor como um especialista em segurança pública. Tal pretensão seria um verdadeiro contrassenso e uma insensatez em relação à motivação deste estudo, bem como uma contradição à sua própria história profissional, voltada para os problemas de gestão de organizações públicas e privadas. Seria não acreditar na possibilidade de melhoria de qualidade, de eficiência e de eficácia nos serviços prestados à população, a partir da redefinição dos processos, das tecnologias e das estratégias de gestão na área pública.

Com a formação em Administração de Empresas pela Faculdade de Economia e Administração (FEA/UFRJ), com cursos de extensão em Recursos Humanos e com Especialização em Gestão do Conhecimento pelo Centro de Referência em Inteligência Empresarial César Campos (CRIE/Coppe/UFRJ), o autor desta dissertação atuou, ao longo de quatro décadas, em gestão de empresas públicas e privadas.

Iniciando profissionalmente nos anos 70, ocupou o cargo de Gerente de Recursos Humanos da Engevix S.A., uma das maiores empresas de engenharia consultiva da época, tendo participado, ao longo de 10 anos, do processo de informatização da empresa e gerenciado a implantação do sistema de recursos humanos.

Em 1984, decidiu voltar-se para o setor público, considerando o processo estimulante de redemocratização do país. Nessa época, assumiu a Diretoria de Administração e Finanças da Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA); em 1985-86, ocupou o cargo de Chefe de Gabinete da Presidência da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ). Após breve afastamento da área pública, exerceu a função de Diretor Comercial (1991-1993) e Diretor Financeiro (1993-1995) da Companhia Estadual de Água e Esgoto (CEDAE), por ocasião da ampliação de mais de $7\text{m}^3/\text{s}$ da estação de tratamento de água do Guandu. Posteriormente, em janeiro de 1999, assumiu a Vice-Presidência do Departamento de Trânsito (DETRAN), cargo em que permaneceu até ser nomeado para a coordenação geral do PDL.

Nos anos em que esteve licenciado da área pública, desenvolveu atividades de consultoria na área de gestão de pequenas e médias empresas, atuando em projetos junto ao Departamento de Apoio à Média e Pequena Indústria, da Confederação Nacional da

Indústria (Dampi/CNI), Associação Fluminense de Pequenas e Médias Empresas (Flupeme), Fundação Friedrich Ebert, dentre outros.

De setembro de 1999 a abril de 2002, assumiu a coordenação geral do Programa Delegacia Legal e retornou em 2003, onde permanece até a presente data, novembro de 2012. Atualmente, com nível de investimento total na ordem de 600 milhões de reais, com 90% das delegacias policiais do Estado com novas instalações, já informatizadas, ligadas em rede e sem carceragens, o PDL deverá ter sua conclusão até final de 2013.

A divisão da presente dissertação será explicitada a seguir.

No Capítulo I, será contextualizado o PDL sob os aspectos histórico, político e técnico, para facilitar a compreensão dos objetivos, das quebras de paradigmas e dos conceitos *impacto e sistema de segurança* adotados neste trabalho.

No Capítulo II, será apresentada a definição do sistema de segurança pública empregado nesta dissertação, como também as características da função policial e do funcionamento da PCERJ. Com tais explicações, espera-se facilitar o entendimento do quão profunda foi a quebra de vários paradigmas tecnológicos, culturais e gerenciais trazidos pelo processo de implantação do PDL.

No Capítulo III, será descrito o que veio a ser o PDL como projeto de mudança organizacional da PCERJ, com suas características, inovações e quebras de paradigmas.

No capítulo IV, apresentar-se-á uma revisão bibliográfica de trabalhos acadêmicos e não acadêmicos sobre o PDL, com objetivo de dar subsídios para a compreensão de sua abrangência, seja como um projeto de Engenharia de Produção seja como um projeto de segurança pública. Tal revisão bibliográfica envolveu artigos, dissertações, livros e pesquisas que tiveram como foco o PDL em seus vários aspectos.

No Capítulo V, com a base no conhecimento produzido nos capítulos anteriores, relata-se, objetivamente, quais foram os impactos causados pelo PDL no sistema de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

E, finalmente, no Capítulo VI, são expostas algumas considerações finais sobre o PDL e sobre a PCERJ e as possibilidades de contribuição da Engenharia de Produção na melhoria dos serviços na área da segurança pública.

1 A CONTEXTUALIZAÇÃO

O PDL foi totalmente voltado para as atividades da polícia civil e, por essa razão, é importante que a PCERJ seja bem compreendida tanto como organização policial quanto pública. Para poder gerenciar o PDL, foi necessário um aprofundamento nas origens da polícia civil, suas cultura, finalidade, estrutura organizacional, relações internas de poder, relações políticas formais e informais, bem como seu vínculo formal com as demais organizações policiais e judiciais, com a estrutura do Poder Executivo e junto à sociedade civil em geral.

Da mesma forma, nessa tarefa como Coordenador Geral do PDL, foi necessário agregar todo o conhecimento adquirido sobre a PCERJ com as dificuldades do quadro político nos anos de implantação. O exemplo mais claro dessa necessidade de associar o conhecimento da organização policial com o quadro político foi, por exemplo, a dicotomia entre a vontade política do Governador para implantar o projeto (GAROTINHO; SILVA *et al.*, 2002) e o comportamento da estrutura existente na Secretaria de Segurança, gerando os mais diversos conflitos e boicotes na implantação do PDL. O entendimento das autoridades na área de segurança pública sobre o PDL era apenas como uma promessa de campanha, que seria atendida politicamente com a reforma e colocação de computadores em algumas delegacias, deixando de lado a ideia de modificar a forma de atuação da polícia civil (SOARES, 2000). Na época, o divisor de águas na visão do que fazer na segurança pública era se seria possível ou não quebrar paradigmas na segurança pública ou se “tudo era um problema de polícia”.

As promessas da campanha eleitoral eram somente promessas, como tradicionalmente ocorre na política brasileira, ou constituir-se-iam em projetos de fato?

Assim, o PDL aconteceu em um contexto de grande expectativa em relação às inovações na área de segurança pública, sobretudo em decorrência dos frustrantes resultados que historicamente foram obtidos em outras reformas. Foi possível constatar que, na época, apesar da péssima imagem das delegacias policiais junto à população e as precárias condições de trabalho dos policiais, havia, contudo, vontade política de inovar, interesse do governo em atrair novos parceiros e um clima de expectativa favorável às mudanças na área de segurança.

A delegacia legal era nosso principal projeto, o mais ambicioso, o mais completo, o mais revolucionário. Havia muita gente trabalhando em tempo integral, acreditando em minha promessa de que seria um dos principais projetos não só da secretaria de segurança, mas de todo o governo (SOARES, 2000, p.77).

A proposta de envolver as delegacias policiais logo no primeiro estágio das mudanças propostas, sob ponto de vista da gestão e de uma visão sistêmica, foi de grande alcance estratégico, pois causou consequências imediatas no então quadro da segurança pública. As delegacias da PCERJ, sendo as unidades responsáveis pelo recebimento das ocorrências criminais, obrigatoriamente, ao serem modernizadas e informatizadas, afetariam outras organizações policiais e não policiais.

O que não é comunicado ou registrado não existe como ocorrência criminal e, portanto, não gera investigação nem inquérito, não permite a denúncia e nem o julgamento, deixando de mobilizar outras organizações da área jurídico-criminal. Assim, ao propor a mudança de processos de trabalho, de tecnologia e de ambientação das delegacias policiais, alterou-se a lógica de funcionamento dessa área de segurança e, conseqüentemente, todas as condições de processamento das ocorrências e dos resultados esperados.

Portanto, para uma melhor compreensão do PDL, tornou-se indispensável trazer ao texto em qual contexto histórico, político e técnico a concepção do PDL e a sua implantação foram efetivadas.

1.1 O CONTEXTO HISTÓRICO

O cidadão comum, com frequência, não sabe distinguir as distintas funções das polícias civil e militar e nem sempre reconhece a polícia civil como polícia judiciária e a polícia militar como polícia ostensiva. Há razões históricas e operacionais para tal confusão. Em algumas situações, a população observa a polícia civil realizando ações de polícia ostensiva (*blitz*) e, em outras ocasiões, vê a polícia militar realizando ações de polícia judiciária (investigação). Na pesquisa realizada para a dissertação de Mestrado na Fundação Getúlio Vargas, *Avaliação de Políticas Públicas e Avaliação Interna da PCERJ: a visão do policial civil e do entorno social em relação ao Programa Delegacia Legal*,

Coelho demonstra quanto é profunda a dificuldade de compreensão por parte da população sobre as funções das polícias civil e militar.

A segunda pergunta buscou mensurar o grau de conhecimento do cidadão em relação às atribuições das polícias civil e militar. Quando perguntados sobre qual tipo de policial trabalha em uma delegacia de polícia, a grande maioria (87,6%) respondeu que eram os policiais civis (Tabela 24). Tal índice não foi alcançado nas entrevistas, quando nenhum dos participantes soube responder espontaneamente quais eram os papéis das polícias civil e militar, além de não terem conhecimento sobre qual das instituições atuavam em uma delegacia (COELHO, 2007, p.126).

Há, na origem dessas organizações policiais, uma certa superposição de funções que, historicamente, são importantes serem observadas. A Cidade do Rio de Janeiro, antes da chegada da Corte portuguesa, em 1808, apresentava uma vigilância rudimentar, feita por guardas civis desarmados – contratados pelo conselho municipal –, por quadrilheiros – como em Lisboa –, ou inspetores de bairros – com poderes delegados, sem autoridade –, ou então por milícias de moradores, nos casos de perturbações graves da ordem (MALAGUTI BATISTA, 2003). Com a vinda da Corte, os problemas de segurança passaram a ser uma de suas preocupações, em virtude de ter provocado um aumento demográfico nunca visto, chegando a dobrar a população no espaço de 13 anos, cuja metade era escrava (GOMES, 2007).

Assim, já em 1808, a Intendência Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil foi criada por D. João VI, para a repressão a crimes comuns e também como órgão administrativo e político, responsável pelas obras públicas e informações à Corte sobre o comportamento do povo e de possíveis manifestações de movimentos populares. Tinha também o objetivo de disciplinar os costumes da população, difundindo valores e códigos comportamentais condizentes com a nova ordem social, centralizando poderes legislativos, executivos (polícia) e judiciais. Para acomodar a Corte, era comum a Intendência Geral da Polícia expulsar os habitantes nativos do Rio de Janeiro de suas casas, para dar lugar aos funcionários do Rei e suas respectivas famílias, que acompanhavam o príncipe regente em sua fuga de Portugal (HOLLOWAY, 1997). O primeiro Intendente Geral da Polícia, advogado Paulo Fernandes Viana, permaneceu no cargo de 1808 a 1821 e era um dos mais influentes na Corte, tendo a prerrogativa de reuniões quase diárias com o príncipe regente e missão de “agente civilizador” (GOMES, 2007). Como as funções de intendente geral

envolviam segurança e melhorias urbanas, várias obras de saneamento e urbanização foram realizadas na cidade do Rio de Janeiro nesse período (GOMES, 2007).

Com a vinda da família Real, houve também a criação de uma nova força policial, em 1809, subordinada à Intendência, chamada de Guarda Real de Polícia, organizada militarmente, com ampla autoridade para manutenção da ordem e perseguição de criminosos e escravos. Foi a primeira organização policial em tempo integral (MALAGUTTI BATISTA, 2003). A sua constituição era, majoritariamente, de indivíduos que saíam de classes sociais inferiores livres, dentre os com a fama de mais brutais e violentos, o que agravava a sua relação com a sociedade, uma vez que dispunham de ampla liberdade e de poder de repressão, para “infundir terror nos corações dos ociosos, vadios, e escravos recalcitrantes” (HOLLOWAY, 1997, p.50).

A ideia de polícia construída no Brasil desde a Corte abrange desde a vigilância dos esgotos à circulação da população escrava (MALAGUTI BATISTA, 2003), seguindo a concepção europeia absolutista semelhante ao que consta no Ato de Nascimento da Polícia, assinado por Luiz XIV, em 1667. As organizações policiais brasileiras mantiveram como inspiração básica o modelo da polícia francesa e da polícia inglesa, que se distinguiam pelo caráter totalitário do Estado (francesa) ou pelo maior respeito aos direitos civis e individuais (inglesa) para manter a ordem pública, o cumprimento das leis e a paz nas cidades. (MINAYO, 2003).

Com a criação da Guarda Real de Polícia, subordinada à Intendência Geral de Polícia da Corte, depreende-se que as funções policiais e judiciárias permaneceram acumuladas. Somente após a criação do Juizado de Paz, em 1827, as funções judiciária e policial separaram-se. Com a reforma de 1841, quando foram extintas a Intendência Geral de Polícia e as atividades dos Juizes de Paz, que foram substituídas pelos Chefes de Polícia – auxiliados por delegados e subdelegados nomeados. Com essa mudança, a polícia civil passou a ter funções policiais e judiciais.

De 1841 até a queda do Império, várias mudanças administrativas – relacionadas à polícia – foram realizadas, envolvendo definição de funções tanto da polícia administrativa como da polícia judiciária e a criação do inquérito policial. De 1902 a 1916, com a

consolidação da República, houve grande reformulação dos aparatos de segurança pública (MINAYO, 2003). Cabe ressaltar o período de 1933 a 1944, quando foi criada a Escola de Polícia, a Inspetoria Geral de Polícia – formada pela Inspetoria de Trânsito e Guarda Civil – e também a criação e fortalecimento da Polícia Especial – voltada para crimes de natureza política, que só foi extinta em 1960.

Com a transferência da Capital para Brasília, em 1960, a segurança pública do Rio de Janeiro, como um todo, sofreu profundas modificações administrativas para adaptar-se à nova situação jurisdicional. Nessa adaptação para o nível estadual de atuação, durante o Governo Carlos Lacerda, dois fatos merecem atenção: as atividades de Polícia Judiciária eram separadas das de Administração e Serviços, constituindo-se em Superintendências específicas. Já as atividades de policiamento ostensivo, trânsito e ordem política e social formaram a Superintendência Executiva. As três Superintendências eram subordinadas ao Secretário de Segurança Pública. A partir da fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, em 1975, outras mudanças na estrutura foram realizadas para também se adaptarem à nova jurisdição, inclusive com a reestruturação das carreiras policiais (MINAYO, 2003).

Entretanto, mesmo com todas as mudanças e reestruturações, foi possível verificar que a grande reforma organizacional na história da PCERJ foi iniciada em 1902, quando a máquina de escrever, a fotografia e as impressões digitais passaram a fazer parte da atividade policial investigativa, como também foi construído um prédio específico para a polícia civil, com as condições ideais para o funcionamento de uma organização policial da época. Isso envolvia as boas instalações do prédio, a tecnologia moderna e locais adequados tanto para os presos como para as viaturas policiais. Esse espaço, onde se deu tal revolução de conceitos – e se transformou num grande símbolo de modernidade no trabalho policial do início do século XX – foi a construção da delegacia localizada no Catete, hoje 9ª DP (Figura 1), onde, inclusive, foi registrada a ocorrência criminal do suicídio do Presidente Getúlio Vargas.



Figura 1 – 9ª DP, Bairro do Catete, RJ, restaurada em 2001 e adaptada ao modelo Delegacia Legal
Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal

A partir dessa grande mudança de patamar tecnológico e organizacional, as transformações realizadas na PCERJ, ao longo de décadas, limitaram-se, em geral, às alterações de estrutura organizacional ou às modificações de rotinas dentro de uma mesma estruturação de trabalho. Essa forma de atuação tornou-se repetitiva por várias administrações e se evidenciava no fato de novas delegacias policiais já serem projetadas e construídas com o mesmo modelo de 1902 – a delegacia na frente, com a máquina de escrever, a máquina fotográfica, os serviços de papiloscopia e a respectiva carceragem de presos nos fundos. Nem se ousava pensar em outro modelo, tamanha a cristalização do conceito de que toda delegacia tinha a atribuição de guardar os presos provisórios, ainda não julgados, à disposição da justiça. Na realidade, a estrutura arquitetônica das delegacias do Rio de Janeiro, como em todo o Brasil, demonstrava o modelo de polícia e de atuação policial que se desejava e que se reconhecia como sendo o melhor. Há estados em que nem existe espaço para presos provisórios dentro do sistema penitenciário, todos eles ficam sob a responsabilidade da polícia civil. O espaço físico e o *layout* das delegacias existentes no Rio de Janeiro, antes do PDL, demonstravam as condições de funcionamento e o grau de atenção dos governos às questões da segurança pública (Figura 2).



Figura 2 – Ambiente de uma delegacia policial na Baixada Fluminense, em 1999
Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal

Analisar ambientes enquanto estão em uso se apresenta como uma forma eficiente de investigar como as pessoas se movimentam nele, e buscar compreender como são construídos os referenciais em relação ao espaço e pode destacar o papel dos elementos arquitetônicos na composição do ambiente (OLIVEIRA, 2004, p.61).

As transformações que se espalhavam por todo mundo nas últimas décadas do século XX, em pleno processo de uma nova sociedade baseada no conhecimento, expressada pela globalização, informatização, avanços tecnológicos acelerados, avanços científicos como a biotecnologia e a nanotecnologia, além da acelerada disseminação das práticas de direitos humanos em todo mundo, não foram suficientes alertas para sensibilizar as administrações da área de segurança pública para romperem com a estrutura arcaica das delegacias policiais.

Era flagrante a degradação das delegacias policiais – Figura 3 –, em razão de sua arquitetura inadequada (carceragens), de suas condições de asseio e de operacionalidade, mesmo enfrentando permanente demanda da sociedade por melhores serviços, demonstrada pelos comentários negativos sobre o funcionamento das organizações policiais (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003).



Figura 3 –Ambiente de delegacia policial na Zona Sul do Rio de Janeiro em 1999

Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal

Em reação a tal quadro de deterioração, a população, em geral, manifestava, de maneira clara, o desagrado de entrar numa delegacia policial. Porém, como o cidadão é forçado a entrar nas delegacias, no caso de ser vítima ou testemunha de algum delito, acaba por agir de forma apenas formal e atende a custo aos procedimentos de registro da ocorrência para salvaguardar seus direitos. Deixa de ter um comportamento colaborativo, tão necessário ao trabalho policial, e se mantém distanciado dos passos futuros da solução do seu problema, tudo em decorrência da imagem ruim e degradada das condições de trabalho, da receptividade do problema, da falta de equipamentos e, às vezes, do despreparo do policial no trato do assunto (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003). Nessas circunstâncias, raramente, são solicitados procedimentos relacionados à investigação criminal. Esse comportamento da população reforçou ainda mais a cultura cartorial da atividade policial e relegou a um plano secundário a principal missão da Polícia Civil de registrar e de investigar as ações definidas por lei como infrações penais, identificando as autorias e recolhendo provas.

Nesse contexto histórico de poucas inovações, muita burocracia, muito conhecimento tácito e pouco conhecimento explícito (NONAKA, 1997), é que o PDL foi implantado desde 1999, pelo Decreto Estadual nº 25.599/1999. Seu objetivo foi o de modificar a forma de atuação da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, por meio da

modernização dos ambientes das delegacias (Figura 4), da informatização dos processos de trabalho e da supressão das carceragens das delegacias de polícia.



Figura 4 – As novas delegacias policiais: o modelo delegacia legal
Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal

Ao longo desses 13 anos de implantação do PDL, no meio policial já se admite como possível – e deixou de causar espanto – que delegacias policiais não tenham nem presos, nem carceragens. Já se consolidou a imagem de delegacias informatizadas e integradas em rede; já se considera o atendimento nas delegacias como serviço público e não apenas como “um problema de polícia”; já se torna crítico um ambiente degradado de delegacia para prestar serviços à população (Figura 5) e outras questões que serão apresentadas nesta dissertação.



Figura 5 – Novo ambiente das delegacias legais
Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal

Entende-se que o PDL, ao romper em vários aspectos com a história das reformas anteriores, foi uma forma de testar a capacidade da PCERJ, de se recriar como organização policial em uma sociedade democrática e do conhecimento, com os recursos técnicos e científicos para desenvolver sua função de investigação criminal com desempenho compatível à capacidade individual de seus policiais (SILVA, 2003).

No governo de Anthony Garotinho, foram implantadas 61 delegacias legais e quatro casas da custódia para abrigar os presos temporários que estavam nas carceragens das delegacias tradicionais.

Após a desincompatibilização de Garotinho, em 31 de março de 2002, para concorrer à Presidência da República, assumiu o governo a Vice-governadora Benedita da Silva, que manteve em funcionamento as 61 delegacias legais implantadas, manteve a estrutura do Grupo Executivo para dar continuidade à manutenção e operação das delegacias, mas não implantou novas unidades, pois preferiu iniciar outros projetos na área de segurança.

A Governadora Rosinha Garotinho, ao assumir o Governo do Estado em 2003, deu continuidade ao Programa Delegacia Legal e inaugurou mais 39 delegacias e sete casas de custódia, além da reforma e modernização do Instituto de Identificação Félix Pacheco (IFP) – Figura 6 –, consolidando, no final de 2006, 100 unidades de delegacias legais e 11 de custódia.



Figura 6 – Novo Instituto de Identificação Félix Pacheco (IFP)
Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal

No governo de Sérgio Cabral, iniciado em janeiro de 2007, sua maior contribuição para a modernização da Polícia Civil foi buscar recursos no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a conclusão do Programa Delegacia Legal, assinando uma linha de crédito inédita no referido banco para a área de segurança pública, no valor de R\$ 157 milhões. Assim, no primeiro mandato do governo de Sérgio Cabral (2007-2010), foram implantadas 37 delegacias legais; foi construída a nova sede do novo Instituto Médico Legal (IML) – Figura 7 –; foram inauguradas duas unidades de custódia (Figura 8) e três postos regionais de polícia técnico-científica.



Figura 7 - Novo Instituto Médico Legal Afrânio Peixoto
Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal



Figura 8 – Um dos tipos de Casas de Custódia/ Cadeia Pública construídas pelo PDL para presos provisórios
Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal

O PDL, em pleno desenvolvimento, consolidou 137 delegacias legais implantadas, 11 postos regionais de polícia técnica científica, 13 unidades de custódia, o novo IML, o novo IFP. Além dessas iniciativas, cumpriu com a meta de transferir todos os presos que estavam em carceragens de delegacias para as unidades de custódia, sob a supervisão da Secretaria de Administração Penitenciária. Acredita-se que, até o final de 2013, todas as delegacias legais já estejam implantadas e outras seis novas unidades de custódia entregues. A nova sede do Instituto de Criminalística Carlos Éboli (ICCE) estará concluída em fevereiro de 2014 e operando sob regime de parceria pública e privada, mais uma inovação na segurança pública, no âmbito do PDL.

1.2 O CONTEXTO POLÍTICO

Com a degradação das condições de trabalho, a baixa qualidade de atendimento, os elevados índices de criminalidade e a falência das políticas de segurança implementadas anteriormente, a discussão sobre segurança pública nas eleições para governador, em novembro de 1998, tornou-se um dos temas mais relevantes do debate político. O segundo turno das eleições, disputado entre os candidatos Anthony Garotinho e Cesar Maia, veio marcado pela tradicional disputa “esquerda X direita”. Cesar Maia, como candidato do PFL, em coligação com PTB/PPB¹, identificado como o representante da direita e das elites, perdeu a eleição para o candidato reconhecido como da esquerda e das classes populares, Anthony Garotinho, da coligação do PDT com o PT/PCB/PCdoB/PSB². Este último venceu com 58% dos votos contra 42% de seu oponente.

Durante toda a campanha, os debates envolveram questões como: a estrutura militarizada da polícia militar e seus custos para sociedade, a baixa remuneração dos policiais civis e militares, a gratificação aos policiais à título de bravura ou produtividade – que a imprensa denominou de “gratificação faroeste” –, a falta de equipamentos e as péssimas condições de trabalho dos policiais, os altos índices da criminalidade, os menores abandonados, o tráfico de drogas e sua relação com os altos índices de homicídios, a qualidade diferenciada dos serviços policiais de acordo com as classes sociais, os limites e abusos da atividade policial, a superlotação das carceragens e as condições sub-humanas a que os presos das delegacias estavam submetidos. Em 1999, ao assumir o Governo do Estado do Rio de Janeiro, Anthony Garotinho decidiu imediatamente seguir outra direção no trato das questões de segurança pública, ao incorporar parceiros que permaneciam, historicamente, distantes do centro decisório, como universidades e centros de pesquisa.

Luiz Eduardo Soares, em seu livro *Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro*, relata:

O primeiro encontro se desdobrou em muitos outros e nosso diálogo acabou se traduzindo num convite para que eu escrevesse um livro. Convidei Barbara Musumeci Soares, João Trajano Sento-Sé, Leonarda

¹ PFL - Partido da Frente Liberal; PTB - Partido Trabalhista Brasileiro; PPB - Partido Progressista Brasileiro
PDT - Partido Democrático Trabalhista; PT - Partido dos Trabalhadores; PCB - Partido Comunista Brasileiro;
PCdoB - Partido Comunista do Brasil; PSB - Partido Socialista Brasileiro.

Musumeci, Silvia Ramos e Antonio Carballo Blanco para dividir comigo o trabalho. Em três meses lançamos *VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO*, pela editora Hama (SOARES, 2000, p.50).

Pelo debate intenso durante as eleições, necessariamente houve um comprometimento maior do Governador eleito com as propostas inovadoras feitas ao longo da campanha. As diferenças não poderiam ser cópia de soluções anteriores fracassadas. Por outro lado, Garotinho fazia parte do PDT, partido de Leonel Brizola. Por essa ligação, sofreu muitas críticas do adversário Cesar Maia, que tentou, durante as eleições, transferir toda a responsabilidade dos problemas de segurança pública ao período do 2º mandato de Brizola como governador, revivendo notícias de arrastões, crimes de repercussão em bairros de classes média e alta, rebeliões, taxas de homicídios etc. Sua intenção era estimular o sentimento de insegurança e associá-lo ao candidato do PDT e sua Vice, Benedita da Silva, do PT. Assim, nas eleições de 1998, Garotinho não tinha outra alternativa senão buscar proposições inovadoras, que deveriam ir muito além da capacidade de administradores públicos acostumados a soluções idênticas no conteúdo, mas diferentes apenas na forma. Afinal, as soluções propostas por seu adversário Cesar Maia, representante do conservadorismo e da direita, não poderiam fugir de determinados limites já conhecidos da população e desmoralizados no governo de Marcelo Alencar, em sua tentativa de resolver segurança pública com uma perspectiva militar de enfrentamento crescente, como se buscasse um possível aniquilamento do inimigo.

Garotinho percebeu que teriam que ser soluções que não ficassem nos limites da mesmice do aumento do efetivo policial, da reforma de prédios, da aquisição de viaturas e de armamento. Tais práticas não mais poderiam ser vistas como políticas públicas, nem como solução para os complexos problemas de segurança pública. Teriam que ser buscados novos caminhos para o estabelecimento de uma relação produtiva entre Governo – sociedade – e organizações policiais para enfrentar a complexidade da segurança pública. A confiança, a eficiência, a eficácia, a indignação, a esperança, a legitimidade, a legalidade e o espírito democrático teriam que ser incluídos na nova dimensão que se queria dar às questões da segurança pública. Tais propostas de campanha foram consolidadas no livro *Violência e Criminalidade no Estado do Rio de Janeiro* como PROPOSTAS PARA UMA

POLÍTICA DEMOCRÁTICA DE SEGURANÇA, conforme pode-se observar a seguir (GAROTINHO; SOARES,1998):

I - Criar o Conselho de Segurança Pública;

- Investir em inteligência investigativa;

- Reformar a polícia civil e a polícia militar;

- Implantar sistema de trabalho para presos no DESIPE e apoiar penas alternativas;

- Gerar alternativas de incorporação à cidadania, sobretudo para a juventude pobre;

- Reduzir a violência contra as mulheres e seus efeitos;

- Monitorar o Conselho de Segurança Pública com pesquisas e aprimoramento de dados.

Com o caráter abrangente das propostas citadas na campanha, ficou claro o espírito de mudança que o novo Governo queria implementar em relação às questões de segurança pública. Gerou um clima de expectativa de grandes melhorias nas condições operacionais da polícia civil em alguns setores mais progressistas e democráticos. Outros setores, conservadores e atrasados, esperavam pelo pior, pois não queriam que nada mudasse. Afinal, tudo era "assunto de polícia". Tais expectativas – positivas ou negativas – contribuíram para criar um clima de mudança na área da segurança, que ninguém sabia de fato até onde poderia chegar.

O PDL era um dos mais grandiosos e ousados, em virtude de modificar a estrutura organizacional e a infraestrutura operacional da polícia civil e envolver grande volume de recursos financeiros. Por outro lado, as delegacias policiais no Brasil eram alvo de muitas críticas por parte de organismos internacionais. As condições de habitabilidade das carceragens das delegacias policiais foram consideradas como séria transgressão aos direitos humanos. Nigel Rodley, relator especial sobre tortura da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas fez constar em seu relatório, em 11 de abril de 2001, fruto de sua visita no ano de 2000 às delegacias policiais:

(...) As delegacias legais fazem parte de um amplo projeto de construção de delegacias de polícia cuja arquitetura é projetada para ser transparente

ao monitoramento externo. O Relator Especial considerou essa iniciativa das mais positivas (ONU, 2004)

Para melhor entendimento quanto ao contexto e ambiente de mudanças em que o Programa Delegacia Legal se desenvolveu, é necessário entender a abrangência dos projetos propostos para a segurança pública durante o Governo de Anthony Garotinho a partir de 1999, conforme relatado por Luiz Eduardo Soares em seu livro *Legalidade libertária*:

A política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, implementada entre janeiro de 1999 e março de 2000, pode ser assim resumida:

Investimos na reorganização institucional, respeitando os limites constitucionais: através da criação de uma autarquia, em dezembro de 1999, o Instituto de Segurança Pública, que celebraria contrato de gestão com o Estado, re-selecionaríamos os policiais – segundo critérios éticos, psicológicos e profissionais – que exerceriam as atividades policiais nos quadros da nova instituição seja no Departamento de Polícia Ostensiva, seja no Departamento de Polícia Judiciária. Sua lotação continuaria sendo as Polícias, mas seu exercício seria transferido para o ISP. (...)

Redefinimos as circunscrições territoriais sob a responsabilidade dos Batalhões da Polícia Militar e das Delegacias Distritais da Polícia Civil, de modo a fazê-las coincidir e adaptá-las ao desenho instituído pelos Municípios e pelo Estado, em seus planejamentos estratégicos, adequando-as às Regiões Administrativas, aos Bairros e/ou aos limites municipais – e as fazendo corresponder a múltiplo dos setores censitários do IBGE, para tornar os dados criminais relativos às áreas comparáveis entre si, através da relação localizada com as informações demográficas. (...) A cada AISP corresponde um Conselho Comunitário de Segurança.

A Delegacia Legal é o novo modelo de Delegacia e a plataforma operacional em que se reestruturam funções e rotina na Polícia Civil. (...)

O Centro Unificado de Polícia Técnico-Científica foi concebido e planejado para substituir os institutos de medicina legal, de identificação civil e de perícia, convertendo-os, inteiramente reformados, física e tecnologicamente, em departamentos de uma mesma instituição, cujo princípio elementar era a descentralização com integração sistêmica. Haveria 14 postos de polícia técnico-científica, equipados com unidades móveis, no estado, (...)

Desenvolvimento de uma política específica para as mulheres, contra a violência de Gênero e a violência doméstica, orientada para o aprimoramento dos meios de prevenção, a repressão e o atendimento às vítimas, em parceria com organizações da sociedade civil. (...)

Criamos Centros de Referência contra Racismo, a Homofobia, de Proteção ao Meio Ambiente, de Proteção de Crianças e Adolescentes em parceria com organizações da sociedade civil, identificando agenda de problemas (...) Criamos o DDH – Disque Defesa Homossexual.

Criamos a Ouvidoria da Polícia, órgão inteiramente independente, destinado, por sua autonomia e credibilidade, ao controle externo das Polícias, (...)

Incluímos o Estado do Rio de Janeiro no plano nacional de defesa de testemunhas, criando o nosso Programa de Proteção às Testemunhas, gerenciado pela ONG Provita, conforme determina o convênio firmado com a Secretaria Nacional de Direitos Humanos.

O esforço pioneiro em capacitação profissional dos policiais traduz-se no conceito de formação contínua para os policiais civis admitidos no Programa Delegacia Legal, em cujo âmbito passaram a receber bolsa de R\$ 500,00, assim como no conceito de requalificação continuada para policiais militares, (...)

Mutirão pela Paz visava oferecer policiamento ostensivo permanente e regular, de tipo comunitário (supervisionado com rigor com a participação da sociedade local) nas comunidades carentes, fazendo-o acompanhar a ação social do Estado, nas áreas de educação, saúde, cultura, esporte e lazer, saneamento, desenvolvimento urbano, habitação, transporte, etc.

Foram abertas quatro mil vagas para a PM, das quais duas mil foram preenchidas. Mil viaturas foram compradas, em 1999.

Foi criada a primeira unidade multi-setorial de investigação de lavagem de dinheiro, visando combater o tráfico de armas e drogas, na dimensão atacadista, já que o varejo estaria sendo enfrentado via Mutirões pela Paz.

Foi deflagrada, em parceria com o Viva Rio e entidades da sociedade civil, a Campanha de Desarmamento, sob o lema “a consciência desarma o cidadão; a polícia desarma o criminoso”.

Sistema Integrado de Segurança nos bairros visava treinar porteiros na PM e prepará-los para Ações de vigilância solidária, criando-se anéis de proteção mútua.

Circuito da Paz visava ocupar com cultura (sobretudo música e teatro), esporte e lazer os espaços nos quais se concentram os homicídios dolosos, nos dias e horários de risco; noites de sexta e sábado (estes fenômenos apresentam elevada taxa de regularidade, tornando-se previsíveis e, portanto, evitáveis (SOARES, 2006, p.624-629).

Para a realização especificamente do projeto das delegacias legais, o Governador eleito Anthony Garotinho assinou convênio com a Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos (Coppetec), da UFRJ, para desenvolver o projeto desse novo modelo de delegacia policial (GAROTINHO, 2005), que viria modificar as condições de trabalho dos policiais e melhoraria o atendimento à população. O projeto-piloto foi desenvolvido para a 5ª DP, na região do Centro da Cidade do Rio de Janeiro, e recebeu a denominação de “Delegacia Legal”. Uma inédita contribuição da Engenharia de Produção para melhoria de serviços na segurança pública.

Cabe fazer referência à denominação do novo modelo de delegacia, pois no início do projeto, houve reações adversas em relação ao nome “Delegacia Legal”. Para a maioria dos policiais, delegacia é delegacia e não teria que ter nenhum tipo de rótulo. Além disso, adjetivar as novas delegacias de “legais”, automaticamente, estar-se-ia admitindo que as outras eram “ilegais”. Essa nova denominação, segundo a maioria dos policiais, no início do projeto, criaria confusão na população e estaria denegrindo a imagem dos policiais que trabalhavam nas antigas delegacias. Como reação – e como forma de denegrir o projeto novo –, passaram a denominar as novas delegacias de “delegacias McDonald”, pois eram modernas, padronizadas e com cores parecidas com as lojas de *fast food*. E os primeiros policiais que trabalharam nas delegacias legais eram chamados de “garças” (pássaro bonito e vistoso, mas que vive com os pés na lama). Entretanto, a sociedade demonstrou, pela rápida aceitação do nome “delegacia legal”, a importância de tal denominação para expressar um novo modelo de delegacia que lhe seria favorável.

No âmbito do Governo, a denominação “delegacia legal” foi intencional e provocativa, buscando ser um dos paradigmas que estariam sendo quebrados na área da segurança pública – a população entender conceitualmente que as delegacias novas estariam dentro da legalidade e ofereceriam serviços de qualidade.

Segundo Dicionário Antonio Houaiss (2010), “legal” pode ser:

- adjetivo de dois gêneros
 - 1 relativo à lei jurídica; conforme à, estabelecido, regulado, definido, sancionado por ou que resulta de lei
Ex.: <dispositivo l.> <requisitos l.> <impedimento l.> <hora l.> <medicina l.>
 - 2 Regionalismo: Brasil. Uso: informal.
em ordem, sem problemas; bem, certo, regularizado
Ex.: <o velho teve uma indisposição, mas vai ficar l.> <a obra está l.>
 - 3 Regionalismo: Brasil. Uso: informal.
palavra-ônibus que qualifica pessoas ou coisas com atributos positivos: belo (uma pessoa l.; um sofá l.); bom (um marido l.); amável, compreensivo

Assim, esse termo, para denominar o projeto de modernização das delegacias, permitiu dois níveis de compreensão:

- a) ser uma delegacia legal por estar dentro da legalidade de não ter presos provisórios, à disposição da justiça, custodiados nas suas dependências, sob a responsabilidade da PCERJ, incorrendo em desvio de função da atividade policial; e
- b) ser uma delegacia legal pelas boas condições de habitabilidade, de asseio, de funcionalidade e de receptividade da população.

É importante relatar que o ambiente político experimentado na campanha eleitoral, de constantes críticas de setores conservadores em torno das novas ideias para a segurança pública, tornou-se, após as eleições, em novo embate ideológico, porém agora no âmbito do Governo. O questionamento era grande e até apaixonante em alguns momentos, mobilizando expectativas e esperanças de agentes e autoridades policiais. Perguntas e dúvidas que aconteciam no dia a dia, nos corredores do governo, demonstravam uma certa apreensão:

Os rumos da segurança pública seriam ou não seriam mudados no Governo Garotinho?

As promessas de campanha eram somente promessas ou constituir-se-iam em projetos de fato? A decisão de se atrair diversos segmentos da sociedade para participar das novas soluções seria mesmo para valer? Será possível, para as estruturas da segurança pública, suportar tantas mudanças de paradigmas?

Logo no início do Governo Garotinho, quando o General José Siqueira foi nomeado Secretário de Segurança, as divergências começaram a aparecer. A nomeação do Delegado Carlos Alberto D'Oliveira para Chefe de Polícia, que contrariou o então desejo do Secretário e motivou uma ação da Associação dos Delegados de Polícia (ADEPOL) com argumento de que a Chefia de Polícia só poderia ser exercida por um delegado de 1ª classe. O Coronel Cruz foi nomeado para o Comando da Polícia Militar, o que contrariou interesses dos oficiais da PM oriundos do antigo Estado do Rio de Janeiro (SOARES, 2000).

Em reuniões formais da Secretaria de Segurança, a animosidade com o projeto das delegacias legais já era flagrante, surgindo inclusive a proposta de fazer reforma em duas ou três delegacias, pintar outras e colocar alguns computadores funcionando (SOARES, 2000).

Esse foi o clima no início do Governo Garotinho na área de segurança pública. De esperança, por um lado, e apreensão, por outro. Para alguns, o que se esperava era tornar

possível a mudança da forma de atuação das organizações policiais, buscando melhorar os seus resultados e a sua relação com a sociedade. Para outros, era exatamente o contrário: impedir qualquer tipo de mudança que afetasse o *status quo*.

Após a contratação da Coppetec/UFRJ e do desenvolvimento e implantação do projeto-piloto da delegacia legal na 5^a DP – e de toda a infraestrutura tecnológica necessária para a ampliação do projeto para as demais delegacias do Estado –, seis meses depois foi assinado o decreto nº 25.999/99. Nesse documento, instituía-se o PROGRAMA DELEGACIA LEGAL, que estabelecia a implantação daquele modelo de delegacia para todas as 121 unidades da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, sob a coordenação de um Grupo Executivo.

A decisão do Governador Anthony Garotinho de tratar a segurança pública com diferentes padrões de solução, demonstrado pelos diversos projetos inovadores propostos por Luiz Eduardo Soares, gerou profunda crise político-institucional na segurança pública estadual, que culminou com dramáticas e sucessivas exonerações de Secretários, Subsecretários, Chefes de Polícia e Comandantes da Polícia Militar, num ciclo que se estendeu por quase dois anos. Ao longo desse processo, vários projetos foram iniciados, apesar das divergências na área da segurança pública e vários deles foram, em 1999, uma quebra de paradigma na segurança pública.

1.3 O CONTEXTO TÉCNICO

Há décadas, o conhecimento tem sido a mola mestra da produção de riqueza, passando a ser o novo motor da economia (CAVALCANTI; GOMES, 2000). Tanto o deslocamento das pessoas para as cidades quanto dos trabalhadores do setor rural e industrial para o de serviços tem sido uma das características da nova Sociedade do Conhecimento, além, é claro, da importância do conhecimento na realização do trabalho. Tais acontecimentos trazem consequências tanto no modo de produção da riqueza quanto nas mudanças das relações sociais, econômicas e políticas nessa atual estrutura (DRUCKER, 1993; 1995; 2005; 2006).

O serviço público não está excluído dessa nova realidade, pois é um dos exemplos das profundas mudanças que a Sociedade do Conhecimento vem provocando nas relações sociais, pelos conceitos de qualidade de serviços, produtividade e relação custo-benefício,

que chegaram também ao âmbito público (LIMA, 2003). Como resposta a essa nova exigência de padrão de serviços públicos, surgiram novos conceitos como terceirização de serviços, privatização, parcerias público-privadas e novos tipos de concessão de serviços públicos, buscando atender e melhorar o atendimento à população.

Por outro lado, o trabalho da polícia civil, como polícia investigativa, tem como principal elemento os dados, a informação e o conhecimento. É a partir de dados que a polícia constrói uma informação que, após ser analisada, classificada e estruturada, poderá se tornar um conhecimento (BOBA, 2005). Assim, ao analisar a PCERJ à luz dos quatro capitais do conhecimento (CAVALCANTI; GOMES; PEREIRA NETO, 2001) – ambiental, estrutural, intelectual e de relacionamento –, verifica-se que a proposta explicitada por Luiz Eduardo Soares para a segurança pública no Governo Garotinho era modificar as condições operacionais das organizações policiais, aumentar sua interação com as demais instituições da sociedade e melhorar a formação, o treinamento e o desempenho dos policiais, além de otimizar sua integração com as demais instituições do sistema jurídico criminal. Neste trabalho, não se propõe o aprofundamento a esse tipo de análise das atividades da polícia em uma nova sociedade, na qual o conhecimento tornou-se o maior fator de valorização econômica.

Em 1999, as organizações policiais, incluída a PCERJ, também estavam pressionadas por esse processo de mudança para se tornarem mais eficientes e oferecerem serviços de melhor qualidade à população.

Já seria um grande desafio técnico transformar a forma de atuação da PCERJ, para torná-la mais eficiente como uma organização policial, sabendo que sua história não era de mudanças profundas em sua forma de produzir seus serviços. Esse desafio tornou-se maior ainda, pois a própria sociedade brasileira também sofria seu processo de mudança ao tornar-se mais democrática, mais tecnológica e mais voltada para a produção de conhecimento.

Por outro lado, quando a proposta é modificar a forma de atuação da PCERJ, é necessário se entender qual é o “estado da arte” dessa organização a qual se pretende a mudança e qual a sua relação com a sociedade. Esse cuidado é para que não se corra o risco de, com as modificações na organização, haver desvios em sua atuação ou em sua finalidade. Pelas explanações apresentadas no contexto histórico e político, fica claro que a

forma de atuação da PCERJ estava distante das expectativas da sociedade, e não diferia significativamente das demais organizações policiais no Brasil. A PCERJ não fugia ao padrão nacional de qualidade e eficiência em seus serviços (KHAN, 2002). A mudança tinha como objetivo torná-la mais eficiente, mais eficaz e mais produtiva em relação aos aspectos de atendimento à população e melhoria da sua produtividade.

No entanto, tal desafio de implementar um processo de mudança na forma de atuação de uma organização policial, apesar das inúmeras dificuldades, não se constitui, de forma alguma, em uma impossibilidade. Há exemplos em vários países do mundo que conseguiram, com sucesso, melhorar a capacidade de gestão de suas organizações policiais (BAYLEY, 1994, 2006; BAYLEY; SKOLNICK, 2001). Entretanto, são necessárias algumas reflexões sobre o papel dessa organização policial denominada Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ), para que o desafio técnico que se pretendia enfrentar fosse bem dimensionado e compreendido.

Primeiramente, é preciso compreender sua finalidade. A PCERJ é a polícia judiciária do Estado, com atribuições de registrar e investigar os delitos, buscar sua autoria e reunir provas para serem encaminhadas ao Ministério Público, a fim de embasar uma denúncia junto ao Poder Judiciário (LIMA, 1995). Portanto, a PCERJ possui, como todas as demais organizações policiais, o mandato policial.

Porque a polícia está autorizada a usar da força, e se espera que ela o faça sempre que isso seja necessário, é que ela é chamada a atuar quando “algo que não deveria estar acontecendo está acontecendo e alguém deve fazer algo a respeito agora” (Bittner 1974: 249, ênfases no original). Isso revela porque a polícia pode atender a emergências, respaldar a lei, sustentar a ordem pública, preservar a paz social, ou desempenhar quaisquer outras funções sociais. Esclarece porque as polícias executam as mais diversas formas ou padrões de policiamento. Enfim, explica que a polícia seja chamada a atuar, e atue, em todas as situações em que a força possa ser útil (PROENÇA JR.; MUNIZ, 2009, p.3).

Aqui se constata uma das singularidades das organizações policiais – o mandato policial. Por conta dessa incumbência, ou seja, a delegação feita pela sociedade de intervir, até com uso da força, sempre que algo que não deveria estar acontecendo, mas está acontecendo, nos leva a uma outra reflexão: exige-se que o policial avalie cada situação e sua necessidade ou não de intervenção, até com o uso da força, se necessário. Assim,

chega-se a outra peculiaridade das organizações policiais – o poder discricionário do policial (BITTNER, 1970).

O poder de decidir sobre o tipo solução mais adequada a um certo tipo evento, ou mesmo de decidir agir ou não agir numa determinada situação, revela que a tomada de decisão discricionária é a práxis essencial da polícia. (PROENÇA JR; MUNIZ, 2006, p.4).

Porém, tais singularidades das organizações policiais não as excluem das demais características das organizações em geral e nem as coloca em situação especial que as impeça de adotar práticas de gestão modernas ou inovadoras. Na cultura policial, o uso dessas características do trabalho policial sempre foi a favor da manutenção do *status quo*, impedindo processos de mudanças mais avançados ou radicais. O mandato policial e o poder discricionário não podem ser empecilhos e justificativa para o imobilismo diante das exigências das práticas democráticas de um mundo globalizado e de uma emergente Sociedade do Conhecimento (DRUCKER, 1993; 1995; 2005; 2006). Muito pelo contrário, tais singularidades devem ser vistas como características das organizações policiais, elementos importantes da sua cultura organizacional, que devem ser consideradas como fundamentais para a implementação de qualquer mudança na estrutura, nos processos ou no modelo de gestão.

Domício Proença Jr. e Jaqueline Muniz, em seu artigo *Governança de Polícia e Governança Policial: controlar para saber e saber para governar*, afirmam que:

O que era sabido: que as diversas questões diante da Segurança Pública, para reconhecer o termo constitucional brasileiro, não representam impossibilidades do ponto de vista de um conhecimento policial, ou de políticas públicas. Quem se debruce profissionalmente sobre o tema identifica um amplo acervo de conhecimentos, saberes, experiências. Apreende o tanto que se pode fazer para controlar a criminalidade, a desordem, e tudo o mais que se queira colocar na conta da ampla rubrica da Segurança Pública. E, ao fazê-lo, compreender como decompô-la analiticamente. Reconhecer que, com tudo o que a Segurança Pública pode conter, e contém, o centro da possibilidade de seu encaminhamento reside na ação da polícia. As disponibilidades, a orientação e controles do que a polícia devia e podia fazer para esta ou para aquela finalidade, desta ou daquela forma. (PROENÇA JR; MUNIZ, 2009).

Assim, a questão da mudança da forma de atuação da PCERJ buscava, em última análise, transformá-la em um serviço público eficiente para atender às demandas de uma sociedade democrática e do conhecimento.

Com a argumentação de que o trabalho policial é discricionário – e pelo mandato policial recebido da sociedade –, as organizações policiais sempre reivindicam autonomia e liberdade de ação, como também reagem a qualquer controle externo em relação ao seu trabalho (BAYLEY, 2006). Situação que, a rigor, deveria ser o contrário, ou seja, pelo fato de o trabalho policial ser discricionário e delegado, o controle externo é uma imposição necessária e inevitável em uma sociedade democrática. A responsabilidade social do trabalho policial tem que, necessariamente, ser compartilhada com toda a sociedade, para que seja reduzido o espaço da arbitrariedade, da corrupção e da ineficácia.

As organizações policiais, como qualquer outro tipo de instituição, têm sua missão, sua cultura organizacional e seus processos. No entanto, em virtude de serem as únicas a receberem o mandato da sociedade para intervir sempre que necessário – até com o uso da força no restabelecimento da ordem –, exige de seus operadores uma formação, um preparo técnico, uma capacidade de avaliação e uma capacidade de agir adequadamente em cada situação e em qualquer tipo de trabalho policial, acima do que normalmente seriam exigidos na maioria das organizações. Portanto, no trabalho policial, em função da discricionariedade e do mandato, é fator indispensável e inerente a ele a exigência do controle externo (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003). Portanto, qualquer projeto de mudança que venha a interferir no trabalho policial terá que incluir estas variáveis: mandato; discricionariedade e controle externo.

O conteúdo do que seja a ação policial não é redutível a um roteiro pré-determinado, nem passível de ser dirigido por outrem, nem mesmo afeito a um conjunto rígido de princípios normativos. Isso caracteriza o trabalho policial como sendo profissional no sentido estrito e técnico do termo (PROENÇA JR; MUNIZ, 2006, p.4).

Em segundo lugar, a PCERJ mantém historicamente uma estrutura funcional com diferentes unidades operacionais, que podem ser classificadas da seguinte forma:

a) unidades operacionais que recebem as demandas diretamente da sociedade (delegacias distritais);

b) unidades operacionais que recebem demandas das delegacias operacionais (delegacias especializadas);

c) unidades operacionais que dão apoio às demandas das delegacias distritais e especializadas – Coordenadoria de Recursos Especiais (CORE), Divisão de Fogos, Armas e Explosivos (DFAE), Coordenadoria de Inteligência Policial (CINPOL) etc.;

d) unidades operacionais de natureza administrativa.

Essa estrutura funcional exige um grau de especialização na distribuição das atividades, mas não se reflete da mesma forma na formação ou no treinamento especializado dos policiais. Uma das consequências dessa incongruência é a insegurança no desenvolvimento das tarefas, afetando diretamente todo o fluxo de trabalho dentro da organização, principalmente em relação ao excesso de burocracia e ao desperdício de recursos utilizados na tramitação de documentos. Há policiais que acreditam que as delegacias especializadas vão melhorar a polícia, enquanto outros acham que serão as unidades distritais (MINAYO, 2003). Essa relação entre delegacias especializadas e distritais encobrem as estratégias de distribuição de efetivo policial e, conseqüentemente, afetam as relações internas de poder e interferem na eficiência da organização. Não é por acaso que as delegacias tradicionais operavam com 64 livros para o registro das mais diversas finalidades, como: armas, objetos, joias, entorpecentes, veículos, relatos de plantão, correições etc., sobrecarregando o policial com trabalho burocrático em detrimento da atividade-fim – a investigação.

O terceiro aspecto a ser analisado foram as questões de pessoal referentes à falta de motivação, corrupção, salários baixos, desvios de função, sobrecarga de trabalho, falta de equipamentos, dentre outros pontos negativos que também contribuíram para a deterioração dos serviços nas delegacias. Conversar com os policiais sobre seu trabalho sempre acabava em uma lista de carências como falta de computador, de pessoal, de treinamento, de salários melhores, de combustível, de viaturas, de reconhecimento da sociedade e das autoridades estaduais, e mais tantas outras carências que justificavam as dificuldades de realizar o trabalho policial. Esse quadro de privações sempre cria dúvidas no policial

quanto à sua capacidade de realizar seu trabalho, criando angústia e sofrimento (DEJOURS, 2008).

O policial trabalhava mal por causa das falhas estruturais e operacionais da PCERJ, ou por não estar treinado adequadamente para as suas funções? Ou será que uma coisa fortalece a outra ou são as duas coisas simultaneamente?

Essas questões que, obrigatoriamente, deveriam ser enfrentadas para se definir técnicas, ferramentas e estratégias corretas para a solução de tais problemas foram analisadas e discutidas com técnicos especializados, policiais, pesquisadores e delegados. Por essas características do trabalho policial e pela diversidade de problemas a serem superados, a proposta da Coppetec buscou atingir as causas da ineficiência, da desmotivação e da carência de recursos que degradaram tanto a prestação de serviços das delegacias à população. Dessa forma, a contratação da Coppetec necessariamente envolvia uma equipe técnica multidisciplinar para atuar no projeto, considerando a interligação entre os problemas encontrados. Para ter efetividade, a equipe multidisciplinar, orientada pela política pública de modernização do sistema de segurança, foi composta por profissionais de elevado nível técnico, das áreas de Arquitetura, Engenharia, Administração, Sociologia, Psicologia, Antropologia, Serviço Social, Pedagogia, Economia, Análise de Sistemas, Programação, Estatística, além de pesquisadores em criminologia, delegados e agentes policiais.

A estratégia adotada para enfrentar o desafio de mudar a forma de atuação da PCERJ foi a de atingir as causas das condições de trabalho inadequadas. Com uma abordagem sistêmica sobre as atividades da PCERJ, ao recorrer aos conhecimentos e técnicas adotadas no âmbito da Engenharia da Produção, cuja missão principal é de gerenciar recursos destinados à produção e disponibilização de bens e serviços (SLACK *et al.*, 2009), a Coppetec teve condições de diagnosticar e desenvolver novos processos de trabalho, otimizando a função “produção” nos serviços policiais.

Cada delegacia, ao receber as demandas da população, necessita produzir os serviços respectivos para atendê-la. Ou seja, o cidadão comparece à delegacia para apresentar uma “queixa”, que será transformada em um “boletim ou registro de

ocorrência”, que poderá ou não produzir uma investigação, e que poderá ou não ser transformada em um “inquérito policial”. Ou então, pelo chamado de policiais militares para atender a algum ocorrido, que exige a presença de peritos, investigadores e delegados, por conta da gravidade do evento, e transformá-lo em uma ocorrência policial, com sua respectiva investigação e conseqüente inquérito policial. Portanto, nas delegacias policiais, é encontrada a mesma matriz de produção de bens ou serviços – os recursos de entrada (INPUT); o processo de transformação; e os resultados (OUTPUT). Todo o trabalho desenvolvido para essa mudança nos padrões de qualidade dos serviços prestados pelas delegacias policiais enquadra-se rigorosamente no que dispõe a Associação Brasileira de Engenharia de Produção (Abepro) sobre seus objetivos:

Compete à Engenharia de Produção o projeto, a implantação, a operação, a melhoria e a manutenção de sistemas produtivos integrados de bens e serviços, envolvendo homens, materiais, tecnologias, informação e energia. Compete ainda especificar, prever e avaliar resultados obtidos destes sistemas para a sociedade e meio ambiente, recorrendo a conhecimentos especializados da matemática, física, ciências humanas e sociais, conjuntamente com os princípios e métodos de análise e projeto de engenharia (ABEPRO).

Uma das singularidades do PDL foi trazer para a segurança pública os conhecimentos e ferramentas da Engenharia de Produção, com uma abordagem sistêmica do trabalho policial e recorrendo a conhecimentos multidisciplinares. A delegacia é parte de um sistema estadual de segurança pública que produz serviços para a população e que estão associadas a outras redes. Por isso a importância de se identificar com clareza quais são seus fornecedores e quais são os seus clientes (SLACK *et al.*, 2009).

A abordagem sistêmica, a compreensão da gestão de processos e a revitalização do conceito de cliente foram elementos importantes para estabelecer novos padrões de eficiência do trabalho realizado nas delegacias policiais. A natureza dos serviços policiais é do tipo que o cliente “entra no sistema”, ou seja, a realização dos serviços demandados pelo cliente tem a sua participação ativa, exigindo que as atividades sejam projetadas, planejadas, controladas, analisadas e gerenciadas, com objetivo de atender à demanda do cliente no mais elevado nível possível. Algumas variáveis como a qualidade do serviço, as condições das instalações, o atendimento propriamente dito, a competência técnica do profissional e o custo do serviço influenciam diretamente no grau de satisfação do cliente

que, no caso das delegacias policiais, são o cidadão e a sociedade (GAITHER; FRAZIER, 2002).

As metas estabelecidas para o PDL buscaram sintetizar a superação das inúmeras carências observadas na prestação de serviços pelas delegacias e foram assim definidas:

- a) aumentar a capacidade investigativa;
- b) elevar a autoestima do policial;
- c) melhorar o atendimento à população.

1.3.3 A opção pela reengenharia

Com tais metas definidas, as não conformidades, os obstáculos e as disfunções observadas e diagnosticadas pela equipe multidisciplinar para serem superadas exigiram um conjunto de ações que envolviam processos, estratégias e equipamentos. Assim, a opção metodológica adotada para o PDL foi pela Reengenharia que, nos anos 90, constituía-se na técnica mais avançada para os processos de mudanças organizacionais.

Reengenharia, do inglês *reengineering*, segundo seus primeiros autores, foi definida como “o repensar fundamental e a reestruturação radical dos processos empresariais para produzir melhorias drásticas em desempenho” (HAMMER; STANTON, 1995, p.3). Outros autores, como Thomas Davenport, Daniel Morris e Joel Brandon acrescentaram outros fatores à definição original, mas, de modo geral, a reengenharia é identificada, até hoje, como reprojeto, redesenho, reinvenção; em outras palavras, seria a engenharia organizacional totalmente refeita (CHIAVENATO, 1995).

A reengenharia busca o fundamental das organizações, a partir de perguntas como: Por que fazemos o que fazemos e Por que fazemos desta maneira e não de outra? A reengenharia não se compromete com a estrutura organizacional; seu compromisso é com a estrutura dos processos. Ao buscar respostas a essas, a reengenharia busca respostas orientadas aos processos e não às tarefas ou à estrutura organizacional. Visa a uma reconstrução organizacional e não apenas a uma reforma.

A reengenharia não se confunde com os processos de melhoria de qualidade contínua, pois tais processos buscam melhorar, gradualmente, a forma como se faz alguma coisa, sem a preocupação em substituí-los. Já a reengenharia é uma mudança radical, um salto organizacional que, ao se utilizar das inovações tecnológicas, muda radicalmente o

processo de como se faz alguma coisa. A opção por essa metodologia de intervenção organizacional foi em virtude de a reengenharia ter uma atuação simultânea nos três níveis da organização: o operacional, o de gestão de processos e o de gestão de negócios. Portanto, a reengenharia, necessariamente, repousa em três elementos básicos de uma organização: as pessoas; a tecnologia e os processos.

Diante do quadro de carência, ineficiência e não conformidade do trabalho policial realizado nas delegacias policiais encontrado em 1999, a opção metodológica pela Reengenharia foi a mais adequada para mudar a forma de atuação da PCERJ, pois era indispensável a integração de suas atividades realizadas, tanto como polícia judiciária quanto com as novas diretrizes definidas para a segurança pública.

Cabe ressaltar que, em 1999, o uso de tecnologia da informação, fator de grande relevância para a implantação do PDL, se constituía em passo avançado e sofisticado nos processos de mudanças organizacionais, tanto nas empresas públicas quanto nas privadas. A internet, que já havia se consolidado além do ambiente acadêmico, ainda operava com linha telefônica discada e não tinha nível de segurança muito elevado. As redes sociais tampouco existiam. As redes de relacionamento como *Orkut* e *Facebook* surgiram somente em 2004, enquanto o sistema operacional mais avançado era o *Windows98* e o *Google*, que surgiu em 1998, era um projeto promissor, mas somente consolidado após 2004.

Vários autores explicam que a reengenharia exige algumas condições para seu sucesso. Aqui, foram selecionados os itens indicados por uns dos autores da reengenharia, a partir das experiências em diversas organizações, tais como:

- a) identificar e compreender bem os processos;
- b) envolver permanentemente as lideranças no processo de implantação;
- c) inspirar as pessoas para metas de grande alcance e pensar não convencional;
- d) testar a eficácia das mudanças;
- e) ter rapidez;
- f) a reengenharia não pode ser apenas de um processo, tem que ser do todo;

g) a implantação do projeto de reengenharia deve ser rápida, com improvisação e repetição de etapas;

h) sempre levar em consideração as necessidades das pessoas e as compensações pelas mudanças enfrentadas (HAMMER; STANTON, 1995; HAMMER, 1997).

Analisados no âmbito do PDL, tais elementos apresentados por Hammer e Stanton podem ajudar a verificar que os processos foram identificados adequadamente, permitindo o desenvolvimento dos sistemas existentes no PDL, principalmente o Sistema de Controle Operacional (SCO), que envolve todas as atividades necessárias ao trabalho de registro de ocorrência (RO) e demais peças que constituem o inquérito policial.

O envolvimento das lideranças, no caso dos Governadores Garotinho, Rosinha e Sérgio Cabral, foi sempre presente, demonstrando sua aprovação por meio do discurso político e da prática administrativa. Tal apoio sempre ficou notório pela ligação direta que esses governadores mantiveram com a coordenação do PDL, para se manterem informados sobre o andamento do projeto, sem qualquer preocupação com a estrutura hierárquica da segurança pública e sempre reconhecendo o PDL como uma política pública. Quanto aos Secretários de Segurança e Chefes de Polícia, não se poderia dizer o mesmo, pois foi desigual a participação de cada um deles em cada governo. Efetivamente, apoiaram e foram de grande auxílio na aceleração da implantação do PDL os secretários de segurança Garotinho e Marcelo Itagiba e os Chefes de Polícia Raffik Lousada e Gilberto Ribeiro, enquanto os demais, ou não eram presentes ou apenas apoiaram no discurso político.

A rapidez, a eficácia das mudanças e a necessidade de improvisação para superar dificuldades sempre estiveram presentes, porém houve dificuldades de recursos, terrenos, desativação de carceragens – dentre outros foram fatores que limitaram um processo mais rápido.

Ao longo da implantação do PDL, o autor desta dissertação adotou a metodologia da relação entre os fatores “relevância” e “concretude” para cada ação a ser desenvolvida. Tal metodologia busca a avaliação de todas as variáveis possíveis relacionadas à possibilidade de realização do evento e de sua importância frente aos objetivos do projeto, a

fim de viabilizar seu desenvolvimento. Como a resistência à implantação do PDL foi muito intensa e permanente, um dos fatores críticos de sucesso envolvia a continuidade da implantação, pois a interrupção geraria um monstro organizacional, ou seja, parte informatizada e outra não, com formatos operacionais diferentes, prejudicando as atividades de controle, supervisão e planejamento do trabalho policial investigativo. Tais fatores considerados na análise da “relevância e concretude” envolviam:

1. a existência de presos em carceragens das delegacias;
2. a quantidade de ocorrências criminais de cada delegacia;
3. a população atendida pela circunscrição da delegacia;
4. as condições de acesso da população ao local da nova delegacia;
5. a situação patrimonial do terreno ou imóvel estar ou não regularizada;
6. a existência de terreno disponível para a nova construção;
7. a necessidade de desapropriação de terrenos;
8. a existência de imóvel para transferir a delegacia antiga durante a obra da nova;
9. o custo da obra em virtude das condições do terreno;
10. a disponibilidade dos recursos orçamentários e financeiros.

Essa metodologia imprimiu maior velocidade à criação de novas delegacias, com os recursos orçamentários e financeiros disponíveis, mas teve a desvantagem de ocasionar constantes revisões dos cronogramas estabelecidos. Pelo desconhecimento dos fatores que definiam as prioridades para implantação das delegacias legais, várias críticas foram feitas ao planejamento do PDL, baseadas em interpretações errôneas, preconceituosas ou levianas, na maior parte das vezes como indicador de resistência à mudança.

Quanto à necessidade das pessoas envolvidas no processo de mudança, entende-se a própria melhoria das condições de trabalho nas delegacias e a gratificação de R\$ 500,00 mensais, paga aos policiais que trabalhavam nas delegacias legais implantadas, foi ampliando a adesão dos policiais ao Programa. Quanto ao envolvimento da população, foram feitas, pela coordenação geral do PDL, inúmeras palestras em associações de moradores, associações comerciais, clubes de serviços, partidos políticos e igrejas para

esclarecer a população sobre as novas delegacias que iriam ser implantadas em seus bairros ou em suas cidades. Tais palestras explicavam o funcionamento e as melhorias de uma delegacia informatizada e eram sempre feitas antes da conclusão da obra, envolvendo, inclusive, os policiais que ficariam lotados naquela nova delegacia. Foram mais de 150 palestras realizadas nas mais diversas localidades e espaços comunitários.

1.4 O CONTEXTO METODOLÓGICO

O PDL, pela sua abrangência, poderia ter leituras diversas, pois envolve tanto atividades de gestão de organizações, quanto aquelas com características de segurança pública. Ao intervir nas condições operacionais da PCERJ, inevitavelmente afetou as condições de realização do trabalho policial. Por ter sido um projeto ousado na época, o PDL foi alvo de diversas críticas, em que pessoal especializado e sociedade em geral atribuíam-lhe qualidades que não lhe diziam respeito, por conta de uma leitura mais abrangente do projeto, que iam além de seus reais objetivos. Por desconhecerem o projeto em suas bases, imaginaram a solução de todos os problemas da polícia. Corrupção, ineficiência, controle dos policiais, redução de impunidade, redução da criminalidade, melhoria do nível do policial, até reforma moral da polícia. O PDL foi voltado para otimizar a infraestrutura da polícia, melhorando suas condições de trabalho e, por conseguinte, o desempenho, eficiência e controle. Porém, a gestão da polícia é responsabilidade de sua cúpula e é quem determina o que fazer com os recursos disponibilizados para o trabalho policial. Não cabia ao PDL intervir na gestão do trabalho policial.

Por isso, vários analistas criticaram o PDL por não verem imediatamente os resultados que eles estabeleceram em suas análises.

No desenvolvimento do trabalho, tentou-se evitar que esta dissertação se tornasse tão ampla que a tornasse inespecífica e generalista. Foi adotada a metodologia de perguntas-padrão tais como “o que, quem, quando e onde” para formular a pergunta medular do estudo e definir a base de conhecimento necessária à análise. Buscou-se analisar, também, qual a ausência de conhecimento existente sobre o PDL. E, ainda, quais

as consequências dessas falhas ou falta de conhecimento para a busca pela resposta correta à pergunta formulada (BOOTH; COLOMB; WILLIAMS, 2005).

No entanto, esta dissertação também é a reflexão de uma experiência como gestor da implantação de um projeto que trouxe mudanças radicais na forma de operar de uma organização policial. Por isso, considerou-se necessária a explicação de qual contexto metodológico poderia ser considerado para associar a experiência vivida à produção de conhecimento útil às análises futuras. Com a metodologia proposta, buscou-se transformar a experiência vivida em objeto de pesquisa para torná-lo objetivo, claro e consistente na sua formulação. Pela abrangência e risco de tornar generalista a leitura do PDL, procurou-se estabelecer, neste relato, uma base de conhecimento que superasse a diversidade de interpretações sobre o PDL, sobre seus objetivos, seus resultados desejados e efetivos, bem como a própria falta de conhecimento sobre o programa.

Baseado na pergunta da pesquisa, envolvendo padrão de questionamento “por que” e “como”, entende-se que esta dissertação apresenta as características de um estudo de caso explanatório (YIN, 2001), sendo adotadas as mais diversas fontes documentais e fáticas para responder à pergunta do estudo sobre o PDL. Assim, pretende-se explicar como um projeto de Engenharia de Produção, dirigido especificamente para a PCERJ, pode provocar impactos significativos na melhoria de todo o sistema estadual de segurança pública, mesmo não produzindo objetivamente a redução da criminalidade ou outra atribuição relacionada à solução dos complexos problemas da segurança pública.

Por outro lado, desde o início do PDL, já se passaram 13 anos de implantação, ultrapassando várias gestões de governadores, secretários de segurança e chefes de polícia, como também vários trabalhos foram elaborados sobre o PDL, pela sua importância para a segurança pública no Rio de Janeiro. Assim, tornar-se-ia ineficaz, com esse histórico de implantação, a realização de questionários para buscar respostas relacionadas ao PDL que, exaustivamente, foi analisado, avaliado e julgado ao longo de todos esses anos.

Portanto, metodologicamente, seria mais importante consolidar, nesta dissertação, uma base de conhecimento referente ao PDL, apresentando uma revisão bibliográfica envolvendo teses, dissertações, artigos e pesquisas realizadas ao longo desses 13 anos. O processo de informatização do trabalho policial, realizado nas delegacias legais, trouxe uma

nova realidade para a PCERJ e para todo o sistema de segurança pública do Estado, conforme constatado no conjunto de trabalhos apresentados na revisão bibliográfica. A mudança de patamar operacional da PCERJ abriu novos horizontes para a realização de pesquisas, estudos e análises sobre o trabalho policial e sobre a criminalidade, em virtude da nova base de conhecimento criada com as informações armazenadas no banco de dados da PCERJ. A revisão bibliográfica aqui apresentada vem contribuir com essa nova perspectiva para a segurança pública.

2 O SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA E A PCERJ

Para desempenhar melhor a função de gestor de um projeto de modernização em uma organização policial – e sendo bacharel em Administração, portanto sem qualquer formação na área policial ou jurídica –, buscou-se compreender a estrutura, o funcionamento e as relações entre os diversos órgãos que atuam e são responsáveis pela segurança pública no país. Entender o funcionamento e os limites de cada uma das instituições, bem como suas relações de interdependência com os demais órgãos do sistema criminal, foi fundamental para a definição de estratégias, limites de atuação e metas para implantação do PDL.

No entanto, tentar entender a lógica de funcionamento e a estrutura das organizações envolvidas na segurança pública não é tarefa tão simples. É difícil explicá-la, principalmente com o envolvimento das esferas federal, estadual e municipal. Se perguntado a um cidadão comum quais as atribuições das polícias civil e militar, seremos surpreendidos com a falta quase total de conhecimento sobre o assunto (COELHO, 2007). Essa confusão de atribuições de ambas as corporações já foi sinalizada por diversos autores, o que leva, em muitos momentos, à definição de imagens e símbolos que prejudicam a relação entre as polícias e a sociedade (MINAYO, 2003).

A Cidade do Rio de Janeiro, antes da chegada da Corte portuguesa, em 1808, apresentava uma vigilância rudimentar, feita por guardas civis desarmados – contratados pelo conselho municipal –, por quadrilheiros, como em Lisboa, ou inspetores de bairros, com poderes delegados, sem autoridade, ou então por milícias de moradores nos casos de perturbações graves da ordem (MALAGUTI BATISTA, 2003). A Intendência Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil foi criada por D. João VI, já em 1808, para a repressão a crimes comuns e também como órgão administrativo e político, responsável pelas obras públicas e informações à Corte sobre o comportamento do povo e de possíveis manifestações de movimentos populares (GOMES, 2007). Houve também a criação de uma nova força policial, em 1809, subordinada à Intendência, chamada de Guarda Real de Polícia, organizada militarmente, com ampla autoridade para manutenção da ordem e perseguição de criminosos e escravos. Foi a primeira organização policial em tempo integral (MALAGUTTI BATISTA, 2003).

As organizações policiais brasileiras mantiveram como inspiração básica o modelo das polícias francesa e inglesa, que se distinguiam pelo caráter totalitário do Estado (francesa) ou pelo maior respeito aos direitos civis e individuais (inglesa) para manter a ordem pública, o cumprimento das leis e a paz nas cidades (MINAYO, 2003). Com a República, várias mudanças foram realizadas na área da segurança pública e, especificamente, em relação ao Rio de Janeiro, a transferência do Distrito Federal para Brasília, em 1960, evoluiu para a consolidação do modelo de estrutura atual da segurança pública.

Quando todos imaginam que um tema de tamanha relevância para a sociedade tenha uma estrutura racional e bem estruturada, ao tomar conhecimento dela se surpreende com a falta de racionalidade organizacional, com a fragmentação das áreas de atuação e com a ausência de integração entre os órgãos da própria estrutura existente.

No âmbito federal, por exemplo, sob a responsabilidade do Ministério de Justiça, encontram-se vários órgãos que demonstram o universo amplo de atuação do Ministério, no qual a segurança pública é uma dessas atividades. Sob a coordenação do Ministério da Justiça, há o Arquivo Nacional, a Defensoria Pública da União, a Secretaria Nacional de Segurança Pública, a Secretaria Nacional de Justiça, a Secretaria Nacional de Direito Econômico, a Secretaria de Reforma do Judiciário, a Secretaria de Política sobre Drogas, a Secretaria de Assuntos Legislativos e a Secretaria Extraordinária de Grandes Eventos, além dos Departamentos da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal e Penitenciário. Além desses, há também órgãos vinculados e colegiados, tais como: Fundação Nacional do Índio, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual, Conselho Nacional de Segurança Pública, Conselho Nacional de Arquivos, Conselho Nacional de Política sobre Drogas e Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos.

Com tal estrutura – e áreas tão diversificadas –, a fragmentação de alguns temas torna ineficaz qualquer tentativa de integração e articulação entre os órgãos. No caso específico da segurança pública, a falta de subordinação dos Departamentos de Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal e do Penitenciário à estrutura da Secretaria Nacional

da Segurança Pública é um fator de graves consequências para qualquer formulação de uma política nacional de segurança pública (SOARES, 2006). Portanto, o retrato federal da estrutura para a segurança pública já demonstra a forma como o planejamento e a atuação do Ministério da Justiça são falhos e ineficientes.

A estrutura da segurança pública está estabelecida no artigo 144 da Constituição Federal, que define quais são os órgãos de segurança e suas responsabilidades básicas.

Artigo 144:

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

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

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

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

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

§ 7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39 (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Ao analisar esse artigo constitucional, é possível observar que a fragmentação das atividades da segurança pública já tem origem na Constituição Federal, ao estabelecer quatro tipos de polícias, confundindo tipo de atividade com estrutura organizacional. Policiamentos de área ferroviária, de área rodoviária, de cidades, marítimo são atividades de policiamento, distintas na sua área de atuação, mas não diversas em sua natureza, ou seja, a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

No âmbito estadual, a estrutura da segurança pública não é menos fragmentada. As atividades de segurança pública são desenvolvidas pela Polícia Militar, responsável pelo policiamento ostensivo e preventivo, e pela Polícia Civil, com atribuições de polícia judiciária, responsável pela investigação criminal, que atuam, na maior parte das vezes, em total dissonância, com sérios problemas de integração no planejamento e na operação e, em vários casos, competindo entre si, apesar das atribuições distintas (SILVA, 2003). Um dos exemplos mais nítidos dessa dissonância pode ser observado em policiais militares exercendo funções de investigação, enquanto policiais civis uniformizados fazem operações em favela. Outro exemplo, no Rio de Janeiro, são as duas polícias, militar e civil, terem forças de intervenção táticas, helicópteros e carros blindados. Seria ideal que preponderassem o aparato, a visibilidade e o imediatismo na polícia ostensiva e a discrição, a invisibilidade e a paciência na polícia investigativa (SILVA, 2003).

Pela Constituição Federal, no seu artigo 144, parágrafo 5º, a Polícia Militar e os Bombeiros Militares são forças auxiliares e reserva do Exército, o que exige grande habilidade no relacionamento político entre os poderes executivos estaduais e o Comando do Exército (SOARES, 2006). Quando há situações críticas na área de segurança pública, como greves, grandes eventos ou visitas de chefes de estado, e descontrole dos índices de criminalidade e segurança, ficam claras as consequências dessa dupla subordinação da Polícia Militar. Por conta dessa subordinação constitucional, a Polícia Militar foi

estruturada nos mesmos moldes que as forças militares, com quartéis, patentes, códigos disciplinares e formação militar, apesar das funções policiais serem totalmente distintas das funções do exército (SOARES, 2006). Tal quadro funcional confuso somente contribui para o aumento das dificuldades funcionais da segurança pública.

Assim, a Polícia Militar, com sua estrutura militar rígida, gasta enorme energia para manter a estrutura em detrimento das atividades típicas de segurança pública. Tal esforço e recursos gastos com as atividades decorrentes do aquartelamento mantido pelas polícias militares é um dos exemplos desse mal uso de recursos na segurança pública.

Por outro lado, a característica da Polícia Civil é o isolamento de suas unidades operacionais – as delegacias policiais. Cada delegacia funciona como um verdadeiro feudo, na qual a autoridade policial toma as decisões sem muita articulação com o centro de decisão, não havendo uma política institucional forte o suficiente para integrar as unidades operacionais. Exemplo claro dessa fragmentação é a carência de conhecimento estratégico da instituição policial, em comparação com o grande conhecimento estratégico que os policiais detêm. O comum é a organização policial nada saber, enquanto o policial tudo sabe, pois no que realizam as investigações criminais, apreendem uma grande quantidade de informações imprescindíveis a qualquer planejamento e operação no âmbito da segurança pública (SOARES, 2006).

Para aumentar mais ainda a complexidade da estrutura da segurança pública no Brasil, há as Guardas Municipais que, inicialmente, eram voltadas para a preservação do patrimônio público, mas que hoje se tornam cada vez mais importantes na preservação da ordem pública. Algumas, inclusive, já adotam armamento, outras operam apenas com armamento não letal, enquanto a maioria ainda são forças desarmadas.

No âmbito estadual, pela relação de interdependência, de fiscalização e de operação, pode-se considerar um sistema criminal que envolve o Poder Judiciário (Juízos Criminais e Defensoria Pública); o Poder Executivo (Polícia Civil, Polícia Militar, Defesa Civil, Administração Penitenciária e Defensoria Pública) e o Ministério Público. Dentro desse sistema criminal, ter-se-ia um subsistema voltado especificamente para a segurança pública sobre o qual esta dissertação estará se referindo como Sistema de Segurança Pública: Polícia Civil, Polícia Militar, Administração Penitenciária, Defesa Civil, Guarda Municipal, Ministério Público, Defensoria Pública e Juizados Criminais.

Cabe ressaltar que, ao atribuir a existência de sistema de segurança pública, estadual, envolvendo todos esses órgãos, se está conceituando a segurança pública, no âmbito de uma sociedade democrática, como todas as atividades desenvolvidas pela sociedade para assegurar a incolumidade física, a proteção dos bens, a ordem e a tranquilidade de todos os cidadãos, buscando a justiça e a liberdade para todos. Nesse sentido, o PDL, que interveio no funcionamento da PCERJ, um dos integrantes do sistema de segurança estadual, gerou influências e mudanças, provocando novas estruturas e adaptações das demais organizações do sistema àquela nova realidade da PCERJ.

À luz de uma abordagem sistêmica, a PCERJ é um subsistema que integra o sistema de segurança pública estadual, juntamente com a Polícia Militar, a Defesa Civil, a Secretaria de Administração Penitenciária, a Defensoria Pública, o Ministério Público e o Tribunal de Justiça. Além desses, tem-se que observar os denominados órgãos de polícia técnica e científica, que são da estrutura da PCERJ, e envolvem atividades de Medicina Legal – Instituto de Medicina Legal Afrânio Peixoto (IMLAP) –, de Identificação Criminal – Instituto Félix Pacheco – e de Criminalística – Instituto de Criminalística Carlos Éboli (ICCE) – e, mais recentemente, o Instituto de Pesquisa e Perícia em Genética Forense (IPPGF). Todas essas organizações, internas ou externas à estrutura da PCERJ, têm uma interdependência em suas atividades, estabelecendo um fluxo de trabalho complementar.

A função da Polícia Civil é de polícia judiciária, cuja responsabilidade é de registrar e investigar as ações definidas por lei como infrações penais, identificando as autorias e recolhendo provas, constituindo todo esse material registrado, coletado e investigado no inquérito policial, que servirá de base aos membros do Ministério Público para o oferecimento de denúncia junto ao Poder Judiciário (LIMA, 1995).

O inquérito policial é o conjunto de procedimentos para reunir tudo que for necessário à apuração de um delito e a sua autoria. O inquérito policial, sempre presidido por um delegado de polícia, é iniciado por uma notícia-crime e tem que ser:

Escrito - a necessidade de ter uma formalidade para comprovar o delito, as provas e a autoria;

Sigiloso - para permitir a apuração dos fatos, exceto para o Ministério Público e Poder Judiciário;

Obrigatório - a autoridade policial tem que instaurar sempre que tenha notícia de um delito, podendo ser dispensável pelo Ministério Público quando houver elementos que habilitem a promoção da ação penal.

Indisponível - depois de instaurado, não pode ser arquivado sem autorização do Ministério Público.

Anteriormente à instauração do inquérito, a autoridade policial realiza uma investigação preliminar para verificar a veracidade da informação (notícia-crime) que, sendo procedente, instaura o inquérito e, em não sendo procedente, fica no limite da Verificação Preliminar de Informação (VPI) e é arquivada. Portanto, teoricamente, todas as práticas de delito são notificadas à polícia judiciária nas delegacias policiais por qualquer cidadão, ou pela Polícia Militar, ou pela Defesa Civil, ou pela administração penitenciária, ou pela guarda municipal, ou pelo Ministério Público ou por requisição judicial. Em algumas exceções, o Ministério Público recebe a notícia-crime e não submete à polícia judiciária a abertura de inquérito.

Portanto, o processo de produção de trabalho da PCERJ é atender às funções de polícia judiciária – registrar e investigar a prática de delitos, para possibilitar a denúncia pelo Ministério Público junto ao Poder Judiciário – para que não seja realimentado o ciclo de criminalidade causado pela impunidade. À luz da Engenharia de Produção, o trabalho da PCERJ seria uma parte de um processo de um subsistema do sistema de segurança pública.

No entanto, cabem algumas considerações sobre o trabalho da polícia, que vem sendo cada vez mais estudado e pesquisado, em uma tentativa de teorizar sobre o tema. Alguns se dedicam a estudar sobre o policiamento, outros sobre a polícia e outros sobre a função policial (PROENÇA JR.; MUNIZ, 2006). Há uma série de controvérsias sobre o trabalho, a organização e sobre a função policial, pois dependem de inúmeras variáveis como o tipo de sociedade, o grau de desenvolvimento econômico e social, os antecedentes históricos, o regime político em vigor, o comprometimento da sociedade com as questões de segurança pública e as garantias individuais, o modelo jurídico existente, dentre outros. Portanto, a função policial, a polícia e o policiamento são áreas distintas de conhecimento, que exigem análises específicas, mas que mantêm profunda relação de interdependência. No entanto, a bibliografia existente vem crescendo cada vez mais, com grande importância para se compreender esses temas.

Bayley (1994), por exemplo, em seu livro *Police for the Future*, propõe apresentar uma teoria do trabalho policial, baseando-se em diversos estudos e pesquisas de vários autores.

Egon Bittner (2003), por outro lado, dá mais ênfase à polícia em si, especialmente sobre o mandato da polícia, como sendo o de agência da aplicação da lei, ressaltando, porém, que a maior parte do trabalho policial, no dia a dia, é voltado para atividades de manutenção da paz e da ordem, que envolvem todo o tipo de emergências, disputas e badernas comuns na vida da sociedade, e não na perseguição de criminosos como todos pensam. Lamentavelmente, o recrutamento e a seleção dos policiais não valorizam tais aspectos. A compreensão do mandato policial pela população tem esse viés de policiamento como aplicação da lei, mesmo chamando a polícia em todas as situações (BITTNER, 2003). Na definição de Bittner, nas sociedades democráticas, somente o policial está equipado e autorizado para lidar com todo tipo de emergência em que possa ter de usar a força para enfrentá-la, como também reconhece que o trabalho policial é uma atividade complexa, que exige grande habilidade e capacidade de julgamento, diferentemente do que é exigido no recrutamento, na seleção e na supervisão realizados pelas organizações policiais (BITTNER, 2003).

A proposta de definição do mandato de polícia é bastante aprofundada no artigo *Stop or I'll call the police* (PROENÇA JR; MUNIZ, 2006), ao reforçar que a proposta de Bittner (2003) envolve fundamentalmente a “ideia de polícia”. É essa representação mental que faz com que a população deposite suas expectativas em alguém que cuida da segurança das pessoas e que estará presente sempre que chamada. A polícia agirá – ou espera-se que vá agir – em “algo que não deveria estar acontecendo e sobre o qual alguém deve fazer alguma coisa sobre isto agora!” (PROENÇA JR; MUNIZ, 2006, p.236), ficando bem caracterizada a origem do poder discricionário existente no trabalho policial.

Ao se defrontar com situações emergenciais, o policial tem que avaliar, julgar e agir de acordo com o tipo e com as circunstâncias da situação, independentemente se existe alguma lei regulamentando a ação do policial naquela emergência (BITTNER, 2003). O fato é que a polícia tem que agir e espera-se que ela aja. Portanto, além do mandato para usar a força sob os limites da lei, a polícia presta uma série de serviços à comunidade porque é chamada para isso, pois se precisar poderá até usar da força suficiente para a solução da situação de emergência (PROENÇA JR.; MUNIZ, 2006). E a credibilidade da polícia e a confirmação

da “ideia de polícia” estão nos resultados do trabalho policial nesses diversos atendimentos para os quais foi convocada a intervir, mediar ou controlar.

Portanto, a PCERJ, como polícia judiciária, se insere nessas características e complexidade do trabalho policial. Se a PCERJ, dentro do sistema estadual de segurança pública, tem a finalidade de registrar e apurar a autoria de delitos para possibilitar a denúncia pelo Ministério Público junto ao Poder Judiciário, já se descarta qualquer envolvimento direto com atividades relacionadas a policiamento ostensivo e preventivo, salvo em casos muito específicos e bem delimitados e característicos de uma polícia judiciária como, por exemplo, executar um mandato de busca e apreensão. Entretanto, não ficam ausentes as mesmas questões referentes à “ideia de polícia” e ao mandato policial.

A população vai à delegacia policial para denunciar um crime, buscar a defesa de direitos e de proteção física ou dar informação sobre alguma possível irregularidade, ou a PCERJ vai à comunidade para cumprir um mandato judicial ou para obter informações numa investigação. Portanto, o trabalho da PCERJ, ao registrar e investigar delitos, não a exclui das características do trabalho policial em geral, pois exige uma intensa relação com a população para obter as informações necessárias sobre os delitos e suas autorias, necessitando que esteja presente nessa relação a ideia de polícia e o mandato policial. Portanto, a PCERJ é, sob todos os aspectos, uma organização prestadora de serviços públicos e, como tal, deverá atender às expectativas da população referentes às suas necessidades de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, responsabilidades atribuídas pela Constituição Federal e indispensáveis em uma sociedade democrática.

Para registrar a prática de delitos e a sua autoria, é necessário que a PCERJ desenvolva atividades de investigação criminal, as quais, quando realizadas, seguem o mesmo padrão de comportamento reativo das demais polícias. Raramente, a atividade de investigação assume um papel estratégico no controle da criminalidade, sob a forma de inteligência policial (BOBA, 2005). Apesar de ter um potencial para a prevenção de crimes, a partir da atividade de inteligência policial, a cultura da inteligência policial ainda é mais teórica do que prática, ou melhor, é mais pessoal do que institucional. Conhecer o autor do crime, o fato, a dinâmica do fato, as provas materiais e o *modus operandi* é mais uma busca individual do policial do que um esforço institucional para a organização mais saber. A

investigação é uma técnica, uma arte que reúne conhecimentos multidisciplinares (SILVA, 2003). Nessas atividades de registrar e investigar é que todo o trabalho da PCERJ é organizado, distribuído, executado e avaliado, constituindo-se em fluxos de trabalho e processos. A PCERJ deve ser vista como uma prestadora de serviços públicos que mantém um estreito relacionamento com a população, envolvida ou não em crimes, na busca de esclarecimentos e informações para elucidar crimes e identificar seus autores.

Assim, cabe a questão básica para qualquer projeto de Engenharia de Produção que visa à melhoria das condições operacionais, sobre a sua finalidade e seus objetivos.

- Como se justificariam intervenções técnicas nessa organização policial, se não houver alguma relação com seus objetivos?

- Como explicar mudanças em processos e na estrutura organizacional, se não houver uma justificativa associada à finalidade dessa organização e a seus resultados? (BEATO, 2008).

A resposta a essas questões é que levaram ao desenvolvimento do PDL, dentro do entendimento sobre a função policial, especificamente a PCERJ, a sua finalidade, as suas condições operacionais e os seus resultados em relação ao sistema de segurança pública estadual, para que não fossem atribuídas finalidades, objetivos e resultados estranhos àquela organização.

3 CARACTERÍSTICAS DO PROGRAMA DELEGACIA LEGAL

Entende-se o PDL como um projeto de Engenharia de Produção totalmente voltado para a modernização de uma organização que presta um serviço público essencial para a população – a PCERJ – e que disponibilizou inúmeras ferramentas e processos inovadores, abrangendo o nível operacional, de gestão de processos e o de gestão do negócio.

Algumas dessas inovações foram previstas e outras resultaram do desenvolvimento do processo de implantação. Algumas tiveram objetivos mais estratégicos – e outras, mais operacionais. Para melhor analisar essa diferença, as inovações foram classificadas em três grupos: estratégicas, estruturais e funcionais.

3.1 INOVAÇÕES ESTRATÉGICAS

3.1.1. Parceria com universidades

A participação conjunta da equipe da Coppetec, da UFRJ, composta de engenheiros, arquitetos, analistas de sistemas, programadores e de um grupo de três delegados de polícia, foi de fundamental importância para o diagnóstico e a análise dos processos de trabalho, dos projetos arquitetônicos, do novo *layout* baseado no modelo *open office*, dos sistemas informatizados de registros de ocorrência e de inteligência policial. Essa parceria contemplou ainda a organização da rede de comunicação e da estrutura do banco de dados de informações criminais, bem como a especificação técnica de todos os equipamentos de armazenamento, operação e transmissão de dados.

Por sua vez, a participação da equipe do Núcleo Superior de Estudos Governamentais (Nuseg), da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), definiu as diretrizes do estágio de alunos de serviço social, psicologia, pedagogia e comunicação social no atendimento da população. O Nuseg também teve importante contribuição no desenvolvimento do conteúdo do treinamento ministrado aos policiais em sua adaptação aos novos processos informatizados, na reciclagem de temas ligados à legislação e técnicas investigativas e no apoio técnico-administrativo para a estruturação do grupo executivo responsável pela implantação do PDL.

3.1.2. Modelo de gestão

A adoção de um modelo de gerência de projeto, prática incipiente no âmbito da segurança pública, foi outro fator importante para o sucesso do PDL. Com base na metodologia de gerência de projetos, criou-se, por meio do decreto estadual nº 25.599/99, o Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal, com autonomia gerencial e orçamentária específica para o seu desenvolvimento e implantação. A estrutura do grupo executivo (Figura 9) valeu-se de times de trabalho, adaptados às etapas de desenvolvimento do projeto, razão pela qual seu efetivo foi reduzido ou aumentado ao longo do tempo. Quase integralmente, as equipes se compuseram de técnicos terceirizados, tendo policiais como assessores e consultores. Foram também criados pequenos grupos de trabalho, funcionando como subcoordenações, abarcando grande diversidade de assuntos, em decorrência da necessidade de definir e, ao mesmo tempo, corrigir e adaptar, as soluções tecnológicas e gerenciais encontradas. Porém, as definições estratégicas eram mantidas centralizadas na Coordenação Geral.

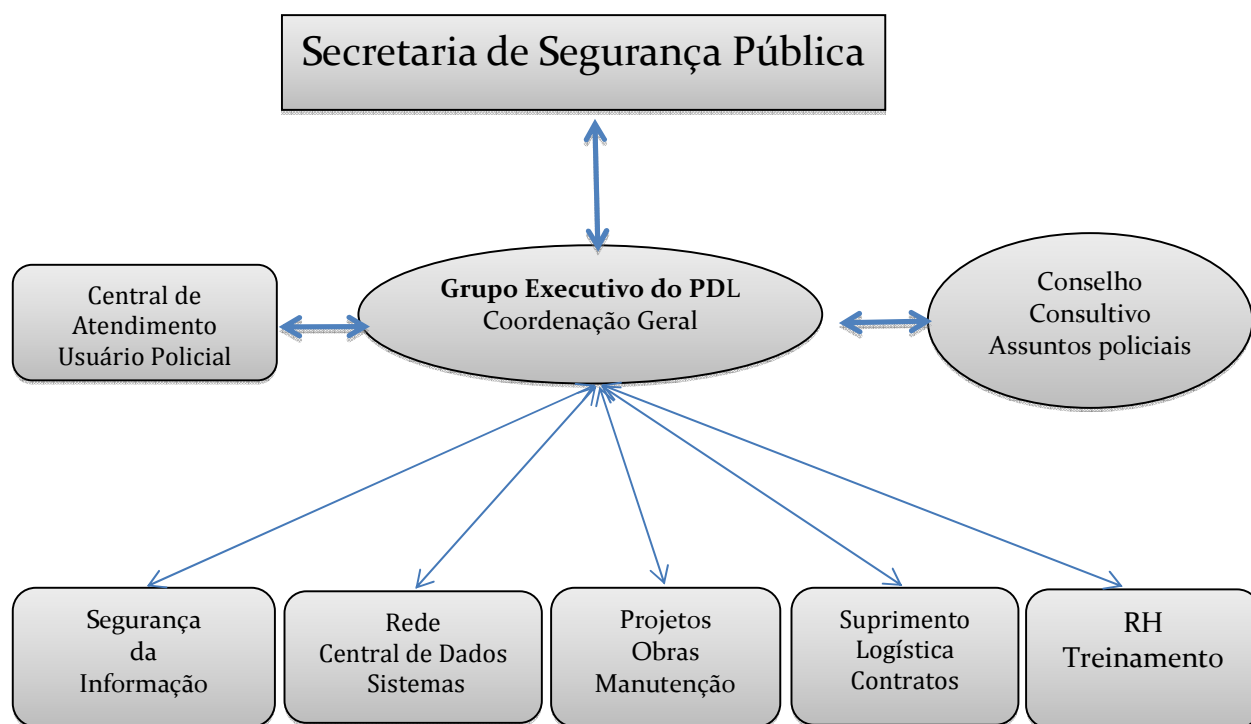


Figura 9 –Estrutura Organizacional do Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal

Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal

Ao longo dos anos, as atividades ajustaram-se a padrões mais estáveis, do mesmo modo que as resistências ao Programa se modificaram, levando a estrutura do grupo

executivo a migrar, de maneira gradativa, para um modelo que privilegia a prática gerencial descentralizada nas operações e planejamento, porém permanecendo as decisões estratégicas sob a responsabilidade da coordenação geral.

3.1.3. Uso intensivo de tecnologia

Na concepção do modelo delegacia legal, houve grande liberdade em utilizar as tecnologias de ponta disponíveis na época, já que a informatização dos processos de trabalho, a comunicação *on line* entre delegacias e o banco de dados, a captação de imagens digitalizadas, o georreferenciamento e a consolidação de dados estatísticos representavam um grande avanço para a segurança pública, tendo servido de modelo para outras experiências no Brasil (Figura 10). Na realidade, o uso tecnológico intensivo no PDL representou uma quebra de paradigma, pois abriu novos caminhos na segurança pública no Rio de Janeiro, estimulando outros órgãos de Estado a se modernizarem e a se adaptarem a novas condições de trabalho.



Figura 10 – Fotografia e digitais digitalizadas, delegacias interligadas em rede e a central de dados única

Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal

A ampliação das atribuições do PDL, a partir de 2003, em relação à modernização da Polícia Civil, envolvendo os órgãos técnicos da PCERJ e as construções das unidades

prisionais, foi um reconhecimento do sucesso desse modelo de gestão para projetos na segurança pública.

3.2 INOVAÇÕES ESTRUTURAIS

3.2.1. Projeto arquitetônico e *layout*

A antiga concepção arquitetônica interna e externa das delegacias policiais era, pois, um importante componente do medo da população de entrar numa delegacia, já que suas fachadas e os ambientes demonstravam, de maneira clara, que tudo na segurança pública era “assunto de polícia”. Não se questionava o fato de que a arquitetura das delegacias estivesse de acordo com uma determinada “visão” do serviço policial.

As mudanças do projeto arquitetônico ocorreram por meio de reformas das delegacias já existentes, ou com novas construções seguindo um modelo-padrão. O objetivo de um novo projeto arquitetônico e de um novo *layout* para as delegacias policiais era adequar as instalações das delegacias ao trabalho policial, para receber melhor a população e para operar os novos recursos tecnológicos instalados. Tratou-se de uma importante quebra de paradigma na cultura das instituições policiais, pois abriu espaço para a discussão das atividades e da forma como a PCERJ prestava serviços à população. O novo projeto arquitetônico e as mudanças nos ambientes das delegacias legais foram rapidamente compreendidos pela população como um importante sinal de aproximação feito pela PCERJ.

No estudo de caso da Delegacia Legal, do capítulo IV, é possível exemplificar que o espaço construído se adequou à estratégia/filosofia da organização uma vez que a premissa básica era dar transparência às ações, agilidade nas informações e dados, conforto aos usuários (cidadãos e policiais), e divulgar uma nova imagem da polícia com credibilidade. Estes aspectos foram traduzidos para o espaço físico (OLIVEIRA, 2004, p.63).

O projeto arquitetônico e o *layout* das novas delegacias apresentavam elementos que lhes davam funcionalidade e conforto tanto para o policial quanto para a população atendida. Além disso, os espaços das delegacias foram projetados de acordo com os fluxos de trabalho identificados para o processo de informatização, envolvendo:

a) a proposta de escritórios *open-office* (Figura 11) permitia a circulação das informações em todo o ambiente de trabalho, estimulava uma convivência harmônica e de respeito entre os policiais, além da total transparência no local de trabalho, sob ponto de vista da população;



Figura 11– Ambiente interno das delegacias legais
Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal

- b) a instalação de aparelhos de ar condicionado em todos os ambientes de trabalho da delegacia demonstrou a preocupação com o conforto dos policiais e da população, como também incluía as delegacias no rol de prestação de serviços públicos de qualidade;
- c) o auditório para reuniões com a comunidade demonstravam o respeito e melhoria nas relações da PCERJ com a comunidade. O auditório também era o local para reuniões de equipe de policiais. Nenhum desses elementos existia anteriormente nas delegacias policiais;
- d) as salas de reconhecimento foram mudanças de grande importância tanto para o trabalho policial quanto para a segurança do cidadão. Salas com vidro espelhado especialmente para as vítimas e testemunhas identificarem, com segurança, os suspeitos de algum crime;

- e) o balcão de atendimento, a iluminação adequada e a programação visual sendo padronizada familiarizou o policial e a população com o ambiente novo das delegacias em qualquer região do Estado;
- f) Os banheiros públicos e os telefones públicos dentro das delegacias (Figura 12) foram reconhecidos como um sinal de melhoria nas relações dos policiais com o cidadão, pois a ausência desses elementos era ponto de conflito no atendimento das delegacias antigas.



Figura 12 – Telefones públicos dentro das delegacias legais
Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal

3.2.2 Informatização operacional e administrativa e Banco de Dados único

A informatização de todos os processos de trabalho administrativos e operacionais existentes numa delegacia policial foi uma das grandes diferenças do PDL em relação a outras experiências de modernização de organizações policiais ocorridas no país. Em nossa cultura e, de maneira geral, as atividades que envolvem serviço público ou algum conhecimento de natureza jurídica, estão impregnadas de práticas cartoriais. Entre as consequências diretas dessa decisão de informatizar todos os processos de trabalho, destacou-se a redução de 64 para apenas seis livros necessários aos controles obrigatórios ou burocráticos no trabalho de uma delegacia (SOARES, 2006). Além disso, como as atividades de uma delegacia de polícia envolvem vários processos de trabalho que se

complementam, somente com a informatização poder-se-ia criar condições reais de gerenciamento do trabalho policial em seus aspectos administrativos e operacionais, permitindo melhorar a qualidade e a produtividade da polícia.

Foram desenvolvidas dezenas de aplicativos, cujas funções envolvem registros de ocorrência, atividades de inteligência policial (Figura 11), controle de armas, munições e objetos, relatórios gerenciais, estatísticas criminais, georreferenciamento, laudos periciais, controle de acesso e *links* com bancos de dados do Tribunal de Justiça, do Ministério Público e do Departamento de Trânsito (DETRAN). Tais aplicativos recorrem a um único banco de dados, que armazena todas as informações administrativas e operacionais geradas pelo PDL. Assim, a consulta aos dados armazenados no Banco de Dados pode ser feita por todos os policiais civis, de acordo com os níveis de acesso de cada um deles.

Esse procedimento criou uma nova realidade para as atividades desenvolvidas pela PCERJ, uma vez que, pela primeira vez na história dessa instituição, cada um dos policiais gera informações para o mesmo banco de dados, ao mesmo tempo em que usufrui das informações produzidas pelos demais. Hoje, a PCERJ pode saber tudo sobre suas atividades, o conhecimento é coletivo, é da organização e não mais individual. As informações armazenadas abrangem desde a esfera do controle administrativo para a da produtividade e até para os resultados alcançados pela instituição.

Cabe ressaltar que, em virtude das restrições operacionais que devem proteger a confidencialidade das informações que estão armazenadas no sistema, foram estabelecidos procedimentos que preservassem os direitos civis ao estabelecer a seguinte regra básica:

Não é possível apagar informações. É permitido o cancelamento, em caso de erro, mas tudo permanece registrado. Caso a Corregedoria necessite refazer o caminho da origem da informação, terá tudo disponível no Banco de Dados.

3.2.3 Sistema de georreferenciamento de informações criminais

Em parceria com a Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro (CIDE), foram desenvolvidos, com tecnologia Locus, dois aplicativos: um para localização espacial, o Locus Guia, e outro para a visualização das manchas criminais, o Locus Web. Com o primeiro, o policial, valendo-se de mapas digitais com importantes pontos de

referências, que indicam ruas, praças, escolas, hospitais, hotéis, lojas comerciais e clubes, tem condições de auxiliar a vítima quanto à localização exata da ocorrência, até o limite de uma quadra de rua.

No segundo, pode visualizar quantitativa e graficamente o resultado do trabalho de localização das ocorrências policiais, que são classificadas e distribuídas espacialmente, de acordo com a delegacia, o município ou a área integrada de segurança pública (AISP). O Locus Web também torna possível a classificação das ocorrências criminais segundo o período de tempo (dias, meses e anos), os dias da semana (segunda a sexta), as faixas de horário e o tipo de crime (grupo, subgrupo, detalhe).

3.2.4 Setor de Inteligência Policial

Um dos maiores avanços na concepção do PDL foi a criação, dentro de cada uma das delegacias legais, de um setor dedicado ao trabalho de inteligência policial, com atenção voltada para os fatos ocorridos no âmbito de suas respectivas circunscrições.

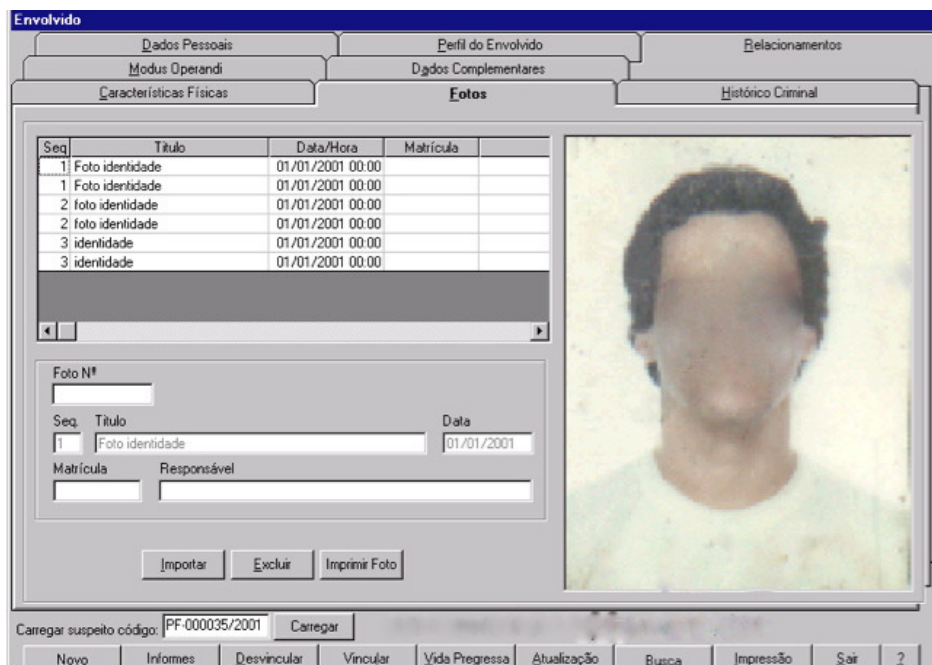


Figura 13 -- Sistema de Controle Operacional (SCO), com dados para a inteligência policial
Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal

Trata-se de policiais especialmente treinados no Sistema de Inteligência Policial (SIP) para incluir, classificar e analisar informes, notícias e acontecimentos que podem ter relação com alguma ocorrência criminal ou com alguém nela envolvido, a partir das informações do Sistema de Controle Operacional (SCO) – Figura 13 –, desenvolvido para colher as informações necessárias ao registro de ocorrências criminais.

Como está estruturado sob a forma de prontuários individuais com informações sobre os autores de crimes, envolvendo dados e características pessoais, fotografias, dados de relacionamentos, antecedentes criminais e *modus operandi*, esse sistema se constitui numa ferramenta utilizada tanto para as questões estratégicas quanto para as táticas existentes no trabalho policial.

3.2.5 Síndico de delegacia

A adoção de um técnico não policial, com as funções de síndico de delegacia, para exercer funções relacionadas à manutenção do prédio, dos equipamentos e das viaturas, e o controle dos materiais permanentes e de consumo, foi uma medida de grande impacto no funcionamento das delegacias e da própria PCERJ, pois deslocou grande quantitativo de policiais para a atividade-fim. Com a criação do cargo de síndico, não há mais policiais dedicados a essas atividades de manutenção.

3.2.6 Balcão de atendimento com universitários

O atendimento de balcão nas delegacias era um dos pontos mais críticos a ser enfrentado. Tal serviço, em qualquer organização, é a oportunidade que os funcionários têm para passarem sua própria imagem e a da instituição para seus clientes. Se o atendimento nas delegacias legais não melhorasse, nenhuma mudança seria percebida pela população, pois esse serviço não se restringia ao primeiro contato do cidadão com o policial. Cada atendimento em uma delegacia envolve uma parte de recepção e triagem e outra de assistência técnica, cuja solução dada foi semelhante ao que se faz em hospitais e clínicas médicas. A recepção do cidadão e a triagem das ocorrências passaram a ser feitas por atendentes não policiais, estudantes universitários de serviço social, psicologia ou

pedagogia, devidamente treinados, resultando na mudança da percepção de como se realiza o trabalho policial (Figura 14).



Figura 14 – Atendimento e triagem feitos por universitários
Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal

Apesar de ter havido grande resistência inicial por parte dos policiais, essa solução recebeu, pouco a pouco, a adesão dos policiais, que perceberam que estavam sendo mais respeitados e valorizados como técnicos.

A escolha por estudantes de cursos como serviço social, psicologia, pedagogia e relações públicas foi motivada pelo fato de serem atividades profissionais em que o atendimento é a prática profissional em si. Atender pessoas e receber pessoas é o ponto central da prática do profissional de psicologia, de serviço social, de pedagogia e de relações públicas. A experiência anterior de incluir estudantes universitários em geral demonstrou ser ineficaz, pois o trabalho de atendimento era visto pelos estudantes como uma espécie de “bico”, ou seja, não se associava à futura prática profissional. O atendimento não se vinculava ao aprendizado profissional.

Um caso interessante de ser analisado foram as consequências dos alguns estudantes de direito que no início trabalharam no balcão de atendimento das delegacias. Acreditava-se que seria um excelente aprendizado para os estudantes de direito tomarem contato com o dia a dia de uma delegacia. A experiência foi totalmente negativa. Os estudantes de direito em vez de receberem e acolherem as pessoas que iam à delegacia legal assumiam o papel

de orientadores do público. Alguns dando até orientações jurídicas sobre os casos ou inquéritos. Tal comportamento, além de inadequado, não cumpria com os objetivos do balcão de atendimento das delegacias legais. Além disso, os policiais inspetores, detetives e delegados que têm conhecimento jurídico viam, com razão, tal comportamento dos estudantes de direito como uma intromissão no trabalho policial e rejeitaram severamente a participação de estudantes de direito nas delegacias legais, chegando a ser um fator de conflito permanente nas delegacias com universitários de direito trabalhando no balcão de atendimento.

3.2.7 Ausência de carceragem

Em geral, a custódia de presos provisórios, no Brasil, tem sido responsabilidade da Polícia Civil. Com o sensível aumento dos índices de criminalidade em todas as cidades brasileiras, os presos provisórios tornaram-se um grave problema de administração pública, com consequências extremamente danosas para as atividades policiais, já que muitos policiais passaram a se ocupar mais com a guarda de presos do que com o trabalho de investigação.

A guarda de presos em uma delegacia policial envolve atividades de vigilância e revista de encarcerados e visitas, alimentação, cuidados médicos, transporte e escolta de presos.

Por essa razão, a eliminação das carceragens das delegacias legais merece destaque especial entre as mudanças introduzidas pelo PDL, já que proporcionou aumento expressivo do efetivo policial na prestação de serviços à população.

À medida que o policial deixa de “guardar preso”, “revistar e controlar visitas” e “fazer escolta para depoimentos no Fórum e tratamentos médicos”, ele se torna disponível para atender à população e realizar o seu verdadeiro trabalho: a investigação. Em outros termos, a retirada das carceragens anexas às delegacias fez com que seu trabalho se voltasse “para fora”, pois o policial civil, justificadamente, preocupava-se, sobretudo, com sua segurança pessoal e com a de seus colegas.

Numa delegacia legal, existem apenas duas pequenas celas de 5 m² (Figuras 15 e 16), pois os presos são conduzidos para as denominadas Casas de Custódia ou Cadeias Públicas, construídas pelo PDL (Figura 17).



Figura 15 – Celas masculina e feminina para custódia de presos
Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal



Figura 16 – Interior das celas de custódia de presos
Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal



Figura 17 – Um dos tipos de Casa de Custódia/Cadeia Pública construída pelo PDL
Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal

Desde maio de 2012, a PCERJ não tem mais nenhum preso sob sua responsabilidade em carceragens de delegacias policiais, uma das metas do PDL. Todos os presos foram transferidos para a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP), que passou a receber diretamente, nas suas unidades prisionais – um total de 14, construídas até junho de 2012 –, os presos provisórios encaminhados pela PCERJ.

3.3 INOVAÇÕES FUNCIONAIS

3.3.1 Central de atendimento ao usuário policial

A implantação de uma estrutura de rede de dados entre as delegacias legais criou novas ferramentas gerenciais e possibilidades de serviço destinadas à melhora operacional da Polícia Civil. Foi criada uma central de atendimento que conjuga *call-center* e atividades de suporte para os policiais civis em atividade em qualquer uma das delegacias que faça parte da rede.

Por *e-mail* ou telefone, um policial civil pode fazer diversos tipos de solicitação, entre os quais orientação para o preenchimento de campos dos sistemas, informar problemas de manutenção predial ou de equipamentos, solicitar material de consumo,

solicitar senha de acesso aos sistemas, bem como orientação jurídica sobre ocorrências cujo registro tenha que ser inserido no sistema.

Essa central de atendimento ao usuário policial (Figura 18) opera de maneira ininterrupta e recebe apoio tanto de técnicos de informática, para dúvidas tecnológicas, quanto de policiais, para as questões legais pertinentes às ocorrências criminais.



Figura 18 – Central de Atendimento ao Usuário Policial
Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal

Por outro lado, essa Central de Atendimento ao Policial (CAU) serviu à Coordenação Geral do PDL como um importante fator de controle de qualidade de todas as atividades de gestão das delegacias legais. Apenas pela análise comparativa da quantidade e diversidade de solicitações recebidas e pela quantidade das soluções prestadas, podia-se aferir padrões de desempenho nas atividades de manutenção das delegacias e operação dos sistemas.

3.3.2 Treinamento permanente

Em resposta às mudanças tecnológicas e aos novos procedimentos do trabalho policial, o PDL adotou um programa que envolvia 90 horas de treinamento presencial para a aprendizagem dos procedimentos e inclusão digital, bem como o estágio de 90 dias de atividade em uma das delegacias legais. Esse estágio era devidamente acompanhado por

policiais instrutores, como forma de suporte operacional aos policiais em estágio. Ao fim do período de treinamento, o policial civil passava a receber uma bolsa de complementação de R\$ 500,00 para manter-se em treinamento permanente, seja presencial ou por *e-learning*, com duração de 12 horas mensais.

Entre as modalidades de treinamento de natureza técnica, operacional, comportamental e jurídica adotadas, sobressaiu-se o treinamento à distância, que foi a forma de familiarizar o policial com o novo ambiente tecnológico, como também de motivá-lo a fazer seu treinamento fora de seu horário de trabalho. Foi adotada, como metodologia, a utilização de casos reais, com construção de linguagem e de conteúdo feita pelos próprios policiais. Esse treinamento à distância foi estruturado em módulos de diversos conteúdos, com 12 horas de atividades cada, com avaliações parciais *on line* e com uma avaliação final com presença obrigatória.

No PDL, a preocupação com a inclusão digital e a capacitação foram constantes, aproveitando-se todas as oportunidades para estimular o treinamento teórico ou prático. Todos os policiais lotados em delegacias legais, através da intranet, têm acesso a toda legislação que afeta o trabalho policial, desde a Constituição Federal, os Códigos em geral, como também as resoluções internas e os Boletins Informativos da PCERJ. A intranet também é o canal de comunicação *on line* com o policial civil, para tudo que envolve sua vida funcional.

3.3.3. Nova logística

A informatização das delegacias legais, como também a estratégia de padronização adotada no PDL, trouxeram grandes ganhos gerenciais e logísticos. A interligação das delegacias tornou possível a criação de sistemas de controle de aquisição, consumo de material e gerenciamento da manutenção predial e de equipamentos. Baseado na metodologia *just-in-time*, o grupo executivo implantou, em 2001, um sistema de gerenciamento de materiais de consumo que eliminou a adoção de almoxarifados, adotando apenas uma pequena reserva de materiais críticos como contingência. Cada delegacia recebia o material necessário às suas operações, com entregas programadas e diretamente do fornecedor, de acordo com seu histórico de consumo e o volume de ocorrências

criminais (Figura 19). Por outro lado, cada delegacia passava por revisões periódicas de manutenção elétrica, hidráulica, predial e de equipamentos de ar condicionado, realizadas por empresas terceirizadas.

Delegacia	Mar2004	Abr2004	Mai2004	Jun2004	Jul2004	Ago2004	Set2004	Out2004	Média
006ª DP	65	55	53	50	56	57	57	36	57,0
006ª DP	66	52	44	59	122	70	64	44	69,1
007ª DP	17	13	15	15	43	18	16	9	19,6
009ª DP	42	39	36	35	35	42	23	22	36,0
010ª DP	45	50	40	40	261	60	40	30	76,6
012ª DP	94	76	101	98	94	114	89	54	95,1
013ª DP	33	35	46	33	35	39	36	18	36,7
014ª DP	67	55	65	61	59	59	56	34	60,3
015ª DP	65	67	67	54	61	60	58	29	61,7
017ª DP	65	87	72	73	83	84	81	50	78,7
018ª DP	47	44	37	42	47	48	47	38	44,6
019ª DP	66	63	67	65	57	71	59	36	64,0
020ª DP	54	52	53	48	51	56	53	36	52,4
021ª DP	87	61	37	87	90	66	95	55	83,3
022ª DP	84	52	93	90	89	87	70	36	85,0
023ª DP	54	59	57	49	52	86	57	33	56,3
024ª DP	58	55	52	58	153	63	54	36	70,4
025ª DP	52	68	85	98	69	82	86	30	77,1
028ª DP	50	59	41	47	39	56	47	27	48,4
030ª DP	68	70	61	54	64	70	60	30	63,9
032ª DP	48	46	40	39	48	48	48	21	45,3
034ª DP	93	75	88	94	87	99	79	48	87,9
035ª DP	144	132	141	127	127	124	133	80	132,6
036ª DP	51	38	49	54	53	51	75	39	53,0
037ª DP	61	57	81	73	67	76	70	33	69,3
040ª DP	55	53	67	66	56	71	65	49	61,9
041ª DP	123	116	96	83	78	82	85	43	94,7
043ª DP					1	22	25	12	23,5

Figura 19 – Quadro de consumo mensal de papel A-4 por delegacia legal
Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal

Tais medidas foram fundamentais para romper com o histórico de deficiências da PCERJ e manter o padrão de qualidade de serviços prestados à população. Tal estratégia de logística foi um importante instrumento para garantir a continuidade do PDL, pois foi importante para preservar os níveis de qualidade operacional do modelo delegacia legal.

4 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

O PDL, como projeto na área pública, quebrou o paradigma de falta de continuidade administrativa em projetos públicos, pois ultrapassou quatro mandatos de Governadores e participou de oito gestões de secretários de segurança – e de oito gestões de Chefes de Polícia. Portanto, a implantação do PDL demonstrou que é possível que um projeto na área pública tenha continuidade administrativa, mesmo com uma cultura política de descontinuidade.

Por ter sido um projeto ousado, e diante da escassez de experiências inovadoras na segurança pública, o PDL foi alvo de expectativas por parte dos mais diversos setores da sociedade, que atribuíram qualidades ao PDL que não lhe diziam respeito. Ou então, tinham uma compreensão mais abrangente do projeto, criando uma expectativa de resultados que nada tinham a ver com os seus reais objetivos. Conforme explicado anteriormente, o PDL foi concebido e implantado dentro de um contexto histórico, social e político que despertava expectativas e esperanças para a solução dos problemas de segurança pública, tais como: redução de índices de criminalidade; redução da corrupção; redução da subnotificação; aumento dos índices de resolução de crimes; redução da impunidade etc. De qualquer forma, as expectativas em relação ao PDL foram, de maneira geral, positivas, e expressavam, de certa forma, a grande ansiedade da sociedade por soluções efetivas na área de segurança pública.

Portanto, neste capítulo, apresentar-se-á uma revisão bibliográfica sobre o PDL, abrangendo estudos, artigos, trabalhos acadêmicos, teses e livros que demonstraram o quanto a sua implantação foi importante no contexto da segurança pública. Há, em algumas dissertações e teses, uma preocupação em criticar o PDL, pelo insucesso nas questões específicas de segurança pública, tais como redução de criminalidade, comportamento negativo do policial, repetição de práticas antigas, ineficiência policial etc. Porém, tais estudos só foram possíveis pelo fato das delegacias estarem informatizadas e terem um banco de dados com informações consolidadas. Além disso, a gestão da polícia e o controle do trabalho policial não eram atribuição do PDL, mas sim da cúpula da polícia. Por isso, citam o PDL como um avanço. Caso contrário, as pesquisas nem seriam possíveis. Por

outro lado, muitas vezes, a academia vê o PDL como um fracasso no âmbito da resolução dos problemas de segurança.

No levantamento bibliográfico realizado, foram encontradas as seguintes referências: três estudos feitos pelo ISP; dois artigos publicados; duas pesquisas; seis dissertações de mestrado; uma tese de doutorado e dois livros.

Cabe ressaltar a importância do PDL para o incremento de trabalhos sobre segurança pública no Rio de Janeiro, por conta do processo de informatização das delegacias legais. As informações sobre registros de ocorrências; tipos de criminalidade por região; perfil das vítimas e dos autores; dias, locais e horários de maior incidência dos tipos de crimes; dentre outras informações, estavam estruturadas e disponíveis para pesquisas e análises sobre o fenômeno da criminalidade. A implantação do Sistema de Controle Operacional (SCO) nas delegacias legais permitiu a padronização da linguagem e dos procedimentos adotados no trabalho policial realizado pela PCERJ.

Em *Estelionato e Contos do Vigário* (2003), o Delegado Walter Barros e o Estatístico João Batista Porto de Oliveira desenvolveram um estudo para o Instituto de Segurança Pública (ISP), utilizando o SCO e as informações existentes no Banco de Dados das delegacias legais,

com o objetivo de alimentar o Banco de Dados com a atuais e principais formas de atuação de golpistas, possibilitando suas identificações por meio da aglutinação dos procedimentos investigativos, ou seja, permitir a identificação das autorias, enfatizando as investigações coletivas, também denominadas investigações em bloco (BARROS; OLIVEIRA, 2003, p.14).

Esse trabalho técnico de polícia apresentou, de forma prática, uma das novas possibilidades de contribuição que a informatização do trabalho policial poderia trazer para que a PCERJ otimizasse a sua capacidade de investigação, adotando método de investigação em bloco.

Também foi desenvolvido pelo Delegado Walter da Silva Barros – com Antonio Gouveia Espíndola Filho e João Batista Porto de Oliveira (2001) –, o trabalho *Histórico de uma Unidade Policial no ano 2000*, no qual consolida dados de produtividade e monitoramento da 5ª DP, durante o ano de 2000.

Em *Entre a tradição e a mudança*, Andrea Ana do Nascimento (2008) traz reflexões sobre o quanto as mudanças inseridas pelo PDL no ambiente da polícia civil modificaram

hábitos e atitudes antigos dos policiais dentro das delegacias. Tais práticas a que o artigo se refere são aquelas que geralmente estão impregnadas de preconceitos e arbitrariedades em relação à população que busca os serviços da delegacia. Desde a forma de registrar as ocorrências até a distribuição do trabalho interno nas delegacias, o artigo mostra as falhas do PDL e a distância de sua concepção original das práticas policiais cotidianas, ainda fiéis à tradição do se “livrar ou bicar” àqueles que buscam a delegacia para registrar alguma ocorrência. O referido documento analisa as situações de exclusão, discriminação e tratamento desigual ainda praticado pelos policiais mesmo no ambiente das delegacias legais. Neste artigo, no entanto, a autora cai no mesmo erro de outras análises de atribuírem ao PDL funções que não lhe competiam. A autora não faz qualquer referência aos aspectos de gestão e supervisão necessários ao trabalho policial, como se os recursos disponibilizados pelo PDL para as operações nas delegacias fosse suficiente para a mudança da cultura organizacional em todos os seus aspectos. Não aprofunda a questão da omissão dos delegados adjuntos e titulares no papel de gestores da delegacia, nem da resistência decorrente desta omissão.

No sentido oposto ao artigo anterior, em 2002, foi publicado, no *Jornal do Brasil*, o artigo de Marcos Sá Corrêa sobre o PDL – *O Piscinão da Polícia*. Nele, o jornalista afirma que “como o piscinão de Ramos, a Delegacia Legal é um sucesso no meio da poluição.” O autor descreve suas impressões positivas ao visitar a 5ª DP, a primeira delegacia legal implantada três anos antes e usa expressões do tipo “Para quem ainda não experimentou a novidade, aí vai a notícia: a delegacia legal é mesmo um lugar surpreendente” (CORRÊA, 2002).

Em 2005, o jornalista Carlos Alberto Teixeira, colunista do *Caderno Globo Informática*, publicou um artigo sobre a delegacia legal, em que a considerava “Coisa de primeiro mundo, mas deve ser só na Zona Sul, para inglês ver”. Nele, ao contrário de sua primeira impressão, descreve sua surpresa de saber que o modelo de delegacia legal que ele conhecera em Copacabana, por necessidade de registrar uma ocorrência policial, era o mesmo da delegacia que estava sendo implantado em todo o Estado do Rio de Janeiro. “Já com 79 delegacias legais funcionando a pleno vapor e várias outras em obras, todas ligadas a um único banco de dados.” Além de descrever os componentes do projeto como a informatização, o georreferenciamento das informações criminais, os cuidados com a

segurança da informação, a integração com outros bancos de dados e a interligação em rede das delegacias que permitiu usar as técnicas de *e-learning* no treinamento dos policiais, faz referência também à logística implantada (TEIXEIRA, 2005).

Utilizando-se das informações do SCO e do Sistema de Atendimento (SAT), ambos do PDL, Claudia Abdala, Kátia Silveira e Maria Cecília de Souza Minayo (2011) analisam, no artigo *Aplicação da Lei Maria da Penha nas delegacias de mulheres: o caso Rio de Janeiro*, a trajetória das queixas de violência conjugal prestadas por mulheres em cinco Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM), integrantes do PDL. A pesquisa é realizada nos registros de ocorrências no período de 2005-2008, que envolve denúncias antes da Lei Maria da Penha e posteriormente a ela. O estudo mostra as dificuldades que as mulheres encontram quando resolvem denunciar a violência e demonstram, na prática, que o trabalho só foi possível pela nova forma de operação das delegacias legais, com disponibilização de dados criminais pelos procedimentos e linguagem unificados.

Em 2006, entre 436 projetos de 68 países, o PDL recebeu o Prêmio Dubai da Organização das Nações Unidas (ONU) – *Best Practices and Local Leadership Programme* –, conforme relatório apresentado no ANEXO I.

Marcelo Soares e Cesar José de Campos, em seu trabalho de final de curso para o MBKM - CRIE/UFRJ (2003), desenvolvem uma proposta de projeto de inteligência competitiva no âmbito do PDL, propondo a área da circunscrição da 5ª DP, que vinha sofrendo transformações em seu perfil de criminalidade, em virtude das mudanças decorrentes da revitalização cultural do Bairro da Lapa. Nesse trabalho, os autores exploram as atividades do Setor de Inteligência Policial (SIP) implantado nas delegacias legais.

O ISP, órgão do Governo do Estado, responsável pela análise das estatísticas criminais do Estado do Rio de Janeiro, realizou, sob a coordenação da Dra. Ana Paula Mendes Miranda, a pesquisa *Avaliação do trabalho policial nos registros de ocorrência e nos inquéritos referentes a homicídios dolosos consumados em áreas de delegacias legais* (2005), buscando três direcionamentos analíticos:

- a) avaliar como o crime de homicídio tem sido registrado e investigado em Delegacias Legais do município do Rio de Janeiro;

b) perceber como os agentes e as autoridades policiais avaliam o trabalho de registro e investigação dos crimes de homicídio;

c) analisar a qualidade das informações referentes aos homicídios encontrados no banco de dados do Programa Delegacia Legal (MIRANDA, 2005, p.12).

Nessa pesquisa, é evidenciada as melhorias da qualidade do trabalho de registro de ocorrências dos homicídios dolosos nas delegacias legais, mas ressaltando a necessidade de continuidade do treinamento dos policiais e do monitoramento do trabalho realizado. Também neste trabalho não são tratados com profundidade o papel dos delegados como gestores das delegacias e as consequências de sua omissão na qualidade do trabalho policial.

Em suas pesquisas, Paes (2004, 2006, 2007) aponta as melhorias proporcionadas pelo PDL com os novos recursos da tecnologia da informação disponibilizados para a realização do trabalho da polícia judiciária, porém mostra que ainda existem espaços de manipulação por parte dos policiais civis nos registros de ocorrência. A autora em suas pesquisas atribui ao PDL funções e objetivos que não lhe dizem respeito. Não trata com profundidade os aspectos de gestão da polícia civil, nem a omissão dos delegados como gestores do trabalho policial e suas consequências nas falhas e resultados nos registros de ocorrência. Mantém sua análise no plano superficial, pois simplificou a complexidade dos problemas de gestão de uma organização policial, ampliando os objetivos do PDL a para campos que não lhe competia.

Andrea Ana do Nascimento (2008), em sua dissertação de mestrado na UFRJ – *A especialização sem especialistas: um estudo sobre as práticas (in)formais de investigação e de transmissão de conhecimento nas delegacias especializadas* –, considera que o PDL tem êxitos e limitações. Os êxitos estão na percepção positiva da população e do policial em relação à atuação policial – e as limitações, em relação às práticas policiais tradicionais que resistem às mudanças. A autora apesar de considerar os êxitos bem associados aos objetivos do PDL, não analisou com profundidade as limitações do PDL ao não considerar o papel dos delegados como gestores do trabalho policial e seu papel como supervisor de todas as atividades.

Em sua dissertação de mestrado na UFRJ, intitulada *A atmosfera do trabalho na era do conhecimento: o caso delegacia legal*, a autora Fernanda Ferreira Metello de Oliveira (2004) estuda como a atmosfera do trabalho influencia o comportamento de seus usuários, analisando, em detalhes, o novo ambiente das delegacias legais e de como essa variável contribuiu para o sucesso da reestruturação organizacional das delegacias, mais adequada à sociedade do conhecimento.

Alessandro Teixeira Coelho (2007), em sua dissertação de mestrado na FGV – *Avaliação de políticas públicas e avaliação interna da Polícia Civil do Rio de Janeiro: a visão do policial civil e do entorno social em relação ao Programa Delegacia Legal* –, reconhece o PDL como uma política pública para a modernização da polícia civil e analisa como ela é percebida pelo cidadão que reside no entorno de uma delegacia legal e pelos policiais que trabalham em uma dessas delegacias. Essa percepção demonstrou, pelo lado policial, a resistência interna às mudanças implementadas e, na visão do cidadão do entorno, depreende-se que as mudanças ainda não haviam resultado em impactos significativamente positivos.

A dissertação de mestrado de Pedro Alcântara de Carvalho Neto (2008), submetida à Fundação Getúlio Vargas (FGV) sob o título *O usuário e os sistemas de informação: a utilização do sistema de controle de operações da delegacia legal pelos policiais civis do Estado do Rio de Janeiro*, reconhece o PDL como uma iniciativa inovadora para o combate ao crime e analisa a adaptação do policial ao sistema de informações – Sistema de Controle Operacional (SCO) – utilizado nas delegacias legais, constatando que, apesar da resistência, houve aderência do policial ao uso da ferramenta tecnológica.

Rafael Coelho Rodrigues (2008), em sua dissertação de mestrado na Universidade Federal Fluminense (UFF), intitulada *O estado penal e a sociedade de controle: o Programa Delegacia Legal como dispositivo de análise*, analisa o PDL sob o aspecto da insegurança pessoal e social, de acordo com o conceito de Estado Penal de Wacquant. Identifica o PDL como um dispositivo de controle social sob uma aparência de “neutralidade, objetividade e imparcialidade.” (RODRIGUES, 2008, p.14). Nesta pesquisa não há exatamente uma análise do PDL, como propõe o autor. Mas uma adaptação do PDL aos conceitos de sociedade de controle e vigilância, restringindo qualquer possibilidade de

se observar como inovações e ferramentas tecnológicas podem trazer melhorias em um sistema organizacional. Com isso, não é apresentado qualquer possibilidade de mudança na sociedade, pois tudo se torna um instrumento de fortalecimento do controle e da vigilância. Além destas características, o autor deixou de lado a análise de questões importantes como o mandato policial, a discricionariedade da atividade policial e a gestão das organizações policiais, que são fatores de grande importância na compreensão da complexidade das atividades da segurança pública.

Vivian Ferreira Paes (2006), em sua dissertação na UFF, intitulada *A polícia civil do Estado do Rio de Janeiro: análise de uma (re) forma de governo na polícia judiciária*, reconhece o PDL como uma política pública voltada para a polícia judiciária, analisa os avanços do uso da tecnologia da informação, mas argumenta

que a não internalização das novas regras prescritas pelo PDL seria o fato de que a disputa pela autonomia de dizer o direito impossibilita qualquer tentativa de accountability das ações policiais (PAES, 2006, p.151).

A autora em suas pesquisas atribui ao PDL funções e objetivos que não lhe dizem respeito. Não trata com profundidade os aspectos de gestão da polícia civil, nem a omissão dos delegados como gestores do trabalho policial, simplificou a complexidade dos problemas de gestão de uma organização policial, ampliando os objetivos do PDL para campos que não lhe competia.

Em abril de 2004, a pesquisa realizada pela organização não governamental Altus Aliança Global, em parceria com o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESec), o PDL é apresentado como uma mudança positiva – e o mesmo Instituto Altus, em outra pesquisa em 2007, ranqueou as dez melhores delegacias policiais no Brasil e identificou, entre elas, quatro delegacias legais, sendo uma delas a melhor do Brasil (ANEXO I).

Em sua tese de doutorado, intitulada *In War, who die are not innocent: human rights implementation, policing and public security reform in Rio de Janeiro, Brazil*, Saima Husain (2007) analisa as estratégias de implementação de práticas de direitos humanos nas

polícias do Estado do Rio de Janeiro como tentativa de melhorar o policiamento dentro dos padrões de direitos humanos. Nessa tese, há um capítulo específico sobre o PDL, onde é reconhecido como uma ruptura no modelo de polícia civil existente. Ressalta que foi o maior plano de profissionalização da polícia civil e o maior investimento feito em um plano em todo século XX. Pesquisou a percepção positiva da população quanto ao PDL e reconheceu que o PDL tinha potencial para desenvolver, na polícia civil, práticas compatíveis com os direitos humanos.

No livro *Brasil eficiente, Brasil cidadão: a tecnologia a serviço da justiça social*, Lima (2003) constata que, quanto maior for a eficiência de um serviço público, mais transparente e melhores serviços serão prestados à população e, conseqüentemente, maior será a justiça e a equidade social. Nesse contexto, entende o PDL como sendo uma reforma radical da polícia civil, diferente das reformas anteriores, por ter dado ênfase ao aspecto da inteligência na segurança pública. Na medida em que informatiza as atividades, reformula os métodos de trabalho, melhora as condições de atendimento à população e melhora o ambiente de trabalho do policial, busca produtividade e eficiência nos serviços policiais.

No livro *É possível: gestão da segurança pública e redução da violência*, Fernando Veloso e Sergio Guimarães Ferreira (2008) organizam alguns textos sobre experiências de reformas gerenciais na segurança pública no Brasil, convencidos da necessidade de mudanças profundas na gestão da segurança pública para se ter uma eficácia na redução dos índices de criminalidade. Veem que os problemas de segurança pública estão relacionados à gestão. Assim, nesse livro, são apresentados casos de mudanças em São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. O PDL é exemplificado como a experiência de mudanças gerenciais inovadoras na segurança pública.

5 OS IMPACTOS

O Programa Delegacia Legal fazia parte de um conjunto de mudanças voltadas para a área de segurança pública, propostas pelo sociólogo Luiz Eduardo Soares, quando Subsecretário de Segurança e Cidadania, que envolvia: criação do Instituto de Segurança Pública (ISP); implantação das áreas integradas de segurança pública (AISPs); unificação dos órgãos técnicos da polícia (CUPTEC); criação de centros de referência contra racismo, a homofobia, de proteção ao meio ambiente, de proteção à criança e adolescentes; criação da ouvidoria de polícia; capacitação profissional do policial; implantação de casas de custódias; dentre outros.

Por diversas razões de natureza política, administrativas e legais, tais projetos que propunham melhorias e buscavam resultados para a segurança pública, ao longo de seu desenvolvimento, sofreram ajustes, modificações e adaptações em decorrência de resistências internas ou impostas pelas condições de exequibilidade. Assim, ao longo desses anos, foi possível acompanhar as inúmeras expectativas e demandas sobre o Programa Delegacia Legal que envolviam temas como: efetividade de políticas públicas, formas de controle da criminalidade, combate à corrupção policial, elevação das taxas de resolução de crimes, redução das taxas de subnotificação, ética policial, *accountability*, técnicas de gestão do trabalho policial, formação policial e controle da atividade policial.

Esses temas, além de abrangentes e multidisciplinares, foram vistos por vários pesquisadores e policiais como sendo resultados ou fracassos inequívocos do PDL, impondo uma abrangência e uma responsabilidade ao Programa totalmente descabida e despropositada. Algumas questões precisam ser levantadas para que se entenda, de fato, os limites de atuação e a importância dos impactos causados pelo Programa. A primeira questão a ser analisada é: Quais foram exatamente os objetivos do Programa Delegacia Legal? E quais foram os limites de abrangência da modernização da PCERJ? Diante dessas questões, pode-se verificar a importância dos impactos causados pelo PDL no sistema de segurança, alguns até desconhecidos quando do início de sua implantação.

Como política pública, foram estabelecidos para o PDL três objetivos:

1. aumentar a autoestima do policial civil;
2. aumentar a capacidade investigativa da polícia civil;

3. eliminar as carceragens das delegacias.

Para atingir esses objetivos, foram estabelecidas as seguintes metas:

1. reformar e construir delegacias, criando novos ambientes de trabalho;
2. informatizar todo o trabalho policial realizado nas delegacias;
3. criar um banco de dados único interligado à rede de delegacias informatizadas;
4. construir casas de custódia para a transferência de todos os presos provisórios;
5. treinar, de forma continuada, os policiais civis.

Buscando atingir tais objetivos, o PDL teve sua implantação gerenciada pelo Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal, criado pelo decreto estadual nº 25.999/1999. Ao longo dessa implantação, várias mudanças e estratégias foram adotadas para que as metas e objetivos não deixassem de ser atingidos.

Após 13 anos do processo de implantação, é possível afirmar, com toda certeza, que todas as metas e objetivos do PDL já foram atingidos. A autoestima do policial civil aumentou; a capacidade investigativa da polícia civil foi ampliada e as carceragens das delegacias foram eliminadas. Se a qualidade dos serviços policiais oferecidos à população ainda deixa a desejar, não se trata mais da questão de falta de condições de trabalho nem de baixa autoestima. São novas questões a serem debatidas e novo patamar de discussão sobre a gestão do trabalho policial, sua produtividade e sua qualidade.

Porém, apesar de o PDL ter atingido todos os seus resultados e metas, outros tantos resultados, denominados nesta dissertação de impactos no sistema de segurança pública, não foram associados à implantação do PDL. Esses resultados não previstos e decorrentes do processo de implantação do PDL são apresentados neste capítulo.

5.1 PARTICIPAÇÃO DE PROFISSIONAIS MULTIDISCIPLINARES NA SEGURANÇA PÚBLICA

Até 1998, não se ousava incluir na análise e proposições de soluções para os problemas de segurança outras profissões que não fossem relacionadas ao sistema jurídico criminal, ou seja, policiais civis ou militares, promotores, procuradores, defensores, juízes, advogados ou até mesmo militares das forças armadas. Os estudiosos das questões de segurança pública e criminalidade se restringiam aos estudos e pesquisas que desenvolviam

sempre com grande dificuldade, seja pela falta de apoio das organizações policiais, seja pela falta de confiabilidade, seja pela indisponibilidade dos dados. Com a experiência da participação de pesquisadores, sociólogos, antropólogos e policiais na redação de livro sobre segurança e criminalidade na campanha política de 1998, abriu-se uma nova possibilidade de participação de equipes multidisciplinares na área de segurança pública.

Da mesma forma, para a implantação do PDL, foram necessários diversos profissionais, que consolidaram a necessidade de técnicos multidisciplinares em projetos para a área de segurança pública. Pode-se afirmar, com poucas probabilidades de erro que, hoje, não há possibilidade de se executar, no Estado do Rio de Janeiro, qualquer projeto de importância na área da segurança pública que discrimine profissionais não policiais e de diferentes formações. A compreensão de que a complexidade do tema *segurança pública* exige a participação de profissionais de vários campos está consolidada. Isso, aliás, é tão verdadeiro que não só a aproximação com a universidade abriu novas perspectivas de formação de profissionais especializados em segurança pública, policiais ou não, como é crescente o número de policiais que buscam ampliar sua formação profissional e têm frequentado cursos universitários não jurídicos.

A Polícia não deve ser encarada como um mal necessário. Pelo contrário, deve ser entendida como um bem essencial à convivência social, e não um apêndice indesejável. Se é preciso melhorar a polícia no Brasil, isso não é tarefa a ser deixada somente para os próprios policiais (SILVA, 2003, p.28).

Uma das atividades do PDL foi melhorar o atendimento da população nas delegacias policiais. O novo *layout* criou as condições necessárias para a adoção do mesmo processo de trabalho adotado em hospitais. Um profissional treinado em recepção de pessoas, após triagem inicial, encaminha ao profissional especialista para o atendimento técnico requerido. Ou seja, universitários de serviço social ou psicologia recebem as pessoas no balcão e encaminham ao policial para o registro de ocorrência ou qualquer outro procedimento que envolva conhecimento técnico policial. Apesar da grande resistência no início do Programa, essa atividade trouxe para as delegacias cerca de 300 universitários/ano, que passaram a conhecer melhor a atividade policial, como também contribuiu para consolidar a participação de profissionais não policiais nas atividades de segurança pública.

O clima de inovação com profissionais de áreas diferentes como engenheiros, sociólogos, antropólogos, psicólogos, assistentes sociais, economistas, analistas de sistemas e programadores envolvidos na segurança pública, permitiu que a gestão de um projeto como o PDL fosse gerenciado por um administrador profissional, sem qualquer vínculo com as organizações policiais.

Na época em que o autor desta dissertação foi convidado a participar do Programa Delegacia Legal, Luiz Eduardo Soares e o Governador Garotinho argumentavam que era necessário um bom gerente para fazer acontecer aquele projeto. Por outro lado, o convite mostrava-se muito mais do que um projeto; era um programa. Podia-se compará-lo aos CIEPs do Governo Brizola, que ficaram comprometidos por falhas de gestão, além das lamentáveis razões políticas do Governo Moreira Franco. Assim, foi proposto que a gestão do programa envolvesse desde a elaboração dos projetos de arquitetura e engenharia, até a manutenção e operação das delegacias após sua implantação. Tal decisão sofreu grande resistência por parte da PCERJ, mas foi a que garantiu a operação do banco de dados, dos sistemas implantados, de toda a logística necessária à manutenção e operação das delegacias até a consolidação do PDL. A gestão integrada do PDL para as atividades de manutenção e operação foi responsável tanto pela qualidade dos serviços prestados, quanto pela continuidade do projeto.

5.2 CRIAÇÃO DE NOVOS POSTOS DE TRABALHO NA SEGURANÇA PÚBLICA

Com a mudança da estrutura de atendimento das delegacias legais, trazendo estudantes universitários de serviço social e psicologia para os serviços de recepção e triagem, vieram junto assistentes sociais e psicólogos para supervisão dos respectivos estágios. A restrição a essas áreas buscava garantir um padrão de excelência no atendimento à população, pois são profissões que têm em sua prática os relacionamentos interpessoais, sendo esse contato direto com a realidade social valorizado pelo profissional e pelo estagiário como uma experiência real e efetiva de trabalho.

Cada delegacia legal de grande porte utiliza em torno de seis estagiários e dois supervisores. Portanto, são profissionais não policiais que tiveram a oportunidade de conhecer melhor o trabalho policial e, principalmente, serem absorvidos pelo mercado de

trabalho. Para os estagiários, funcionou como a experiência do primeiro emprego e, para os profissionais, uma oportunidade inédita de trabalharem em uma delegacia policial. Essa absorção de mão de obra nunca foi contabilizada no mercado específico do serviço social e de psicologia no Estado do Rio de Janeiro, que atualmente já conta com 137 delegacias implantadas, que corresponderia a centenas de profissionais e universitários envolvidos com a área de segurança pública.

Outra inovação importante em relação ao mercado de trabalho é a experiência da função de “síndico de delegacia”: profissional de nível médio, não policial, responsável pela administração das atividades de manutenção predial e de equipamentos. Esse profissional, sob pena de ser demitido, não pode se envolver em nenhuma atividade de natureza policial: sua função é de natureza administrativa. Com essa função de síndico de delegacia, pelo menos quatro policiais em cada delegacia que exerciam esta função administrativa foram deslocados para a atividade-fim da polícia, otimizando a alocação dos recursos humanos. Se for considerado que hoje existem 137 delegacias legais, cada uma com um síndico, até a presente data, foram abertos 137 novos postos de trabalho, além de ter aumentado o efetivo operacional da PCERJ, por conta do remanejamento de aproximadamente 548 policiais civis.

5.3 NOVO AMBIENTE SEM CARCERAGEM

A arquitetura interior das delegacias policiais no Brasil evidenciava o distanciamento entre a Polícia Civil e a população: divisão do espaço em pequenas salas, cada uma das quais com um serviço diferente e nitidamente estanque, salas para carcereiros e celas para carceragem, número insuficiente de banheiros para os policiais, inexistência de banheiros públicos, inadequação do balcão de atendimento, iluminação insuficiente dos postos de trabalho e ausência de espaço adequado para as refeições e o repouso dos policiais. Ou seja, as condições de trabalho existentes na época não contribuíam para melhorar a qualidade do serviço policial, nem favoreciam sua autoestima, reforçando o seu distanciamento da população.

Em ambientes degradados, atitudes degradadas são estimuladas. Isso é muito comum no serviço público. As pessoas ficam desestimuladas e relaxam e passam a ter sentimento de revolta, de ódio, de injustiça com quem o emprega que, no caso do Estado, por ser fluida, acaba recaindo no atendimento à população.

Assim, as novas construções com postos de trabalho informatizados, com divisórias baixas, facilitando a circulação da informação e a integração entre os serviços; a retirada da carceragem que liberou os policiais da atividade de guarda de presos em delegacias; a criação de entradas independentes para vítima e para detidos, que estimulou mudanças de procedimentos e conceitos na Guarda Municipal e na Polícia Militar; a instalação de ar condicionado central e a iluminação adequada ao ambiente de trabalho foram fatores que interferiram positivamente na autoestima do policial.

O ambiente com melhores condições aumentou a responsabilidade do policial em relação ao seu trabalho. Invadiu a cultura policial de ser herói ou vítima, sempre trabalhando em condições ruins e em ambientes degradados, mas se sacrificando para realizar o seu trabalho. Quando essas condições começam a melhorar, ele tem que deslocar essa postura de herói para outra forma, que seria a qualidade do trabalho, a melhoria na prestação de um serviço público, tornando-o mais competente (ZARIFIAN, 2003). Isso estimula uma mudança de valores, uma mudança cultural.

A postura no local de trabalho definitivamente mudou. Uma das coisas que mais chamam atenção nas delegacias legais foi o uso da voz. Quando o ambiente é aberto, o tom de voz cai. Os gritos dentro das delegacias pararam. O ambiente educou.

Com a visibilidade dada às delegacias legais pelo projeto arquitetônico e pelo novo *layout*, e com um número crescente de unidades implantadas, a população reconheceu que algo havia mudado, ou pelo menos, sinalizava alguma transformação na área da segurança pública. A partir desse reconhecimento, a população, pela simples comparação entre a nova e a velha delegacia, iniciou um processo reivindicatório para a construção de delegacias legais em seus bairros ou em suas cidades. Municípios que ainda não tinham sua delegacia passaram a reivindicar uma nova, aumentando cada vez mais o número de delegacias, que passaram de 121, em 1999, para 160, em 2010. Atualmente, com os recursos da linha de

crédito de 157 milhões do BNDES, todas as delegacias se tornarão legais até final de 2013, pois as 23 delegacias faltantes já se encontram com obras em andamento, ou em fase de licitação. Apenas quatro delegacias estão em fase de projeto.

5.4 CRIAÇÃO DA SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA (SEAP)

Com o objetivo de eliminação das carceragens das delegacias, o PDL construiu, até a presente data, 13 casas de custódia/cadeias públicas em todo o Estado, gerando mais de 6500 vagas no sistema prisional. Até 2013, devem ser construídas mais quatro unidades, cobrindo todas as regiões do Estado, com pelo menos uma unidade para atender às necessidades regionais.

Nesse sentido, um dos grandes impactos no sistema de segurança pública causado pelo PDL foi a criação da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP), em resposta à demanda por vagas que o antigo Departamento do Sistema Penal (DESIPE), vinculado à antiga Secretaria de Estado de Justiça, não tinha nem estrutura, nem recursos para atender. Assim, em 2003, no Governo de Rosinha Garotinho, como resposta à necessidade de gestão do sistema prisional mais eficiente, foi criada a SEAP que, além das unidades prisionais para presos condenados, também tem a responsabilidade pela administração das 13 casas de custódia/cadeias públicas já construídas.

Com *status* de secretaria de estado, com autonomia orçamentária e financeira, a gestão do sistema penitenciário vem sendo profissionalizada, reduzindo a histórica dependência do sistema penitenciário em relação ao efetivo da Polícia Militar para guarda externa de presídios e para intervenções táticas em caso de rebeliões. A égide de todas as questões relativas a presos tornou-se exclusiva da SEAP, sem possibilidades de transferência de responsabilidades entre vários órgãos, como era anteriormente entre Polícia Civil, Polícia Militar e DESIPE.

5.5 AUMENTO DO EFETIVO POLICIAL NA ATIVIDADE-FIM

Com a implantação do PDL, houve um grande impacto no efetivo da polícia civil. A criação da função de síndico, a adoção de estagiários no atendimento da população, a informatização dos processos de trabalho e a eliminação das carceragens foram mudanças que eliminaram policiais de funções de natureza estritamente administrativa e os deslocaram para a atividade-fim, ou seja, funções de natureza policial.

Os estagiários das delegacias, responsáveis pela triagem no atendimento, deslocaram em torno de dois policiais de cada delegacia para atividade-fim. A eliminação das carceragens, com o conseqüente término da atividade de guarda de presos, também aumentou o número de policiais para as atividades-fim da polícia civil. Tal atividade exigiu a reciclagem dos policiais que ocupavam o cargo de carcereiro, pois em vez de vigilância de presos, revista de visitantes, distribuição de alimentação, escolta de presos para fóruns e hospitais, esses policiais passaram a assumir seus papéis de policiais dentro das delegacias.

A informatização do trabalho policial eliminou grande quantidade de procedimentos que exigiam carro, motorista e policial para entregar memorandos, ofícios e demais documentos de circulação interna, além de reduzir sobremaneira o número de livros de controle de materiais, documentos e evidências.

No gráfico de distribuição de efetivo policial em uma delegacia, antes e depois da transformação de delegacia tradicional para delegacia legal (Figura 20), observa-se a significativa transferência de policiais da atividade-meio para a atividade-fim, ao longo de 8 (oito) meses de acompanhamento, conseqüência do processo de informatização, da

criação dos postos de trabalho de síndico e atendentes e eliminação das carceragens.

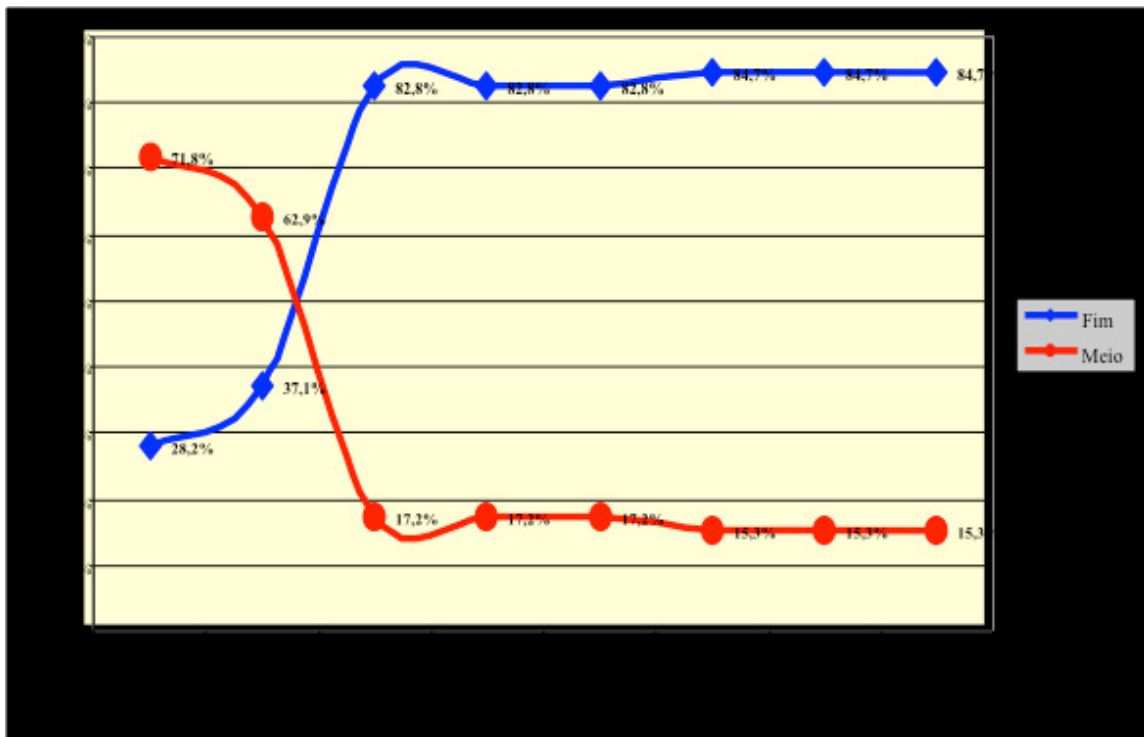


Figura 20 – Mudança no efetivo policial antes e depois da transformação em delegacia legal
Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal

Antes da adoção do modelo delegacia legal, 71,8% do efetivo policial da delegacia envolvia-se em atividades-meio, como guarda de presos, triagem de atendimento, manutenção predial, transporte de presos etc. Após a mudança para o modelo delegacia legal, 84,7% voltou-se para a atividade-fim, enquanto apenas 15,3% se dedica a atividades-meio.

5.6 UNIFICAÇÃO DA LINGUAGEM POLICIAL E SABER DA ORGANIZAÇÃO

Sob o ponto de vista da gestão, antes da implantação das delegacias legais, o quadro era simplesmente desolador. Cada delegacia constituía-se em um verdadeiro feudo, isolada, não havia comunicação e o trabalho era apenas com máquina de escrever. Para que a instituição pudesse coordenar o trabalho minimamente, tinha que criar uma série de

controles burocráticos, para dar um mínimo de unidade, porém como são unidades isoladas, cada delegacia também cria os seus próprios procedimentos, gerando um caos em seu próprio gerenciamento. As constantes transferências de policiais entre delegacias contribuía, espalhando essa cultura por toda a organização.

No projeto do PDL, desenvolvido pela Coppetec/UFRJ, foi desenvolvida uma rede para interligação de todas as delegacias, vinculadas a uma central de dados para operar os diversos sistemas desenvolvidos para registro de ocorrências, inteligência policial, gerenciamento da unidade policial, controle administrativo etc. Assim, a PCERJ passou a ter condições de consolidar dados e analisar informações para transformá-los em efetivo conhecimento da organização. Com tais sistemas implantados e com a característica de preenchimento de campos pré-estabelecidos, instaurou-se, na PCERJ, uma unificação da linguagem policial, em virtude da subordinação aos sistemas instalados, rompendo com a cultura de isolamento e procedimentos diversificados, favorecendo as possibilidades de melhorar a prática da gestão.

Com um banco de dados único, a PCERJ tem hoje condições de analisar a sua produtividade, o seu desempenho e suas deficiências sob vários aspectos. Pode-se emitir relatórios sobre os mais diversos itens que envolvem o trabalho policial, tais como: perfil do atendimento; tempos de espera de atendimento; procedimentos pendentes; produtividade individual, por equipe, por delegacia, por região; treinamentos efetivados; volume e características das ocorrências criminais; *ranking* de delegacias etc.

Pode-se também atribuir a essa unificação de linguagem o grande avanço que houve em relação à produção de dados estatísticos que, além da divulgação sistemática, tem inúmeras possibilidades de análises e pesquisas ainda pouco exploradas.

5.7 INTELIGÊNCIA POLICIAL

Com a unificação da linguagem policial, com os recursos tecnológicos implantados e com um banco de dados único, as atividades de inteligência policial da PCERJ e da Secretaria de Segurança puderam ser fortalecidas e com mais qualidade. Desde o novo

layout, que definiu um espaço específico para as atividades de inteligência nas delegacias, posteriormente acrescentando as atividades de interceptação telefônica, um novo patamar de atuação da inteligência policial foi definido.

Por outro lado, a unificação da linguagem e a informatização democratizaram a informação para toda a organização policial, experiência inédita na história da PCERJ, que passou a ter condições de dimensionar a real efetividade e desempenho das atividades de inteligência policial. O policial vinculado às atividades de inteligência deixou de ser aquele que trabalhava com informações privilegiadas em vez de trabalhar com métodos.

5.8 CRIAÇÃO DO CENTRO INTEGRADO DE ACERVO CARTORÁRIO (CIAC)

Uma das estratégias para a implantação do Programa Delegacia Legal foi a separação objetiva, real e formal entre o trabalho do passado e do futuro sob a responsabilidade das delegacias. Era necessário afirmar que nada se relacionaria às formas de trabalho do passado, explicitada pelo acúmulo de inquéritos e verificação preliminar de informação (VPI), algumas inclusive sem qualquer condição de continuidade, constituindo-se em um grande acervo cartorário.

No entanto, essa forma de trabalhar não é apenas desastrosa, sob a ótica organizacional, pelo excesso de acúmulo de documentos, mas também uma maneira de esconder todas as deficiências e disfunções organizacionais. Não teria sentido, sob o ponto de vista gerencial, reunir em um ambiente novo, com outra lógica de uso, arquivos físicos (átomos) com arquivos digitais (bits), na medida em que os procedimentos e processos de trabalhos sofreram uma mudança radical com a informatização.

Assim, a solução criada para o tratamento desse acervo de inquéritos e investigações das delegacias – que se transformaram em delegacias informatizadas – foi implantar Delegacias de Acervo Cartorário (DEAC), com o objetivo específico de assumir todas as investigações, VPIs e inquéritos em andamento, com proibição explícita e formal de não receber nenhuma nova ocorrência criminal. Ou seja, a partir do momento em que uma delegacia tradicional transformava-se em Delegacia Legal, automaticamente, o acervo de inquéritos passava para uma das Delegacias de Acervo Cartorário (DEAC), enquanto

que as novas ocorrências eram recebidas, registradas e tratadas na nova metodologia de trabalho nas Delegacias Legais. As DEACs poderiam assumir o acervo de uma única delegacia tradicional ou de um grupo de delegacias, dependendo do volume de inquéritos e VPIs envolvidos.

Se a DEAC não receberia novas ocorrências, então seu efetivo policial se dedicaria apenas e exclusivamente a providenciar as diligências necessárias aos inquéritos em andamento, tendendo, portanto, a ZERAR os inquéritos daquele acervo. Dessa forma, o acervo de inquéritos existentes nas delegacias há vários anos seriam resolvidos pelo encaminhamento ao Ministério Público, ou pelo prazo de prescrição do crime ou pela improcedência da informação.

Assim, o PDL buscou dar solução à inércia da PCERJ quanto à enorme quantidade de documentos antigos sob sua guarda, sem qualquer possibilidade de solução para grande parte deles e, ao mesmo tempo, dar uma satisfação à sociedade quanto às demandas por ela encaminhadas às delegacias.

A primeira reação dos policiais, especialmente os delegados, foi de total crítica e recriminação. Alegavam que a “delegacia legal” já tinha colocado as demais delegacias na situação de “delegacias ilegais” e as DEACs em “delegacias museus” ou “delegacias geladeiras”, nas quais os policiais ficavam apenas esperando o tempo passar.

A segunda reação foi de boicote total, ou seja, nada fazer. A consequência imediata dessa atitude foi de que, após anos, os acervos permaneciam exatamente com a mesma quantidade de inquéritos e VPIs, apesar de não receberem nenhuma ocorrência nova.

Como experiência, para comprovar a viabilidade da proposta e contestar a inércia, o Grupo Executivo do PDL organizou o trabalho de um grupo de apenas quatro policiais e eliminou todo o acervo de três delegacias do interior em apenas alguns meses.

Em 2006, diante da situação absurda das DEACs apresentarem total inércia, foi assinado um convênio inédito entre a Secretaria de Segurança e o Ministério Público para a instalação de um Centro Integrado de Acervo Cartorário (CIAC), reunindo os acervos de todas as DEACs em um único local para que delegados, policiais e promotores, em conjunto, buscassem sua eliminação. Como primeira metodologia, iniciou-se a identificação e registro de todo o acervo, adotando-se a tecnologia de código de barras. O

segundo passo foi definir com os dados dos códigos de barra as datas de prescrição dos crimes. O terceiro passo foi solicitar arquivamento dos inquéritos com datas de prescrição já identificadas. Assim, o CIAC passaria a cuidar dos casos que ainda mereciam atenção e solução.

5.9 INTERLIGAÇÃO DAS DELEGACIAS COM OS JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS

O PDL informatizou todos os processos de trabalho administrativos e operacionais dentro das delegacias. Além disso, o banco de dados é alimentado permanentemente pelo trabalho normal e de rotina realizado nas delegacias legais, sem transcrição ou digitação específica para introduzir informações no *software*. Ao realizar seu trabalho de rotina no computador, o policial já abastece o banco de dados com as informações administrativas e/ou operacionais referentes à atividade que desempenha. Por exemplo, o simples preenchimento do campo de endereço de uma ocorrência criminal no sistema já inclui essa informação também no sistema de georreferenciamento, que usa os mesmos de dados.

Com o advento da lei nº 9.099 (BRASIL, 2005), que trata dos crimes de baixo poder ofensivo, e para dar mais agilidade aos Juizados Especiais Criminais, foi providenciada a interligação entre os Juizados e as Delegacias Legais, com objetivo de, ao se registrar uma ocorrência criminal, abrangida pela citada lei, o cidadão já sai da Delegacia Legal com a sua cópia da ocorrência e com a data marcada da audiência no Juizado Especial Criminal (JECRIM) da circunscrição daquela delegacia.

Essa interligação é feita do banco de dados da Delegacia Legal para o banco de dados do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, sem qualquer tipo de intermediação feita por funcionários. O policial acessa o sistema de agendamento de audiência e recebe como resposta a data e a hora da audiência no JECRIM. Ou seja, não há interferência nem do policial, nem do delegado, nem do Juiz. O sistema, de acordo com o acesso, já encaixa a solicitação automaticamente na agenda do JECRIM. Esse procedimento agilizou, valorizou e integrou órgãos diversos do sistema de segurança.

5.10 DADOS DISPONÍVEIS PARA PESQUISAS E ESTATÍSTICAS CONFIÁVEIS

Com a adoção de um banco de dados único para armazenamento das informações – e tendo como norma procedimental que nada possa ser apagado –, o PDL criou condições para que outras decisões pudessem ser tomadas para estabelecer um novo patamar para a segurança pública no Rio de Janeiro, como por exemplo, o primeiro estado da federação a ter a publicação de dados estatísticos da criminalidade publicados mensalmente no Diário Oficial do Estado, assumindo uma postura de total transparência sobre a evolução e controle da criminalidade.

Tal decisão de publicar dados estatísticos sobre a criminalidade gerou fortes resistências no meio policial, mas também aplausos por parte da comunidade acadêmica e sociedade. A divulgação mensal de dados estatísticos traz algumas controvérsias sobre sua eficácia tanto para o controle da criminalidade, como também para fins políticos. No entanto, essa questão é extremamente relevante para o meio acadêmico, pois passou a ser uma fonte confiável de informações criminais, com inúmeras possibilidades de análise, estudos e pesquisas.

A confiabilidade dos dados poderia ser muito melhor se os policiais dessem mais atenção à qualidade da entrada dos dados e os delegados exercessem mais intensamente seu papel de supervisor das atividades. Melhor seria ainda se a Corregedoria da PCERJ também exercesse maior supervisão quanto à qualidade dos dados das ocorrências registradas. No entanto, apesar dessas deficiências, há uma certa garantia da qualidade dos dados, por serem os mesmos utilizados para o trabalho de inteligência policial e para os de natureza administrativa e de controle, como também para encaminhar informações para o Ministério da Justiça. O resultado mais evidente relacionado ao banco de dados das delegacias legais foi o crescente o número de teses, pesquisas, estudos e artigos publicados, baseados em informações constantes na base de dados da Polícia Civil, além do trabalho realizado pelo ISP, responsável pela agregação, análise e divulgação das estatísticas criminais.

5.11 CONCURSOS E DEMOCRATIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DENTRO DA ORGANIZAÇÃO

Como consequência da reengenharia dos processos de trabalho das delegacias policiais, o PDL criou novos postos de trabalho, outros foram extintos e outros modificados. Com esse quadro, houve a necessidade de mais profissionais de polícia para fazer frente aos novos desafios trazidos pela informatização. A realização de concursos oxigenou a PCERJ. Por outro lado, as novas condições de trabalho nas delegacias legais – e a própria proposta do PDL de modernização da PCERJ –, mostraram à população uma nova imagem da instituição e atraiu grande número de homens e mulheres, na maioria jovens, para os cargos de agente e de delegado. Nesses concursos, já foram incluídos pré-requisitos voltados para o processo de modernização da PCERJ que se seguia. Com a admissão dos novos quadros, a oxigenação manifestou-se nas ideias, no comportamento, na postura e nas relações de poder. Hoje, encontra-se na PCERJ, como consequência desse processo, um jogo de relações bastante diferente dos anos iniciais do PDL. Os agentes, que hoje também têm a obrigatoriedade do nível superior, semelhante aos delegados, não têm a mesma postura de subserviência encontrada no início dos anos 2000 e, por outro lado, também não há a postura de superioridade absoluta por parte dos delegados. Entende-se que as relações de poder dentro da PCERJ tiveram que se tornar mais democráticas, em virtude da mudança no processo de produção do conhecimento trazido pelo PDL e em função da mesma escolaridade de delegados e agentes, além das mesmas expectativas profissionais e sociais.

Por outro lado, ao mesmo tempo que as relações se tornaram mais democráticas, também se tornaram mais difíceis internamente. As diferenciações não são tão grandes, a escolaridade e as expectativas sociais são as mesmas, porém os acessos na carreira são diferentes. Ou seja exige-se o mesmo nível de escolaridade para acesso tanto para inspetores quanto para delegados, porém os concursos são diferenciados e as carreiras não tem vinculação. Daí as relações internas se tornarem mais difíceis sob ponto de vista de autoridade, liderança e motivação entre agentes e delegados. A variável desempenho tanto de agentes quanto de delegados torna-se mais sensível e, conseqüentemente, os aspectos de

liderança e autoridade ficam mais associados à performance de cada um dos grupos. Enfim, um grande desafio organizacional a ser enfrentado pela PCERJ, que em muito contribuirá para a melhoria do desempenho organizacional.

Programa Delegacia Legal

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em todos os trabalhos, artigos, estudos, dissertações e teses sobre o PDL, é unânime o reconhecimento da sua importância para a melhoria das condições operacionais da PCERJ. Da mesma forma, também é incontestável a evidente aceitação da população às reformas trazidas pelo PDL. Acredita-se que a experiência bem-sucedida de implantação desse programa de mudanças em uma organização policial é a confirmação de que é possível realizar grandes melhorias na segurança pública, incorporando saberes tanto da Engenharia de Produção quanto de tantas outras áreas de conhecimento necessárias para enfrentar a complexidade do tema.

Até pela constatação da resistência ao PDL, por parte de alguns agentes e de algumas autoridades policiais, confirma-se que as mudanças trazidas foram efetivas e modificaram a forma de trabalho nas delegacias e alteraram as relações com as demais instituições do sistema jurídico-criminal, conforme demonstra a CI nº 058 do diretor do Departamento Geral de Tecnologia da Informação e Telecomunicações da PCERJ (ANEXO I). No entanto, as resistências e as críticas não foram suficientes para interromper o processo de implantação do PDL, em virtude da identificação da população e dos governadores para construir uma melhor polícia. O PDL foi, de fato, a primeira intervenção de um governo no trabalho de polícia. Não foi uma reforma feita pela polícia para si mesma, foi uma reforma de como um governo gostaria que a sua polícia funcionasse.

No rol das críticas e resistências, muitas expectativas foram depositadas nos resultados a serem alcançados pelas mudanças. Alguns atribuíram ao PDL a missão de ser o responsável pela redução da criminalidade. Outros, de ser o PDL responsável pela maior eficácia da polícia civil.

Ambas as linhas de críticas deixaram de ver o PDL como parte do sistema de segurança pública com interferências e influências das mais diferentes naturezas, principalmente aquelas que envolviam a gestão de um projeto de mudança e a gestão da organização policial propriamente dita. Uma não poderia substituir a outra, pois são de naturezas e finalidades diferentes.

A Polícia Civil, por outro lado, apresenta um excesso de burocracia decorrente do formalismo do inquérito policial, que atrasa a realização da investigação, prejudica a eficiência da organização e dificulta a integração entre os demais órgãos do sistema – o Ministério Público e o Judiciário. Os policiais civis, por conta do medo de errarem no

formalismo do inquérito policial, acabam se distanciando dos paradigmas da eficiência, da eficácia e da efetividade de suas atividades, que trazem como consequência principal as investigações mal feitas, inquéritos deficientes, baixo índice de resolução de crimes, baixo índice de denúncias ao Ministério Público e o mais terrível de todos: uma espécie de estímulo à criminalidade pelo alto índice de impunidade, resultante da ineficiência e ineficácia da organização policial. A melhoria da qualidade das Polícias Cíveis no Brasil passa obrigatoriamente pela mudança dos processos de produção do trabalho policial, que permita a produção de conhecimento para o diagnóstico, a avaliação, o controle e a disseminação do conhecimento para toda a organização. Consequentemente, alterando-se os processos de produção do trabalho policial, mudam-se também os referenciais de treinamento e formação para adaptação a uma nova realidade.

De qualquer modo, o PDL cumpriu com seus objetivos de: a) aumentar a autoestima do policial civil; b) incrementar a capacidade investigativa; c) melhorar o atendimento à população; d) eliminar as carceragens das delegacias.

Tais objetivos foram atingidos a partir das metas estabelecidas para o grupo executivo, quais sejam:

- construção ou reforma das delegacias policiais de acordo com o modelo delegacia legal;
- informatização de todo o trabalho policial;
- melhoria do ambiente de trabalho das delegacias;
- construção de casas de custódia para transferência dos presos das carceragens;
- mudança dos processos de trabalho;
- criação de banco de dados único interligado às delegacias;
- ligação das delegacias legais em rede.

Assim, a gestão de um projeto de mudança tem características, metas e objetivos específicos, enquanto a gestão da organização policial tem outras metas, objetivos e características específicas para cumprir sua missão institucional. Depara-se, então, com dois níveis diferentes de atuação – a gestão do projeto, que irá provocar a mudança, e a gestão da organização em si.

Programa Delegacia Legal

O PDL era gerenciado por um grupo executivo externo e não pertencente à estrutura da PCERJ, mas sim, à de governo, enquanto que a PCERJ era gerenciada pela cúpula de gestores de seu próprio cerne organizacional. Ambas as estruturas faziam parte de uma maior: a da secretaria de segurança pública. Essa forma de desenvolvimento de um processo de modernização, profissionalização e mudança de uma organização policial trouxe inegáveis emergências ao sistema de segurança pública.

Tal situação trouxe a preocupação com os aspectos de governança envolvidos, para fugir da simplificação de que bastaria a vontade política para se resolver as questões de gestão da polícia em sua natureza, em seus mecanismos e em seus objetos. Não se pode deixar de lado que governar a polícia abrange também a cobrança dos eleitores para que também se governe a polícia. Ao analisar esse quadro da gestão do projeto de mudança e da gestão da organização policial, é possível compreender a necessidade de analisar alguns aspectos em relação à governança desses dois níveis de atuação e sua relação com os resultados e impactos causados no sistema de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, objeto desta dissertação.

Governança tem tido diversos significados ou definições, podendo ser usado no campo administrativo, econômico ou político, porém sempre envolvendo esferas de tomada de decisão e articulação de interesses. A governança pode ser entendida como uma estratégia complementar ao modo de governar tradicional, em uma estrutura burocrática do Estado, na qual as instituições públicas não tivessem mais o papel predominante na realização de serviços, cujo setor privado, lucrativo ou não, poderia estar encarregado dessas ações. Governança seria, então, a articulação de interesses e a tomada de decisão entre os múltiplos atores que atuam em cooperação, para que essas ações conjuntas resultem na solução mais eficaz (PROENÇA JR.; MUNIZ, 2009). A gestão do PDL, feita por um grupo executivo fora da estrutura da PCERJ, comprometido com as propostas de mudanças políticas do Governo e com vários profissionais não policiais, foi um modelo de gestão que trouxe inovações nos aspectos de governança do projeto.

Cabe ressaltar que a discussão de governança se dá no âmbito de uma realidade de polícia em uma sociedade democrática, em que a democracia é pré-requisito para que o uso da força pela polícia esteja contido nesse contexto democrático e de acordo com as expectativas e confiança do público. O mandato que lhe foi concedido tem a democracia como referência para as decisões policiais do agir, do não agir e do como agir, para que

suas consequências não venham a causar opressão sob qualquer forma, sustentando a paz social, as leis, os direitos e as garantias anteriormente pactuadas. Seria, então, a “governança de polícia” a se preocupar com as finalidades, os meios e os modos da polícia (PROENÇA JR.; MUNIZ, 2009).

Ter a clareza quanto à “governança de polícia” é evitar que o reconhecimento das práticas de uma polícia democrática seja apenas pela negativa do que se faz presente no dia a dia, como por exemplo, a polícia que NÃO discrimina; a polícia que NÃO usa força inadequada ou excessiva; a polícia que NÃO tortura e a polícia que NÃO defende privilégios. Portanto, quem governa tem que ter presente o conceito de “governança de polícia”, sob pena de ficar refém da repetição de práticas anteriores, sem qualquer mudança efetiva nos padrões de aderência da polícia aos princípios democráticos. Essa “governança de polícia” não é diferente de outro tipo de governança necessária em outras questões do governo, que verifica a qualidade dos gastos públicos ou da dimensão social de um projeto. É com a “governança de polícia” que se vai conhecer efetivamente o mérito do exercício do mandato policial, seus fins e seus meios, relacionando ação governamental e os resultados e consequências da ação policial, considerando o poder coercitivo, o uso discricionário desse poder e o papel político da polícia (PROENÇA JR.; MUNIZ, 2009).

O poder coercitivo, seu uso discricionário e o papel político da polícia traz para o trabalho policial uma especificidade que sempre é apresentada como sendo a característica de um profissionalismo policial e, portanto, especial, que exige, conseqüentemente, uma “governança policial”, também específica e especial. Esse discurso traz à tona toda a aspiração da organização policial de se autogovernar, por ser especial, sem os limites impostos pela “governança de polícia” – necessária e exercida legitimamente pelos governantes. Portanto, deve ser estabelecido um limite de razoabilidade entre a “governança de polícia” e a “governança policial”, para que a atividade policial cumpra com eficiência e eficácia seu papel, como um serviço público que é, dentro dos limites democráticos, de acordo com as expectativas e confiança do público (PROENÇA JR.; MUNIZ, 2009).

Assim, entende-se que a “governança de polícia” busca governar a polícia dentro das normas democráticas e de acordo com um determinado projeto político, enquanto a “governança policial” é o gerenciamento dos recursos e processos da organização policial para cumprimento de sua finalidade dentro do projeto político estabelecido. Portanto, a

Programa Delegacia Legal

relação entre a “governança de polícia” e a “governança policial” está na definição do efetivo, da estrutura, dos recursos que serão utilizados pela organização policial para desenvolver suas atividades. São decisões no campo da política, que devem ser responsabilidade do governo, que exerce a “governança de polícia”. Já a forma como serão usados, em que momento e em que situações, são questões da “governança policial”. Tal separação de atribuições é que evita os desvios de autonomia e autogovernabilidade indesejáveis.

Essa foi a experiência entre os limites da “governança de polícia” e da “governança policial” vividas na coordenação do PDL. O governo estabeleceu sua política para a segurança pública, que envolvia várias propostas de mudança e inovações, exercendo a sua competência no que se refere à “governança de polícia”. Definiu objetivos, recursos e a forma de gestão. Paralelamente, as organizações policiais, ao reagirem contrariamente, viram as propostas e as inovações como uma ameaça aos seus anseios de autogovernabilidade. O PDL, por exemplo, ao ter a participação de profissionais do meio acadêmico, pessoas com visão de fora das estruturas da segurança pública, passa a ser uma ameaça e uma restrição aos anseios emancipatórios das organizações policiais.

A resistência e os boicotes ao trabalho desenvolvido pelo então Subsecretário de Segurança, Pesquisa e Cidadania, Luiz Eduardo Soares, de 1999 a 2000, são entendidas como demonstração do conflito entre a “governança de polícia” e a “governança policial”. O rompimento da aliança entre o Governador Garotinho e o Prof. Luiz Eduardo Soares, na área de segurança pública, foi uma das derrotas da “governança de polícia” para a “governança policial”, pois muitos dos projetos que estavam sendo encaminhados perderam o seu vigor. Só não foram totalmente conduzidos pelas organizações policiais porque o Governador percebeu os anseios emancipatórios das organizações policiais em relação aos projetos. Por isso, o PDL, o maior desses projetos, enfrentou, desde o início de sua implantação, todas as dificuldades para se manter como uma das ações de “governança de polícia”, recebendo apoio permanente do Governador. Porém, para a cúpula da estrutura da segurança pública, não se admitia que os novos rumos da PCERJ estivessem sendo definidos por uma política pública.

Cabe ressaltar uma significativa demonstração da importância do equilíbrio entre a “governança de polícia” e a “governança policial”, pois quando não há equilíbrio nas relações, transforma-se em elevado grau de conflito, chegando às vias judiciais. Esses

foram os casos das demandas judiciais impetradas contra a Coppetec pela Associação dos Delegados de Polícia (ADEPOL), para impedir, indiretamente, a implantação do PDL. Outra ação movida pela citada associação foi contra as atribuições estatutárias do ISP de coordenar junto às duas organizações policiais – PM e PCERJ – as atividades de planejamento de uma Nova Polícia, mantidas as prerrogativas constitucionais do poder de polícia de ambas. Seriam realizadas a equiparação dos cargos, dos salários e dos níveis de supervisão, em uma tentativa de melhorar o nível de integração entre as respectivas organizações policiais, reduzir o retrabalho e otimizar o uso dos recursos disponíveis. Essa relação entre os dois tipos de governança exige profunda análise dos limites entre uma e outra e o grau de equilíbrio necessário que evite o impasse.

Uma das considerações a ser feita sobre a implantação do PDL foi o extremo cuidado que o autor desta dissertação teve como coordenador geral de sempre manter limites bem definidos de atuação para que nenhuma de suas ações levasse ao impasse, pois o impasse favorecia as ações judiciais e denúncias ao Tribunal de Contas do Estado, ao Ministério Público Estadual, à Procuradoria Geral do Estado, à Corregedoria Geral Unificada e à Auditoria Geral do Estado. Apesar do extremo cuidado para evitar os impasses que prejudicassem a implantação do PDL, mesmo assim, várias denúncias foram feitas, mas nenhuma com força suficiente para interromper o Programa.

Outro momento de confronto entre a “governança de polícia” e a “governança policial” foi a criação do Grupo de Investigação Continuada (GIC), dentro da estrutura das delegacias legais, em 2002, com o argumento de aumentar a produtividade e corrigir o novo processo de trabalho nas delegacias legais. Anteriormente, cada dupla de policiais (GI) registrava a ocorrência e ficava responsável pela sua investigação, desenvolvendo o ciclo completo de investigação – o registro da ocorrência, a apuração dos fatos, as autorias e a consolidação no inquérito policial. Com o GIC, voltou-se à prática de grupos de confiança dos delegados para desenvolver as investigações. Após vários anos de atuação do GIC, não se constatou qualquer mudança na produtividade das delegacias em relação às investigações.

Outro exemplo importante sobre esse conflito entre as modalidades de “governanças” foi o comportamento da corregedoria da polícia civil ao longo dos anos de implantação do PDL. Apesar de ter amplo acesso *on line* às delegacias legais, as ações de correição são feitas ignorando-se toda a potencialidade de supervisão e de controle de qualidade dos registros de ocorrência e do desenvolvimento das investigações. A corregedoria manteve-se com o

Programa Delegacia Legal

comportamento burocrático, destituindo-se suas novas possibilidades como fator de melhoria do desempenho da polícia civil, deixando de aproveitar melhor os recursos tecnológicos implantados. A “governança de polícia” disponibilizou os recursos necessários à melhoria da ação de correição, mas a “governança policial” não reconheceu os novos recursos, nem legitimou o seu uso.

O mais recente fato que pareceu bem ilustrativo sobre os limites e constância do conflito entre os tipos de “governanças” veio pela assinatura do decreto estadual nº 41.379/2008, que estabeleceu a transferência das atividades de operação e manutenção das delegacias legais para a administração da PCERJ, enquanto que os projetos, as construções e a montagem das novas delegacias permaneceriam sob a gestão do grupo executivo do PDL.

É importante esclarecer que a operação e a manutenção das delegacias legais citadas pelo decreto são todas as atividades que envolvem a infraestrutura para manter as delegacias sempre operantes. Portanto, referem-se à manutenção de sistemas e os respectivos planos de contingência, a manutenção predial, o treinamento e supervisão dos síndicos de delegacias, o treinamento e a supervisão dos estagiários do balcão de atendimento, a manutenção de armamentos e dos equipamentos de ar condicionado e eletroeletrônicos, bem como toda a logística necessária para a aquisição e distribuição dos insumos necessários à operação da tecnologia implantada. Enfim, toda a gestão da infraestrutura necessária para manter o padrão de operação das delegacias legais, tanto em relação ao público, quanto aos policiais.

Uma linha divisória sempre esteve clara para todo o grupo executivo – não haver qualquer interferência ou envolvimento com as atividades de natureza policial. O foco sempre foi manter as delegacias legais em pleno funcionamento, para que os policiais se voltassem apenas para o trabalho policial. Essa opção de gestão funcionou desde 1999 até 2008, implantando e operando a infraestrutura de mais de 100 delegacias legais em pleno funcionamento. Na figura 21, pode-se observar a distinção dentro de uma delegacia do que seria a parte de “governança de polícia”, sob a responsabilidade do Grupo Executivo e a atividade-fim da polícia, que seria “a governança policial”.

Governança Policial e Governança de Polícia em uma delegacia legal

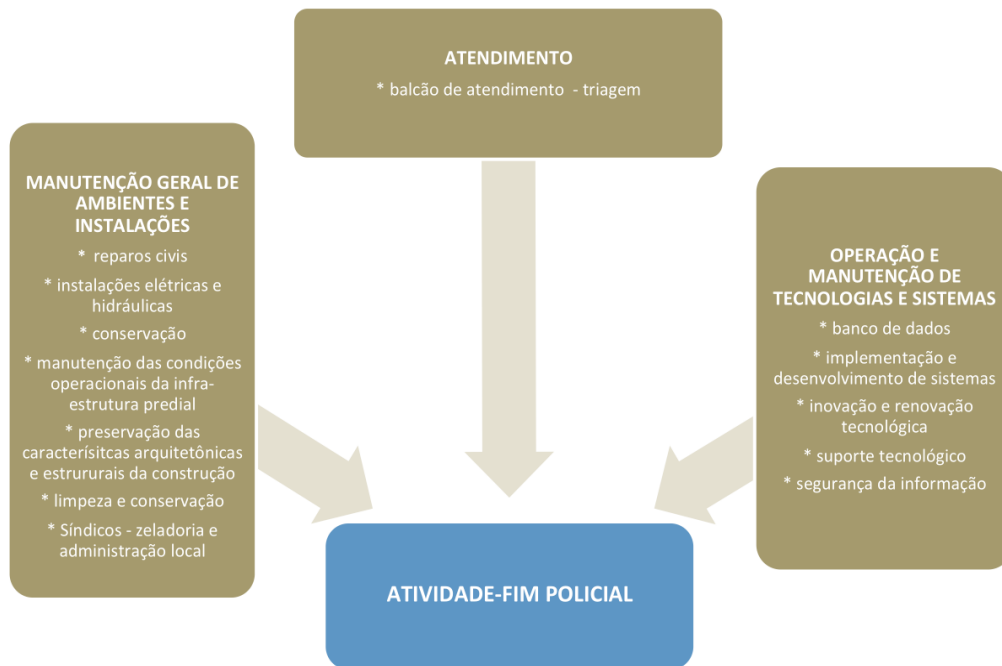


Figura 21- “Governança Policial” e “Governança de Polícia” em uma delegacia legal

Fonte : Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal

Com o advento do decreto nº 41.379/2008, a secretaria de segurança apresentou a argumentação de que as delegacias legais não poderiam ficar sob a subordinação operacional do grupo executivo do PDL, o que demonstra três questões interessantes:

1. A subordinação operacional ao grupo executivo nunca existiu, a não ser que o conceito de subordinação operacional esteja se referindo à infraestrutura tecnológica e de equipamentos necessárias ao funcionamento das delegacias – o capital estrutural –, segundo análise de capitais das organizações à luz da Gestão do Conhecimento (CAVALCANTI; GOMES, 2000). Nessa mesma linha de análise, não havia qualquer interferência no capital intelectual, nem no capital de relacionamento. Portanto, apenas os recursos materiais disponibilizados estavam sendo mantidos para o trabalho policial se realizar sem dificuldades, por razões de deficiências na infraestrutura.
2. O grupo executivo como órgão temporário de gestão de projeto, mas não oriundo das organizações policiais, tem como característica o forte comprometimento com a política

Programa Delegacia Legal

pública que o originou, ou seja, a “governança de polícia”. Assim, o modelo de gestão adotado caracterizou-se como grupo de projeto, cujo único objetivo é implantar o PDL. Portanto, com tais características, o grupo executivo teve sua atuação gerencial balizada por uma visão sistêmica e integrada nas atividades de implantação, manutenção e operação das delegacias legais. Cada equipamento e cada recurso era visto como parte de um todo e, por essa condição, poderia afetar outras partes do sistema de atendimento à população ou do trabalho policial a ser realizado. Dessa forma, a coordenação geral mantinha sob sua orientação as gerências setoriais para manter a integração de todas as atividades comprometidas com os objetivos do PDL.

Com o decreto nº 41.379/2008, as atividades de manutenção e operação perderam essa integração porque foram fragmentadas pela estrutura da PCERJ, sem uma unicidade de comando e supervisão, causando uma perda de qualidade em virtude de cada chefia setorial definir suas próprias prioridades. A prioridade não é mais a implantação e operação do PDL, mas apenas fazer a sua parte, no seu tempo, e dentro da sua escala de prioridade. Um equipamento fora de operação passou a ser apenas um equipamento fora de operação que será consertado dentro do quadro de prioridades. Deixou de ser um equipamento que está prejudicando a totalidade do sistema. Perdeu-se a visão sistêmica e, conseqüentemente, a qualidade ficou comprometida ou no atendimento da população na delegacia ou na própria execução do trabalho policial.

3. A busca pela autonomia do agir e autogovernabilidade, características das organizações policiais, manifestou-se na falsa argumentação de “subordinação operacional” explicada no item anterior, sugerindo que a atividade policial estaria sendo prejudicada pela boa manutenção da infraestrutura, mesmo que mais de 100 delegacias já viessem operando dentro desse modelo de gestão. Não houve reclamações de mau funcionamento, mas sim, de falta de autonomia, sem especificações de qual autonomia era. Nesse exemplo, fica clara a dificuldade da “governança de polícia” governar, de fato, a polícia. A cada momento, os anseios de autonomia e autogovernabilidade são sempre reivindicados pelo espírito corporativista, colocando em segundo plano as políticas públicas.

Lamentavelmente, nesse evento, o Governo não se apercebeu de que estava abrindo mão de parte de seu poder legítimo da “governança de polícia” e ampliando o poder da “governança policial” da PCERJ. A conseqüência desse decreto é que as atividades que deixaram de ser executadas por uma estrutura governamental e não policial – o grupo

executivo –, comprometido com a política pública defendida pelo Governo, passaram a ser executadas pela organização policial no exercício de sua “governança policial”, sujeita às características do trabalho policial. As deficiências de operação vão ser apresentadas como parte das demais deficiências do trabalho policial, tais como: falta de efetivo e de mão de obra especializada, salários não compatíveis com o mercado, excesso de trabalho e, principal e lamentavelmente, outras prioridades policiais.

Com tais experiências ao longo da implantação do PDL, o autor inclui, em suas considerações finais, algumas propostas que acredita venham a contribuir para ampliar a base de conhecimento sobre projetos na área de segurança pública, bem como buscar a melhoria dos processos e gestão das organizações policiais pela ampliação da participação de profissionais da Engenharia de Produção e de outros campos do conhecimento, tais como:

a) grande necessidade de criação de um quadro auxiliar para atividades de natureza administrativa em todas as organizações policiais, seja polícia de investigação, seja polícia de prevenção e repressão, que abrangesse todas as atividades de administração e logística. Pela complexidade do trabalho policial, com mandato para uso da força e discricionariedade, é importante que as funções policiais não se misturem com as atribuições administrativas da organização policial. Trabalho policial é específico e tem que ter formas de gestão e controle também específicos. Esse quadro auxiliar não seria composto por policiais, mas apenas funcionários administrativos a serviço de uma organização policial. Assim, as atividades de manutenção e operação de todo o sistema policial estaria com o funcionamento desde sua infraestrutura sempre garantido. Esse quadro auxiliar abrangeria profissionais multidisciplinares, de nível médio e superior, com funções de natureza técnica e gerencial. Seria uma forma de tornar mais presente a “governança de polícia” nas organizações policiais. Dois exemplos próximos deste modelo são as experiências americana com o “Civil Service” e a experiência das forças armadas brasileiras que mantêm pessoal civil em seus quadros.

b) manter a prática de treinamento continuado para agentes e delegados, em cursos específicos e em conhecimentos multidisciplinares e diversificados, característicos de uma sociedade do conhecimento, porém sempre com avaliações presenciais. Tais conhecimentos necessariamente envolveriam técnicas de gestão em geral e de pessoas e técnicas de planejamento específicas para o trabalho policial. Especial atenção deve ser

Programa Delegacia Legal

dada às técnicas de controle necessárias para se aferir a eficiência e a eficácia do trabalho policial com regularidade e precisão, para que a organização policial não se distancie das propostas e compromissos democráticos e políticos a que estão sujeitos.

c) dar continuidade à integração das organizações policiais com as universidades e centros de estudos. Foi a partir dessa experiência, ocorrida há anos, que foi rompido o isolamento da área de segurança pública em relação a outros saberes, trazendo inúmeros benefícios à qualidade dos serviços prestados à população, à transparência dos serviços policiais, à melhoria da gestão das organizações policiais e à elevação do grau de profissionalização dos policiais.

d) dar especial atenção aos policiais que buscam formação acadêmica em nível de pós-graduação, especialmente *stricto sensu*. Um incentivo financeiro a essas iniciativas seriam de grande valia para trazer novos olhares e saberes para dentro da organização policial.

e) reservar recursos específicos para desenvolvimento de pesquisas e estudos sobre o trabalho policial, envolvendo estratégias, operações, gestão e comportamento.

Finalmente, considera-se que a PCERJ, com a experiência do PDL, modificou sua trajetória na forma de atuação e ampliou suas possibilidades de se autodesenvolver. O PDL gerou resultados, resistências, frustrações e expectativas, mas também uma base de conhecimento para profissionais de Engenharia de Produção que venham a atuar em processos de modernização e profissionalização de organizações policiais brasileiras, oferecendo melhores serviços à população e contribuindo para uma sociedade mais justa e democrática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDALA, Claudia; SILVEIRA, Kátia; MINAYO, Maria Cecília de Souza. Aplicação da Lei Maria da Penha nas delegacias de mulheres: o caso do Rio de Janeiro. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social. v. 4, n. 4, pp. 571-600, out./nov./dez. 2011.

ALTUS ALIANÇA GLOBAL. Abrindo a delegacia: cinco maneiras práticas de melhorar o atendimento e reduzir as oportunidades de corrupção em qualquer delegacia de polícia. Disponível em: <www.altus.org>. Acesso em: 10 jan. 2012.

ANGELONI, M. T. (Coord.) Organizações do conhecimento: infra-estrutura, pessoas e tecnologias. São Paulo: Saraiva, 2002.

BARROS, Walter da Silva; ESPÍNDOLA FILHO, Antonio Gouveia; OLIVEIRA, João Batista Porto de. Histórico de uma unidade policial no ano 2000. Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal. SESP/RJ. Rio de Janeiro: Circulação Restrita, 2001.

BARROS, Walter da Silva; OLIVEIRA, João Batista Porto de. Estelionato e contos do Vigário. Instituto de Segurança Pública/ Secretaria de Estado de Segurança Pública/ Governo do Estado do Rio de Janeiro. 2003.

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

BAYLEY, David H. Police for the future. New York: Oxford University Press, 1994.

BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. Nova polícia: inovações nas polícias de seis cidades americanas. São Paulo: Edusp, 2001.

BEATO, Claudio, org. Compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

BITTNER, Egon. Aspectos do trabalho policial. São Paulo: Edusp, 2003.

BITTNER, Egon. The functions of the police in modern society. Center for studies of crime and delinquency, National Institute of Mental Health. Printed 1970. Reprinted 1972. Reprints from collection of the University of Michigan Libraries.

BOBA, Rachel. Crime analysis and crime mapping. California: SAGE Publications, 2005.

BOOTH, W. C.; COLOMB, G. G.; WILLIAMS, J. M. A arte da pesquisa. 3a ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

Programa Delegacia Legal

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.** Emendas Constitucionais de Revisão. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 18 mar. 2012.

BRASIL. **LEI Nº 9.099, DE 26 DE SETEMBRO DE 1995.** Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm>. Acesso em: 28 maio 2012.

CAMPOS, C. J.; OLIVEIRA, Marcelo S. Inteligência Competitiva para a 5ª Delegacia de Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro. Projeto final (Especialização em Gestão do Conhecimento e Inteligência Empresarial) - COPPE, UFRJ, Rio de Janeiro, 2003.

CARVALHO NETO, Pedro Alcântara de. O usuário e o sistema de informação: utilização do sistema de controle de operações da Delegacia Legal pelos policiais civis do Estado do Rio de Janeiro. 2008. 90f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) — Programa de Pós-Graduação em Psicologia do Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense, Niterói. 2008.

CAVALCANTI, Marcos; GOMES, Elisabeth. A nova riqueza das organizações: os Capitais do Conhecimento. TN Petróleo, v.3, n.16, 2000.

CAVALCANTI, Marcos; GOMES, Elisabeth; PEREIRA NETO, André F. Gestão de empresas na Sociedade do Conhecimento: um roteiro para a ação. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

CHIAVENATO, Ildaberto. Manual de reengenharia: um guia para reinventar e humanizar a sua empresa com a ajuda das pessoas. São Paulo: Makron Books, 1995.

COELHO, Alessandro T.; COSTA E. Utilizando o Balanced Scorecard como ferramenta de análise e decisão de treinamento: o caso Delegacia Legal. Conclusão de curso, Especialização em Gestão do Conhecimento e Inteligência Empresarial – COPPE, UFRJ, Rio de Janeiro, 2003.

COELHO, Alessandro Teixeira. Avaliação de Políticas Públicas e avaliação interna da polícia civil do Rio de Janeiro: a visão do policial e do entorno social em relação ao Programa Delegacia Legal. 2007. 157f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Rio de Janeiro, Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2007.

CORRÊA, Marcos Sá. JORNAL DO BRASIL. O Piscinão da Polícia. 17 jan. 2002.

DEJOURS, Christopher. Cadernos de TTO: trabalho, tecnologia e organização. Caderno

nº 2 - Avaliação do trabalho submetida à prova real. Organizadores: Laerte Idal Sznelmar; Fausto Leopoldo Mascia. São Paulo: Blucher, 2008.

DRUCKER, Peter F. The practice of management. New York: Harper Collins Publishers, 2006.

DRUCKER, Peter F. Managing in a time of great change. New York: Penguin Books, 1995.

DRUCKER, Peter F. The essential Drucker. New York: Harper Collins Publishers, 2005.

DRUCKER, Peter F. Management, tasks, responsibilities, practices. New York: Harper Collins Publishers, 1993.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Decreto N° 41.379/ 2008. Transfere o Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal para a Secretaria de Estado de Obras e dá outras providências, publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Atos do Poder Executivo, pag.5. Disponível em: <<http://www.atosdoexecutivo.rj.gov.br/publico/principal.aspx#FimPagina>>. Acesso em: 05 maio 2012.

GAITHER, Norman; FRAZIER, Greg. Administração da produção e operações. São Paulo: Cengage Learning, 2002.

GAROTINHO, Anthony. Delegacia legal: tecnologia a serviço da polícia. In: Coleção Políticas Públicas. Rio de Janeiro: Fundação Ulisses Guimarães, 2005.

GAROTINHO, Anthony; SILVA, Jorge da et al. Brasil segurança máxima: por um governo de ação. Rio de Janeiro: Hama, 2002.

GAROTINHO, Anthony; SOARES, Luiz Eduardo; SOARES, Bárbara M. et al. Violência e criminalidade no Estado do Rio de Janeiro: diagnóstico e propostas para uma política democrática de segurança pública. Rio de Janeiro; Hama, 1998.

GOMES, Laurentino. 1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2007.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Decreto nº 25.599, de 22 de setembro de 1999. Altera o Decreto nº 23.001, de 18 de março de 1997, o Anexo II, do Decreto no. 25.162, de 01 de janeiro de 1999, modificado pelo decreto no. 25.205, de 05 de março de 1999, cria na estrutura da secretaria de estado de segurança pública o Grupo

Programa Delegacia Legal

Executivo Do Programa “Delegacia Legal” e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 23 set. 1999. Disponível em: <<http://www.alerj.rj.gov.br>>. Acesso em: 05 mar. 2012.

HAMMER, Michael. Além da reengenharia. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

HAMMER, Michael; STANTON, Steve A. A revolução da reengenharia: um guia prático. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

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

HOUAISS, Antonio. Dicionário eletrônico da Língua Portuguesa 1.0. São Paulo: Objetiva. 2010.

HUSAIN, Saima. In war, those who die are not innocent (‘Na guerra, quem morre não é inocente’): human rights implementation, policing, and public security reform in Rio de Janeiro. 2007. 336f. Typesetting: G. J. Wiarda Institute for Legal Research, Boothstraat 6, 3512 BW Utrecht Rozenberg Publishers Bloemgracht 82 -TM Amsterdam. 2007.

KHAN, Tulio. Velha e nova polícia: polícia e políticas de segurança pública no Brasil atual. São Paulo: Sicurezza, 2002.

LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignacio. Quem vigia os vigias: um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2003.

LIMA, Roberto Kant de. A polícia da Cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos. 2a ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1995.

LIMA, Rosa. Brasil eficiente, Brasil cidadão. Rio de Janeiro: Ed. E-papers, 2003.

MALAGUTI BATISTA, Vera. O medo na Cidade do Rio de Janeiro: dois tempos de uma história. Rio de Janeiro: Revan, 2a ed., 2003.

MINAYO, Cecília de Souza; SOUZA, Edinilza Ramos de (orgs.). Missão investigar: entre o ideal e a realidade de ser policial. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Avaliação do trabalho policial nos registros de ocorrência e nos inquéritos referentes a homicídios dolosos consumados em áreas de delegacias legais. Relatório Final de Pesquisa. ANPOCS / SENASP – Ministério da Justiça Realização. Instituto de Segurança Pública. SESP/RJ. Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2005.

NASCIMENTO, Andréa Ana do. Entre a tradição e a mudança: reflexões sobre a reforma da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro. ENFOQUES – revista eletrônica dos alunos do PPGSA/IFCS/UFRJ, abr. 2008.

NASCIMENTO, Andrea Ana. A especialização sem especialistas: um estudo sobre as práticas (in)formais de investigação e de transmissão de conhecimento nas Delegacias Especializadas. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

NONAKA, Ikujiro; TAKEUSHI, Hirotaka. Criação de conhecimento na empresa. Rio de Janeiro: Ed. Campus Ltda. 9a ed., 1997.

OLIVEIRA, Fernanda Ferreira Metello. A atmosfera do trabalho na era do conhecimento: o caso Delegacia Legal. 2004. 203f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Engenharia de Produção) – Coordenação de Pós-Graduação de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. Tortura no Brasil: implementação das recomendações do relator da ONU. Rio de Janeiro: CEJIL, 2004.

PAES, Vívian Ferreira. A polícia civil do Estado do Rio de Janeiro: análise de um (re) forma de governo na Polícia Judiciária. 2006. 165p. Dissertação (Mestrado em Sociologia – com concentração em Antropologia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, 2006.

PAES, Vívian Ferreira. A Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro: análise de uma (re)forma de governo na polícia judiciária. Trabalho apresentado no XIII Congresso Brasileiro de Sociologia - Grupo de Trabalho [Violência e Sociedade: segurança, controle e castigo], Recife, PE, 2007.

PAES, Vívian Ferreira. Os desafios da Reforma: uma análise das novas e velhas práticas da polícia judiciária do Estado do Rio de Janeiro. 2004. 165f. Monografia de Conclusão do Curso de Graduação em Ciências Sociais, na Universidade Estadual do Norte Fluminense. Campos, 2004. Disponível em: <www.necvu.ifcs.ufrj.br/arquivos/monografia_>. Acesso em: 23 jan. 2012.

PROENÇA JR., Domício; MUNIZ, Jaqueline. 28 set. 2009. Da governança de polícia à governança policial: controlar para saber, saber para governar. Postado por Jacqueline Muniz. Disponível em: <<http://estudosdeseguranca.blogspot.com.br/search?updated-min=2009-01-01T00:00:00-02:00&updated-max=2010-01-01T00:00:00-02:00&max-results=3>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

PROENÇA JR., Domício; MUNIZ, Jaqueline. Stop and I Call the Police: the idea of

Programa Delegacia Legal

police, or the effects of police encounters over time. DOI: 10.1093/ British Journal Criminology. v.46, n.2, p.234-257. March, 2006.

RODRIGUES, Rafael Coelho. O Estado penal e a sociedade de controle: o programa Delegacia Legal como dispositivo de análise. 2008. 222f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Programa de Pós-Graduação em Psicologia do Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

SILVA, Jorge. Controle da criminalidade e segurança pública na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: Ed Forense, 2a ed., 2003.

SLACK, Nigel; CHAMBERS, Stuart; JOHNSTON, Robert. Administração da produção. São Paulo: Atlas, 2009.

SOARES, Luiz Eduardo. Legalidade libertária. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

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

TEIXEIRA, Carlos Alberto. O GLOBO. Caderno Informática e Etc., 25 abr. 2005. p.2. Disponível em: <http://www.delegacialegal.rj.gov.br/artigo_completo.asp?ident=36>. Acesso em: 24. abr. 2012.

VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães (orgs.). É possível: gestão da segurança pública e redução da violência. Rio de Janeiro: Ed. Contra Capa, 2008.

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 2a ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZARIFIAN, Philippe. O modelo da competência: trajetória história, desafios atuais e propostas. São Paulo: Ed. SENAC, 2003.

ANEXO I

A) RELATÓRIO “DUBAI INTERNATIONAL AWARD”

BEST PRACTICE CERTIFICATE

http://urutau.proderj.rj.gov.br/delegacialegal_imagens/Arquivos/Premio%20Dubai%202006.pdf

B) RELATÓRIO DE ALTUS GLOBAL ALLIANCE

“LOCAL PARA GLOBAL” – 2004

http://urutau.proderj.rj.gov.br/delegacialegal_imagens/Arquivos/opening_station_house.pdf

C) NOTÍCIA SOBRE DEZ MELHORES DELEGACIAS DO BRASIL

INSTITUTO ALTUS DE 10-11-2007

**D) CI N° 058/1649/2012 DO DIRETOR DO DGTIT
(DEPARTAMENTO GERAL DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E
TELECOMUNICAÇÕES) - PCERJ**

E) ARTIGO JORNAL O GLOBO INFORMÁTICA

http://urutau.proderj.rj.gov.br/delegacialegal_imagens/Arquivos/materia_Oglobo_25_04_05.pdf

F) ARTIGO “PISCINÃO DA POLÍCIA” EM 17/01/2002, DE MARCOS SÁ CORRÊA

Programa Delegacia Legal

(Río de Janeiro) BRASIL

ÁREAS TEMÁTICAS

Servicios Sociales
Tecnología, Herramientas y Métodos
Uso de la Información en la Toma de Decisiones

PRESENTA LA PRÁCTICA

Grupo Ejecutivo Programa Delegacia Legal

ENTIDADES COLABORADORAS

Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro State
Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro

FECHAS CLAVE DE LA ACTUACIÓN

- *22 de septiembre de 1999:* creación del Grupo Ejecutivo del (PDL) Programa Delegacia Legal Decreto 25.599.
- *20 de diciembre de 1999:* incentivo de beca para todos aquellos policías que se matriculen en el programa de cursos electrónicos.
- *28 de noviembre de 2000:* inclusión del mantenimiento de las instalaciones en el PDL.
- *10 de junio de 2003:* incluir al Departamento Técnico de la Policía en el PDL.

28,2%



RESUMEN

La policía legal o civil registra y hace constar los delitos denunciados y elabora una investigación que contiene un informe oficial del delito, los resultados de la investigación y las pruebas para acusar o absolver a los delincuentes. Posteriormente, la investigación es remitida a un juez o directamente

al fiscal, quien podrá o no presentar cargos contra los sospechosos en nombre del Estado antes de llegar al Tribunal de Justicia. La calidad del trabajo policial alcanzó a finales de los años 1990 un mínimo histórico. Los equipos y las instalaciones, venidas a menos, así como un personal descontento y sin preparación profesional, habían hecho de las comisarías un lugar hostil para el ciudadano medio, el cual evitaba por todos los medios solicitar su asistencia. Además, las comisarías alojaban en condiciones infrahumanas a hombres y mujeres detenidos en espera de juicio,

en incluso mantenían a aquellos que ya habían sido declarados culpables simplemente porque el sistema de prisiones no contaba con habitaciones suficientes. Las cárceles, masificadas y en condiciones de total insalubridad, trajeron consigo todo tipo de enfermedades y constantes intentos de fuga. Aparte de no cumplir con el Código Penal Brasileño, las cárceles se convirtieron en recintos donde se cometían atrocidades humanas, llevadas a cabo por policías sin escrúpulos, que trastornaban el funcionamiento de las comisarías. Estos factores contribuyeron a acrecentar aún más la impunidad y, en algún modo, el número de delitos cometidos, así como la violencia en Río de Janeiro. En 1999, el Gobierno del Estado lanzó un programa para renovar y restaurar las instalaciones en las comisarías, formar a la policía y promover la introducción masiva de las nuevas TIC (tecnologías de la información y la comunicación), para así centrar la actividad policial en la mejora de las investigaciones. También se construyeron prisiones de guardia para alojar a unos 7.000 reclusos bajo disposición judicial. En un corto periodo de tiempo, no habrá celdas en las comisarías y los derechos humanos de cada recluso serán respetados. Han participado numerosos socios y el Ministerio de Economía ha empleado una gran cantidad de dinero en el Programa.

SITUACIÓN ANTERIOR AL DESARROLLO DE LA ACTUACIÓN

Investigaciones universitarias han demostrado que sólo el 8% de todos los delitos criminales registrados en las comisarías fueron investigados y remitidos al Fiscal General del Estado. Muchos de ellos fueron devueltos debido a defectos técnicos y a las pruebas insuficientes para presentar cargos antes de un juicio. A su vez, debido a la baja calidad de las investigaciones, solamente un 1,5% de los casos registrados finalizaron en una sentencia definitiva, mientras que el resto tuvo que ser revisado. El transcurso de tiempo entre que comienza la investigación y se llega hasta el final del procedimiento en un juicio puede llevar años, ya que las investigaciones son devueltas varias veces a la policía para llevar a cabo otras nuevas.

Aunque no está previsto en el Código Penal Brasileño, las comisarías violan diariamente los derechos humanos de los reclusos.

Programa Delegacia Legal

OBJETIVOS

El objetivo global pretendía mejorar la calidad y la productividad de los cuarteles de policía, lo que a su vez requería centrarse en las siguientes metas a alcanzar:

1. Formación del personal de la comisaría y reclutamiento de policías para que desempeñasen funciones administrativas.
2. Introducción absoluta de las nuevas TIC (tecnologías de la información y la comunicación en el trabajo), normalización de los procedimientos y el lenguaje utilizado, aumento de la seguridad que se tiene sobre la información y generación estadísticas de confianza.
3. Diseño de un amplio programa de formación para los agentes.
4. Renovación de las instalaciones para todos los cuarteles y especialmente los de las comisarías con instalaciones modernas: aire acondicionado, luz adecuada, mobiliario nuevo, baños y dormitorios y un auditorio para las reuniones con los asistentes sociales.
5. Desarrollo de un programa para el mantenimiento continuo del sistema para evitar que el Cuerpo de Policía cayera en desuso y se deteriorasen sus facultades físicas.
6. Un nuevo patrón de trabajo basado en procedimientos completamente informatizados y donde un solo agente fuese responsable de cada investigación, desde su inicio y hasta el final.

El tema central durante las elecciones del año 1998 fue la lucha contra la delincuencia. La nueva administración del Estado tuvo como principal objetivo la creación de una *Política de seguridad pública integrada*, con la que se llevaron a cabo reformas que hicieran énfasis en la policía legal, ya que ésta es un brazo del Sistema Judicial Criminal, ya que interactúa directamente con las fuerzas armadas, el Fiscal General del Estado, el Tribunal de Justicia y el Sistema de Prisiones. Otra de las razones fue que las comisarías realizaban investigaciones muy alejadas de la norma, comprometiéndose, de este modo, al sistema judicial y contribuyendo a la impunidad. La prioridad fue revertir las causas de la baja calidad y productividad de los centros encargados de llevar a cabo las investigaciones policiales:

1. Las comisarías funcionaban aisladas unas de otras, no se mantenían interconectadas y no seguían los procedimientos; la información o el lenguaje adecuado, y no compartían las bases de datos, no pudiéndose beneficiarse de posibles sinergias entre ellas.
2. Baja calidad profesional en el trabajo de los agentes de policía, los cuales no habían recibido ningún tipo de formación, y realizaban investigaciones e informes de mala calidad.
3. Imperfecciones en los informes, desorden y muchos trámites y papeleo en todas las fases del trabajo en la comisaría, tales como contactar con el Estado, registrar la información, así como en la investigación y en simples operaciones básicas en la comisaría.

El *Programa Delegacia Legal (PDL)* fue diseñado para hacer frente a esta situación. Su principal preocupación es conseguir la seguridad de la ciudadanía, así como recuperar la confianza perdida en la policía. Las mujeres fueron objetivo prioritario en las medidas, con la creación de nueve *Comisarías especiales para mujeres (DEAM)*, todas ellas dirigidas por agentes femeninas. El objetivo de estas comisarías era centrarse exclusivamente en los delitos contra las mujeres. Siguen la misma norma que otras comisarías Delegacias Legais (en lo referido a construcción, informatización de las bases de datos, etc.). Las instituciones pertenecientes a Delegacias Legais tienen a su vez a su disposición psicólogos y trabajadores sociales para atender a personas con problemas, normalmente mujeres, que acuden a la policía en busca de ayuda.

MOVILIZACIÓN DE RECURSOS

El compromiso alcanzado por parte del Gobierno del Estado con el Programa se adivina fácilmente, atendiendo al gran presupuesto destinado al mismo: 130,5 millones de dólares EEUU. De ellos, 74,5 millones de dólares EEUU son capital de inversión y 56,0 millones de dólares EEUU son utilizados en los gastos de la operación (desde 1999 hasta marzo de 2006). Ésta última cifra contiene aproximadamente

unos 9 millones de dólares EEUU provenientes del Sistema Judicial del Estado de Río de Janeiro

para construir instalaciones que alberguen a las personas detenidas. Unos 4,3 millones fueron donados por el *Banco Interamericano de Desarrollo (BID)* para construir un refugio para las mujeres y llevar a cabo *Delagacias Legais* en la región de Baixada Fluminense. Todos los recursos técnicos llegaron de mano de acuerdos de cooperación con las universidades *Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pos-Graduacao e Pesquisa de Engenharia (COPPE/UFRJ)*, *Núcleo Superior de Estudos Governamentais (USEG/UERJ)*, *Escola de Políticas Públicas e Governo da Universidade Cândido Mendes (EPPG/UCAM)* y *Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE/IBGE)* y empresas privadas, especialmente en lo que se refiere al desarrollo de los nuevos sistemas de información, seguridad y formación on-line. Los fondos y reservas del Estado fueron utilizados para contratar a personal, unas 300 personas sin

tareas policiales: arquitectos, personal cualificado para la creación de estadísticas, encargados del procesamiento de datos, y otros expertos que pondrían en marcha el Grupo Ejecutivo del PDL, encargado de diseñar, supervisar y formar a los equipos, así como de gestionar la llegada de abastecimientos a *Delagacias Legais*. Al mismo tiempo se mejoraron las relaciones con el Fiscal General del Estado y el Poder Judicial para así mejorar la calidad de las investigaciones y la comunicación, mediante el intercambio de archivos en formato digital. La revisión de investigaciones pendientes también fue respaldada por estas dos instituciones, aportando los recursos técnicos y financieros

Establecimiento de prioridades:

necesarios. El intercambio de información en formato digital con las empresas que controlaban el crédito en general ([CDL] Câmara de Dirigentes Lojistas y Serasa), generó a su vez más aportaciones para la creación del sistema digital de datos e información del PDL.

Perfile financiero:

Socio	2002	2003	2004	2005	2006	Total
State of Río de Janeiro Treasury (80%)	22.756.688	90.581.245	13.148.257	15.485.551	33.725.418	5.465.331
State Court (9%)		3.780.000	5.953.000	-	-	-9.733.000
SENASP (8%)	-	-	-	-	9.049.772	9.049.772
IADB (4%)	142.470.000	237.451.000	237.45.000	237.451.000	94.980.000	949.805.000
					3.391.727	3.391.727
					3.486.707	4.341.532
CDL (0,01%)	-	-	9.000.000	-	-	9.000.000
SERASA (0,06%)	-	-	-	-	65.900.000	65.900.000
Total presupuesto US\$	26.679.158	19.338.708	15.741.002	33.962.869	18.067.710	113.780.446

DESCRIPCIÓN DE LA ACTUACIÓN

Los principales problemas al establecer el PDL fueron tanto de naturaleza política como de naturaleza técnico- cultural:

1. Inexistencia de un modelo de referencia.
2. Reticencias por parte de cierto sector conservador de la policía hacia el PDL, a favor de los viejos métodos y rutinas de trabajo, pese a estar contentos con las nuevas instalaciones.
3. Indiferencia por parte del gobierno federal con respecto a las innovaciones técnicas introducidas por el PDL.
4. Problemas con ciertos hábitos y rutinas fijas por parte del Cuerpo de Policía, tales como permiso de tres días por turno trabajado.
5. Dificultades en la puesta en marcha de los nuevos procedimientos digitales y las nuevas herramientas empleadas por el PDL, debido a problemas de adaptación, comúnmente encontrados cuando se pasa a nuevos sistemas tecnológicos en un entorno burocrático.

6. Inexistencia de una ley que defina y establezca claramente la función de cada institución (Fuerzas Armadas, Cuerpo de Policía y el Fiscal General del Estado), asegurando la movilización de los recursos a medio plazo para alcanzar los objetivos del PDL, y así prevenir una recaída en el mantenimiento de las instalaciones, y de los equipos y sistemas informáticos, a la vez que se formaliza y normaliza el funcionamiento del personal no policial, crucial para el correcto funcionamiento de las comisarías.

El primer problema fue resuelto mediante el desarrollo de los sistemas de información necesarios para el PDL con la ayuda de los asesores COPPE/UFRJ y de compañías privadas (Acker y Eduweb). Las reticencias de ciertos segmentos de la policía y de ciertos organismos federales están todavía presentes, aunque muchas de ellas ya se han visto disminuidas. Estas resistencias al nuevo programa se explican por motivos políticos y, por lo tanto, llevará tiempo lograr eliminarlas. Por su parte, la evolución en los hábitos de conducta enraizados en el tiempo de los agentes más veteranos ha sido modesta, y persisten en su lucha por los antiguos turnos y rutina de trabajo. Algunos de estos problemas de adaptación y el proyecto de ley del Cuerpo de Policía están puestos en manos de asesores externos que aportan su ayuda para resolver este conflicto.

LECCIONES APRENDIDAS

Establecimiento de prioridades:

El viejo discurso de los agentes de policía de que no podían llevar a cabo su trabajo de manera eficaz debido a la falta de instalaciones adecuadas, armas nuevas y vehículos renovados, etc., en verdad encierra la idea de que han tenido que adaptarse a la nueva situación a la fuerza, ya que el PDL sí ha avanzado en materia de renovación de las instalaciones y equipos disponibles.

La primera lección aprendida es que la policía no tenía la costumbre de revisar de manera crítica sus propias prácticas, por ejemplo, comprendiendo sus propios problemas y fallos, y discutiendo y poniendo en marcha posibles soluciones. Debido a que no había un lenguaje normalizado,



ni normas de conducta o informaciones transparentes, cada agente intentaba esconder sus propios fallos para así no mostrarse débil ante los compañeros. El PDL ha conseguido aclarar ciertas cuestiones y ha puesto en evidencia muchas realidades. Una de ellas es la falta de formación de la autoridad policial para dirigir y administrar. Aunque con buena formación legal y en ocasiones preparados para abrir fuego, muchos jefes de policía no están familiarizados con las tareas de planificación, presupuestos, logística, costes, programación y ejecución con criterio bajo previa evaluación. Finalmente, el PDL ha aprendido que a pesar de sus buenas intenciones y de las fuertes inversiones empleadas para promover una acción colectiva, todavía hay puntos donde se debe ser críticos con el Programa. Por ejemplo, la gran cantidad de dinero gastado en el personal para formar en las nuevas tecnologías a los agentes de policía, así como las becas de 220 de dólares EEUU al mes pagadas a los agentes, no han alcanzado los resultados esperados. Evidentemente, ha habido avances en la formación y educación de la policía, gracias al esfuerzo realizado, pero las mejoras en productividad y en la calidad de las investigaciones no han alcanzado todas las expectativas como para ser consideradas satisfactorias.

Destaca en el ámbito de la **sostenibilidad** de la buena práctica, las actividades y funciones del PDL se financiaron en primera instancia con los fondos del Estado de Río de Janeiro, exceptuando la cantidad de 4.3 millones de dólares EEUU, proveniente de un préstamo aún mayor, que previamente se había concedido al Gobierno de Estado por el BID, préstamo que en la actualidad está siendo pagado regularmente por el prestatario (Acuerdo de Préstamo número 1037-OC-BR firmado el 22 de Julio de 1999), y una aportación por parte del gobierno central de Brasil (9 millones de dólares EEUU) para la reforma de la policía técnica. La Oficina del Fiscal General del Estado y el Tribunal de Justicia son unos aliados de gran utilidad para el PDL, ya que han sabido amoldarse al nuevo modelo de servicios y trabajo conjunto con *Delegacias Legais*. La función constitucional de la Oficina del Fiscal General de cuidar por el buen funcionamiento del Cuerpo de Policía se ha tornado mucho más fácil. Las excelentes relaciones alcanzadas con las entidades financieras y crediticias en el intercambio de información acerca de la pérdida o falsificación de documentos personales y sobre las direcciones donde localizar a los sospechosos en las investigaciones policiales a su vez refuerza el concepto institucional del PDL. Esto se ve reflejado también en las solicitudes de los alcaldes de ciudades periféricas que aún tienen que transformar sus comisarías convencionales en Delegacia Legal.

Según se ha obtenido, a partir de un sondeo de opinión, los usuarios de Delegacia Legal admiten que han recibido una buena atención por parte del Programa y creen que esos estándares de servicio y de calidad deberían ser puestos en funcionamiento también en otras agencias de gobierno. Esto otorga al PDL cierto apoyo a corto plazo. El conocimiento a nivel internacional del PDL como la mejor manera de llevar a cabo este servicio público es de extraordinaria importancia si se quiere asegurar su sostenibilidad en el medio y largo plazo.

Tal y como se ha señalado, respecto a la **política o legislación relacionada**, el PDL está respaldado por la Política de Seguridad Pública Integrada y está gobernado bajo un decreto ejecutivo alcanzado por el Gobernador del Estado *Decreto 25.599 y 34.284/2003*, el cual se extiende hasta el ámbito del PDL para incluir las instalaciones custodiadas y a la policía técnica. Desafortunadamente, la Política Federal de Seguridad Pública sólo respalda la política de estado con respecto a los proyectos de la policía técnica. La inexistencia de una ley orgánica para el Cuerpo de Policía se resolverá en el presente año.

El PDL no contaba con la experiencia previa de un modelo práctico llevado a cabo anteriormente, pues hasta el momento no se había planeado ni puesto en marcha algo similar o **transferible**. Posteriormente se descubrió que algunos programas similares habían sido puestos en práctica en India y Rusia. La experiencia del PDL está totalmente abierta a cualquier agencia pública interesada en programas de renovación del cuerpo de policía y solicitudes electrónicas por parte de cualquier gobierno.

RESULTADOS ALCANZADOS

En total existen 142 zonas y 32 comisarías especiales repartidas a lo largo de todo el Estado de Río, de las cuales 87 ya han pasado a ser *Delagacias Legais*. Esta cifra debería aumentar hasta los 102 al final de este año, todas ellas funcionando:

1. Con plena adopción de las TIC en el curso del trabajo; con instalaciones diseñadas y construidas para asegurar la adecuación y la dignidad de los agentes de policía y sus usuarios, sin las celdas inhumanas que hacían a los detenidos, muchas de ellas todavía presentes en algunas comisarías convencionales, aunque con la intención de ser eliminadas antes de terminar el año 2006.

2. 7.000 presos en espera de juicio han sido trasladados a 12 instalaciones de guardia construidas bajo el mando del PDL, aunque todavía quedan unos 4.913 presos en un entorno hostil y vejatorio, hasta que las otras ocho nuevas instalaciones sean construidas.

3. Formación a diferentes escalas para casi todos los miembros de las fuerzas policiales (aproximadamente unos 10.500 agentes), en particular en lo que se refiere al procesamiento de información (8.000 agentes formados).

4. Se contrató y se formó a unos 900 ciudadanos como personal técnico con el objetivo de liberar de tareas administrativas a unos 2.000 agentes de policía, para así desempeñar su función en tareas de investigación.

5. Interconexión con la policía técnica, bajo el mando del PDL, incluyendo la renovación de los equipos e instalaciones y la informatización del trabajo.

6. Expansión de la red a diferentes bases de datos, interconectadas con la oficina de *Delagacias Legais*, el Fiscal General del Estado, el sistema de prisiones, el Tribunal de Justicia, y en menor medida, con las Fuerzas Armadas y con el Departamento Técnico de Policía.

7. Publicación de las estadísticas delictivas de forma regular, revisadas por varias ONG y puestas en conocimiento de los medios de comunicación, asegurando de este modo una total transparencia.

El Fiscal General del Estado y los jueces son sabedores de las mejoras en la calidad de la investigación, así como del incremento en la eficacia de las investigaciones llevadas a cabo en las comisarías. Numerosos sondeos de opinión muestran la satisfacción, por parte de los usuarios, en lo que respecta al trato recibido por parte del personal de *Delagacias Legais*. Este hecho es particularmente visible en el caso de las mujeres en busca de ayuda, ya que las nuevas oficinas DEAM, dirigidas por mujeres agentes de policía, hacen que se sientan más cómodas en el uso de las instalaciones destinadas a sus necesidades: sanitarios femeninos, celdas individuales para mujeres, ayuda y atención psicológica, etc. Aún no se ha registrado en las nuevas comisarías la información concerniente al servicio de las personas mayores, niños y adolescentes.

XXXXXXXXXXXX



Local para Global

Uma série da Altus Global Alliance

Nº 1, abril de 2004

Abrindo a delegacia:

cinco maneiras práticas de melhorar o atendimento e reduzir as oportunidades de corrupção em qualquer delegacia de polícia

Este relatório descreve como três instituições policiais, em três continentes diferentes, agindo de modo independente mas seguindo o mesmo caminho, conseguiram oferecer um melhor atendimento às vítimas de crimes comuns e, dessa forma, começaram a reduzir a desconfiança que compromete as relações entre a polícia e a comunidade em boa parte do mundo. No estado brasileiro do Rio de Janeiro, na cidade russa de Nizhny Novgorod e no estado do Punjab, na Índia, reformas similares no projeto e na operação das delegacias de polícia melhoraram nitidamente a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e reduziram as oportunidades de corrupção menor. Em nenhum desses locais as reformas estão prontas; ainda resta muito a fazer, mas as etapas práticas que essas instituições de segurança pública seguiram podem ser adaptadas e adotadas pelos responsáveis pelas delegacias de qualquer parte do mundo.*

Introdução: evolução frente à desesperança

Não importa como são organizados os serviços de polícia dos diferentes países, a maioria das pessoas no mundo inteiro enfrenta os mesmos obstáculos quando vai a uma delegacia para denunciar um crime.

*Este relatório é baseado em três estudos independentes sobre reformas em delegacias de polícia no Brasil, na Rússia e na Índia conduzidos por organizações de pesquisa desses países. As organizações são integrantes da Altus Global Alliance. Para obter mais informações sobre a Altus, seus integrantes e suas obras, visite www.altus.org.

Primeiro, existe a dificuldade para entrar na delegacia propriamente dita. Ao se aproximar de uma delegacia de polícia na Índia, o cidadão encontra, primeiro, um sentinela armado: um policial que aparentemente protege o edifício contra algum ataque inespecífico. Infelizmente, as vítimas que desejam informar um crime podem se ver barradas e interrogadas sobre quem desejam ver. Em alguns casos, a permissão para entrar fica a cargo desse policial.

Segundo, a polícia pode recusar-se a registrar o crime que é denunciado. Na Rússia, o “agente em serviço”, sentado atrás de um espelho de observação, pode não aceitar um depoimento porque está escrito no formulário incorreto, porque o denunciante não tem os documentos necessários, ou por qualquer outra de um sem número de objeções secundárias. Muitas vezes as vítimas saem frustradas e sem intenção de voltar.

Terceiro, a polícia pode abandonar o caso abruptamente e sem informar a vítima. Em troca de suborno por parte do acusado ou de sua família, o delegado de uma delegacia da polícia civil do Brasil pode não só libertar o suspeito, como também alterar os arquivos do caso para que o indivíduo seja posteriormente absolvido. As vítimas de crimes só ficam sabendo dessas solturas quando vêem o acusado na rua.

Nesses três momentos, as vítimas freqüentemente são tratadas de maneira rude ou insultuoso – condutas que podem provocar mais danos do que inicialmente se pode supor, porque minam o relacionamento fundamental entre os cidadãos e a polícia. Na mente de muitas pessoas comuns, esse tipo de tratamento de má qualidade confirma a imagem que têm da polícia como arrogante, rude e intimidante, às vezes de modo violento — especialmente quando o tratamento inadequado que lhes é dispensado se dá em um contexto onde os relatos de violência e corrupção policial são comuns.¹ Para as pessoas que têm impressões mais favoráveis, o tratamento inadequado que recebem pessoalmente piora drasticamente seu conceito geral sobre a polícia.

Pesquisadores e os que querem reformar a polícia e que estudam essa instituição freqüentemente argumentam que esse tratamento inadequado em situações comuns é produto de grandes problemas estruturais dentro da própria segurança pública, como os baixos salários dos policiais e a pressão sobre os delegados para reduzir o número de ocorrências registradas. Como a política que rege os níveis de remuneração e as metas de desempenho são definidas por servidores públicos mais velhos, os que desejam reformas muitas vezes perdem a esperança ao considerar quão pouco os próprios chefes das delegacias locais podem fazer para melhorar a situação.

Face a essa desesperança, dirigentes eleitos, locais e do estado, e autoridades da polícia mostraram que, apesar de tudo, o serviço prestado por essa instituição pode ser significativamente melhorado. Na cidade de Nizhny Novgorod, na Rússia, e nos

estados do Rio de Janeiro, Brasil, e do Punjab, na Índia, os policiais aparentemente removeram substancialmente esses três obstáculos do serviço público graças a um processo similar de reforma das delegacias. Hoje, os cidadãos que desejam informar um crime, cada vez mais constataam que podem entrar com facilidade nessas delegacias reformadas, que suas denúncias são aceitas com maior frequência e que de modo geral são informados sobre o andamento de seus casos. Além disso, quase sempre são tratados com educação e respeito.

O que aconteceu nessas delegacias?

Nitidamente, as modificações introduzidas nesses três países distintos seguiram um padrão semelhante:

1. O governo remanejou o espaço da delegacia, parcial ou totalmente, para criar um ambiente físico mais acolhedor para o público e no qual as vítimas de crimes e outras pessoas podem ficar mais à vontade.
2. Pessoal especializado foi recrutado de fontes não convencionais para receber essas pessoas e tomar seu depoimento inicial.
3. Os idealizadores das reformas introduziram tecnologias de informação que possibilitam que os crimes sejam registrados, desde o início, em bases de dados eletrônicas que não podem ser apagadas por agentes individuais.
4. Os idealizadores das reformas estabeleceram a prática de informar, à vítima, o nome de uma pessoa da delegacia que será responsável pela continuidade da comunicação com ela.
5. Os policiais trabalharam em parceria com centros de universidades ou organizações não governamentais locais para implementar as quatro etapas mencionadas acima.

Nas três jurisdições, as reformas têm produzido resultados e estão se disseminando rapidamente. Em Nizhny Novgorod, a reforma da primeira delegacia reduziu os altos níveis de insatisfação da população que recorria aos seus serviços e melhorou a qualidade dos depoimentos registrados encaminhados para os investigadores. O projeto logo se expandiu para duas outras delegacias da cidade que, desde então, têm alcançado melhorias comparáveis. Da mesma forma, o diretor-geral de polícia do Punjab abriu 13 delegacias de polícia reformadas e tem planos para ter uma em cada um dos 23 distritos policiais do estado até o final de 2004. O mesmo movimento vem sendo observado no estado do Rio de Janeiro onde, apesar de várias mudanças nas lideranças políticas, o governo estadual continua a implementar um novo projeto, introduzido pela primeira vez em 1999, nas delegacias da polícia civil. Hoje, 71 das 159 delegacias de polícia do estado foram reformadas.

Primeiro Contato: modificação do atendimento nas delegacias de polícia de Nizhny Novgorod

Em boa parte da Rússia, nem a população, nem a polícia, têm muita vontade de registrar crimes, embora por motivos diferentes. Os cidadãos prudentes geralmente evitam a polícia o máximo que podem e, por isso, relutam em se aproximar dos policiais, mesmo que seja para denunciar um crime. Quanto à polícia, como as carreiras dos comandantes sempre dependeram, em parte, de sua capacidade de reduzir as estatísticas oficiais de criminalidade, há grande interesse em reduzir o número de delitos registrados.

Conseqüentemente, os poucos indivíduos que chegam a ir até uma delegacia geralmente o fazem com relutância, e muitos rapidamente sentem-se intimidados por agentes em serviço que parecem se valer de qualquer desculpa para recusar o depoimento sobre o crime.

Um antigo oficial da polícia, Vladimir Semenovich Ovchinskii, descreveu esses problemas e outros que impedem o registro preciso dos crimes em um relatório de 2001 elaborado para a Fundação INDEM.² Ovchinskii e seus colegas solicitavam a criação de um sistema de registro de ocorrências resistente à corrupção, que restaurasse a integridade do processo e das estatísticas resultantes.

Em 2002, o Centro de Assistência Jurídica da Fundação INDEM começou a trabalhar com a polícia da cidade de Nizhny Novgorod para criar um sistema exatamente assim. O projeto de demonstração resultante, Primeiro Contato, tem como objetivos: melhorar a experiência de denúncia de crimes; assegurar um registro mais preciso dos crimes; e reunir informações sobre crimes de modos que ajudem os investigadores a esclarecê-los e com maior agilidade.

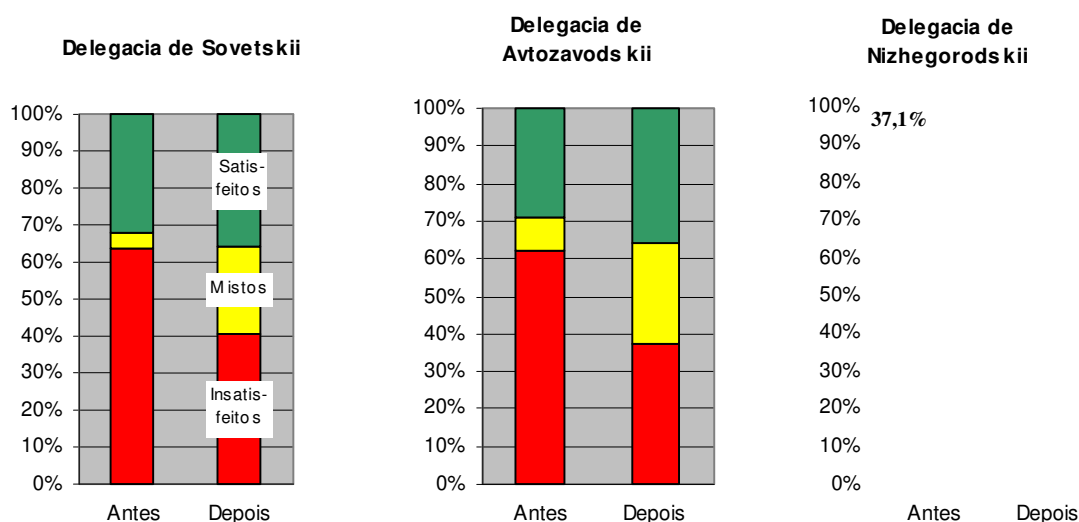
O Primeiro Contato foi implementado inicialmente na delegacia do distrito de Sovetskii em Nizhny Novgorod, em outubro de 2002. O delegado reformou o privilegiado espaço próximo ao corredor do oficial em serviço para criar o Centro de Assistência Jurídica, um ambiente pequeno, mas confortável, onde as vítimas podem expressar suas queixas. Ao invés de falar primeiro com o oficial em serviço, o cidadão é recebido por um estudante de direito ou cadete da polícia que usa seu tempo fora de sala de aula para aprender mais com a prática. O estudante ou cadete oferece chá e escuta pacientemente enquanto a vítima descreve o que aconteceu, ajudando-a a destacar os fatos que serão necessários para o depoimento formal.

Quando os fatos ficam claros, o estudante ajuda a vítima a redigir o depoimento formal ou — quando o problema não é estritamente criminal — a encaminha para outras fontes de assistência. O estudante registra a visita em uma base de dados informatizada desenvolvida para o Primeiro Contato, criando um registro da queixa que não pode ser acessado por qualquer agente individual. Por fim, o estudante voluntário recomenda à vítima que mantenha contato durante a evolução do caso, e que telefone para a delegacia ou venha pessoalmente para obter informações ou assistência.

Os resultados no distrito de Sovetskii foram dramáticos. Pesquisadores do Centro de Assistência Jurídica entrevistaram as pessoas que se dirigiam à delegacia nos meses anteriores e posteriores à implementação do Primeiro Contato. Eles constataram que, antes da implementação do programa, quase dois terços (64%) da clientela estavam insatisfeitos com o atendimento e os serviços recebidos, mas essa proporção caiu imediatamente para menos da metade (41%) após as reformas. O programa foi expandido para mais duas delegacias de polícia em junho de 2003, e os pesquisadores mais uma vez documentaram uma redução substancial da proporção de pessoas insatisfeitas (veja a Figura 1 na próxima página).³

Mas, além da maior aprovação por parte da população, as reformas trouxeram outros benefícios evidentes para a polícia. Os estudantes voluntários aliviam as pressões sobre o agente em serviço, e os investigadores de fato estão se beneficiando da qualidade substancialmente melhor dos depoimentos sobre crimes.

Figura 1. Pessoas satisfeitas com os serviços prestados pelas delegacias de polícia antes da implementação do Primeiro Contato



Da mesma importância, as reformas na delegacia também estão associadas a melhoras dramáticas no registro formal dos crimes. Em termos nacionais, a polícia da Rússia tem procurado melhorar o registro das ocorrências, reconhecendo que as estatísticas criminais não refletiam a realidade. Como parte do Primeiro Contato, os pesquisadores do Centro de Assistência Jurídica coletaram dados referentes ao registro de ocorrências de cada mês, e avaliaram as mudanças comparando esses dados com o número de ocorrências registradas nos mesmos meses do ano anterior.

Nos meses anteriores à introdução do Primeiro Contato na delegacia de Sovetskii, o número de ocorrências registradas vinha caindo em relação ao ano anterior, mas essa tendência se inverteu imediatamente com a implementação das reformas. Nos últimos dois meses de 2002, após o início do Primeiro Contato, o total de crimes registrados era 40 por cento superior ao dos mesmos meses de 2001. Um aumento similar no número de crimes registrados foi observado durante o Primeiro Contato nas delegacias dos distritos de Avtozavodskii e de Nizhegorodskii, em junho de 2003 (veja a Figura 2, na próxima página).

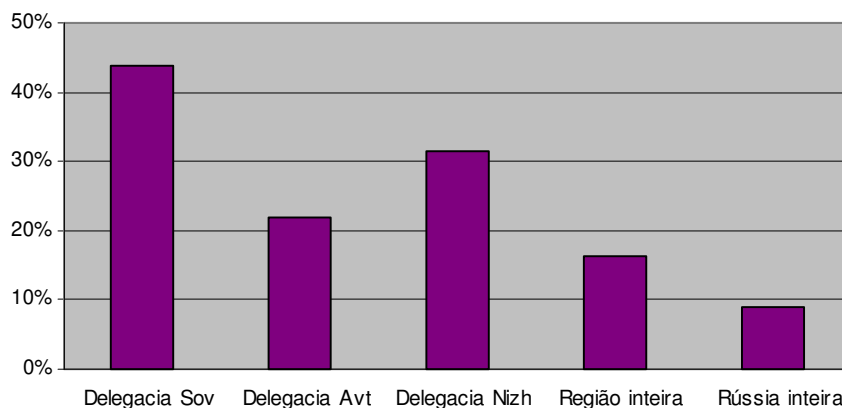
Figura 2. Mudanças no número de crimes registrados antes e depois da implementação do Primeiro Contato, em relação ao ano anterior



- Cada CRPC é registrado como uma entidade jurídica sob a Lei das Sociedades, o

Normalmente, um aumento dessa dimensão no número de crimes registrados pode ser encarado como um problema político, mas o esforço nacional para tornar o processo de registro mais autêntico e confiável tem uma participação aqui. Na verdade, os procedimentos nacionais de registro mudaram em 1º de janeiro de 2003, para estimular a polícia a registrar mais crimes — particularmente os de gravidade média e baixa. Graças aos novos procedimentos, um salto no número de crimes registrados em 2003 era esperado, mesmo sem as reformas. Porém, essas três delegacias de polícia apresentaram aumentos significativamente maiores do que os observados em outras delegacias na mesma região, e muito maiores do que a média observada nas delegacias da Rússia como um todo (veja a Figura 3).

Figura 3 Mudança no número de crimes registrados em 2003



A continuidade das pesquisas revelará a extensão em que os novos projetos e procedimentos das delegacias de polícia contribuem para um número maior de investigações bem-sucedidas e produzem níveis mais altos de segurança pública, mas as reformas já melhoraram significativamente a satisfação do público e a integridade das estatísticas criminais.

Centros de Recursos da Polícia Comunitária: modificação das práticas das delegacias de polícia do Punjab

Mesmo antes de entrar em um dos novos Centros de Recursos da Polícia Comunitária (CRPC), no terreno da delegacia de polícia de Kapurthala, Punjab, o contraste com uma vista a uma delegacia tradicional da Índia é evidente. Não há um policial de sentinela na entrada. Nenhum policial está lá, portando um rifle e controlando quem pode e quem não pode entrar na delegacia. Mais dramático ainda, ninguém usa uniforme. O pessoal que trabalha no Centro é composto de policiais e agentes da polícia que trabalham lado a lado

com voluntários da comunidade, mas todos usam trajes civis: uma decisão cujo objetivo é oferecer aos moradores locais que se dirigem à delegacia um ambiente onde se sintam mais à vontade.

As pessoas recorrem ao Centro de Recursos da Polícia Comunitária em Kapurthala para denunciar crimes, solicitar documentos para viagem e mesmo para pedir assistência jurídica. Este é um dos 13 CRPCs criados pela Polícia do Punjab em 2003. O diretor-geral da polícia, A.A. Siddiqui, explica:

Os CRPCs ainda têm um longo caminho pela frente para fazer com que tanto a polícia quanto a comunidade tenham consciência de seus direitos e responsabilidades, e resultarão em uma maior responsividade e prestação de contas por parte da polícia. Os CRPCs vão ajudar a corrigir injustiças; funcionarão como um local central para propostas voltadas para a comunidade, como combate à violência doméstica, abuso de substância, assistência jurídica, etc.; atuarão como central de informações; prestarão serviços em um só lugar; servirão de centro de apoio a vítimas, com linhas diretas para vítimas e mulheres.⁴

Como resultado da iniciativa do diretor-geral e do apoio fundamental do ministro-chefe do estado do Punjab, Amarinder Singh, o policiamento comunitário tornou-se o princípio organizador da maior parte da reforma da polícia do estado. Ao contrário dos projetos de policiamento comunitário organizado por policiais e outros agentes individualmente, e que desapareceram quando essas pessoas foram transferidas ou se cansaram do projeto, os CRPCs constituem uma reforma institucional. Além de estar instalados em novos edifícios construídos especificamente para essa finalidade no terreno das delegacias de polícia existentes, os CRPCs contam com pessoal e estruturação legal que visam garantir sua estabilidade institucional:

- Os CRPCs têm sua própria linha no orçamento do estado, o que lhes confere reconhecimento formal e maior estabilidade financeira, e uma ordem do governo estabelece requisitos e padrões claros para todos esses centros.

que lhes permite receber doações em seu próprio nome, além de fundos provenientes do orçamento da polícia. A administração dos centros fica a cargo de voluntários civis e da polícia, como parceiros de mesmo nível.

- A Academia de Polícia do Punjab, em Phillaur, e o Instituto de Desenvolvimento e Comunicação, em Chandigarh, oferecem cursos especiais para o pessoal selecionado para administrar os CPRCs.

Ao explicar a necessidade de CRPCs, a polícia reconheceu que o público se sentia “alienado da polícia”.⁵ Queixas quanto à inacessibilidade dos policiais eram comuns e muitas pessoas

- Cada CRPC é registrado como uma entidade jurídica sob a Lei das Sociedades, o se lembravam bem do papel da polícia durante as atividades antiterroristas da década de 1980. A profunda desconfiança entre a comunidade e a polícia foi documentada em uma pesquisa conduzida em 1999 pelo Instituto de Desenvolvimento e Comunicação, que constatou o seguinte: a grande maioria dos crimes não é denunciada; as mulheres estão particularmente insatisfeitas com o tratamento de seus casos pela polícia (87% das mulheres entrevistadas expressaram insatisfação); e a maioria dos policiais (60%) acredita que o público não colabora com a polícia.⁶

Embora as pesquisas formais sobre o impacto do CRPC ainda estejam no início, os voluntários civis informam que os cidadãos comuns mostram-se muito mais dispostos a levar seus problemas e queixas aos CRPCs do que às delegacias de polícia tradicionais. Na verdade, a utilização dos CRPCs parece ser particularmente alta entre as mulheres, cujas queixas de violência doméstica são tratadas com respeito e profissionalismo. De fato, as denúncias de violência doméstica triplicaram desde a abertura dos CRPCs.

Os CRPCs também são experimentos de introdução de tecnologia. A informatização aqui, e nas outras delegacias reformadas descritas neste artigo, é um instrumento para reduzir a corrupção, ou pelo menos para diminuir as oportunidades de “perder” um arquivo em troca de suborno. De fato, os policiais que registram as denúncias de crimes fazem isso na presença do denunciante, usando um formulário online para o registro da ocorrência. E a informatização está sendo usada internamente para acompanhar o andamento das investigações e também para fornecer informações para o público, pessoalmente ou via Internet.

Embora os CRPCs tenham melhorado os serviços da polícia na delegacia, ainda há muito a fazer para que esses centros cumpram o que pretendem. Uma avaliação preliminar dos CRPCs, conduzida pelo Instituto de Desenvolvimento e Comunicação, indica que a divisão do poder com a população civil ainda se encontra em seus estágios iniciais; algumas formas de viés de gênero persistem, apesar das seções especiais para mulheres nesses centros; e os centros estão atingindo as classes médias baixas, mas não as camadas menos privilegiadas. Pramod Kumar, responsável pela pesquisa, espera que a expansão da participação seja gradual, começando por atrair um conjunto mais diversificado de mulheres para os CRPCs, para receber assistência e para atuar como voluntárias, e depois envolver as castas mais baixas e os migrantes.

Delegacia Legal: modificação das práticas das delegacias de polícia do Rio de Janeiro.

A imagem pública da polícia no Brasil é dominada pela polícia militar que patrulha as ruas usando uniforme e geralmente é equipada com veículos blindados e armas pesadas. Entretanto, é para a polícia civil que a população informa os crimes. A polícia civil é responsável pela investigação dos crimes registrados e pela coleta de evidências contra os acusados, inclusive os que foram presos pela polícia militar. E, proporcionalmente, a polícia civil é responsável pelo maior número de queixas do público nos estados onde as Ouvidorias de Polícia foram criadas, inclusive no estado do Rio de Janeiro.⁷

A polícia civil opera 159 delegacias no estado do Rio de Janeiro. Nessas delegacias, as pessoas informam crimes e, tradicionalmente, também nelas ficam detidos os indivíduos presos pelas polícias civil ou militar. De fato, as delegacias antigas continuam a funcionar como cadeias nas quais os presos podem cumprir a pena inteira.

Em 1999, o governador do estado deu início a um programa de reforma dos edifícios das delegacias, seguindo princípios de projeto totalmente novos. As paredes frontais das novas delegacias são de vidro, permitindo que o público veja o interior com facilidade. As novas delegacias têm um projeto de espaço aberto, para que as interações entre a polícia e o público possam ser vistas com facilidade, reduzindo as oportunidades de corrupção ou violência por parte dos policiais. As novas delegacias também contam com redes de computadores locais e regionais, e assim os crimes são registrados em uma base de dados cujas informações não podem ser apagadas por um policial sozinho.

Essas delegacias também contam com pessoal de uma nova categoria. Quando as pessoas entram em uma nova delegacia para denunciar um crime ou procurar ajuda, são recebidas não pela polícia, e sim por um jovem civil, geralmente um estudante universitário que trabalha algumas horas por semana. Esses recepcionistas profissionais são solícitos e solidários, e encaminham as pessoas para a parte da delegacia apropriada ou para outra repartição pública quando necessário. Além disso, as novas delegacias têm espaço somente para alguns detentos, o que exige que a polícia os transfira para as autoridades penais poucas horas após a prisão — uma mudança que beneficia tanto vítimas quanto acusados.

Em alguns casos, as reformas das delegacias foram integradas a uma reforma paralela: a introdução de delegacias especiais para a mulher. A criação das delegacias da mulher antecedeu o redesenho das delegacias da polícia civil em mais de uma década, mas as delegacias da mulher originais freqüentemente foram dilapidadas. Embora o governo do estado e a polícia civil estejam tentando melhorar os serviços prestados a todas as vítimas e estimulando a denúncia de todos os crimes, foram persuadidos a dedicar atenção especial para a superação da relutância das mulheres em procurar a ajuda da polícia. Dedicando algumas das delegacias reformadas ao atendimento de mulheres, o espaço físico acolhedor, a recepção profissional e a informatização contribuem, todos, para uma maior disposição das mulheres em procurar a assistência da polícia quando precisam. Os policiais civis dizem que os índices de denúncias de crimes nas delegacias da mulher, e em geral, melhoraram muito nas delegacias reformadas.

Conclusão: uma abordagem flexível e efetiva à reforma

As reformas descritas neste relatório ainda não estão prontas. Em um Centro de Recursos da Polícia Comunitária no Punjab, por exemplo, ainda pode ser vista uma fila de pessoas na porta do escritório do comandante da polícia, todas prontas a pagar algum valor para poder falar diretamente com ele, enquanto o novo centro permanece relativamente vazio. Em Nizhny Novgorod, as delegacias reformadas ainda são anomalias, enquanto as demais permanecem inalteradas. Quanto às novas delegacias do Rio de Janeiro, as reformas físicas são lentas e caras, e mesmo o aumento de denúncias de crimes não melhoram necessariamente a capacidade de esclarecimento dos crimes e de condução dos criminosos à justiça.

Mesmo assim, para centenas de vítimas de crimes, as práticas das delegacias reformadas têm tido efeitos positivos a cada dia, rompendo a desesperança decorrente da crença de que é impossível realizar reformas significativas da polícia. Fato também promissor, o grupo diversificado de experiências produziu um conjunto de cinco abordagens – mais flexíveis do que prescritivas – específicas, práticas e relevantes em termos globais para reformas de delegacias de polícia.

O **redesenho do espaço físico** varia da criação de um ambiente mais atraente nas delegacias russas à construção de edifícios totalmente novos na Índia e no Brasil. E na Índia, esses edifícios funcionam ao lado das delegacias dos distritos, ao passo que no Brasil as novas delegacias substituem as tradicionais.

O **novo pessoal** recrutado para receber a clientela também é diferente em cada país. Na Rússia, as vítimas de crimes são recepcionadas por cadetes da polícia e por estudantes de direito. No Brasil, são recebidas por estudantes universitários dos cursos de direito, psicologia ou de assistência social. Na Índia, quem as recebe são voluntários da comunidade local e policiais em trajes civis.

A **informatização** atende a objetivos comuns e específicos. Nos três países, são usados bancos de dados eletrônicos para evitar a remoção de casos por agentes corruptos, e também para detectar padrões comuns nos delitos. Na Índia, o mesmo programa de computador também ajuda a polícia a acompanhar a evolução das investigações e permite que a população envie perguntas e queixas à polícia pela Internet.

As novas rotinas das delegacias dos três países incluem a **comunicação contínua com as vítimas dos crimes**. As três reformas de delegacias desenvolveram uma abordagem característica de serviços à clientela para o trabalho da polícia, que envolve a disponibilidade no momento em que alguém aparece para denunciar um crime e, em geral, depois, se eventualmente a vítima precisar de mais informações ou de apoio emocional.

Por fim, as três reformas baseiam-se em uma **parceria sólida entre chefes de polícia e organizações não governamentais ou centros de universidades**. Na Rússia, o Primeiro Contato representa uma parceria de três vias que une a polícia, os Centros de Assistência Jurídica do INDEM e o Fundo Aberto da Região de Nizhny Novgorod. Essas duas organizações não governamentais trabalharam com a polícia em um projeto anterior, voltado para a agilização das investigações de casos criminais, que estabeleceu a base de confiança sobre a qual foi possível criar o Primeiro Contato.

Na Índia, o Instituto de Desenvolvimento e Comunicação (IDC) vem trabalhando com a polícia do Punjab há muitos anos. Os Centros de Recursos da Polícia Comunitária foram concebidos e planejados pelo diretor-geral da polícia em uma parceria muito próxima com o diretor do IDC. Por fim, no Brasil, as novas delegacias da polícia civil e as delegacias da mulher foram inovações principalmente da polícia civil, mas ambas envolveram consultas a organizações da sociedade civil, universidades e especialistas que criaram o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania.

Essas cinco formas práticas de melhorar os serviços e reduzir as oportunidades de corrupção podem e devem ser adaptadas às circunstâncias locais de outros países. Como mostram esses exemplos, o espaço em si, o pessoal, a tecnologia, o tom do serviço ao cliente e a parceria com ONGs pode variar de um lugar para outro, mas os cinco elementos parecem produzir resultados expressivos sob praticamente todas as formas. E, o mais importante, as melhorias nas práticas diárias da polícia criam a esperança, no público e na própria polícia, de que o relacionamento em geral ruim entre a comunidade e a polícia pode gradualmente melhorar por meio de reformas práticas que reflitam uma abordagem democrática à segurança pública e à redução da criminalidade.

¹ No estado do Rio de Janeiro, por exemplo, a Polícia Militar de modo geral é conhecida por seu alto índice de conduta violenta, tendo matado 1195 pessoas no ano de 2003.

² V. Ovchinskii, K. Goryainov e K. Kondratuuk, *Melhorando as Relações entre Polícia e Comunidade na Rússia: Acesso à Justiça e o Sistema de Detecção e Registro de Crimes* (Moscou: Centro de Assistência Jurídica/Fundação INDEM, 2001).

³ Os resultados do Primeiro Contato são apresentados em *Relações Melhores entre Cidadãos e Polícia: Os Resultados do Experimento Primeiro Contato*, editado por K. Goryainov (Moscou: Centro de Assistência Jurídica/Fundação INDEM, 2004).

⁴ Depoimento do diretor-geral de polícia, Polícia do Punjab,

<http://www.punjabpolice.org/message/index.html>.

⁵ Sanjeev Gupta, inspetor-geral de polícia, Punjab, “Introdução”, in *Manual para os CRPCs* (Chandigarh: Instituto de Desenvolvimento e Comunicação, 2003), páginas 1-3.

⁶ Pramod Kumar, *Institucionalizando os CPRCs: Um Experimento em Policiamento Comunitário* (Chandigarh: Instituto de Desenvolvimento e Comunicação, 2003), páginas 2-9.

⁷ Julita Lemgruber, *Ouvidorias de Polícia no Brasil: Limites e Possibilidades* (Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, 2003). Essa publicação também encontra-se disponível em inglês, com o título *Civilian Oversight of the Police in Brazil: Limits and Possibilities*. Veja também, Julita Lemgruber et al., *Quem Vigia os Vigias* (Rio de Janeiro, Editora Record, 2003).

Rio tem quatro delegacias entre as dez melhores do Brasil - Pesquisa é feita através da visita de voluntários às unidades policiais

A 23ª DP (Méier) é a melhor delegacia de polícia do país, de acordo com pesquisa realizada pela organização não-governamental Altus Aliança Global, em parceria com o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC) da Universidade Cândido Mendes (UCAM). O ranking da segunda edição da Semana de Visitas a Delegacias de Polícia tem ainda, entre as dez melhores, a 7ª DP (Santa Teresa), na 3ª posição, a 79ª DP (Jurujuba), no 4º lugar, e a 82ª DP (Maricá), na 10ª colocação. A premiação aconteceu nesta quinta-feira (29/11), no auditório da UCAM, no Centro.



Archimedes com os certificados da 23ª DP (Méier): melhor delegacia do Rio e do Brasil

De 22 a 28 de outubro deste ano, 259 voluntários conheceram 160 delegacias brasileiras. No Rio de Janeiro, 40 da região metropolitana receberam a visita dos julgadores. Cada uma foi fiscalizada por um grupo de 5 a 10 cidadãos comuns, usuários dos serviços oferecidos. Eles preencheram um formulário padrão, aplicado em 820 delegacias de 22 países, desenvolvido por pesquisadores para avaliar os quesitos orientação para a comunidade, condições materiais, tratamento igualitário do público, transparência e prestação de contas e condições de detenção. Em 20 questões, foram atribuídas notas de 1 a 5, significando, respectivamente, os conceitos totalmente inadequado, inadequado, adequado, mais do que adequado e excelente. A média nacional foi 48,7 e corresponde ao parâmetro inadequado. Porém, a 23ª DP alcançou 91,8 e está qualificada como excelente.

– Nossa meta era ser a melhor do Rio, mas o espírito de equipe aliado ao cumprimento das determinações da Chefia de Polícia nos levou a este ponto. O atendimento ao público é a prioridade. Entendemos esse objetivo e chegamos a um bom patamar. A maior dificuldade está no efetivo insuficiente, que é superado com muita força de vontade e harmonia junto ao público – explicou o delegado titular Luiz Archimedes, há 10 anos na delegacia do Méier, bairro da Zona Norte carioca.



Segundo o secretário de Estado de Segurança, José Mariano Beltrame, há uma busca constante por melhorias no atendimento à população e nas condições de trabalho do policial. Ele cumprimentou Luiz Archimedes e agradeceu o esforço dos delegados da 7ª DP (Santa Teresa), Marcos Antônio da Silva, da 79ª DP (Jurujuba), Luiz Carlos Sarmet, e da 82ª DP (Maricá), Luiz Carlos Tucher. Mesmo assim, disse não existir motivo para comemoração.

– Devemos usar os bons resultados como exemplo para levar esta excelência a todas as delegacias. O prêmio não é surpresa porque nós buscamos a evolução a cada dia através de diálogo com delegados e comandantes, planejamento a partir dos índices de criminalidade, reuniões com representantes das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) e incentivo à aproximação das forças policiais com os moradores. Estamos atentos às demandas para prestar um bom serviço – analisou Beltrame.

O conceito geral das delegacias fluminenses subiu, em comparação ao número de 2006, quando a média foi de 48,71. Neste ano, aumentou para 52,01 e superou cinco das oito capitais avaliadas. Brasília (DF) liderou com 54,65 e Curitiba (PR) ficou em segundo lugar, alcançando 54,37. Além dessas três cidades, também receberam visitas Fortaleza (CE), Belo Horizonte (MG), Recife (PE), Porto Alegre (RS) e São Paulo (SP).

– A polícia, em geral, está melhorando. Não se pode negar a evolução, mas há muito a ser feito, principalmente, na divulgação dos dados sobre as ocorrências. A pesquisa internacional visa unir polícias e sociedade civil em uma avaliação da qualidade das delegacias. Os delegados, representantes da segurança, estão entendendo a importância da prestação de contas, interna e externamente. Eles são responsáveis pela conduta de seus policiais, pelos custos de sua delegacia e pela satisfação da comunidade atendida – argumentou o presidente da Altus, Chris Stone, patrocinador de estudos realizados por seis fundações, institutos e centros de pesquisa sediados no Brasil, Chile, Nigéria, Índia, Rússia e Estados Unidos.

Acompanharam a cerimônia de entrega dos certificados o secretário Nacional de Segurança Pública, Antônio Carlos Biscaia, o chefe de Polícia Civil, Gilberto Ribeiro, a diretora do CESeC, Julita Lemgruber, e o representante da Altus no Brasil, Nivio Caixeta. (Fonte: Instituto Altus – 10.11.2007)

XXXXXXXXXXXX

O Globo - Caderno Informatica Etc: Projeto Delegacia Legal

Ha poucos meses, precisei registrar uma ocorrencia na Policia e fiquei impressionado com a Delegacia Legal de Copacabana, na Hilario. "Coisa de Primeiro Mundo", pensei com meus botoes, "mas deve ser coisa s6 de Zona Sul, pra ingles ver". Pois bem, enganei-me quanto a segunda parte. Num recente evento da Oracle no Copacabana Palace, na vespera do concurso de Miss Brasil (o que alias nao foi nada mau, dado que as beldades estavam ensaiando no salao adjacente), tive a oportunidade de assistir a brilhante apresenta<ao de Cesar Jose de Campos, Coordenador do Grupo Estrategico do Programa Delegacia Legal.

Ele come<ou descrevendo a dura realidade que encontrou em 1998 nas delegacias do Estado do Rio. Na DP do Leblon, por exemplo, havia 398 presos na carceragem, ou seja, quem conseguiria atender bem ao cidadao sabendo que atras da parede havia um barril de p6lvora prestes a explodir? Com sua forma<ao de administrador, procurou logo estabelecer parcerias com universidades, entrando em contato com a Coppe/UFRJ e o NUSEG/UERJ em busca de um modelo de gestao. O resultado foi um sucesso, ja com 79 Delegacias Legais funcionando a pleno vapor e varias outras em obras, todas ligadas a um unico banco de dados Oracle.

O visual das delegacias foi todo bolado de modo a passar a ideia de conforto, transparencia e confiabilidade. Atraves da certifica<ao de uma das unidades pela norma ISO 9001/v.2000, conseguiu-se implantar um novo modelo de funcionamento das delegacias. Utilizando ferramentas tecnologicas de ponta, foi possivel informatizar a maior parte do trabalho policial, desde a investiga<ao ate a supervisao da equipe. Adeus as maquinas de escrever e aos livros preenchidos a mao, que antes eram 66, e agora sao apenas seis. As informa<oes armazenadas e processadas sao agora mais seguras e confiaveis, gra<as a padroniza<ao dos dados, da terminologia policial e dos procedimentos.

Recursos como geo-referenciamento de ocorrencias, digitaliza<ao de fotografias e de impressoes digitais, scanners, internet, intranet, conexoes em rede e e-learning (ensino a distancia) mudaram radicalmente as entranhas dos sistemas que dao apoio as delegacias. As licita<oes sao agora elaboradas com entrega programada, o que e uma mao na roda na hora de planejar e executar a<oes. Alem disso, a estrutura de sistemas das delegacias e interligada diretamente com Detran, Proderj e Infoseg.

A ado<ao de sistemas informatizados neste projeto da Secretaria de Seguran<a Publica representou a inclusao digital de cerca de nove mil policiais, alem dos dois mil que ja tinham vivencia com computadores, sendo que todos eles sao motivados a se manter atualizados atraves de um bonus mensal de R\$ 500 no contracheque, caso tenham cumprido no minimo 12 horas de treinamento comprovado e avaliado naquele mes. A ferramenta de e-learning se auto-alimenta, absorvendo as perguntas mais comuns e suas respostas, enriquecendo o banco de informa<oes que pode ser acessado pela equipe.

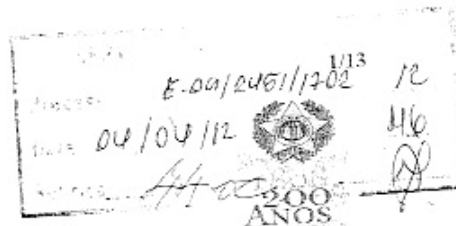
No que tange a seguran<a das informa<oes, os bancos de dados sao devidamente protegidos contra invasoes externas e internas. Vale a pena uma visita ao site da Delegacia Legal, com enfase especial as fotos do antes versus depois.

Matéria do Globo Informática Etc. Carlos Eduardo Teixeira - 25/04/05

XXXXXXXXXXXXXXXXXX



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Secretaria de Estado de Segurança
Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro
Departamento Geral de Tecnologia da Informação e Telecomunicações - DGTIT



CI nº 058/1649/2012 Rio de Janeiro, 12 de abril de 2012.

Do: Diretor do DGTIT.
Ao: Subchefe Administrativo da Polícia Civil.

Ass.: Propriedade intelectual do software denominado
SCO - Sistema de Controle Operacional.

Insigne Subchefe,

Cumprindo sua solicitação verbal, no dia 11/04/2012, segue alguns esclarecimentos acerca da informação anteriormente dada de que o software denominado SCO - Sistema de Controle Operacional - é de propriedade do Estado do Rio de Janeiro.

O Sistema de Controle de Operações é utilizado pelos policiais para confecção de RO's e demais peças de rotinas operacionais numa Delegacia Policial. É responsável pelo registro e controle de todas as ocorrências policiais, desde o documento inicial (RO) até instauração e remessa de inquérito ao M.P ou Justiça (Jecrim).

Aprioristicamente cabe ressaltar que não há no Estado do Rio de Janeiro a prática de registrar e patentear os softwares desenvolvidos por seus servidores.

O SCO - Sistema de Controle Operacional foi criado e desenvolvido por servidores terceirizados do Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal em 1999, em parceria com Delegados de Polícia do Estado do Rio de Janeiro (todos servidores pagos pelo Estado do Rio de Janeiro), com o objetivo de atender as Delegacias de Polícia do Estado do Rio de Janeiro.

O Departamento Geral de Tecnologia da Informação e Telecomunicações (DGTIT), foi criada pelo Decreto nº 41.379 de 30.06.2008 e publicado no D.O em 01/07/2008 - em substituição à antiga Divisão de Informática e Telecomunicação da PCERJ e a TI do GEPLD - Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal.

CI. 05814649 M2
E.001/2451/1202/12

15 de 24/04/12

42

Grande parte desses servidores terceirizados continuam até hoje a trabalhar para o Estado do Rio de Janeiro, contratados atualmente pela Polícia Civil do Rio de Janeiro - DGTIT, dentre eles um dos desenvolvedores do software SCO, o Sr. Geraldo Peixoto.

Apesar de não ter a documentação de propriedade e/ou patente do referido software, a PCERJ possui toda a documentação técnica do software em comento, incluindo código-fonte, dicionário etc.

É notório em todos os órgãos de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, e em muitos do Brasil, a propriedade do referido software pelo Estado do Rio de Janeiro, e como exemplo:

1) através do nosso sistema SCO, somos a única polícia civil do Brasil que cumpriu os requisitos do sistema nacional de bens apreendidos (SNBA), do Conselho Nacional de Justiça - CNJ/STF, migrando os dados de apreensões do SCO para o SNBA;

2) através do SCO, efetuamos a integração com o TJ-RJ e remetemos as infrações de menor potencial ofensivo para os JECrim's virtualmente, com marcação automática de audiência nos JECrim's;

3) somos a única polícia civil do Brasil que cumpriu os requisitos do sistema nacional de drogas, da Polícia Federal, através da migração dos dados do SCO para este sistema;

4) a única polícia civil do Brasil que está participando do projeto PEQUI (perfil químico da droga), também conhecido como DNA da droga, através da migração dos dados do SCO para este sistema;

5) somos a única polícia civil do Brasil que possui o Inquérito Virtual (atualmente em sessenta e quatro delegacias), com o Ministério Público despachando dentro da base de dados da PCERJ, através do sistema SCO;

6) remetemos dados de prisões, armamentos apreendidos, mandados de prisão para abastecer o sistema INFOSEG, do Ministério da Justiça, através do SCO;

7) o próprio TCE-RJ, em recente parecer, quando questionado sobre a atuação do ISP, enalteceu a segurança e qualidade de informações presente no Registro de Ocorrências da Delegacia Legal, dentro do SCO, criado e desenvolvido pela PCERJ;

CI. 05814649142
E-00/2451/202 HE

At. 03/02/12

8) remetamos dados para o Detran e Secretaria de Fazenda, através do SCO, sobre veículos roubados/furtados ou com outros gravames, bem como os dados das recuperações desses veículos.

Cabe também ressaltar que a criação do programa Delegacia Legal (e correlata criação do SCO) teve enorme repercussão na mídia, assim como ganhou prêmios nacionais e internacionais de "best practices" (alguns exemplos no anexo).

Por todo o exposto, entendo ter deixado um pouco mais claro que o software denominado SCO - Sistema de Controle Operacional é de propriedade do Estado do Rio de Janeiro.

Resta esclarecer que o apoio dado por esta Subchefia tem sido de indispensável valia.

Atenciosamente,


André Drumond
Delegado de Polícia - Matrícula 8710170
Diretor Geral do DGTIT

SERVIÇO	_____
Processo	_____
Data	_____
Rubrica	_____

Marcos Sá Corrêa
O piscinão da polícia

Como o piscinão de Ramos, a Delegacia Legal é um sucesso no meio da poluição. Sem tirar nem pôr, é um projeto do antropólogo Luiz Eduardo Soares, demitido pelo governador Garotinho.

O piscinão da polícia
[17.Jan.2002]

Venho de um mergulho no piscinão da segurança pública. Ou seja, a Delegacia Legal. No caso, a 5a DP da rua Gomes Freire, protótipo do novo modelo de delegacias no Rio de Janeiro, que já estendeu seu padrão de portas de vidro, divisórias de fórmica, computadores em todas as mesas e sorrisos em todos os balcões a 44 jurisdições e até julho deve estar funcionando em 121 endereços - ou seja, no estado inteiro.

Para quem ainda não experimentou a novidade, aí vai a notícia: a delegacia legal é mesmo um lugar surpreendente. O carioca que é assaltado na rua, onde continuam em vigor os velhos estatutos da segurança, e entra numa DP reformada deve achar que morreu e chegou ao paraíso. Antes, o cidadão podia ter medo de entrar numa delegacia. Agora, pode ter medo de sair e ver que tudo lá fora continua mais ou menos na mesma.

Mas a mudança externa é uma questão de tempo, segundo o administrador de empresas César Campos, que no governo toca o projeto da Delegacia Legal, comandando três delegados, 15 arquitetos, 20 engenheiros e 40 especialistas em informática. Uma DP risonha, franca e informatizada, Campos explica, muda o comportamento do público e do policial. Ou seja, "põe uma cunha em todo o sistema de segurança. Com o tempo, empurra o resto".

Mudam, para começar, os registros de ocorrência. À medida que a visita ao delegado deixa de intimidar as vítimas, aumenta automaticamente o número de queixas. No Centro do Rio, a Delegacia da Mulher ficava na área portuária, um ponto mal-assombrado. Foi para a praça Tiradentes e à noite até as prostitutas da vizinhança passaram a frequentá-la, nem que seja só para beber água. "Vão porque o ambiente é limpo, o ar-condicionado funciona, o banco da sala de espera é confortável", diz Campos.

Não adianta testar essas promessas na 5a DP, a pioneira, instalada há mais de dois anos num pardieiro que, reformado, ficou irreconhecível. No meio do expediente, o banheiro está limpo e a fila para atendimento parece curta e pacífica. Na parede escancarara-se o telefone da Ouvidoria de Polícia - 3399-1199 - para reclamações. O público entra por uma porta e o preso por outra. A sala de espera tem três telefones públicos, como exige o projeto de toda Delegacia Legal.

"O pedido para usar o telefone era em geral a primeira causa de atrito com o policial. Afinal, quem entra numa delegacia está sempre precisando ligar para alguém", Campos esclarece. A 5a DP já ganhou três prêmios **Qualidade Rio**, disputados com empresas como o banco Santander e a Sadia. No momento, com a ajuda de consultores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, prepara sua candidatura a uma certificação ISO 9000 - que, até onde a vista alcança, nunca se deu a uma delegacia.

Mais que o público, ele acha que a troca de ambiente muda o policial: "Durante décadas, as delegacias dependeram de uma tecnologia chamada máquina de escrever. Quem não sabia datilografar não registrava ocorrência. E quem sabia acabava sendo desviado do serviço, para cuidar só disso. Com a Delegacia Legal, veio uma nova geração de policiais que aprende a usar computadores e, para garantir uma gratificação de 500 reais, precisa fazer 12 horas por mês de cursos de aperfeiçoamento". Por exemplo, de redação, para escrever descrições de ocorrências que sejam legíveis.

Feitos diretamente no computador, os registros vão instantaneamente para um banco de dados, em vez de apodrecer numa pilha de livros sebosos que em geral só o autor era capaz de consultar. No velho método, as informações raramente saíam da jurisdição. Eram segredo profissional do investigador. No novo, ficam à disposição de qualquer pesquisador credenciado a entrar no sistema.

Por enquanto, o banco de dados conseguiu acumular 40 mil registros e 12 mil fotografias digitais para a identificação de suspeitos. E já deu resultados práticos, como a prisão em flagrante de um esturador na Praça XV, Centro da cidade, porque ao aparecer mais de uma vez nos registros sua tatuagem no lobo da orelha e o hábito de atacar em pontos de ônibus chamaram a atenção de um investigador.

Fraudes comuns, como o golpe nas seguradoras de automóveis, tornaram-se mais difíceis, porque as vítimas recorrentes se tornam suspeitas. Uma advogada atravessou essa fronteira ao registrar o sétimo carro roubado. Em compensação, recentemente uma secretária foi chamada à 5a DP para reaver um telefone celular furtado roubado mais de um ano antes. O número do aparelho estava na memória do computador. E ele, como se sabe, não esquece.

Com esses números e oitenta inaugurações marcadas para o primeiro semestre deste ano, a Delegacia Legal dá todos os sinais de que sobreviveu à crise da secretaria de Segurança, balançada pela demissão do antropólogo Luiz Eduardo Soares pelo governador Anthony Garotinho em abril de 2000. O projeto que Garotinho está emplacando agora é, sem tirar nem pôr, uma proposta de Luiz Eduardo, olhada com ostensiva antipatia pelo secretário Josias Quintal. Nisso, pelo menos, o reformador da polícia saiu mas a reforma ficou. Pena que, cercada de fracassos policiais por todos os lados, chegue ao verão de 2002 como um clone do piscinão, aquele oásis de água clorada da praia de Ramos, plantado à beira do mar cada vez mais bege da baía de Guanabara.