

REVISTA

# PRELEÇÃO

PUBLICAÇÃO INSTITUCIONAL DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ISSN 1981 - 3813  
Ano V - N 09 - Abril/2011



# 9

**Assuntos de Segurança Pública**

REVISTA  
**PRELEÇÃO**

---

Publicação Institucional da Polícia Militar do Espírito Santo

---

**Assuntos de Segurança Pública**

Vitória  
ano V – N° 09 – Abril/2011

REVISTA PRELEÇÃO – Publicação Institucional da Polícia Militar do Espírito Santo  
– Assuntos de Segurança Pública. Ano V, n.9, abr. 2011. Vitória:  
PMES/ DEIP, 2011.

ISSN 1981-3813

Semestral

1. Segurança Pública. 2. Generalidades/ Periódicos.
  - I. Polícia Militar do Estado do Espírito Santo (PMES)
  - II. Diretoria de Ensino, Instrução e Pesquisa (DEIP).

## **Galeria de Ex-Comandantes**



Ten Cel Philadelpho Peixoto de Faria  
Período: 1922 a 1923

# Sumário

<b>Editorial</b> .....	7
<b>Artigos</b> .....	9
<b>O gerencialismo e seus desdobramentos na burocracia pública estadual: a experiência Pró-Gestão na Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social do Espírito Santo</b> Antonio Marcos de Souza Reis.....	11
<b>Território de Paz: a reestruturação do policiamento interativo e a redução de crimes de homicídio na Região da Grande Terra Vermelha como política pública de segurança</b> Bruno Cardoso Portela.....	43
<b>A influência do modelo de gestão de polícia comunitária na democratização da Polícia Militar do Espírito Santo, na cidade de Vitória, entre 1994 a 2006</b> Gelson Lozer Pimentel / Ricardo Roberto Behr.....	59
<b>Industrialização, urbanização e os impactos negativos: a violência urbana no município da Serra no Estado do Espírito Santo, Brasil(2005-2008)</b> Márcia Barros Ferreira Rodrigues / Leonardo Marchezi dos Reis.....	77
<b>Atestado médico: problema ou solução institucional?</b> Eduardo Rosetti.....	109
<b>Artigos publicados nas edições anteriores da Revista Preleção</b> .....	123
<b>Orientações para publicação de artigo científico na Revista Preleção</b> .....	127

# Expediente

## REVISTA PRELEÇÃO

Publicação Institucional da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo  
- Assuntos de Segurança Pública –

Criada pela Portaria do Comando Geral da PMES nº 440-R, de 15/03/2007  
Registro ISSN 1981-3813. Ano V, n. 9, abr.2011

### CONSELHO EDITORIAL

**Presidente:** Cel PM Anselmo Lima

**Vice-Presidente:** Cel PM João Antonio da Costa Fernandes

**Diretora Executiva:** Ten Cel PM Josette Baptista

**Redação:** Cap PM Januir Carlos Pinheiro da Silva

**Circulação:** 1° Ten PM Marcelo Dergos Ribeiro

Sd PM Glenda Gasparini Guterres

Sd PM Livia da Silva Netto Martinelli

**Revisão:** Maj PM Celso Luiz Ferrari

1° Ten PM Sylvia Mara Pedrini Bernabé

**Jornalista Responsável:** Karina Amorim Gonçalves – CRJ/ES: 01374

**Fotos:** Sd PM Roberto de Souza Peixoto Duarte

### MEMBROS:

Cel PM Renato Duguay Siqueira

Ten Cel PM Ilton Borges Correia

Ten Cel PM Sonia do Carmo Grobério

Ten Cel PM Hélio Alexandre Lima Holanda

Maj PM Ronaldo Mutz

Maj PM Reginaldo Santos Silva

Cap PM Emília Alves

Cap PM Silvagner Andrade de Azevedo

### REDAÇÃO:

Diretoria de Ensino, Instrução e Pesquisa – Quartel do Comando Geral da PMES

Av. Maruípe, 2.111 – Bairro São Cristóvão, Vitória/ES – CEP: 29.048-463

Tel/FAX: (27) 3636-8680

e-mail: [revistaprelecao@pm.es.gov.br](mailto:revistaprelecao@pm.es.gov.br)

Impressa no Brasil/ Printed in Brazil

Distribuída em todo território nacional

Tiragem: 2.000 exemplares

**Editores/ Impressão:** GRAFICA AQUARIUS LTDA

**Nota: Os artigos publicados expressam a opinião de seus autores e não necessariamente dos integrantes do Conselho Editorial da Revista Preleção.**

# Editorial

“Embora a Corporação complete hoje 176 anos, vivenciando as transformações sociais desse período, sabemos que a sua participação como parceira da sociedade só se deu realmente nos últimos 30 anos.

Esta participação social, esta abertura dos portões dos quartéis, possibilitou que a sociedade manifestasse seus anseios e suas frustrações perante as expectativas da Corporação, interagindo e dando subsídios para uma melhor forma de policiar, de se fazer presente em locais conflitantes, antecipando-se ao ato criminoso, ao delito e até contribuindo para a elucidação de crimes, através de informações precisas e ações conjuntas.

Sabemos que muitas resistências ainda precisam ser rompidas. Que muitas culpas nos atribuem, sejam em decorrência de um período sombrio da história do Brasil, sejam pelos desvios de conduta de alguns membros da Corporação.

Mas, muito temos feito, no sentido de desvincular definitivamente a nossa história das histórias dos porões, da mesma forma que vamos gradualmente depurando as nossas fileiras, expurgando os maus profissionais que, com seus atos e omissões, maculam a nossa imagem e a nossa credibilidade perante a sociedade.

Somos hoje uma Corporação multifuncional, apesar de nossa missão encontrar-se muito bem definida na Constituição Federal. Cada membro se desdobra em tantas quantas forem as necessidades dos cidadãos e do Estado. Seja para socorrê-lo, para orientá-lo ou para agir profissionalmente, cada homem e cada mulher que ostentam a farda da Polícia Militar atua nas mais humildes comunidades aos mais abastados condomínios, cumprindo o seu dever e agindo de forma a garantir a paz e a tranquilidade social.

Com o propósito de também contribuir para a construção de uma sociedade que prima pelos verdadeiros valores morais e éticos, a Polícia Militar ampliou sua participação comunitária, com responsabilidade social, através do projeto Território de Paz, da Banda Júnior, do PROERD, do banco de leite humano, do Grupo de Teatro e do Programa de atendimento a dependentes químicos e alcoólicos – PRESTA.

Sabemos que muito ainda há por fazer, sabemos dos anseios da Tropa e da sociedade, bem como estamos conscientes de que nenhuma grande obra se inicia pela cobertura. É preciso uma base sólida para sua perpetuação e sua segurança. Toda grande caminhada se inicia com o primeiro passo. E esse passo estamos dando!

Neste momento histórico, todos aqui presentes muito nos honram, Oficiais e Praças, Senhoras e Senhores, autoridades políticas - civis e militares, pois sabemos que os homens passam, mas a Corporação fica e, com ela, os nossos feitos e nossas ações.

Parabéns Polícia Militar!

Parabéns Policiais Militares do Espírito Santo!”

(Extraído da Alocução do Cel Anselmo Lima - Comandante Geral da PMES – 06/04/2011)





---

# **Artigos**

---



## **O gerencialismo e seus desdobramentos na burocracia pública estadual: a experiência Pró-Gestão na Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social do Espírito Santo**

Antonio Marcos de Souza Reis<sup>1</sup>

### **RESUMO**

O objetivo deste artigo é compreender a utilização do gerencialismo como modelo de gestão na Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Espírito Santo (SESP), através da implantação do PRÓ-GESTÃO – um instrumento da Nova Gestão Pública - por meio de um estudo vinculado a dois projetos, comparando os princípios estabelecidos no sistema com aspectos inerentes à sua utilização no ambiente de trabalho em questão, verificando os possíveis impactos. O trabalho fundamenta-se teoricamente na concepção da burocracia tipo ideal concebida por Weber (1963, 1964) acrescido das observações de Morgan (2006) e Crozier (1981); no entendimento do gerencialismo e da Nova Gestão Pública, com seus respectivos preceitos discutidos, principalmente, a partir de Paula (2007) e Bresser Pereira (1996, 1998, 1999, 1999b e 2008) e no detalhamento da implantação da Nova Gestão Pública no Espírito Santo, conforme documentação do Estado, de 2007 à 2010. A pesquisa é de cunho qualitativo e o método utilizado foi estudo de caso focado em dois projetos: o de Modernização Tecnológica e da Gestão da Defesa Social e o de Prevenção à Violência. Os dados foram obtidos por meio de pesquisa documental (manuais, apostilas, *site* e legislação) e da aplicação de entrevistas a treze funcionários ligados aos dois projetos. Os resultados indicam que a implantação do modelo enfrentou dificuldades, como a resistência interna dos funcionários, a ausência de comunicação institucional interna a respeito do PRÓ-GESTÃO, seus princípios e sua importância; a ausência de um planejamento adequado em relação aos projetos, dificuldades com a questão hierárquica e acúmulo de atividades dos funcionários.

---

1 Major da PMES. Mestre em Administração (UFES). Especialista em Segurança Pública (UFES).

Em termos de melhoria, foi percebida na comunicação interpessoal dos funcionários envolvidos com o sistema, a instituição de um fluxo diferenciado dos processos pertinentes aos projetos e o controle de todas as suas etapas, concentrando as informações em um só lugar e *on line*. As conclusões apontam que a implantação do modelo não teve importância significativa no ambiente de trabalho e não consolidou qualquer mudança importante nas rotinas administrativas ou na apresentação de resultados à sociedade.

**Palavras-chave:** Gerencialismo. Segurança Pública. Nova Gestão Pública.

## 1 INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro, formado pela União, Estados Membros e Municípios, ao longo da sua história recente tem tomado iniciativas pontuais no sentido de mudar a realidade atual da gestão pública, que em geral se apresenta deficitária, ineficiente e incompetente, ou seja, tem buscado o aprimoramento com a inserção de modelos de gestão diferenciados, com o objetivo de alcançar a eficiência e a eficácia da administração na utilização dos recursos humanos e financeiros disponíveis, para que sua aplicação em obras e serviços atenda de maneira satisfatória as demandas existentes. Em tempos recentes nasceu a idéia de um Estado gerencial.

A partir de 1995, com o governo Fernando Henrique, surge uma nova oportunidade para a reforma do Estado em geral e, em particular, do aparelho do Estado e do seu pessoal. Esta reforma tinha como objetivos gerais facilitar o ajuste fiscal, combatendo o excesso de quadros nas administrações estaduais e municipais, principalmente, e tornar mais eficiente a administração pública voltada para o atendimento ao cidadão. Surge assim o Plano Diretor da Reforma do Estado, preparado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, aprovado em setembro de 1995 pela Câmara da Reforma do Estado (BRESSER PEREIRA, 1996b).

Afinal, o senso comum indica que a administração pública burocrática é lenta, cara, auto-referida e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos. Essa é a opinião de Bresser.

A evolução do modelo gerencialista proposto por Bresser Pereira (1996b) consubstanciou-se na “nova administração pública” e, ato seguinte, na atual “nova gestão pública” que, conforme Paula (2007) tem seus primórdios nos anos pós-guerra do Reino Unido e seu principal objetivo era buscar uma mudança na forma de administração pública que resultasse em um serviço prestado mais eficiente e efetivo; sendo uma de suas características a inserção no setor público de métodos e ferramentas utilizadas no setor privado.

A mesma autora ainda avalia que a tendência “[...] de absorção das idéias do setor privado pela gestão pública [...] ganhou um novo status com o trabalho dos consultores David Osborne e Ted Gaebler” (PAULA, 2007, p. 60).

O livro dos autores, intitulado Reinventando o Governo, examina experiências consideradas inovadoras e identifica as seguintes características: a promoção da competição entre os que prestam serviços públicos; a transferência do controle das atividades públicas para a comunidade; a orientação para objetivos e a focalização nos resultados. Reforçam os autores que, nessas experiências, os atores se valem de ferramentas utilizadas no setor privado, como a administração da qualidade total e reestruturação organizacional.

Paula (2007, p. 64) argumenta que os princípios de Osborne e Gaebler colaboraram para a reconstrução do discurso neoconservador e o estabelecimento o argumento central do gerencialismo e da nova administração pública: a suposição de que as técnicas administrativas criadas no setor privado são eficientes e, portanto, adequadas para ordenar a gestão pública.

No Estado do Espírito Santo não foi diferente e tais tentativas também estiveram em voga; entretanto, muitas destas ações foram iniciadas e encerradas sem que se tivesse uma idéia no que, de fato, conseguiram avançar no objetivo de melhoria da gestão da máquina pública estadual e na eficiência do gasto público, bem como quais os impactos gerenciais e humanos experimentados

durante e após a implantação.

A partir de 2007 o governo do Estado do Espírito Santo implantou um novo sistema de gestão denominado PRÓ-GESTÃO, fundamentado na Gestão Estratégica Orientada para Resultados e no *Project Management Institute* (PMI), como forma de gerenciar os projetos eleitos como “prioritários” para o governo do Estado (2007-2010). O sistema está baseado nos pressupostos da nova gestão pública e suas características gerencialistas.

Entretanto, o modelo de gestão atual da administração pública está consolidado segundo a concepção de uma burocracia tipo ideal descrita por Marx Weber (1964), sendo esta baseada em princípios como hierarquia, formalidade, impessoalidade e a execução das tarefas prescritas de acordo com esse modelo. Soma-se a realidade da rotina diária exercida sob tais ditames às características pessoais e o modo de agir (individual ou coletivo) dos funcionários que compõem os quadros administrativos e que fazem acontecer os resultados, produzindo situações que, em geral, não refletem exatamente o esperado ou planejado pela “administração”, ou seja, na prática diferem da teoria ou do esperado.

Com a inserção do modelo gerencial adotado pelo PRÓ-GESTÃO, têm-se um novo elemento na tentativa da administração estadual de tornar a máquina pública mais eficiente na apresentação de resultados. Com base nesse contexto e concepções, o objetivo deste artigo é compreender a utilização do gerencialismo como modelo de gestão na Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Espírito Santo (SESP), através da implantação do PRÓ-GESTÃO, por meio de um estudo vinculado a dois projetos, comparando os princípios estabelecidos no sistema com aspectos inerentes ao seu uso no contexto organizacional investigado, avaliando possíveis impactos sócio-gerenciais promovidos.

Inicialmente, a discussão se dará em torno da burocracia tradicional e dos aspectos do gerencialismo e da nova gestão pública para compreensão do contexto organizacional que suportará as análises do estudo em questão.

## 2 A BUROCRACIA E A NOVA GESTÃO PÚBLICA

Weber (1963) identificou que a complexidade das estruturas do Estado cresce de acordo com o desenvolvimento e modificação da própria sociedade. Esta necessita cada vez mais da ampliação da atenção e dos serviços prestados, exigindo a ordenação, normatização, coordenação e estabelecimento de rotinas e modos de funcionamento de tais estruturas complexas para fazer frente às demandas cada vez mais freqüentes e ampliadas.

Desta feita, Weber (1963) indica que a burocracia moderna funcionaria regendo o princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais,

[...] ordenadas de acordo com regulamentos, ou seja, por leis ou normas administrativas e as atividades regulares necessárias aos objetivos da estrutura governada burocraticamente são distribuídas de forma fixa como deveres oficiais; [...] a autoridade de dar as ordens necessárias à execução desses deveres oficiais se distribui de forma estável, sendo rigorosamente delimitada pelas normas relacionadas com os meios de coerção, físicos, sacerdotais ou outros, que possam ser colocados à disposição dos funcionários ou autoridades. (WEBER, 1963, p. 229)

Esta teoria aduz que os princípios da hierarquia dos postos e dos níveis de autoridade significam um sistema firmemente ordenado de mando e subordinação, no qual há uma supervisão dos postos inferiores pelos superiores e a administração de um cargo moderno se baseia em documentos escritos.

A razão decisiva para o progresso da organização burocrática, sob esta ótica, foi sempre a superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma de organização. O mecanismo burocrático plenamente desenvolvido comparar-se-ia às outras organizações exatamente da mesma forma pela qual a máquina se compara aos modos não-mecânicos de produção e o cumprimento “objetivo” das tarefas significaria, primordialmente, um cumprimento de tarefas segundo regras calculáveis e “sem relação com pessoas”.

Morgan (2006, p. 26) definiu a teoria weberiana como a mais importante contribuição para uma organização que chamou de “mecanicista”, onde Weber

[...] observou os paralelos entre a mecanização da indústria e a proliferação de formas burocráticas de organização. Conclui que as formas burocráticas rotinizam os processos de administração exatamente como a máquina rotiniza a produção. No seu trabalho, descobriu que a primeira definição compreensiva de burocracia caracteriza-a como uma forma de organização que enfatiza a precisão, a rapidez, a clareza, a regularidade, a confiabilidade e a eficiência, atingida através da criação de uma divisão de tarefas fixas, supervisão hierárquica, regras detalhadas e regulamentos.

Prossegue o autor afirmando que “[...] toda crença básica da teoria de administração clássica e a sua aplicação moderna é sugerir que as organizações podem ou devem ser sistemas racionais que operam de maneira tão eficiente quanto possível.”

No entanto, há de se considerar um importante ingrediente no complexo funcionamento de uma organização burocrática: a vontade humana. Neste intuito Morgan (2006) prossegue, descrevendo que

[...] ao considerar a organização como um processo racional e técnico, a imagem mecanicista tende não só a subvalorizar os aspectos humanos da organização, como também a ver superficialmente o fato de que as tarefas enfrentadas pelas organizações são, muito frequentemente, mais complexas, imprevisíveis e difíceis do que aquelas que podem ser desempenhadas pela maioria das máquinas. (MORGAN, 2006, p. 36)

[...] enfoques mecanicistas de organização quase sempre têm severas limitações. Em particular elas podem ser: (a) criar formas organizacionais que tenham grande dificuldade em se adaptar a circunstâncias de mudança; (b) desembocar um tipo de burocracia sem significado e indesejável [...] (d) ter um efeito desumanizante sobre os empregados, especialmente sobre aqueles posicionados em níveis mais baixos da hierarquia organizacional. (MORGAN, 2006, p. 38)

No mesmo sentido, seguiu Crozier (1981) afirmando que a teoria burocrática exposta por Weber oferece uma visão bastante rica do desenvolvimento da “burocratização”; porém quando afirma a superioridade das organizações racionais modernas que correspondem ao seu “tipo ideal”, questiona se o sucesso dessas organizações não seria devido justamente à existência de seus aspectos negativos, uma vez que reduzem seus membros a uma situação de “padronização”.



Crozier (1981) desenvolve seu raciocínio propondo haver uma ambigüidade no pensamento weberiano, afirmando que

[...] entre os contemporâneos e os sucessores de Weber acusam-se as contradições e se generaliza a inquietude. Toda a literatura pós-weberiana sobre a burocracia está realmente marcada por uma ambigüidade fundamental. De um lado, a maior parte dos autores pensa que o desenvolvimento das organizações burocráticas corresponde ao advento do mundo moderno da racionalização e que, por esse motivo, é intrinsecamente superior a todas as demais formas possíveis de organização, enquanto do outro, muitos autores, e freqüentemente os mesmos, consideram as organizações como se fossem Leviatãs através dos quais está se preparando a escravidão da raça humana. (CROZIER, 1981, p. 258)

De fato, uma organização correspondente ao tipo ideal não é perfeitamente eficiente e

[...] quando se reconhece que as atividades humanas dependem também dos sentimentos engendrados nos indivíduos por sua pertinência a um grupo ou por suas relações interpessoais, deve também reconhecer-se que os pedidos racionais feitos ao indivíduo não são suficientes para determinar resultados constantes e previsíveis, e que a eficácia de uma organização não pode ser resumida à combinação formada pela perícia, impessoalidade e hierarquia do “tipo ideal”. Se, por outra parte, o líder mais eficiente for um líder permissivo, não será a organização mais racional, no sentido weberiano, a que obterá os melhores resultados, senão a organização mais dinâmica, quer dizer, aquela na qual os subordinados sejam mais induzidos a participar nas decisões que eles terão de cumprir. (CROZIER, 1981, p. 258)

Esta análise de Crozier (1981) se baseia no seguinte postulado implícito: a rigidez de comportamento, as dificuldades de adaptação e os conflitos com o público reforçam a necessidade de controle e regulamentação, embora as conseqüências inesperadas e disfuncionais da forma de ação burocrática tendam finalmente a reforçar sua influência surgindo assim o que o autor chama de disfunção; sendo este fato aquilo que aparece como a resistência do fator humano a um comportamento que se procura obter mecanicamente.

Assim, o modelo subjacente que caracteriza os sistemas burocráticos de organização é o que determina a permanência de determinados círculos viciosos, que poderiam ser resumidos da

seguinte forma: a rigidez com a qual se defini o conteúdo das tarefas e as relações entre essas tarefas e a rede de relações humanas, necessária para o seu cumprimento, torna difícil a comunicação entre os grupos e com o meio ambiente; as dificuldades resultantes, em lugar de impor uma mudança radical do modelo, são utilizadas pelos indivíduos e pelos grupos para melhorar suas posições na luta pelo poder no seio da organização, e esses comportamentos suscitam novas pressões em favor da impessoalidade e da centralização, já que, dentro desse sistema, a impessoalidade e a centralização oferecem a única solução possível para acabar com os privilégios abusivos, adquiridos pelos indivíduos e pelos grupos.

Assim, há, de fato, um longo caminho a ser percorrido, no sentido de se buscar o fator de equilíbrio entre a organização burocrática moderna e seus pressupostos (WEBER, 1964) e a necessária observação da influência das relações humanas, tanto em seus aspectos positivos (valorização, reconhecimento e participação) quanto negativos ( vaidades, traições e disputas de poder).

Na história recente da Administração, a partir dos anos 1970, a reestruturação produtiva e a globalização começaram a levantar argumento de que a burocracia estaria dando lugar a uma organização pós-burocrática, baseada na flexibilidade e na participação (PAULA, 2007, p. 56).

Paula (2007, p. 56) descreve que, imbricado com essa perspectiva, o movimento gerencialista ganhou terreno e

[...] passou a recomendar a substituição do sistema burocrático pelo gerencial, que se baseia nas seguintes crenças: a) O progresso social ocorre pelos contínuos aumentos na produtividade econômica; b) A produtividade aumenta principalmente através da aplicação de tecnologias cada vez mais sofisticadas de organização e informação; c) A aplicação das tecnologias se realiza por meio de uma força de trabalho disciplinada segundo o ideal da produtividade.

Desta feita, a cultura do *management* migrou para outros domínios da vida social e estabeleceu-se uma estreita relação entre valores e ações de cunho gerencialista e reestruturação produtiva pós-fordista, projetando o gerencialismo como opção de gestão para os governos contemporâneos (PAULA, 2007, p. 57-58).

Neste sentido, analisando reformas administrativas ocorridas no Brasil, Estados Unidos e União Européia, Pereira (2008) argumenta que a reforma gerencial no Brasil foi inspirada no gerencialismo britânico e sua implantação, a partir do Plano Diretor de Reforma do Estado, procurou delinear um novo padrão de gestão pública, a “administração gerencial”, com base na flexibilidade, ênfase nos resultados e foco no cliente.

Entretanto, concluiu o autor que, no que se refere ao Brasil, este modelo de reforma não se mostrou capaz de resolver adequadamente os problemas socioeconômicos do país, ficando evidenciado que, além da ausência de vontade política, tais reformas se apresentam desarticuladas e incoerentes, com reflexo na motivação dos funcionários públicos.

Já Castor e José (1998) descrevem que as propostas de reforma tiveram resistência dentro do serviço público no Brasil, pois este se situa entre duas forças opostas, sendo de um lado uma burocracia ritualista, formalista, centralizadora, ineficaz e infensa às tentativas periódicas de modernização, aliada a interesses econômicos mais retrógrados e conservadores, mas politicamente influentes; de outro, as correntes ditas “modernizantes” da burocracia, com seus próprios aliados políticos e empresariais.

Asseveram os autores que houve uma polarização entre aqueles que desejavam a manutenção dos *status quo*, com a perpetuação do controle e privilégios advindos do modelo burocrático e as forças ditas modernizantes, que representavam a emergência de um novo Brasil urbano, industrializado e aberto ao exterior, exigindo novas missões para o Estado, especialmente na área de ampliação da infra-estrutura econômica e social.

Em termos comparativos, Bresser Pereira (1996) estabeleceu que a administração pública gerencial é baseada em uma concepção de Estado e de sociedade democrática e plural, enquanto a administração pública burocrática tem um norte centralizador e autoritário, acreditando em uma racionalidade absoluta, que a burocracia está encarregada de garantir.

Além de reorganizar o aparelho de Estado e fortalecer seu núcleo estratégico, uma reforma também deveria transformar o modelo de administração pública vigente, sendo que duas

dimensões do processo de reforma – cultural e gestão – seriam direcionadas para esta questão e auxiliariam na implantação dos aspectos da administração pública gerencial. Defendia que a nova administração pública se diferencia da administração pública burocrática, uma vez que segue os princípios do gerencialismo<sup>2</sup>.

Na visão de Secchi (2009) há dois modelos organizacionais em voga no quadro global de formas da administração pública nas últimas décadas: a administração pública gerencial e o governo empreendedor, que compartilham valores semelhantes, tais como eficiência e foco no serviço a ser executado (também chamado de resultado). Hood (1995 *apud* SECCHI, 2009) enumerou um conjunto de prescrições operativas da administração pública gerencial, dentre elas o uso de práticas de gestão provenientes da administração privada.

Apesar da distinção existente entre o modelo burocrático e o gerencial, ambos têm um mesmo objetivo comum: o controle. O que difere são os meios empregados para atingi-lo. Salientando o autor que há de se ter um cuidado especial, pois as reformas na administração pública podem tornar-se facilmente políticas retóricas de mero valor simbólico<sup>3</sup>.

Bresser Pereira (2008), mais recentemente, defendeu um “modelo estrutural de gerência pública” que tem um aspecto especificamente gerencial e cujo objetivo seria tornar a administração mais flexível e os administradores, mais “motivados”. Afirma que dois de seus três mecanismos específicos de responsabilização – administração por objetivos e competição administrada visando a excelência – foram “emprestados” da administração de empresas.

Destarte, os princípios que orientam a gestão pública deveriam advir da teoria e da ciência política, cujo objetivo é - ou deveria ser - o interesse público e a figura do cidadão, enquanto os princípios que regem as empresas têm como objetivo focado no lucro, na competitividade de mercado e no cidadão assumindo a condição de consumidor – medido pelo poder de compra. Ou seja, são matérias pouco conciliáveis.

---

2 BRESSER PEREIRA, Luis C. **Reforma do Estado para cidadania. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. Brasília: ENAP/Editora 34, 1998.

3 SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, ano 43, v. 2, p. 347-369, março/abril, 2009.

Bresser Pereira (2008) afirma que o modelo de caráter gerencial busca tornar os servidores públicos mais autônomos e responsáveis, mais autônomos com relação às normas rígidas e mais responsáveis perante o núcleo estratégico do Estado e perante a sociedade.

### 3 METODOLOGIA

Este artigo é resultado de uma pesquisa qualitativa realizada com base no estudo de caso, focado em dois projetos da SESP inseridos no PRÓ-GESTÃO, sistema apresentado no item a seguir, quais sejam: o de Modernização Tecnológica e da Gestão da Defesa Social e o de Prevenção à Violência.

Primeiramente, realizou-se uma pesquisa documental sobre o sistema PRÓ-GESTÃO em si e o contexto de sua idealização envolvendo documentos (manuais, apostilas, *site* e legislação) e a seguir deu-se prosseguimento a pesquisa documental referente aos projetos da SESP a serem investigados com maior cautela.

Dando prosseguimento ao levantamento de dados, foram identificados e convidados todos os funcionários cujos nomes estivessem envolvidos no detalhamento dos respectivos projetos, no total dezoito servidores, tendo treze deles de fato participado da etapa de entrevistas. Para a abordagem, os entrevistados foram divididos em três níveis: estratégico, tático e operacional; sendo entrevistados dois funcionários do nível estratégico, quatro funcionários do nível tático e sete do nível operacional.

O nível estratégico foi definido como o de Secretário ou Subsecretário de Estado da Segurança Pública e Defesa Social (SESP), de Economia e Planejamento (SEP) ou de Gestão de Projetos (SEGEP); o nível tático dos gerentes e gestores<sup>1</sup> de projeto, que acompanham a execução e, o nível operacional como o dos funcionários da SESP encarregados da execução direta dos projetos, tais como Coordenadores de Etapas, servidores de setores específicos da SESP; como o Setor de Contratos, por exemplo, ou parceiros<sup>2</sup>.

As entrevistas buscaram identificar, em termos gerais, as

particularidades do uso do sistema e as dificuldades enfrentadas, os resultados e avanços obtidos, além de aspectos de mudanças promovidas no contexto, relatadas pelos funcionários nos seus diversos níveis de envolvimento; quanto aos impactos da implantação do PRÓ-GESTÃO, tanto no ambiente de trabalho da SESP quanto nos resultados finais apresentados ao cidadão, conforme definição de propósitos do gerencialismo.

Foram elaborados e aplicados dois roteiros de entrevista (um para o nível estratégico e outro para os demais níveis) no período de outubro de 2009 a janeiro de 2010 e, posteriormente, todas as entrevistas foram transcritas e as respostas analisadas com base nas seguintes categorias analíticas: mudanças e resultados apresentados; principais problemas enfrentados; avanços proporcionados; sugestões de melhorias dos participantes.

Cabe ressaltar que esta pesquisa limita-se a estudar a implantação do PRÓ-GESTÃO no âmbito da Secretaria de Estado da Segurança, não alcançando outras Secretarias ou órgãos do governo do Estado do Espírito Santo onde houve semelhante implantação; bem como se concentra na execução dos dois projetos elencados e, dessa feita, não abrange o universo dos demais projetos executados no âmbito da SESP ou aos órgãos vinculados.

A seguir, faz-se uma descrição analítica do PRÓ-GESTÃO com base no referencial utilizado e uma avaliação dos projetos, e, ato contínuo, os resultados das entrevistas com base nas categorias mencionadas são apresentados.

## **4 RESULTADOS DA PESQUISA**

### **4.1 O PRÓ-GESTÃO: O INÍCIO**

O PRÓ-GESTÃO foi o meio de sistematização das Diretrizes Estratégicas de Governo no período 2007-2010, sendo este um Programa de Gerenciamento Estratégico dos principais projetos de Governo do Estado do Espírito Santo, cuja proposta é tornar ágil a implantação dos projetos prioritários definidos no documento

de Orientações Estratégicas 2007-2010, sendo chamado de uma inovação na gestão pública estadual: uma nova metodologia de gestão da estratégia de governo

[...] operacionalizada por meio de uma carteira de projetos estruturantes e do seu gerenciamento de forma intensiva, e concebida com **vistas a tornar a perseguição de resultados e de entregas para a sociedade o elemento direcionador da atuação governamental no Espírito Santo.** (SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO, 2007c, p. 01, grifo nosso)

Conforme descreve a Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (2007c), a base conceitual do PRÓ-GESTÃO estabelece as principais definições que norteiam inicialmente os trabalhos, sendo definido o que seria a carteira de projetos (Portfólio), os projetos estruturados para resultados, a intensa capacitação das equipes, os gerentes, a rede de parceiros internos, a comunicação integrada, o monitoramento intensivo e o *Software* de acompanhamento (SIG-ES).

O discurso gerencial é empregado nas descrições efetuadas nos documentos com a introdução de termos como: gestão vinculada à carteira de projetos; projetos estruturados para resultados; privilegiando a comunicação; gerentes de projeto; monitoramento via *software*, etc. Termos do gerencialismo, similares ao do setor privado conforme descreve Paula (2007) e distante da burocracia analisada por Weber (1963,1964).

Inicialmente o método adotado para gerir o sistema foi a Gestão Estratégica Orientada para Resultados (GEOR), que tem como características fundamentais o foco em um público-alvo e a orientação para resultados com “[...] o estabelecimento de um número pequeno de resultados, sob a **ótica das principais demandas e necessidades do público-alvo.**” (GOVERNO DO ESTADO, 2007b, p. 05, grifo nosso)

Outro ponto importante da GEOR é a intensidade, prontidão e proximidade da ação gerencial, pois deve ser intensiva, incorporar um forte senso de urgência, ter caráter empreendedor e estar próxima dos acontecimentos e dos atores mais relevantes para o alcance dos resultados almejados. Em termos práticos, “[...] este modelo de gestão está apoiado em dois requisitos: responsabilização e



compromisso” (GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2007b, p. 06).

Neste trecho pode-se observar o uso do termo empreendedor que segundo o dicionário MICHAELIS-UOL (2010) significa: que se aventura à realização de coisas difíceis ou fora do comum; ativo, arrojado; aquele que empreende; aquele que toma a seu cargo uma empresa. Nota-se, ainda mais, o distanciamento dos aspectos focados na burocracia tradicional na análise destes documentos escritos, que remete a termos discursivos do contexto capitalista da gestão e voltado ao âmbito privado, distanciando-se de modo imediato dos elementos centrais da administração pública com base na burocracia formal e normativa (WEBER, 1963, 1964).

Pode-se perceber também o caráter de urgência imprimido à gestão, “incorporar um forte senso de urgência”, com foco no resultado sob o ponto de vista gerencial e, não necessariamente, do interesse público e social. Este obtido por vezes de modo menos imediato, quando é mais participativo e democratizado ou mesmo quando privilegia os procedimentos burocráticos. O discurso impresso distancia-se novamente da burocracia tradicional de Weber (1963, 1964), podendo se afastar ainda do interesse público conforme abordado em Paula (2007).

### A responsabilização consiste na

[...] alocação das atribuições, dos desafios e dos poderes cabíveis a pessoas físicas e não a cargos genéricos ou a órgãos. Mais ainda, significa reforçar a liderança dos gerentes de projeto e o compromisso implica na negociação e definição de responsabilidades claras e bem especificadas na execução de ações e alocação de recursos para o alcance dos resultados pactuados (GOVERNO DO ESTADO, 2007b, p. 06).

Trata-se de atribuir responsabilidades às pessoas envolvidas na execução, mas em seu caráter físico de identidade, não à função, cargo ou posição hierárquica que ocupa o funcionário na estrutura administrativa do governo do Estado. A vontade humana como um fator diferencial para a burocracia idealizada, já havia sido descrita por Morgan (2006) e analisada por Crozier (1981) no que denominou disfunção burocrática. No entanto, percebe-se que o foco aqui é personificado com a introdução de termos



como liderança e outros, procurando usar um discurso gerencial e afastado cada vez mais da proposição burocrática tradicional. Pode-se dizer que o alinhamento do discurso impresso está voltado para as ênfases do discurso gerencial privado, o que no setor público caracteriza-se como pertinente a nova gestão pública.

Posteriormente, o PRÓ-GESTÃO adotou o *Project Management Institute* (PMI), que defende uma forma flexível de organização<sup>3</sup>, definindo como uma das mais apropriadas formas de estrutura organizacional a matricial, que aparentemente permite somar as vantagens das organizações funcionais tradicionais e ao mesmo tempo agregar a flexibilidade das organizações por projeto. Afinal, um dos desafios organizacionais deste século é gerenciar recursos cada vez mais escassos num meio ambiente altamente competitivo e em rápida mutação.

A visão *PMI* concentra-se na atuação do gerente<sup>4</sup> definindo uma série de atribuições, atividades, atributos e habilidades, tais como: visão estratégica, capacidade de negociação, postura empreendedora, capacidade de programação e controle, capacidade de administração de conflitos, além de ser líder, articulador, empreendedor e agente de mudança e outros mais.

A concentração da visão *PMI* na atuação pontual e detalhada do gerente de projeto tende a buscar uma mudança no posicionamento profissional do funcionário da administração pública estadual e, mais, no modelo da própria estrutura burocrática em vigor, introduzindo uma transversalidade. O foco está no resultado, buscando avaliar o desempenho em conformidade com os aspectos do gerencialismo, reforçando o poder das instâncias executivas (PAULA, 2007), não mais privilegiando o “processo” em si, no sentido da burocracia tradicional, ou seja, com um número e tramitando nos limites da repartição (WEBER, 1964).

Como exemplo, citemos a forma flexível de organização defendida pela visão *PMI*, alinhada ao discurso gerencial privado, mas que se contrapõe a forma hierarquizada da burocracia estatal, levantando a dúvida se a forma flexível pura e simples se adéqua ao setor público ou se não haveria de se buscar uma forma alternativa ou adaptável a este setor. Na forma flexível, o gerente tem a possibilidade de manter contatos diretos necessários

para execução do projeto, inclusive em outros órgãos, Poderes constituídos e instituições. Na forma hierárquica, o contato, em geral é entre chefias e ou por meio de documento próprio, o contato direto entre servidores, mesmo que seja para resolução de um problema ou para dar agilidade a um processo ou procedimento, de um modo geral, entra em conflito com a necessidade de, no mínimo, cientificar a chefia imediata.

Outro termo que podemos citar é a “capacidade de inovação”, como um dos papéis a ser desempenhado pelo gerente. O desempenho deste papel conduz a questão do que significa a inovação no setor público, tendo em vista a precedência de ordenamentos e normas que norteiam a ação dos servidores, estatutos estes que devem ser seguidos, sob pena de responsabilização, além da questão hierárquica que domina a burocracia do serviço público, onde a obediência aos superiores imediatos é exigida de forma natural.

Os diversos aspectos da introdução de um sistema (o PRÓ-GESTÃO) com foco no discurso gerencial proveniente do setor privado e com uso consolidado neste (como o PMI) traz elementos de confronto com a ordem burocrática instituída por diversos anos nos setores de governo, este que já tem a variável política como uma particularidade a ser enfrentada pela gestão com prioridades instituídas pelo racional.

Os preceitos da nova gestão pública encontram forte crítica em Paula (2007) que argumenta que este modelo reforça o poder das instâncias executivas, pois centraliza o poder de decisão na cúpula gerencial e tem como limitações a inadequação das técnicas e práticas advindas do setor privado no setor público, e a incompatibilidade entre a lógica gerencialista e o interesse público.

Assim, o governo do Estado do Espírito Santo o PRÓ-GESTÃO, como desdobramento seqüencial do plano de desenvolvimento ES 2025 e das diretrizes estratégicas 2007-2010, assumiu conceitualmente o gerencialismo e, por conseguinte, a nova gestão pública.

A Gestão Estratégica Orientada para Resultados (GEOR) e a visão PMI conduzem a execução dos projetos na carteira do PRÓ-GESTÃO sob a ótica da ação gerencial, inclusive com a

utilização da nomenclatura e modos de agir típicos do setor privado; exatamente como incentivava Bresser Pereira (1996, 1998, 1999, 1999b e 2008) e os demais autores citados no referencial teórico, defensores desta vertente, desde o seu início no Reino Unido, mas não foram suficientes para garantir o planejamento e a execução adequada dos projetos ditos estruturantes na SESP.

## 4.2 OS PROJETOS: UMA BREVE AVALIAÇÃO

Conforme já dito, os projetos investigados neste estudo foram os seguintes: Prevenção à Violência (1) e Modernização Tecnológica e da Gestão da Defesa Social (2). Estes constam no SIG-ES do PRÓ-GESTÃO como os projetos estruturantes da SESP e foram acessados eletronicamente para o estudo, via tela inicial e mediante autorização do Secretário Extraordinário de Gestão de Projetos, por meio de senha.

Os projetos são apresentados sob um formato padrão e com informações globais, tais como: nome do projeto, objetivos, público alvo, *status*, galeria de fotos, situação atual do projeto, responsáveis, etapas, coordenadores de etapas, principais entregas e outros, sendo que seu detalhamento principal consiste em subdivisões chamadas de Etapas e Subetapas. Pela tela principal é possível se acessar dados como nomes dos parceiros, documentos relacionados ao andamento dos projetos, resultados alcançados, relatório de projeto, nomes do órgão responsável, do gestor da pasta, do gerente e do gestor dos projetos.

O projeto é detalhado em etapas e cada uma tem um coordenador, além da inserção de dados como datas de início, previsão para conclusão e data em que realizado; marcos críticos e outros que, no conjunto, dão uma visão geral e detalhada de cada projeto.

O projeto (1), que estava concluído, teve como público alvo direto os jovens com faixa etária entre 15 e 24 anos de idade socialmente vulneráveis, e como público alvo indireto os familiares dos jovens e lideranças comunitárias em cinco bairros onde o projeto foi executado.

O objetivo era a construção de uma política de prevenção da violência e da criminalidade, voltada para este público específico, através da realização de oficinas e cursos profissionalizantes. Ao todo, aproximadamente quatro mil pessoas foram atendidas na execução do projeto, número este que estava previsto inicialmente.

Em termos de quantitativo de pessoas atendidas, o objetivo inicial foi alcançado. Porém, quanto à eficácia da construção de uma política de prevenção, não há mensuração disponível no projeto ou fora dele que possa afirmar ou não o êxito do investimento; como por exemplo, o cruzamento de dados relativos ao número de ocorrências nas regiões onde o projeto foi executado, ou o número de incidências em criminalidade de jovens na faixa etária focada pelo projeto.

A eficácia quanto a construção de uma política de prevenção à violência e à criminalidade através da realização dos cursos profissionalizantes e oficinas pode ser questionável, uma vez que não consta na descrição do projeto nenhuma mensuração comparativa com índices dessa natureza.

Pelo que foi investigado, o gerente do projeto era também o coordenador das duas etapas (Estruturação do Projeto e Execução do Projeto) e não havia registro que informasse se a conclusão do projeto resultou numa ação permanente do Estado; isto é, continuando a atender a população local ou se a conclusão do mesmo significou um encerramento em definitivo, sem continuidade no atendimento e nos cursos que buscavam prevenir a violência e a criminalidade.

O projeto (2) seguia a mesma forma de estruturação que o projeto anterior, porém com diferenças a serem observadas. Inicialmente, aferiu-se que o projeto estava em andamento e, conforme a barra de *status* encontrava-se com etapas atrasadas.

Quanto ao público alvo, este estava descrito de modo amplo e genérico, isso dificultava aferir quem, de fato, estaria sendo atendido e em que medida. O objetivo proposto era “melhorar a eficiência e eficácia dos trabalhos de Segurança Pública e Defesa Social, modernizando a gestão, através de ferramentas tecnológicas, da ampliação dos sistemas de informação e da reestruturação das unidades policiais estratégicas, visando a

melhoria dos serviços prestados pelo Estado, garantindo, assim, uma resposta rápida às solicitações da sociedade capixaba. Além disso, sua descrição contém vários projetos que são diversificados e pouco ou não conexos entre si.

Uma breve análise das etapas do projeto 2 confirmou que cada uma delas referia-se a um projeto em separado (as etapas confundem-se com projetos complementares); projetos estes que envolviam construção física, reformas, aquisição de mobiliários, de tecnologia de informação, aquisição de *links* de internet, treinamento de pessoal e outros. Na análise feita, constatou-se que até a data de agosto de 2010, dez (10) das catorze (14) etapas estavam em atraso, especificamente no que se refere à conectividade, mas sem o detalhamento do que isso significaria exatamente.

A partir desse ponto, o projeto (2) seguia outro viés e passava a tratar da construção e estruturação de um Departamento de Polícia Judiciária e dois Centros Integrados de Operações de Defesa Social (CIODES), sendo um no norte e outro no sul do Estado. Cada um, por si somente, representava projetos complexos e independentes, com várias fases e etapas distintas; de forma alguma se configuravam como a simples etapa de um projeto.

A seguir, o projeto apresentava uma etapa denominada “ampliação e digitalização do sistema de telecomunicações”, que, por sua vez significava somente aquisição e distribuição de rádio-comunicadores digitais. Não se tratava de uma etapa dentro do projeto ou de um projeto próprio como os demais. Tratava-se na verdade de um processo de licitação, seguido de atos administrativos como inclusão em patrimônio e distribuição.

Ato seguinte consta a informatização do Boletim de Ocorrência, outra etapa que representa um grandioso projeto, tendo em vista os atos que vão desde aquisição de equipamentos, configuração de redes e treinamento.

Na verdade, o que se define como conjunto de etapas trata-se da reunião de um grupo de projetos. Estes, individualmente, são complexos e com várias etapas próprias que envolvem planejamento, licitação, aquisição, treinamento, assinaturas de convênios e outras providências obrigatórias para que, então, possam ser entregues e passem a funcionar. E essa construção

detalhada de cada uma destas etapas não está feito; encontravam-se atrasados ou em dia no quesito prazo, o que não significava de fato execução das etapas em dia, mas somente que os prazos estavam em andamento conforme a previsão efetuada.

Comparando-se os projetos (1) e (2) percebemos que eles não se comunicam; não se complementam e nem estão ligados a um planejamento mais amplo, ou ligados a algum encadeamento de ações com um objetivo final maior, mais amplo e talvez, mais permanente. Não há plano de segurança pública a ser seguido, assim como não se sabe precisamente o que esperar como resultado e seu impacto de maneira efetiva e eficaz no quadro de violência e criminalidade que se enfrenta hoje no estado.

A análise induziu a seguinte conclusão: o gestor principal da SESP ou um dos principais que por ele possa ter sido indicado para fins de acompanhamento estratégico do PRÓ-GESTÃO não acompanhou o planejamento e a execução dos projetos estruturantes (1 e 2). De igual forma, a acentuada diferença no planejamento e na execução de um e de outro projeto, revela que, no âmbito interno da SESP, a idealização e a condução dos projetos ficaram tão somente a cargo de cada gerente e seus respectivos desempenhos podem ter obedecido mais às características individuais de cada um do que a aplicação da prescrição prevista na GEOR ou da visão *PMI*.

Logo, a “responsabilização” prevista na GEOR não funcionou como previsto e os atributos e habilidades prescritos no *PMI* não foram percebidos na prática, ficando suas aplicações inócuas ou somente descritas na teoria. A análise inicial, baseada na documentação dos projetos, diz que esses não eram tão estruturantes como a proposta inicial fazia crer; ou tão importantes como, em princípio, deveriam ser para que a Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social apresentasse resultados visíveis.

Outro aspecto, que corroborava os resultados obtidos, foi o fato de não haver inclusão de nenhum outro projeto da SESP no PRÓ-GESTÃO ou no sistema SIG-ES, mesmo após a conclusão do projeto (1). Assim como o oferecimento de um curso MBA em Gerenciamento de Projetos, realizado pela M Murad / FGV e

custeado pelo Estado, onde das três vagas oferecidas em 2008, apenas um funcionário ligado aos projetos frequentou o curso e os outros dois funcionários da SESP que frequentaram o curso nunca foram e nem participaram da execução dos projetos em questão e nem atuam na área.

Como resultados efetivos percebidos, podem ser citados: a diminuição do tempo resposta da emissão da carteira de identidade civil à população, de 120 (cento e vinte) dias para 30 (trinta) dias nos municípios do interior do Estado e de 45 (quarenta e cinco) dias para 15 (quinze) dias nos municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória; além da conclusão do CIODES Sul, ambos referentes ao projeto (2).

#### 4.3 A ÓTICA DOS QUE “FAZEM ACONTECER”

No que se refere às mudanças, dificuldades e resultados e, os principais aspectos investigados são apresentados neste item.

Na categoria das mudanças e dos resultados apresentados foi constatado no nível operacional que as mudanças residiram no relacionamento interpessoal<sup>5</sup>, segundo os entrevistados, promovendo a aproximação com os demais funcionários para fins de execução dos projetos; assim como no nível tático, sobretudo no trabalhar em conjunto, citando a união de equipe para execução de tarefas.

A melhoria no relacionamento interpessoal, em função dos trabalhos de desenvolvimento dos projetos, também foi percebida como mudança no nível estratégico, na opinião deles funcionando melhor:

Em termos de resultados, sob a ótica do nível operacional os pontos citados são variados o suficiente para mostrar que na percepção deste nível, não se pode afirmar que houve um resultado explícito. A investigação nos leva a corroborar a concepção de que o nível operacional teve um envolvimento superficial com os projetos, no sentido de serem tratados como meros “executores” no acompanhamento dos projetos do PRÓ-GESTÃO. Tratou-se, para eles, da execução de uma tarefa pré-determinada como outra qualquer dentre as atividades pelas quais são cobrados.



No nível tático, os resultados são percebidos como ganhos para a sociedade. Os entrevistados referiram-se à correlação de um dos projetos com a quantidade de cidadãos que foram atendidos e beneficiados, à geração de empregos e à forma eficiente do emprego dos recursos envolvidos.

Diferentemente, no estratégico, apurou-se como resultado, basicamente, o controle das ações pertinentes aos projetos associado à possibilidade de geração de informações no sistema e à melhoria do relacionamento interpessoal interno. Em suma, a percepção de resultado nesse nível assemelha-se ao do nível operacional.

Desta feita, os fundamentos das Diretrizes Estratégicas 2007 – 2010 e da GEOR, no que se refere à descrição do que significa resultado, encontrou respaldo sobre consolidação no nível tático, não sendo, pelo que se pôde apurar nas entrevistas, conceitualmente apreendido pelos níveis operacional e estratégico.

Quanto aos avanços proporcionados, pesquisando no nível operacional, foram citadas a existência de um planejamento e a prioridade na condução dos processos administrativos pertinentes aos projetos.

Nota-se que os fundamentos da GEOR e da visão *PMI* não alcançaram o nível operacional; de fato concentraram-se no nível tático. Entretanto, os entrevistados (operacional) demonstraram reconhecer que o planejamento ou mesmo a “previsão” do que se vai fazer é importante; pode-se considerar um avanço.

Na perspectiva dos entrevistados do nível tático e estratégico, sobressaiu-se, como avanço, a coordenação e o controle da execução dos projetos, tendo em vista a disponibilização das informações no sistema SIG-ES.

Fatores predominantes na GEOR foram citados, tais como monitoramento de um projeto, sendo este um componente do ciclo de elaboração e gestão e a capacidade gerencial de programação e controle da visão *PMI*, mas ambos em termos de discurso.

Neste sentido, o discurso difere da prática, tendo em vista a análise da execução dos projetos e a verificação dos fatores já descritos, tais como a dissonância entre eles, os atrasos e as formas de construção; ou seja, mesmo relatado como avanço nos níveis



tático e estratégico, estes não foram exercidos ao longo do tempo em pelo menos um dos projetos, o de Modernização Tecnológica e da Gestão da Defesa Social.

Na categoria dos principais problemas enfrentados, segundo o nível operacional havia resistência interna por parte das pessoas, envolvendo os setores, no início dos trabalhos, sendo relatado inclusive um choque de perfis gerenciais, que teria prejudicado o andamento dos processos administrativos relativos aos projetos.

Novamente voltamos a Crozier (1981), que classifica como “disfunção” burocrática, a resistência do fator humano a um comportamento que se procura obter mecanicamente. Lidar com esta disfunção não foi prescrito pela GEOR, pois toda atenção se remete apenas para o público alvo elencado e para os resultados a serem alcançados, sendo a questão do público interno tratado como parceria a ser mobilizada novamente como peça de uma engrenagem, visão esta de cunho mecanicista (MORGAN, 2006).

Na visão PMI, lidar com esta disfunção resume-se à descrição da habilidade de um gerente em ser capaz de negociar e administrar conflitos, mas em situações que prejudiquem a execução do projeto. As pessoas envolvidas são vistas como peças da mesma forma.

Associado a essa resistência inicial estava a questão hierárquica, tendo em vista que seria necessário lidar com funcionários que não pertenciam aos setores de atuação dos entrevistados. Logo, estes, por sua vez, deviam obediência a outros superiores, que também eram resistentes ao novo modelo, por pura falta de conhecimento.

Estes aspectos também evidenciam o conflito entre a descrição da dominação racional-legal de Weber (1964) e a forma flexível de organização da visão *PMI*.

Na dominação racional-legal existe a crença de que o “direito de mandar” é destinado àqueles legalmente constituídos para tal e a forma flexível de organização destina um grau de autoridade temporário a um funcionário, em razão da execução de um projeto – sem dar muita clareza a forma de sua inserção na lógica burocrática.

Em suma, no alicerce imaginário dos funcionários predominava o conceito de que o exercício da autoridade está relacionado ao cargo que uma pessoa ocupa, enquanto no conceito gerencial inserida a autoridade é temporária e destinada a alguns em função da execução de uma tarefa, um projeto, o que, evidentemente, não funcionou bem.

Estas dificuldades estavam associadas ainda a outra: a comunicação interna. Somente os funcionários envolvidos nos projetos tinham conhecimento, mesmo que parcial, do que se tratava. Os demais funcionários não. Pelo que se pôde apurar nas entrevistas, não foi feita a devida divulgação interna de um modo amplo e geral dos objetivos e demais preceitos do PRÓ-GESTÃO, de forma que todos os funcionários da SESP tivessem ciência e consciência de que um novo sistema estava em fase de implantação, criando assim um estranhamento dos demais funcionários que não estavam envolvidos diretamente e, por consequência, uma resistência.

Aqui não se observou o prescrito na GEOR ou na visão PMI. Na GEOR o monitoramento tem como escopo a geração de informações capazes de provocar a tomada de decisão para assegurar o projeto; e estas informações devem ser amplamente divulgadas, através de uma comunicação eficiente e inclusiva.

Na visão PMI uma das atribuições do gerente é assegurar a atualização e a disseminação de informações relevantes sobre o projeto, sendo um dos princípios básicos o papel informacional do gerente, como porta voz, que se comunica com o público, os parceiros e os colaboradores.

Outro ponto observado foi a acumulação de outras atividades concorrentes à execução dos projetos. Como já dito, a inclusão do nível operacional deu-se em função de atividades administrativas que já eram exercidas, tornando-se uma novidade que era mais uma atividade; só que a executada na frente das demais.

Por fim, no nível operacional, o planejamento dos projetos foi elencado como dificuldade, pois afirmaram que, no início, não houve planejamento de fato. Pelo levantamento efetuado no sistema, pode-se afirmar que o que havia sido pactuado em termos de prazos não era real e não foi executado, tendo que ser

repactuado em um dos projetos.

Havia também dificuldades em se entender o sistema *on line* do SIG-ES e, neste caso, os entrevistados tiveram que aprender fazendo. O nível operacional ficou de fora, quer na recepção de treinamento adequado, quer em treinamento para apreensão de aspectos conceituais do PRÓ-GESTÃO e, assim, tiveram de fazer e aprender ao mesmo tempo, resultando em desperdício de tempo.

A resistência interna e a não existência de uma comunicação institucional na SESP, informando a todos os funcionários a existência do processo de implantação e sua principal motivação e da importância da colaboração, por exemplo, foram aspectos relatados como geradores das dificuldades enfrentadas pelo nível tático.

No nível estratégico, a resistência interna foi elencada como uma dificuldade enfrentada, sendo admitida por um dos entrevistados. Resistência esta, às vezes ativa e às vezes passiva, como por exemplo, o relato de um gerente que não conseguiu montar uma equipe ou a dita sensação de solidão de um gerente, por não estar hierarquicamente bem definido dentro da estrutura da SESP.

Ao final, foi dada a oportunidade dos entrevistados realizarem sugestões visando a melhoria no processo de implantação do sistema PRÓ-GESTÃO. Para os funcionários do nível operacional, perguntou-se a respeito da visão de futuro que detinham com relação ao uso do sistema.

Neste nível percebeu-se que as respostas estavam divididas. Houve aqueles que não quiseram apresentar quaisquer sugestões, indicando desinteresse pelo atual sistema e sua implantação; o que não surpreendeu, uma vez que as análises mostraram que suas atividades foram acrescidas e inseridas em uma rotina pré-existente.

Dos entrevistados que opinaram, a sugestão mais citada referia-se à profissionalização da gestão, indicando o desejo da continuidade (mesmo que parcial) na implantação do programa e seu aprofundamento. Apoiando essa sugestão, houve sugestão de capacitação dos funcionários para a melhoria da prestação do serviço e de redistribuição de funções; também uma sugestão

esperada, uma vez que o nível operacional assumiu a função de executor das tarefas, além de suas funções anteriores e sem ter recebido capacitação.

O nível tático seguiu a mesma linha de conduta e as sugestões concentraram-se na continuidade de implantação do sistema, por meio da profissionalização do gestor e da capacitação de profissionais para o exercício desta função específica.

O nível estratégico contribuiu sugerindo a profissionalização da gestão e a capacitação dos funcionários envolvidos com a execução dos projetos.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A burocracia da administração pública estadual no Espírito Santo, como no resto do país, tem seus fundamentos na burocracia tipo ideal concebida por Weber (1963, 1964), acrescida das observações de Morgan (2006) e Crozier (1981), no que se refere a influência do fator humano no ambiente de trabalho, em contraste com fatores como impessoalidade, autoridade legal, formalismo e obediência às normas escritas.

Neste contexto surge a nova gestão pública, cuja origem no Reino Unido e experiências seguintes ocorridas nos Estados Unidos e na Nova Zelândia, tinham como objetivo inicial tornar a administração pública mais eficiente e dinâmica, resultando na melhoria das soluções apresentadas frente às demandas da sociedade.

Esta nova gestão fundamenta-se no gerencialismo de Bresser Pereira (1996, 1998, 1999 e 1999b), que consiste basicamente em utilizar fundamentos comuns ao setor privado no âmbito do setor público, sob o argumento de que funcionam melhor e dão bons resultados naquele setor, devendo funcionar e dar bons resultados também no setor público.

Nesta lógica, alguns autores apresentam-se como defensores deste conceito, como por exemplo, Osborne e Gaebler (1995), autores do movimento “Reinventando o Governo”, que examina experiências de utilização desta proposta e as propõe como

alternativa de solução para melhoria na eficiência da administração pública.

O gerencialismo defendia a mudança da administração pública burocrática para a administração pública gerencial, sob o mesmo argumento de aumento da eficiência da máquina pública para cumprimento de suas missões de atendimento de demandas através de utilização de pressupostos do setor privado no setor público.

O que se tem de fato é que, apesar de todo investimento governamental na concepção e implantação do modelo gerencial, até o momento não houve na SESP mudanças significativas ou efetivas que possam ser constatadas ou evidenciadas, quer nas rotinas administrativas, quer na apresentação de resultados à sociedade.

Outro ponto que corrobora com este argumento é o fato de nenhum outro projeto ter sido incluído no PRÓ-GESTÃO durante este tempo, mesmo após concluso o projeto de Prevenção à Violência, aproveitando suas funcionalidades, conceituações, pressupostos e metodologias.

Entretanto, as entrevistas demonstraram que há uma expectativa, uma esperança de mudança por parte dos entrevistados, no modo de executar os projetos e ações; há uma expectativa de que haja uma maior profissionalização dos gestores e funcionários; expectativa de que se use o sistema de gestão de modo adequado e coerente; de investimento em capacitação de todos os servidores que atuam ou poderão atuar no sistema, não somente de um grupo menor ou de apenas funcionários efetivos, deixado em segundo plano os servidores em cargos comissionados.

Pelos trabalhos da pesquisa, podemos concluir que os resultados efetivos para sociedade até o presente momento foram os seguintes:

1) atendimento de mais de três mil cidadãos no projeto de Prevenção à Violência, que freqüentaram diversos cursos de capacitação profissional e oficinas; o que não ficou claro é como isso isoladamente previne a violência;

2) a diminuição do tempo resposta da emissão da carteira de identidade civil à população, de 120 (cento e vinte) dias para 30

(trinta) dias nos municípios do interior do Estado e de 45 (quarenta e cinco) dias para 15 (quinze) dias nos municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória;

3) a conclusão e operação do CIODES Sul, ambos no projeto Modernização Tecnológica e da Gestão da Defesa Social.

Ficou claro que a transposição pura e simples de um sistema de gestão oriundo do setor privado para o setor público, como pressupõe o gerencialismo, não se adequou tão facilmente. Os pressupostos desse modelo de gestão ainda têm um bom caminho a percorrer no âmbito da SESP, se não morrer no meio dele.

Na verdade, pelo fato de vivermos em um sistema político que muda de visão e de prioridade em cada período de governo, a tendência é que sistemas dessa natureza percam força no decorrer do tempo e acabem por não produzir uma mudança efetiva e permanente no ambiente de trabalho do setor público. Ademais, o setor público e o privado apresentam características muito pouco semelhantes.

Na lógica burocrática, há o cidadão, no setor privado, há o cliente; na burocracia há obras e serviços a serem realizados, na iniciativa privada, há o produto ou serviço a ser vendido e o mercado competitivo. O ente federado existe pela constituição de uma nação e suas divisões, a empresa existe porque sobrevive a competição e há um mercado consumidor de seu produto.

As metas no setor privado são definidas pela possibilidade de lucro, no setor público, as metas são definidas por um critério político, o quê não é sinônimo de atendimento ao cidadão e à sociedade, embora seja esse o discurso. Enfim, são setores muito diferentes e o remédio que funciona em um pode não funcionar em outro plenamente.

Paula (2007) descreve a inadequação das técnicas e práticas advindas do setor privado no setor público e a incompatibilidade entre a lógica gerencialista e o interesse público; mas isso não significa que o setor público não necessite de melhorias em sua gestão ou que não se deva buscá-las. Ao contrário, necessita sim, e muito, e deve-se buscar sim, de modo urgente e profundo.

Ocorre que essa busca por melhoria deve seguir um caminho próprio, buscando sistemas e ferramentas adequadas ao setor

público, associado a um processo de implantação que leve em consideração as características próprias existentes no ambiente da burocracia estatal.

Conclui-se que o gerencialismo na SESP, implantado através do PRÓ-GESTÃO, não foi muito longe e não conseguiu obter um impacto representativo, em boa parte pela falta de interesse dos gestores internos. Na verdade, pouco ou nada mudou e a rotina continua sob as características atuais, apesar de parte dos entrevistados desejarem mudanças amplas e imediatas na forma de administrar.

## REFERÊNCIAS

BRESSER PEREIRA, Luis C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. Para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Ed. 34, 1996

\_\_\_\_\_. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, ano 42, v. 2, p. 391-410, março/abril, 2008.

\_\_\_\_\_. In: **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1999, p. 237 – 270.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado para cidadania**. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP/ Editora 34, 1998.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 50, v. 04, p. 05-30, 1999b.

CASTOR, Belmiro V. J.; JOSÉ, Herbert A. J.. **Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira**. RAP, n 32, p. 97-111, nov.- dez., 1998.

COSTA, Ênio B.; JANUZZI, Henrique B.; SANTOS, Leonardo B. **Gerenciamento de Projetos no Governo do Estado do Espírito Santo: o caso do Pró Gestão**. In XIII Congreso Internacional Del CLAD sobre La Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires: Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo, 2008.

CROZIER, Michel. **O fenômeno burocrático**. Vol. 2. Brasília: Ed. UnB, 1981.

\_\_\_\_\_. Governo do Estado. **Diretrizes Estratégicas 2007-2010**: mais oportunidades para os capixabas. Vitória, 2007a.

\_\_\_\_\_. Governo do Estado. **Manual de Gestão Estratégica Orientada para Resultados – GEOR**. Vitória, 2007b.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Economia e Planejamento. **O que é PRÓ- GESTÃO ?** Vitória, 2007c.

\_\_\_\_\_. Secretaria Extraordinária de Gerenciamento de Projetos. **Guia de Gerenciamento de Projetos do Governo do Espírito Santo**. Vitória, (em fase de elaboração).

GARCES, Ariel; SILVEIRA José P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 53, nº 04, p. 53-77, 2002.

MICHAELIS-UOL acesso em 17/11/2010

<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=empreendedor>.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 2006.

PAULA, Ana P. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.



PEREIRA, José Matias. **Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, ano 42, v. 1, p. 61-82, janeiro/fevereiro, 2008.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, ano 43, v. 2, p. 347-369, março/abril, 2009.

WEBER, Max. **Economía y sociedad.** Vol. 1. México: Fondo de Cultura Economica, 1964

\_\_\_\_\_. **Ensaio de sociologia.** Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

### Notas de fim de texto:

1 Gestor de projeto é um funcionário da Secretaria extraordinária de Gestão de Projetos (SEGEP) encarregado de monitorar a execução de um projeto ou auxiliar o gerente quando este necessita ou solicita.

2 Parceiros são funcionários internos da SESP ou de outros órgãos que funcionam como contato para agilização dos processos pertinentes à execução dos projetos

3 ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria Extraordinária de Gerenciamento de Projetos. **Guia de Gerenciamento de Projetos do Governo do Espírito Santo.** [S.l.: s.n., 2009]

4 Ibid

5 No âmbito do PRÓ-GESTÃO entende-se por relacionamento interpessoal as relações sociais dos entrevistados resultantes dos contatos pessoais mantidos entre si e entre os demais funcionários da SESP e de outros órgãos durante a execução dos projetos da SESP no PRÓ-GESTÃO.



## **Território de Paz: a reestruturação do policiamento interativo e a redução de crimes de homicídio na Região da Grande Terra Vermelha como política pública de segurança**

Bruno Cardoso Portela<sup>1</sup>

### **RESUMO**

Eis o paradoxo: possuir uma metodologia de policiamento com filosofia comunitário-interativa nacionalmente reconhecida e ao mesmo tempo destacar-se como o segundo estado brasileiro, a terceira capital e maior região metropolitana em índice de violência homicida<sup>2</sup>. Essa realidade capixaba pode estar pautada pelo fato de que a modernização e a difusão de novas estratégias de gerenciamento de recursos e políticas de segurança pública historicamente não virem atreladas a Políticas Públicas de Segurança, de fato. As próximas linhas tentarão, dada à multiplicidade de fatores que envolvem os crimes de homicídios e a própria delimitação do tema abordado, exemplificar como a experiência do Território de Paz na Região da Grande Terra Vermelha pode ter contribuído para uma desconstrução dessa realidade espírito-santense, como forma de iniciar um debate científico e profissional mais aprofundado acerca da temática.

**Palavras-chave:** Polícia. Interativa. Comunitária. Política.

### **1 INTRODUÇÃO**

A questão da criminalidade, embora contemporaneamente proprietária de um entendimento mais amplo e complexo que o simples dualismo - Polícia, braço forte do Estado contra o mau caráter socialmente menos favorecido - ainda carece, em sua historicidade, das aplicações perenes das concepções fundadas no modelo comunitário proposto por Sir Robert Peel, em sua total amplitude ainda no século XIX.

---

1 2° Tenente da PMES. Graduado em Ciências Militares com Ênfase em Defesa Social. Pós-graduando em Gestão Integrada em Segurança Pública.

2 Mapa da Violência: Anatomia dos Homicídios no Brasil, Instituto Sangari, 2010.

O fato é que com o advento da redemocratização, a filosofia secular de se prestar um serviço de segurança pública pautado pela força e pelo distanciamento viu-se no foco das exigências de uma sociedade banhada pelo oceano democrático dos anos 1980, como tendência não apenas no Brasil, mas em grande parte da comunidade internacional.

No Espírito Santo, as primeiras experiências de comunitarização do modelo de gestão policial remontam à fórmula de parceria decisória e respeito ao cidadão instituída em Guaçuí na década de 1990. Nessa cidade ao sul do estado, a comunitarização da filosofia de policiamento recebeu sua marca característica, Polícia Interativa, reconhecida com o 1º lugar no Prêmio Nacional de Polícia Comunitária no período 2001/2002, oportunidade em que a metodologia foi replicada no Morro do Quadro/ Vitória<sup>3</sup>.

Marcada pela descontinuidade e pela inexistência de efetivas políticas públicas, capazes de entender tal filosofia como atualização, uma componente de vital importância na composição da legitimidade das forças policiais, a metodologia relegou-se ao ostracismo, sendo encoberta por soluções conservadoras, fenômeno não exclusivo ao território capixaba, e tão bem diagnosticado como a “Síndrome a Rainha Vermelha” por Rolim (2006).

O projeto Território de Paz em solo espírito-santense nasce, assim, como política pública de segurança na tentativa de reinserção da filosofia de polícia interativa nas comunidades mais atingidas pela criminalidade violenta<sup>4</sup> na Região Metropolitana da Grande Vitória-RMGV, como forma de permitir que a presença policial não fosse sinônimo exclusivo de repressão à criminalidade violenta. Essa, assim associada ao adjetivo qualificada, no momento em que se origina através de métodos que aproximem de fato o cidadão da polícia, esta, afinal, a função precípua das forças públicas: proteger, socorrer e assistir o cidadão.

## 2 POLÍTICA: EFICAZ ENQUANTO PÚBLICA

As políticas públicas constituem uma temática oriunda da ciência política.

---

3 Policiamento Comunitário: Experiências no Brasil 2000-2002. São Paulo. Página Viva, 2002. 175p.

4 Entendida no escopo do projeto como homicídios e tentativas de homicídios. Diretriz 013-Comando Geral /2009 Polícia Militar do Espírito Santo-PMES.

Elas podem ser entendidas como os princípios norteadores de ação do poder público e, ainda, as regras para as relações entre esse poder e a sociedade:

São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não-ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos. (TEIXEIRA, 2002, p.2).

As políticas públicas podem significar, no seu processo de elaboração, execução e resultados, formas de atuação (ou omissão) do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poderes, podendo definir a partir do conflito social existente nos processos de decisão a repartição de custos e benefícios perante a sociedade. Já que o poder é uma relação social entre os vários atores cujos projetos e interesses são diferenciados, e até contraditórios, urge a necessidade de mediações, a fim de que as políticas públicas possam não apenas surgir, mas serem legitimadas através de um mínimo consenso e de suas eficácias:

Elaborar uma política pública significa definir quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem. São definições relacionadas com a natureza do regime político em que se vive, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente. Nesse sentido, cabe distinguir “Políticas Públicas” de “Políticas Governamentais”. Nem sempre “políticas governamentais” são públicas, embora sejam estatais. Para serem “públicas”, é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público. (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

Diante de tal contexto, a publicidade torna-se fundamental quando se observa a presença crescente e mais participativa da sociedade civil nas questões de interesse geral. As políticas públicas podem tratar de recursos públicos diretamente, através de isenções ou ainda por meio da regulação de relações que envolvam interesses públicos. Elas se realizam em terreno onde convivem interesses e visões de mundo divergentes, sob a égide da tênue linha entre o interesse público e privado na sociedade brasileira. Valoriza-se então a necessidade do debate público, pautado sempre pela transparência.

Os objetivos das políticas “têm uma referência valorativa daqueles que controlam o poder, mesmo que, para sua legitimação, necessitem contemplar certos interesses de segmentos sociais dominados” (TEIXEIRA, 2002, p. 3). As políticas públicas visam, portanto, responder às demandas, principalmente dos mais vulneráveis da sociedade, influenciadas por uma agenda que nasce na sociedade civil através da mobilização social visando ampliar e efetivar direitos de cidadania.

### **3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA E POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Segundo Oliveira (2002) entender o problema da segurança pública como um problema que a todos pertence já é, positivamente, um clichê. Isso porque há pouco tempo os estudiosos precisavam gritar esta verdade, não sem antes encontrar resistências. Talvez não seja precipitado afirmar que contemporaneamente a idéia permeie o senso comum ou, na hipótese mais pessimista, as resistências sejam menores:

Afirmar que o problema diz respeito a todos equivale a dizer que a busca de soluções compete a uma multiplicidade de agentes sociais, governamentais e não governamentais. A utilização superficial e irresponsável desta concepção fornecerá a qualquer destes agentes um bom estoque de pretextos para a inatividade, justificada no fundo por um sofisma: afinal, o que é de todos não é de ninguém, ou, no mínimo, não é meu. (OLIVEIRA, 2002, p. 46).

Na busca por soluções para o problema da segurança pública é bastante comum deparar-se com os paradigmas da prevenção e da repressão, vistos como excludentes, um equívoco grave e contraproducente:

A dicotomia (e vale a pena lembrar e frisar bem o significado desta palavra: dois conceitos opostos que esgotam o conteúdo de um tema) entre prevenção e repressão é estimulada e justificada pelas crenças, por vezes até inconscientes, que dominam a percepção do problema. De um lado a nossa ainda tão acalentada ilusão de que podemos viver em um mundo dominado pela fraternidade, a nossa expectativa de uma paz social que não queremos reconhecer como inalcançável (cada vez fica mais evidente que paz é um projeto pessoal e não coletivo; sua transcendência coletiva só pode surgir como consequência). De outro lado, nosso instinto de defesa, nossas reações estimuladas por uma agressividade sempre latente, o desejo de domínio e de sujeição do perigo. (OLIVEIRA, 2002, p. 47).

Assim se constrói, entende Oliveira (2002), o cenário para os dois paradigmas básicos que permeiam a visão das políticas de segurança pública: independentes ou subordinadas às macro políticas sociais. Independentes quando constituem as políticas repressivas e subordinadas à questão social quando constituem as políticas preventivas.

Como forma de equacionar bem a questão e fugir da tentação e do comodismo dos discursos superficiais, um bom ponto de partida é distinguir as **políticas de segurança pública** das **políticas públicas de segurança**:

Políticas de segurança pública é expressão referente às atividades tipicamente policiais, é a atuação policial “strictu sensu”. Políticas públicas de segurança é expressão que engloba as diversas ações, governamentais e não governamentais, que sofrem impacto ou causam impacto no problema da criminalidade e da violência. (OLIVEIRA, 2002, p. 47).

É na ausência desta distinção clara que se promovem graves equívocos, que se manifestam na identificação das demandas e nas propostas de soluções práticas, comprometendo a autocrítica de cada responsável, pois é sempre mais fácil ver a omissão do outro que a própria. Tal distinção é “ferramenta importante no mapeamento das responsabilidades” (OLIVEIRA, 2002, p.48).

## **4 A REDUÇÃO DE CRIMES DE HOMICÍDIO ATRAVÉS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA**

### **4.1 OS TERRITÓRIOS DE PAZ COMO POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA**

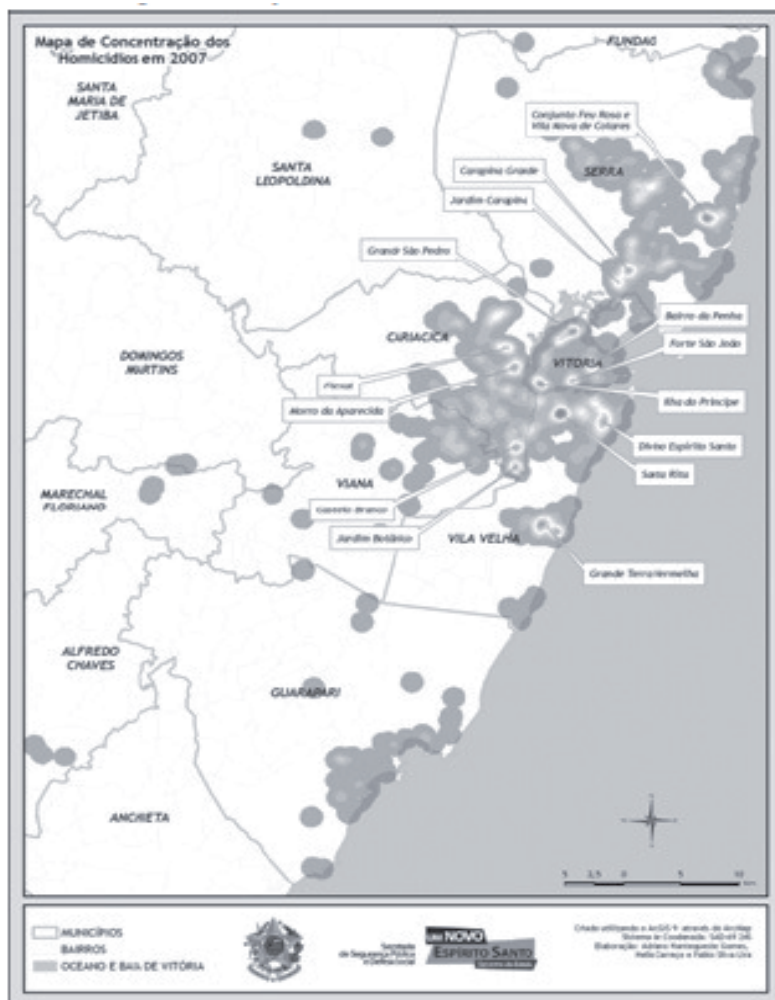
Identificar o dinamismo espacial e temporal da criminalidade é uma ferramenta importante no diagnóstico e na construção de políticas públicas que levem a soluções eficazes de gestão de segurança pública:

Isso permite que as organizações envolvidas na segurança pública possam identificar os locais, horários e tipificar os crimes de maior incidência com maior precisão, otimizando as respostas preventivas e/ou repressivas. (HANTEQUESTE, BARRETO e LIRA, 2008, p.65).

Essa identificação foi fase preliminar do projeto de reestruturação da polícia comunitária através do projeto Território de Paz no Espírito Santo.

Nesse sentido a Região da Grande Terra Vermelha, localizada no Município mais populoso do estado<sup>5</sup>, Vila Velha, foi contemplada como uma das cinco células do Projeto<sup>6</sup>.

Figura 01 – Mapa de concentração dos homicídios  
Região Metropolitana da Grande Vitória – 2007



Fonte: SESP-ES/CIODES, 2007

5 O município de Vila Velha, que faz parte da Região Metropolitana, tem 414.420 habitantes (Fonte: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=320520>. Acesso em 15 de fevereiro de 2011).

6 Foram ainda contempladas as Regiões de: Grande São Pedro, em Vitória; Feu Rosa e Vila Nova de Colares, em Serra; Grande Nova Rosa da Penha, em Cariacica e Grande Vila Betânia, em Viana, totalizando cinco Territórios de Paz no ES.



Na escala de detalhe, o mapa da Figura 01 ressalta as “manchas quentes” (hot spots) de homicídio nos bairros da RMGV, ou seja, onde os homicídios mostraram incidência mais concentrada. [...] conglomerados ou clusters de alta concentração de assassinatos. O mesmo foi observado em Vila Velha nos bairros Santa Rita, Divino Espírito Santo e **Grande Terra Vermelha**. (HANTEQUESTE, BARRETO e LIRA, 2008, p.79, grifo nosso)

A partir daí os futuros gerentes dos Territórios (Aspirantes, Tenentes e Capitães), foram reunidos em dinâmicas de grupos coordenadas pela Coordenadoria de Polícia Interativa da PMES com vistas a formular uma diretriz que pudesse nortear os trabalhos a serem desenvolvidos.

Os resultados podem ser auferidos na Diretriz de Serviço 013/2009 do Comando Geral da PMES:

A presente diretriz contém as premissas operacionais da PMES que regem o Sistema de Governança Operacional para os Territórios de Paz. Dado o caráter dinâmico da gestão da Segurança Pública, a possibilidade de constantes revisões da presente Diretriz é considerada não só possível, como desejável, o que, em hipótese alguma, poderá representar instabilidade conceitual e decisória, pelo contrário, deverá representar fator de atualização e adequabilidade das práticas policiais em relação às múltiplas realidades operacionais enfrentadas pela PMES e seus profissionais. (ESPÍRITO SANTO, 2010, p.01)

A finalidade da Diretriz é “regular a atuação da PMES no projeto de Reestruturação da Polícia Interativa no Espírito Santo a partir dos Territórios de Paz” (Espírito Santo, 2010, p. 02) em consonância com o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) do Governo Federal. Nesse sentido, a missão da PMES nos Territórios de Paz é:

Colaborar de maneira sistemática e transparente para a redução continuada da violência e criminalidade, por intermédio da prestação de serviços de segurança pública que garantam às comunidades ostensividade policial, disponibilidade para o atendimento e resolutividade adequada às respectivas demandas. (ESPÍRITO SANTO, 2010, p.02)

A Diretriz (2010) também enumera treze valores institucionais nos Territórios, dentre os quais se destacam: “3. Interação comunitária e 13. Interação institucional como forma de demonstrar a amplitude de abrangência do programa e sua classificação como política pública de segurança”, comprovável ainda no item 4.3 da Diretriz que trata das Crenças da PMES nos Territórios de Paz:

1. A PMES acredita que sua participação é essencial para a redução da violência e criminalidade, embora reconheça que as múltiplas causas de tais fenômenos demandam ações conjuntas e integradas de diversas instituições e da própria sociedade, sem as quais os esforços policiais sempre contarão com limitações.

4. A PMES acredita que a gestão da segurança pública é um trabalho continuado de responsabilidade do estado, transcendendo aos sucessivos governos. (ESPÍRITO SANTO, 2010, p.03).

Os objetivos da Diretriz motivam a participação da sociedade no modelo de gestão da Segurança Pública através de sua filosofia de policiamento interativo. Esses são desmembrados em metas com indicadores em seus diversos segmentos de atuação, cujo êxito é primordial na materialização dos resultados almejados pela PMES e pela sociedade:

Para tanto, tais objetivos são apresentados em formato de matriz de responsabilidades em que se identificam com maior clareza os atores responsáveis em cada meta, no intuito de gerar maior eficiência e eficácia na prestação do serviço de segurança pública com qualidade à população capixaba. (ESPÍRITO SANTO, 2010, p.05)

Os objetivos contidos na Diretriz (2010) são:

- 1) Aumentar sistematicamente a ostensividade policial;
- 2) Aumentar significativamente a resolutividade policial-militar;
- 3) Valorizar os profissionais de segurança pública, com ênfase em proatividade e resolutividade;
- 4) Manter ótima disponibilidade de recursos operacionais para os policiais de serviço;
- 5) Aumentar a interação comunitária e a confiabilidade da Polícia Militar.

Como forma de melhor entendimento do desmembramento dos objetivos em metas ilustrar-se-á a seguir:

**QUADRO 1 - OBJETIVO 1: AUMENTAR SISTEMATICAMENTE A OSTENSIVIDADE POLICIAL**

META	AGÊNCIA REPONSÁVEL
Meta 1.1 - registrar 100% dos pontos de ostensividade em curto prazo. Aumentar a cobertura dos pontos de ostensividade policial na ordem de 10%/mês (médio prazo).	TP <sup>1</sup> CIODES <sup>2</sup> CPOM <sup>3</sup>
Meta 1.2 - registrar o tempo de disponibilidade operacional de 100% das viaturas em curto prazo. Aumentar em 10% ao mês o nº de horas de disponibilidade de viaturas para o atendimento de ocorrências e preventivo em médio prazo.	TP BPM <sup>4</sup> DAL <sup>5</sup>
Meta 1.3 - realizar, no mínimo, uma operação de repressão ao uso de entorpecentes por mês.	TP CPOM PC <sup>6</sup>

Para melhor compreensão apresenta-se como exemplo o desmembramento do objetivo número 01 em suas três primeiras metas. Como se pode observar cada meta tem suas respectivas agências responsáveis. No caso da meta 1.3 todo Território de Paz é responsável por organizar pelo menos uma operação de repressão ao tráfico de entorpecentes ao mês, para tanto deve contar com a participação efetiva do CPOM através de suas Unidades Especializadas e ainda da Polícia Civil, uma visão integradora do ciclo completo de polícia. Essa metodologia é empregada em todos os cinco objetivos.

#### 4.2 A EVOLUÇÃO DOS CRIMES DE HOMICÍDIO NO ESPÍRITO SANTO, NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA E NA GRANDE TERRA VERMELHA

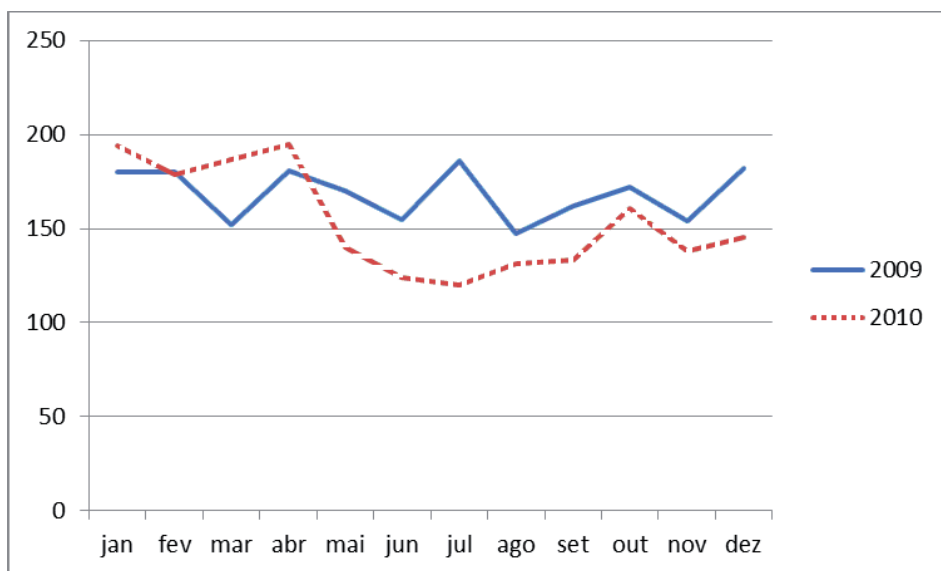
Como se viu, o critério diretor de seleção das áreas atendidas pela política dos Territórios de Paz foi o das áreas da Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV com maiores índices de crimes violentos contra a vida. O período de análise se restringirá ao comparativo entre maio/dezembro de 2009 e maio/dezembro de 2010, pois o projeto iniciou suas práticas em maio de 2010. Como forma de acompanhar a evolução dos crimes violentos contra a vida no Território de Paz de Terra Vermelha é interessante entender como essa dinâmica ocorreu no ES e na RMGV no mesmo período.

Tabela 1 - Homicídios Mai-Dez 2009 x 2010

	2009	2010	$\Delta$ [%]
ES	1328	1092	-17,77
RMGV	859	677	-21,19
Grande Terra Vermelha	30	22	-26,67

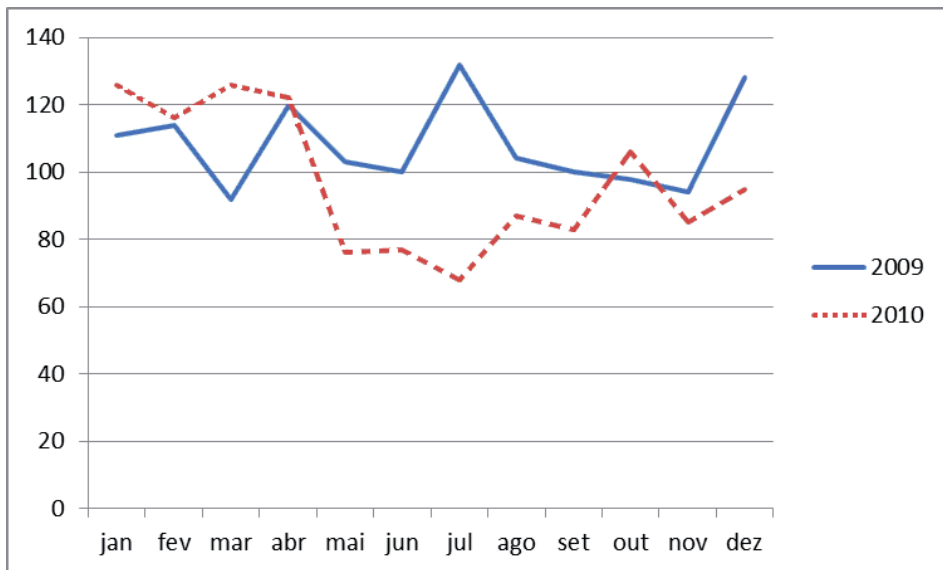
Fonte: SESP-ES/CIODES, 2011

Gráfico 1 - Homicídios 2009 x 2010 ES



Fonte: SESP-ES/CIODES, 2011

Gráfico 2 - Homicídios 2009 x 2010 RMGV



Fonte: SESP-ES/CIODES, 2011

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Território de Paz, no âmbito das políticas públicas de segurança do Governo Federal tem sua seara assim definida:

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) é composto por 94 medidas, divididas em Ações Estruturais e Programas Locais. As Ações Estruturais são: Modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional, Valorização dos profissionais de segurança pública e agentes penitenciários e Enfrentamento à corrupção policial e ao crime organizado. Já os Programas Locais, que serão desenvolvidos nas regiões indicadas pelo Pronasci, constituem-se de Território de Paz, Integração do Jovem e da Família e Segurança e Convivência. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2011)

Nesse sentido, podemos observar que várias ações em âmbito federal, estadual e municipal têm sido desenvolvidas.

Entretanto, a delimitação dessa pesquisa permite analisar a participação do programa Território de Paz na redução dos índices de homicídio na região da Grande Terra Vermelha.

No período de maio (início do projeto) a dezembro de 2010 houve uma redução de 17,77 % em âmbito estadual. No mesmo período a Região Metropolitana reduziu em 21,19% o número de homicídios.

A redução de 26,67% na Região da Grande Terra Vermelha dos índices de homicídio mostra-se 25% maior que a redução na RMGV e ao mesmo tempo **50% superior à redução em todo o estado**. Esse dado, levando-se em conta a manutenção das demais vertentes que influenciam nos crimes de homicídio, pode ser encarado como uma participação de destaque do projeto nessa conquista.

Diversas são as motivações do crime de homicídio, dentre elas a violência contida na natureza da pessoa humana, geradora de conflitos de motivação variada e que normalmente chegaria às ofensas verbais e em casos extremos em conflitos pessoais como as chamadas “vias de fato”, as lesões corporais de natureza leve ou grave, dissipando-se em pouco tempo a sensação de raiva extrema que via de regra, gera a idéia de causar dano mais grave a integridade física ou a vida do desafeto; esse conflito é potencializado e acaba por assumir uma proporção trágica quando um dos envolvidos está portando ou por alguma circunstância, acaba tendo acesso a uma arma de fogo. (NEVES, 2007, p.93)

Neves (2007) ainda cita como questionamentos importantes a serem realizados nessas análises: o tráfico de drogas ilícitas, o perfil da vítima, o tipo de arma utilizada, o local, tempo e motivação do crime, além da questão da punibilidade.

O fato é que ações importantes foram desenvolvidas no Território de Paz de Terra Vermelha no período analisado:

- Incremento do Efetivo policial militar na subárea da Companhia abrangida em 30 militares, um crescimento de 42%.
- Reestruturação logística: 05 novas viaturas, 30 novas pistolas cal .40, 30 novos coletes balísticos, 10 novos radiocomunicadores, 05 novos microcomputadores.
- Estabelecimento de metas com perspectivas temporais e acompanhamento mensal.
- Melhoria na comunicação com a comunidade através de reuniões mensais, distribuição de cartazes e cartilhas, disque-denúncia, entre outros.
- Acompanhamento do índice de resolutividade das ocorrências atendidas.

- Análise de 100% das ocorrências de crimes violentos contra a pessoa.
- Meta de redução continuada de crimes contra o patrimônio.
- Acompanhamento do uso da força letal através da análise dos disparos de arma de fogo.
- Valorização e reconhecimento dos colaboradores através de uma gestão participativa, processos de recompensa e instrução continuada.
- Desenvolvimento de estratégias de maior interação com a comunidade através de reuniões mensais, visitas tranquilizadoras, relatórios de eventos de segurança pública (ruas mal iluminadas, terrenos baldios, dentre outros).
- Interação com projetos sociais: Mulheres da Paz e Protejo.

A oportunidade deste autor ter participado da fase de desenvolvimento, implantação e acompanhamento do Projeto Território de Paz na Polícia Militar do Espírito Santo é sem dúvida fator determinante na escolha do tema. Entretanto, tal orientação se mostrava bastante genérica em face da gama de interesses e assuntos relacionados aos reais objetivos do projeto.

Nesse sentido, buscou-se delimitar um tema que se mostrasse ao mesmo tempo original, importante e viável. A questão da originalidade passa pela tentativa de se relacionar as estratégias de redemocratização e modernização administrativa das ações da Polícia Militar com as taxas de homicídio da região. Soma-se ainda o fato do tema escolhido ser extremamente relevante às discussões contemporâneas locais no que tange às políticas públicas de segurança da Região Metropolitana com maiores índices de violência homicida do país. É, portanto, complexo se falar em relevância de um projeto de reestruturação da presença do Estado nas comunidades atendidas se esse não se relacionasse diretamente com a taxa de mortalidade por homicídios, talvez hoje o maior problema relacionado à violência nessas comunidades.

Assim, reconhecer na comunidade o seu maior problema e trabalhar em conjunto, através de soluções pautadas em cumprimento de metas, são as principais ações de policiamento preventivo e repressivo qualificado da região. Estes foram os temas abordados, que inter-relacionados à análise das estatísticas supramencionadas, promovem a razoável conclusão de se atribuir fundamental participação do Projeto Território de Paz em Terra Vermelha às reduções dos índices de homicídio na região.

## REFERÊNCIAS

BARRETO, Leonardo Nunes; HANTEQUESTE, Adriano e LIRA, Pablo. **Mapa do Crime: Geoprocessamento e Análise Espacial da Criminalidade Violenta do Espírito Santo – 2007**. REVISTA PRELEÇÃO – Publicação Institucional da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo – Assuntos de Segurança Pública – ano II, n. 4, 2008.

ESPÍRITO SANTO, Polícia Militar. Comandante Geral. **Diretriz de Serviço n. 13/2010. Comandante-Geral – Sistema de Governança Operacional dos Territórios de Paz da Polícia Militar do Espírito Santo**. Vitória: Secretaria de Planejamento Estratégico, 2010.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, **Territórios de Paz**. Acesso em 10 de fevereiro de 2010. <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/3FD1029CITEMID76B55F106F334135969209AF5BA61EF4PTBRIE.htm>

NEVES, André. **Homicídio Doloso e Políticas Públicas no Brasil: O Caso de Vitória**. 2007. 123f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito de Campos, Campos dos Goitacazes.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt de. **Políticas Públicas de Segurança e Políticas de Segurança Pública: da teoria a prática**. Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança. Gabinete de Segurança Institucional. ILANUD, 2002.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no Século XXI**. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed: Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2009.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso, **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade Políticas Públicas**. O Papel das Políticas Públicas. Revista Eletrônica AATR-BA, 2002.



## Notas de fim de texto:

- 1 Território de Paz
- 2 O Centro Integrado Operacional de Defesa Social (CIODES), localizado na sede da Secretaria de Segurança Pública, é um moderno sistema informatizado que unificou os telefones emergenciais utilizados pelas Polícias Civil, Militar e o Corpo de Bombeiros, passando a atender as chamadas de emergência através de um único número -190.
- 3 Comando de Policiamento Ostensivo Metropolitano - PMES
- 4 Batalhão de Polícia Militar
- 5 Diretoria de Apoio Logístico da Polícia Militar
- 6 Polícia Civil



# A influência do modelo de gestão de polícia comunitária na democratização da Polícia Militar do Espírito Santo, na cidade de Vitória, entre 1994 a 2006

Gelson Lozer Pimentel<sup>1</sup>

Ricardo Roberto Behr<sup>2</sup>

## RESUMO

A segurança pública é um tema amplamente debatido pela imprensa. Muitos países gastam enorme quantidade de tempo e dinheiro pensando uma maneira eficaz de reduzir a criminalidade. Esse artigo tem como objetivo apresentar uma alternativa de gestão policial militar, que integre policiais e cidadãos, denominado de policiamento comunitário-interativo, que vai de encontro ao modelo tradicional de policiamento, fruto de uma polícia guerreira, patrimonialista e sectária, características essas presentes desde a gênese das polícias. Para tanto, apresentam-se as diferenças de gestão entre a polícia comunitária-interativa e a polícia tradicional. Na metodologia utilizou-se entrevistas semi-estruturadas e em profundidade com praças, oficiais e lideranças comunitárias que vivenciaram as mudanças no modelo de policiamento ostensivo em Vitória, no período de 1994 a 2006. Conclui-se que a PMES foi interativa até o final do século XX; entretanto, depois disso, ela retrocedeu ao modelo de gestão tradicional.

**Palavras-chave:** Polícia Comunitária. Polícia Cidadã. Participação. Democratização da Polícia. Políticas Públicas de Segurança.

---

1 Capitão da PMES. Mestre em Administração. Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal do Espírito Santo (PPGADM-UFES).

2 Doutor em Administração. Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal do Espírito Santo (PPGADM-UFES).

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a mudança da polícia tradicional em polícia comunitária-interativa na Polícia Militar do Espírito Santo. Esta pesquisa delimita-se a uma análise das influências do contexto social que propiciaram a transformação de um modelo autocrático de gestão para um modelo democrático. Para tanto, apresenta as diferenças entre o policiamento tradicional e outro que procura uma interação e o atendimento dos anseios da comunidade.

Esta pesquisa procura analisar a percepção dos policiais e das lideranças comunitárias sobre polícia comunitária. Busca-se uma atenção especial à comunitarização dos assuntos de segurança pública, haja vista que a Polícia Comunitária envolve todos os órgãos públicos e privados que têm condições de influenciar a segurança pública de sua localidade.

Um dos autores deste trabalho, que atua como oficial da Polícia Militar e que não faz parte dos entrevistados desta pesquisa, vivenciou ao longo de quinze anos de carreira, situações de angústia e tinha como hábito conversar informalmente com superiores, pares e principalmente com subordinados. Nessas conversas informais, constatou-se um discurso destoante de um policial para o outro, independente do posto ou graduação. Não havia uma filosofia padronizada por toda a organização. Essa vivência pode ser caracterizada como observação simples, incorporadas na análise.

Estes discursos destoantes podiam ser motivados pela tentativa de transformação da filosofia tradicional para uma polícia comunitária, aplicável a uma sociedade verdadeiramente democrática e participativa. Entretanto, a organização esbarrava nas concepções forjadas nos tempos do regime militar, cujo distanciamento entre o policial e o cidadão era incentivado pela organização pesquisada.

No Brasil, alguns pesquisadores têm discutido a questão da segurança pública, mais especificamente a polícia comunitária, dentre eles Cruz; Barbosa que em artigo publicado em 2002, procuram um caminho para solucionar o crescente problema da violência e criminalidade no Brasil, e encontram no policiamento comunitário uma estratégia das polícias para reduzir os delitos e tranquilizar a população, pois a proximidade com o cidadão efetiva o controle ao crime.

Zouain et al (2005) também apresentam estudo sobre o policiamento comunitário como fator estratégico para a implantação de políticas públicas de segurança, sendo a participação, tanto dos gerentes, quanto dos executores, primordial para os objetivos de mudança do policiamento tradicional para o modelo comunitário de policiamento, que

tem suas atitudes legitimadas pela população local envolvida.

O presente artigo traz como contribuição a possibilidade de entender os elementos constituintes das ações dos policiais militares em suas inter-relações sociais, habilitando-nos a enriquecer o debate junto à própria corporação, sobre os modelos de gestão e lideranças comunitárias. Este debate compreende a participação democrática no modelo de gestão da Polícia Militar e os reflexos da forma de atuar junto à população.

## 2 O MÉTODO

Esta pesquisa é de caráter qualitativo, pois segundo Minayo (1994, p.21-22), é aquela que:

responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Desta forma, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas e em profundidade com sujeitos de pesquisa escolhidos intencionalmente, portanto, uma amostra não probabilística que segundo Gil, (1999, p.101) é aquela que “não apresenta fundamentação matemática ou estatística, dependendo unicamente de critérios do pesquisador”.

Decidiu-se então por uma amostra por acessibilidade, pois os entrevistados foram os sujeitos que estavam disponíveis e que vivenciaram tanto o policiamento tradicional quanto o policiamento comunitário. O grupo de entrevistados era composto por policiais lotados nas cinco Companhias subordinadas ao 1º Batalhão de Polícia de Vitória, sendo cinco praças (soldado a subtenente), cinco oficiais (tenente a coronéis) e cinco lideranças comunitárias, além de atores civis envolvidos no processo residentes na área de abrangência desta unidade militar.

As entrevistas com as lideranças comunitárias foram necessárias para se compor um referencial mais profundo de análise do processo de construção subjetiva, haja vista que, na quase totalidade das situações, essas lideranças são um bom referencial da visão da comunidade por elas lideradas. O objetivo também foi traçar um paralelo entre o pensamento do público interno e externo a PMES.

Buscou-se entrevistar policiais que sabidamente tinham um conhecimento mais aprofundado e que já trabalharam diretamente com a

filosofia de Polícia Comunitária, bem como os policiais que, em princípio, não tinham conhecimento de sua participação ativa sob tal filosofia. Também houve um empenho em entrevistar policiais que trabalhavam em diferentes companhias do 1º BPM. Tal metodologia foi necessária para construir uma análise que pudesse fomentar as divergências que, porventura, ocorressem. Caso fossem entrevistados somente policiais vinculadas à filosofia de Polícia Comunitária e de uma mesma localidade, isso provavelmente não ocorreria.

Quanto às lideranças comunitárias, procurou-se entrevistar aquelas provenientes das mais diversas localidades da cidade de Vitória, mas, diferentemente dos policiais militares, não havia liderança que não tivesse atuado diretamente com a filosofia de Polícia Comunitária. Isso porque tal filosofia orientou as ações do comando do 1º BPM, ou seja, todos os comandantes de companhia, que tinham sobre sua circunscrição vários bairros, deveriam cumprir a determinação de realizar reuniões periódicas com as lideranças comunitárias de sua região e de fomentar a participação comunitária, para, com base nas necessidades do grupo, tentarem equacionar o emprego do seu efetivo policial militar.

O corte temporal da pesquisa se deu entre 1994 a 2006. Esse intervalo de tempo foi escolhido levando-se em consideração que a Polícia Comunitária no Estado do Espírito Santo teve seu início no ano de 1994.

### **3 POLICIAMENTO TRADICIONAL *VERSUS* POLICIAMENTO COMUNITÁRIO**

As polícias podem se adaptar às evoluções, virar as costas a seus valores e práticas tradicionais, abandonar suas rotinas, para inventar novas formas de intervenções e de respostas, adaptadas às novas necessidades? (MONET, 2001, p. 288)

O regime político democrático, segundo Monet (2001), depende da qualidade da sua polícia e do apego dos policiais aos valores que os fundamentam. Portanto, a polícia desempenha um papel político decisivo, que não deveria se resumir a uma questão técnica. O autor é enfático ao afirmar que a democracia necessita da polícia:

Uma sociedade livre não pode dispensar um certo nível de ordem, ou ainda de previsibilidade, nas trocas sociais cotidianas. [...] Não só os cidadãos esperam da polícia que ela lhes assegure um certo nível de segurança, mas lhe pedem que o faça de tal modo que sua convicção democrática saia reforçada (MONET, 2001, p. 29).

Então, a instituição de regimes democráticos requer da polícia, como força pública, novas atribuições e novas posturas, fazendo com que ela assuma um direcionamento progressista em que prevaleça o policiamento orientado para a comunidade. Segundo Bondaruk (2004, p. 56), “Polícia Comunitária é uma forma técnica e profissional de atuação perante a sociedade numa época em que a tecnologia, qualidade no serviço e o adequado preparo são exigidos em qualquer profissão”.

Essa vinculação entre modelo de policiamento comunitário e democracia é crucial, segundo Goldstein (2003, p. 13), porque “para manter o grau de ordem que torna possível uma sociedade livre, a democracia depende de maneira decisiva da força policial”.

O policiamento orientado para a comunidade ou policiamento comunitário parte do princípio central de que a sociedade deve exercer um papel ativo e coordenado na busca pela segurança, atuando como co-produtora da segurança e da ordem junto com a polícia. Nesse cenário, novas responsabilidades são impostas à polícia no que diz respeito à inclusão do público como ator social no campo do policiamento e da segurança pública. Além disso, é importante destacar que Polícia Comunitária, segundo Bondaruk (2004, pg. 48), “é um conceito mais amplo que abrange todas as atividades voltadas para a solução dos problemas que afetam a segurança de uma determinada comunidade, que devam ser praticadas por órgão governamentais ou não”. A participação envolve grandes forças da sociedade: a polícia, a comunidade, autoridades civis eleitas, a comunidade de negócios, outras instituições e a mídia.

O modelo tradicional, designado por Beato; Marinho (2006, p. 31) como policiamento profissional, “prioriza as táticas de respostas rápidas às chamadas dos cidadãos, o patrulhamento em automóveis em detrimento do policiamento a pé, maneiras limitadas de contato com a comunidade que a legitima”. Por essa lógica, o modelo profissional desconsidera a importância do ambiente institucional ao qual se insere.

[...] métodos tradicionais usados para combater o crime incluem detenção (através de patrulha preventiva ou prisão), incapacitação e reabilitação. [...] as polícias têm adotado completamente (e promovido através dos anos) a imagem de combatente do crime [...]. Um dos maiores problemas com o policiamento tradicional tem sido a confiança excessiva no policiamento repressivo como principal instrumento de controle do crime e da desordem. Qualquer que seja o problema, a primeira inclinação dos policiais é fazer uma prisão, e esta tendência é resultado tanto da pressão da comunidade quanto da pressão de dentro da organização policial. (ROSEMBAUM, 2002, p. 32. 38)

Existe ainda uma dificuldade acentuada da organização policial militar de mensurar o trabalho preventivo do policial de rua, ou seja, de identificar todas as ocorrências que deixaram de acontecer devido à atuação pro ativa do policial. Destarte, os policiais também pensam que

somente com prisões e apreensões terão feito seu papel policial. Se, ao chegar ao término da escala, o policial não tiver feito qualquer prisão ou apreensão, ele acredita que seu turno de serviço foi improdutivo.

É notório que há uma diferença essencial entre o policiamento tradicional e o policiamento comunitário. Este enfatiza a solicitação, o auxílio, o convite e o encorajamento, tendo como objetivo basilar a prevenção do crime com a comunidade, ao passo que o policiamento tradicional é direcionado para a advertência, a ameaça, a força e a agressão. Outra situação que caracteriza o policiamento comunitário é a sua capacidade de interagir de forma respeitosa com a diversidade do público, buscando sempre a legalidade de seus atos.

Essa concepção de modelo de trabalho policial remonta, no entendimento de Skolnick; Bayley (2002), ao trabalho pioneiro de Arthur Woods, Comissário de Polícia da Cidade de Nova Iorque, entre os anos 1914 a 1919, período em que destacou a importância social, a dignidade e o valor público da atividade policial em uma série de palestras desenvolvidas com as camadas inferiores da hierarquia do policiamento. Ele estava convencido e defendia a tese de que, se o público fosse esclarecido a respeito da função policial, a polícia seria mais respeitada e receberia recompensas pelo desempenho consciente e eficaz.

A implantação da Polícia Metropolitana de Londres, em setembro de 1829, também teve sua contribuição na formulação dos princípios do policiamento comunitário. Ao rejeitar o modelo de polícia militar francês, que primava pela proteção da estrutura do estado e a manutenção da ordem social interna, a opinião pública britânica forçou as autoridades a elaborarem um projeto de polícia pioneiro: polícias bem ostensivas, fáceis de serem controladas pela população, transpassando a visão de uma polícia secreta, cujo uniforme e equipamento não representam uma força militar ditatorial. O modelo britânico adentrou ao Continente Europeu, levando ainda a concepção preventiva e não somente reativa, de maneira que a polícia não permanece estancada, aguardando tão somente o crime ocorrer para entrar em cena, mas, acima de tudo, inibe comportamentos criminosos.

No policiamento comunitário, o patrulhamento a pé ganha um enfoque privilegiado em relação ao motorizado, considerando que essa modalidade é vista como uma caixa em movimento na cidade, e aquela é marcada realmente pela presença policial na rua (MONJARDET, 2003). A despeito das vantagens do patrulhamento motorizado, como atendimento rápido às chamadas e um grande alcance territorial, o policiamento a pé tem melhores condições de observação e possibilita um contato mais próximo à população, podendo estabelecer relações de confiança e obtenção de fontes de informação (MARINHO, 2002).



Além disso, um estudo de Wilson; Kelling (apud MARINHO, 2002) demonstrou que os moradores dos bairros nos quais o policiamento a pé foi implantado tinham uma sensação de segurança maior do que as pessoas residentes em localidades aonde essa modalidade não havia sido implementada. Naqueles bairros, as pessoas tendiam a acreditar que a criminalidade havia sido reduzida.

## **4 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DA POLÍCIA MILITAR DO ESPÍRITO SANTO**

No entendimento de Goldstein (2003), nas Polícias Militares existe linguagem e padrões de comportamento ímpares, diferentes de outras organizações. Muitas atitudes são tipicamente de policiais militares e rapidamente os identificam em um contexto social. Entretanto, o policial militar já se depara com uma contradição na gênese de sua formação, considerando que militar é diferente de policial - policial é força comedida, e militar é força expandida.

O treinamento de um policial segue a corrente da compreensão e do diálogo, já o treinamento de um militar está voltado para as ideologias positivistas fundamentadas na execução sem questionamentos das ordens emanadas de seus superiores. No entanto, muitas vezes, o policial não aceita aquele tipo de formação autoritária “porque a gente tem aquele treinamento do robô, do homem automatizado, e muitas vezes o homem faz aquilo, mas não está aceitando. Faz porque é obrigado a fazer”. (CERQUEIRA, 2001, p. 28).

Alguns estudiosos tratam as organizações como sendo um segundo marcador social, enquanto a família a família, os amigos, a rede de relações pessoais atuaria na construção da identidade das pessoas. Entretanto, essa afirmativa não corresponde à identidade de um policial militar, que se confunde com a própria organização a que pertence.

O cidadão que antes de ingressar na corporação era conhecido como fulano, beltrano ou cicrano, posteriormente, passa a ser reconhecido, intra e extra-corporação, como soldado fulano, cabo beltrano ou sargento cicrano. Segundo Monjardet (2003), a população vê os policiais como seres individualizados e identificados. Para a sociedade, o policial é conhecido com e sem seu uniforme de trabalho.

Onde quer que o policial vá, ele é sempre um policial militar e tem toda uma peculiaridade de agir e de ser tratado pela sociedade na qual ele está inserido. Essas conclusões são facilmente comprovadas através da Lei 3.196/ 78 (Estatuto dos Militares Estaduais do ES), que regula a situação, as obrigações e os deveres, direitos e prerrogativas dos policiais militares. Tal legislação trata, por exemplo, do respeito do policial à dignidade da pessoa humana e do proceder de maneira ilibada

em sua vida pública e particular, zelando pelo bom nome da Polícia Militar e de cada um dos seus integrantes, obedecendo e fazendo obedecer aos preceitos da ética policial-militar.

A citação dessa lei policial militar é importante para que se compreenda um pouco da subjetividade do policial militar, tendo em vista que os ensinamentos supracitados continuam sendo ministrados para os cursos de formação da PMES através da disciplina Legislação Policial Militar.

Para uma cultura organizacional ser modificada e aceita, é importante a participação de todos os seus integrantes. Segundo Motta (1984, p. 11), “a preocupação com a participação surge com a crescente impossibilidade de administrar o conflito apenas através da coação física”. Se uma mudança cultural é tentada somente com a participação dos altos níveis hierárquicos, haverá pouca legitimidade pelos escalões inferiores. Então, é importante envolver todos os níveis organizacionais militares, através das mais variadas metodologias, como cursos, seminários, dinâmicas e outros, pois uma nova forma de agir deverá ser bastante forte e consistente para sobrepor-se à anterior e ainda deverá ser bastante sólida para não permitir o retorno àquela. Do contrário será uma pseudoparticipação, como descrito por Pateman (1992, p. 95), ou seja, somente “técnicas utilizadas para persuadir os empregados a aceitarem decisões já tomadas pela administração”.

Grande parte das vezes quando os gestores das organizações públicas não são fiscalizados e controlados pela comunidade, através da participação efetiva dos moradores, podem ocorrer a corrupção e o mau uso dos recursos públicos. Outro aspecto importante é que o indivíduo como um ser social gosta de opinar, exprimir suas ideias e saber que seu pensamento serve no desenvolvimento de algum projeto. Segundo Bordenave (1998), a participação é inerente à natureza social do homem, evoluindo-se desde a tribo e o clã dos primórdios da existência da sociedade, chegando à contemporaneidade das associações, empresas e partidos políticos contemporâneos.

Um fator importante relativo à participação é considerar que a criatividade dos indivíduos da organização não se restringe aos níveis de gerência. Para que ocorra uma ação democrática, é preciso aumentar a capacidade de expressão e de criatividade das pessoas que são ou serão envolvidas numa tomada de decisão. Quando se motiva a participação de todos os empregados da organização, permite-se que as idéias maximizem a qualidade dos serviços prestados pela empresa. Assim “cada organização deve dar oportunidade para que seus membros usem sua criatividade no desenvolvimento da empresa” (BORDENAVE, 1998, p. 43).

Nota-se então que o policiamento comunitário está diretamente ligado ao conceito de participação, o que é corroborado por de Zouain

et al. (2005, p.2), que afirmam que: “o que se caracteriza como objetivo desta política é promover a participação, tanto dos responsáveis pela execução quanto daqueles que impõem, de certo modo, os objetivos a serem alcançados”.

## 5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

### 5.1 POLICIAMENTO TRADICIONAL

No depoimento dos entrevistados podem-se extrair inúmeros trechos que retratam o policiamento tradicional. Trata-se de testemunhos importantes para percepção na prática do que realmente descrevemos como policiamento tradicional.

Eu nem sabia qual era a sala do comandante, eu nem sabia onde ficava a porta do comandante da companhia. Para eu chegar e tentar reivindicar alguma coisa eu tinha que falar com o sargento antes<sup>1</sup>. Ele perguntava o que eu queria conversar com o comandante? Ele dizia: você não está autorizado(...). Ele era o meu juiz. Se ele sentisse que eu fosse reclamar da escala que fosse de encontro à pessoa dele, eu não poderia ir de forma nenhuma e se fosse era comunicado<sup>2</sup>. Naquela época não tinha o RDME3, legítima defesa, a gente era punido mesmo. (Praça 02)

No trecho acima, é perceptível o grau de autoritarismo e ausência de participação popular, trazendo prejuízo para a otimização do emprego policial e a falta de motivação do policial.

Num contexto geral acabaram com as companhias e o que aconteceu? A área ficou muito extensa e, infelizmente, não deu conta. A administração saiu daquela região; ou bem ou mal ainda funcionava e, infelizmente, cortou o vínculo com a comunidade. Precisam ouvir mais a base, ouvir quem trabalha na viatura, ouvir o PO4, ouvir o comandante de companhia porque na verdade é ele que lida com a comunidade. (Oficial 03)

O relato anterior retrata o que aconteceu no batalhão que policia a capital do Espírito Santo. Esse episódio não diverge muito da forma de atuação gerencial do regime militar, época em que não havia qualquer tipo de participação tanto interna quanto externa em assuntos de interesse social como a segurança pública.

O policiamento no início da década de 90 era mais de choque em cima dos traficantes. Isso quando era chamada; se não fosse chamada dificilmente a polícia vinha. Era muito difícil, o estilo daquela época era diferente. Era somente de reação, se houvesse algum problema aqui ela vinha. Mas não havia policiamento preventivo e patrulhamento sendo feito. (Liderança comunitária 01)

Essa é a visão do modelo reativo de esperar o crime ocorrer para depois intervir, mas as “cicatrices” deixadas nas vítimas são difíceis de serem fechadas, e, por mais que se capture e prenda um homicida, não há como ressuscitar a sua vítima.

Eu presenciei alguns casos, de ver o bandido algemado tomando chute e tomando tapa. É aquele negócio, a gente age às vezes com o coração. Ao mesmo tempo em que a sociedade quer que a polícia seja cidadã, seja cortês; ela pede que os caras ajam, depende da situação. (Liderança Comunitária 02)

Eu moro hoje próximo de um morro, o cidadão de bem fala: o policial chegou, bateu, escancarou; não precisava disso; ele podia chegar numa boa, a gente sabe quem é ruim e quem é bom, a gente até se aproximava mais, mas não, ele chega dando tapa, ele chega batendo. Uns eles até elogiam, a minoria; a maioria chega batendo, chega truncando. Eles próprios dizem: se eles fossem mais cautelosos até o pessoal da comunidade confiava em dar as informações. (Liderança Comunitária 02)

Nos dois relatos anteriores, apesar de o policial militar ser fruto da sociedade e essa, por vezes, pensar que o policial no “calor” da prisão deva ser o juiz do detento, os profissionais de segurança pública devem fazer cumprir a Lei e preservar a integridade física do suposto criminoso. O policial militar só tem a ganhar agindo dentro da legalidade, tanto salvaguardando sua carreira, como angariando a simpatia de muitos colaboradores.

Eles até alegavam: quando chegar para trabalhar com o povo não tem esse negócio de vir conversando manso não, tem que chegar e se impor, é chegar com voz firme, é mostrar que você que manda, paisano é paisano, é como se fosse um bicho e o policial é que mandava porque naquela época não tinha um respeito, mas tinha um temor da população, o pessoal respeitava ficava com um pé atrás em relação à polícia, quando a polícia chegava o cara parava tudo o que tava fazendo e acabou, ou por bem ou por mal tinha que parar, se tava jogando, se tava no bar..., não interessava, uma guarnição chegava, era como se fosse assim na época do velho oeste, o cara chegou todo mundo recua e fica todo mundo mansinho, a população na verdade temia a polícia. (Oficial 03)

Nós sabíamos que se nós não adotássemos posturas bem rígidas, esses profissionais poderiam se exceder e levar você a inclusive a também cometer excessos. (Oficial 01)

Esses últimos dois trechos de entrevistas foram mencionados com o objetivo de apresentar bons exemplos de policiamento tradicional, com ensinamentos e práticas autoritárias, pois o aplicador entende como mais fácil e rápido se impor pela coerção. Porém, o respeito e a confiança se adquirem somente com muita participação e respeito aos direitos e à dignidade de todos os cidadãos.

Mesmo com a adoção do modelo comunitário, é necessário ter em mente que a polícia mantém como objetivo precípuo a redução do

crime; entretanto, são feitos reordenamentos almejando-se conquistar o citado modelo através de estratégias indiretas envolvendo funções policiais diversas. Para Rosenbaum (2002), um fator marcante no modelo de policiamento comunitário é o foco na prevenção de “problemas”. Nele, o policial imagina que sua atuação esteja encerrada quando atende à reclamação do cidadão sobre um incidente específico.

Em matéria publicada pelo Jornal a Folha de São Paulo, Dimenstein (2006) trata da redução da criminalidade, em especial dos homicídios, em duas das cidades mais violentas do mundo: Bogotá e Medellín. Na reportagem intitulada “A capital mundial da violência”, o autor destaca que grande parte da drástica redução da taxa de homicídios deveu-se à “comunitarização” das práticas de gestão de segurança pública, com a participação de diversos segmentos da sociedade, principalmente dos grupos marginalizados da sociedade, como ex-membros das FARC<sup>5</sup> e paramilitares. Essas lideranças eram convidadas a participar de programas sociais visando resgatar pessoas em risco potencial de se envolverem em situações conflituosas com a sociedade.

## 5.2 POLICIAMENTO TRADICIONAL E POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

No quadro 1 (Bondaruk 2004) estão demonstradas as diferenças entre a polícia tradicional e a polícia comunitária, o que auxilia no entendimento sobre as peculiaridades de cada gestão.

<b>Policiamento tradicional</b>	<b>Policiamento comunitário</b>
Policial trabalha em vários bairros;	Policial trabalha sempre no mesmo bairro;
Policial é anônimo;	Policial é conhecido da comunidade;
Baixo grau de participação da comunidade;	Alto grau de participação da comunidade;
A polícia é reativa;	A polícia é pro ativa;
Policial é mero executor;	Policial é chefe de polícia local;
A iniciativa das ações é centralizada;	A iniciativa das ações é descentralizada;
Ênfase às unidades especializadas;	Ênfase às unidades de área;
Menor nível de motivação para o policial;	Maior nível de motivação para o policial;
Autoridade imposta;	Cooperação e pensamento criativo;
Informações de alcagüetes;	Informações de cidadãos engajados;
Policiamento pela intimidação;	Estabelecimento de laços de confiança;
Chegada após a ocorrência;	Solução dos problemas por integração ativa;
Trabalha a quantidade e generalização dos números;	Qualidade e resultados direcionados;
A polícia elabora e indica as necessidades;	Comunidade indica suas necessidades;
Carência quanto à redução do crime;	Redução do medo do crime

Quadro 1: Comparativo policiamento tradicional e policiamento comunitário

Fonte: Bondaruk (2004, p.54)

A transformação de uma polícia tradicional em uma polícia comunitária no ES se deu de acordo com as características evidenciadas no modelo de Bondaruk (2004), como fica claro nas entrevistas abaixo:

De primeiro era muito difícil nós cidadãos comuns termos acesso ao comandante ou oficial da Polícia Militar. A gente ia lá e ele nunca estava ou não podia receber, mas depois que houve essa criação dos conselhos interativos eu acho que a polícia mudou da água para o vinho. Realmente tornou-se uma polícia cidadã. Hoje, do jeito que o senhor conversa com um policial soldado, o senhor conversa com um oficial lá no batalhão, são pessoas hoje que são policiais de escola. (Liderança Comunitária 01)

Um caso que é muito sintomático e é importante que se diga e que nos chamou muita atenção, pelo menos para mim, é que enquanto a polícia militar era vista sempre um pouco de lado, assim como eu disse, tendo ainda aquele ranço da dita revolução, do regime de exceção, ela mudou completamente e se integrou. A Polícia Civil, por outro lado, apesar de ter o nome civil, a comunidade civil não conseguiu ter esta ligação, pois as movimentações de delegados e outros membros da civil é uma constante. Você acaba não criando laços de amizade, laços de confiança, de empatia de o policial conhecer a comunidade, conhecer melhor, se integrar mais à comunidade. A polícia militar transformou completamente o seu efetivo, que agora ao inculir naquele policial que ele é um cidadão fardado, que deve satisfações à comunidade, então começaram a preparar os oficiais, os praças, os intermediários, sargentos, para esse contato mais cortês com a comunidade. Eu acho que houve uma mudança muito grande, de que a polícia não é vista mais como a repressora, aquela que só chega batendo, a polícia já é vista como uma parceira da comunidade. (Liderança Comunitária 03)

A própria formação policial já mudou e muito. E da década de 90 para cá com a criação da Polícia Interativa, com a parte de Direitos Humanos e as técnicas de emprego da Polícia Interativa, também trouxe muita mudança para a atividade policial e o reconhecimento por parte da comunidade. (Praça 05)

Porque antes o policial era pego a laço. Hoje para entrar a disputa está muito grande, então, hoje o policial já está mais doutrinado, se exige o ensino médio para entrar na polícia. Então melhorou bastante desde o momento que eles colocaram os professores universitários para dar aula dentro do CFA, porque antigamente os oficiais eram os instrutores, formados em várias academias, era o militarismo mesmo, o coronelismo e acabou. (Oficial 03)

O cara que não aceita mudança é um idiota porque mudança vai existir sempre. (Oficial 04)

Nos trechos das entrevistas anteriores, ficam evidentes as diferenças entre as duas filosofias de gestão. Em particular, na última transcrição, o oficial da PMES usou uma frase forte para destacar que os tempos são outros e a mudança da forma de atuar da PMES é inevitável.

Corroborando o teor dessas entrevistas, há um estudo de Rolim (2006), que destaca que em todos os países do mundo está em curso uma importante mudança doutrinária nas polícias. A ideia de policiamento comunitário está se transformando no discurso oficial de muitas localidades, como por exemplo, nos Estados Unidos, que atualmente

têm na reforma policial parte integrante dos objetivos governamentais, aparentando ser um consenso entre os tomadores de decisão.

Abaixo se destacam trechos de entrevistas voltadas para a participação na gestão da PMES, com todos os entrevistados percebendo como de vital importância a interatividade entre os dois segmentos e dentro da própria Polícia Militar. Há uma incompatibilidade entre a existência de uma cultura ditatorial interna e a necessidade de um policial participativo e democrático com o cidadão.

A sociedade estava tão afetada com o processo, que ela queria da forma mais rápida possível avançar num processo de interagir com a Polícia Militar. (Liderança Comunitária 02)

Sempre achei válido e é interessante para a Polícia Militar a parceria para fins de participação, trazer os problemas da comunidade, apontar os erros, criar os conselhos, mas de uma forma legal que atue junto com a Polícia Militar e junto com a comunidade, que seja um elo. (Praça 02)

Penso como cidadão e como profissional; tenho certeza de que a comunidade e a sociedade querem uma aproximação com a Polícia Militar. (Praça 03)

A comunidade sabe seus problemas e leva ao conhecimento da polícia. E a polícia que é o órgão técnico vai empregar os seus meios conforme a necessidade. A polícia comunitária se chegar a funcionar desse jeito vai ser maravilhosa. (Oficial 02)

Para que ocorra uma ação democrática é preciso aumentar a capacidade de expressão e de criatividade das pessoas que são ou serão envolvidas numa tomada de decisão.

Essa idéia é particularmente importante ao se considerar uma organização militar, historicamente conhecida pela ausência de participação dos militares que se encontram na base da instituição.

## 6 CONCLUSÃO

A Polícia Militar do Espírito Santo foi pressionada pelo ambiente e internamente pelos seus membros a implementar uma mudança em sua cultura organizacional. A organização era percebida pela sociedade como distante, agressiva, truculenta e com pouca qualificação profissional.

Os profissionais valorizavam a força física em detrimento da capacidade criativa e intelectual. As ordens emanadas de um superior jamais poderiam ser questionadas e havia um abismo entre superior e subordinados, bem como entre o cidadão comum e o policial militar.

Com a queda do regime militar e com a ênfase conferida aos Direitos Humanos, no final da década de 90, foi criado um setor para apurar os “desvios de conduta” dos policiais militares, a Corregedoria da PMES, dando origem a uma série de canais, como a disque-denúncia e a ouvidoria de polícia, através dos quais o cidadão pode se queixar de



supostos abusos cometidos por policiais.

Entretanto, mesmo com o início dos governos democráticos, ainda se manteve enraizada na cultura policial militar a postura de combater e reprimir, muitas vezes com a utilização de técnicas cruéis e degradantes contra o suposto inimigo do regime militar. A tentativa de modificar a forma de atuação da PMES teve grande resistência entre seu público interno, que percebia essa tentativa como uma maneira de reduzir sua autoridade e poder de polícia, e até mesmo alguns oficiais pensavam que deveriam se curvar ante os desejos do “paisano”. Essa resistência ainda perdura no imaginário de alguns desses policiais nos dias atuais.

Neste estudo, foram apresentadas abordagens a respeito de como e quais foram as mudanças na gestão da PMES. Por meio das entrevistas junto às lideranças comunitárias e policiais militares, constata-se que a polícia comunitária realmente influenciou a forma do emprego da força policial militar. Alguns entrevistados ratificaram que a polícia mudou sua forma de atuar, integrando-se com a sociedade.

Mesmo para aqueles que ainda relutam em aceitar a democracia e a participação social, colheram-se impressões impactantes, como a afirmação de que a pessoa que não aceita a mudança é um “idiota”, enfatizando que mudanças sempre existirão e, neste caso, a transformação da polícia tradicional para a comunitária-interativa foi para melhor.

Caso a Polícia Militar opte pelo policiamento comunitário, o mesmo deve ser defendido de forma institucional. O Policiamento Comunitário deverá ser implantado de forma ampla, geral e irrestrita, com uma discussão que defenda, por exemplo, que até mesmo o Batalhão de Missões Especiais, cuja finalidade precípua é agir repressivamente nos distúrbios civis, sequestros, ocorrências com refém localizado e rebeliões em presídios, deve atuar com base nos preceitos comunitários.

Uma nova filosofia institucional deverá ser definida, primeiramente, em seu nível estratégico, por se tratar de uma organização alicerçada na hierarquia e disciplina. Se os níveis hierárquicos mais elevados não entenderem como importante tal concepção, é praticamente impossível mudar uma filosofia enraizada na corporação há tanto tempo.

Isso explicaria o porquê do retorno ao policiamento tradicional na PMES, pois, apesar de muitos entrevistados afirmarem que a polícia está muito cidadã hoje em dia, por outro lado, todo o processo comunitário-interativo retrocedeu.

Entretanto, de acordo com a pesquisa, o retorno da polícia comunitária é plenamente possível e todos os entrevistados anseiam por isso. Os benefícios para a sociedade decorrentes da polícia comunitária devem se sobrepor aos interesses pessoais e políticos, que atuam de forma ainda majoritária em nossa sociedade democrática.



## REFERÊNCIAS

BEATO, Cláudio Chaves, MARINHO, Karina Rabelo Leite. **Estratégia organizacional de policiamento comunitário nas cidades de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Vitória**. SENASP, 2006.

BONDARUK, Roberson Luiz, SOUZA, César Alberto. **Polícia Comunitária: polícia cidadã para um povo cidadão**. Curitiba: Comunicare, 2004.

BORDENAVE, Juan Diaz. **O que é participação**. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.

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

CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves; BARBOSA, Allan Claudius Queiroz. Modelos de policiamento para a gestão de segurança pública. In: XXVI ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – ENANPAD. **Anais...** Brasília: Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração – ANPAD, 2002, p. 1-11.

DIMENSTEIN, Gilberto. Colômbia dá exemplo para Brasil reduzir a violência. **Folha de São Paulo**. São Paulo. 15.out.2006. p. C5.

ESPÍRITO SANTO. Lei 3.196, de 14 de janeiro de 1978. **Regula a situação, as obrigações e os deveres, direitos e prerrogativas dos polícias-militares**. Leis da Polícia Militar. Vitória, agosto de 1996.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5ª ed. São Paulo; Atlas, 1999.

GOLDSTEIN, Herman. **Policiando uma sociedade livre**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

MARINHO, Karina Rabelo Leite. **Mudanças organizacionais na implementação do policiamento comunitário**. Belo Horizonte, 2002. Dissertação (Mestrado em Sociologia) FAFICH, UFMG.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 7ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994

MONET, Jean-Claude. **Polícias e sociedades na Europa: sociologia da Força Pública**. São Paulo: Edusp, 2001.

MONJARDET, Dominique. **O que faz a polícia: sociologia da força pública**. São Paulo: Edusp, 2003.

MOTTA, Fernando Carlos Prestes. **Participação e Co-Gestão: Novas formas de administração**. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

ROLIM, Marcos. **A Síndrome da Rainha Vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed; Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2006.

ROSENBAUM, D. P. A. Mudança no papel da Polícia: Avaliando a transição para policiamento comunitário. In BRODEUR, Jean-Paul (Org.). **Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas**. São Paulo: Edusp, 2002.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. **Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

WILSON, James Q., KELLING, George L. **Broken Windows: the police and neighborhood safety**. In. Community policing – classical readings – Willard M. Oliver, prentice hall, 2000.

ZOUAIN, Deborah Moraes; RICCIO, Vicente; ZAMITH, José Luis Cardoso. Policiamento Comunitário: fator estratégico para implantação de política pública de segurança. In: XXIX ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – ENANPAD. **Anais...** Brasília: Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração – ANPAD, 2005, p. 1-10.

## Notas de fim de texto:

1 Sargenteante: Sargento que tem a função de confeccionar a escala de serviço de todos os policiais da companhia, além de sugerir elogios, confeccionar o plano de férias do efetivo, enfim todas as funções administrativas que envolvessem os componentes da companhia;

2 <sup>2</sup> Comunicado: termo utilizado para a confecção de um documento de um superior contra uma possível transgressão disciplinar do subordinado, sendo que se comprovada a culpa do subordinado, a pena poderia chegar até a reclusão, leitura pública da transgressão e qual a pena foi aplicada e ainda seria lançada nos assentamentos funcionais do policial;

3 <sup>3</sup> RDME: Regulamento Disciplinar dos Militares Estaduais, totalmente reformulado e voltado para a ampla defesa e o contraditório do policial militar;

4 <sup>4</sup> PO: Policiamento Ostensivo, atividade fim da Polícia Militar, policiais que diuturnamente fazem o policiamento ostensivo a pé.

5 <sup>5</sup> FARC: Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia.



# Industrialização, urbanização e os impactos negativos: a violência urbana no município da Serra no Estado do Espírito Santo, Brasil (2005-2008)

Márcia Barros Ferreira Rodrigues<sup>1</sup>  
Leonardo Marchezi dos Reis<sup>2</sup>

## RESUMO

Este estudo objetiva identificar as motivações dos homicídios ocorridos no município de Serra no Estado do Espírito Santo, utilizando de uma metodologia diferenciada de colher informações das vítimas no que tange a dados que caracterizem o seu comportamento, no momento da preservação da cena do crime, sendo este momento de grande possibilidade de se obter as informações reais da motivação do crime. Os resultados evidenciam que a principal motivação sugerida é o tráfico de drogas, e em menor percentual a vingança, o crime passional e por motivos fúteis. Conclui-se que o policiamento ostensivo tem pouca efetividade na prevenção a crimes com essas motivações, não podendo se estabelecer metas de redução de taxas de homicídio exclusivamente as ações do policiamento ostensivo.

**Palavras-Chave:** Homicídio. Motivação. Policiamento Ostensivo. Industrialização. Urbanização. Violência.

## 1 INTRODUÇÃO

Analisar as causas geradoras dos homicídios no município de Serra no Estado do Espírito Santo e identificar como o policiamento ostensivo se articula com essas causas é o foco principal dessa pesquisa. Os dados sobre os homicídios ocorridos no município são do período de 1º de julho de 2007 a 30 de junho de 2008.

---

1 Professora da UFES, PhD em História. Coordenadora do NEI – Núcleo de Estudos Indiciários da UFES.

2 Tenente Coronel PMES. Comandante do Batalhão de Polícia Militar Ambiental.

Com os dados tabulados, estabelecemos um diagnóstico desses homicídios, suas correlações e causalidades com a finalidade de explicar essas taxas elevadas dos homicídios e as variações apresentadas pela criminalidade e violência. Não é possível explicar esses homicídios sem a obtenção do conhecimento histórico e sociológico da ocupação espacial do município, além do crescimento populacional.

O estudo está fundamentado na percepção da valorização da vida, buscando conhecer a motivação sugerida para os homicídios, tendo em vista que os crimes ocorridos não estão apurados nas esferas policiais e judiciais, portanto também não há sentença, e obviamente não há como se afirmar conclusivamente o fator motivacional, em tese, até que o processo esteja transitado em julgado.

A obtenção da decisão final de um processo de homicídios é um fato extremamente moroso, o que dificulta a identificação da motivação dos crimes, que na presente pesquisa será apresentada como “motivação sugerida” para nortear conhecimentos do fenômeno em apreço.

O método de abordagem utilizado na presente pesquisa quanto aos fins são o de pesquisa descritiva. Quanto aos meios, a pesquisa foi bibliográfica, documental e de levantamento, pois confrontamos bancos de dados e boletins de ocorrências com os dados coletados de um questionário específico para a pesquisa.

O universo e amostra da pesquisa foram definidos pelo total de homicídios ocorridos no município de Serra no Estado do Espírito Santo, no período estabelecido, quantificado em 374 homicídios. No levantamento, utilizando-se de um questionário formulado para preenchimento pelo Oficial de serviço, Coordenador do Policiamento do 6º BPM, que, por função atribuída, está presente em todos os locais de morte violenta assim que toma conhecimento do fato acontecido.

Os dados obtidos nessa pesquisa foram tratados de forma quanti/qualitativa, sendo codificados e apresentados de forma estruturada em gráficos. Após análise, proporcionou a percepção dos fatores que sugestione da motivação para os homicídios. As características atuais do ambiente onde ocorreram os homicídios,

a residência das vítimas, escolarização, idade, sexo, horário e dias da semana, são variáveis importantes para a compreensão do homicídio como um fenômeno de muita complexidade.

A metodologia escolhida apresentou as seguintes dificuldades e limitações quanto à coleta e ao tratamento dos dados: A impossibilidade de obtenção de todos os dados pelo Oficial que esteve imediatamente após o homicídio no local do crime. Por essa razão as amostras sofrem variações diversas. Entretanto, não retira o aspecto quantitativo da pesquisa.

Trabalhamos com a hipótese de que a maioria dos crimes de homicídio ocorridos no município de Serra no Estado do Espírito Santo tem como motivação sugerida a relação com as drogas. Assim, conhecer quem são as vítimas, seu perfil socioeconômico, onde e quando estão sendo vitimizadas, qual a motivação desses homicídios, possibilita responder se o policiamento ostensivo é eficaz para prevenir o homicídio, se existe nele efetividade na prevenção ao homicídio, ou se o homicídio é um fato social, que pelas motivações identificadas, aconteceriam independentes da atividade do policiamento ostensivo, por melhor que seja planejado e empregado no município, bairros e comunidade.

## **2 O PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO NO ES: OS GRANDES PROJETOS E OS IMPACTOS NEGATIVOS EM RELAÇÃO À VIOLÊNCIA URBANA NO MUNICÍPIO DA SERRA <sup>3</sup>**

Os problemas do município da Serra são antigos e remontam ao processo de industrialização do Brasil, em geral, e, em particular, à industrialização do Espírito Santo. O aumento significativo da migração interna para áreas de maior concentração em atividades industriais está diretamente relacionado ao processo acelerado de urbanização e industrialização que o Brasil sofreu a partir da década de 1960. Os anos 60 são determinantes para a passagem de um Brasil rural para um Brasil urbano-modernizado, tendo como componente o peso das migrações internas, que se constituíram no movimento mais expressivo para a redistribuição espacial da população urbana. Em 1980, 67,6% da população brasileira estava

3 Essa interpretação é resultado parcial do **Diagnóstico Histórico-Sociológico** (2005/2006) realizado nos bairros de Feu Rosa e Vila Nova de Colares. O diagnóstico foi denominado *Serra Cidade da Paz*, envolvendo parceria entre a Prefeitura da Serra e a Fundação Ceciliano Abel de Almeida sob a coordenação geral da Prof<sup>a</sup> Dra. Márcia Barros Ferreira Rodrigues da UFES.

se alojando nas cidades, mostrando as efetivas tendências do país. Em 2000 essas tendências já estão legitimadas num quadro de crescimento urbano desordenado e caótico. (SIQUEIRA, 2006, p. 22).

No ES, em particular, foi a partir da década de 70 que se verificou esse processo com a implantação dos chamados grandes projetos. Entretanto, a despeito das diferenças regionais no ritmo desse processo, gostaríamos de destacar que mesmo nos centros metropolitanos mais dinâmicos, o processo de urbanização e de metropolização, no quadro da atual globalização da economia, está associado ao crescimento urbano desordenado e a enormes carências de infraestrutura. No entanto, a questão da mundialização da economia explicita ainda mais a fragilidade do Brasil face ao quadro de desigualdade econômica e social.

Porém, segundo Siqueira (2006), o quadro não é novo, historicamente o desenvolvimento das cidades brasileiras se confunde com a configuração sócio espacial metropolitana, principalmente, na magnitude dos problemas relativos à própria população das cidades. O que se assiste hoje é o agravamento desse quadro na lógica da economia globalizada e de novo modelo de modernização.

Assim, podemos afirmar que a questão urbana e a fragmentação social é um novo paradigma de interpretação das sociedades capitalistas contemporâneas. Entretanto, não podemos nos refugiar na lógica modernizadora dos anos 90 para explicar os recentes problemas urbanos que se expressam no Brasil.

### **3 O REFLEXO NA CAPITAL DO ES**

Vitória emerge como centro metropolitano num processo de urbanização acelerada abrigando favelas espalhadas na região do centro, ocupando os morros e ganhando lugar de destaque na paisagem urbana da cidade. O processo de diferenciação espacial e social, aliado à inexistência de uma política habitacional eficiente e voltado para a população de baixa renda, constituiu-se em um instrumento propulsor do rápido alargamento da periferia da Grande Vitória, que, sem infra-estrutura ou condições mínimas da habitação, passou a abrigar considerável parcela da população do Estado. Neste quadro, o crescimento urbano de Vitória “foi marcado pela expansão da periferia, principalmente por meio de invasões



e loteamentos clandestinos em morros, baixadas e mangues, posteriormente aliado à construção em massa de habitações populares de baixo padrão” (SIQUEIRA, 2006, p.19 e 20).

Em 1970, segundo Nader (2003), Vitória possuía 218 estabelecimentos industriais. Nos dez anos seguintes, foram criadas ao redor da cidade inúmeras empresas. Na década de 1980 registrou-se o número de 646 indústrias. Vitória passou a comportar indústrias de transformação. No período de 1970 a 1993, as indústrias localizadas em Vitória cresceram em torno de 336%. O crescimento industrial a partir de 1970 contribuiu para que Vitória tivesse seu espaço expandido para seu entorno com a instalação de pequenas empresas.

Em 1996, das 150 maiores empresas estabelecidas no Estado, 34,6% passaram a operar no município de Vitória. O período histórico que marcou o desenvolvimento estadual a partir de 1960, surtiu efeitos expressivos tanto na economia quanto na questão urbana e social. O Espírito Santo da segunda metade do século XX – voltado para a monocultura das pequenas propriedades tocadas pela mão-de-obra familiar – foi se afastando das atividades tradicionais dando espaço à industrialização.

Os projetos industriais implantados após 1970 de forma brusca e sem planejamento estratégico, principalmente do ponto de vista dos impactos sociais e ambientais, promoveram a rápida decadência das atividades tradicionais e atraíram para Vitória a população rural, que ficou desempregada depois da erradicação do café, além de imigrantes de outras regiões do país.

A estimativa é, segundo Nader (2003), de que 250 mil pessoas desempregadas e de mão-de-obra desqualificada para a indústria, chegaram à Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) na década de 1970. Esse acelerado processo de industrialização/urbanização transformou a paisagem de Vitória e deflagrou, num segundo momento, a ocupação e invasão dos espaços periféricos, manguezais e morros que se situavam no centro da ilha.

Entre as empresas implantadas e ou ampliadas nesse período se destacam a CVRD, Aracruz Celulose e CST, juntas elas foram responsáveis pela geração de 24% do total de renda interna estadual, em 1985. Em 1980, a ilha de Vitória já se urbanizara tornando-se um centro populacional com grande expansão de favelas. A estimativa é de que em 1983, 47% da população de Vitória estava vivendo em favelas e que a cada dia eram construídos 20 novos barracos de madeira ou alvenaria.

A construção de grandes indústrias criou muitas expectativas quanto à geração de empregos e atraiu fluxos migratórios. A construção da fábrica da Aracruz Celulose absorveu cerca de 14 mil trabalhadores e da CST atraiu para a cidade mais de 40 mil pessoas. Na primeira fase, a demanda era por mão-de-obra não qualificada, o que só veio acontecer com a implantação da operação industrial. A Aracruz Celulose empregou inicialmente 2.500 pessoas e a CST 4.674.(ibdem).

Os censos demográficos, após a década de 1970, registravam a presença de pessoas de todas as regiões do país, especialmente da região sudeste. Em 1970, o censo demográfico identificou 59.385 pessoas não naturais do município vivendo na cidade, ou seja, 44,64% da população residente em Vitória. A maioria dos migrantes era procedente de Minas Gerais, o equivalente a 11.075 pessoas. Em 1971, 74% da população estadual concentrava-se na zona urbana, sendo que 13,44% na capital. (IBGE)

#### 4 A MODERNIZAÇÃO E CRIMINALIDADE

Samuel Huntington (1975), em estudo clássico, é enfático ao destacar o papel da modernização na produção da desordem social, e também, neste contexto, da violência social. Para o autor, enquanto a modernidade associa-se a estabilidade, a modernização implica em um período longo ao qual a instabilidade é a marca da sociedade em mudança. Para Huntington, uma sociedade em processo de modernização é eminentemente uma sociedade *anômica*, no sentido durkhemiano.

Dentro de uma gama maior de indicadores, Huntington associa a modernização ao crescimento dos indicadores de violência, corrupção e instabilidade política. O Espírito Santo, nestes últimos 30 anos, passou, e ainda vem passando em algum grau, por todos estes processos.

Norbert Elias (1994), por sua vez, relaciona os processos de internalização de normas sociais e autocontrole ao quadro histórico de referências relacionadas ao estado e as instituições. A estabilidade do Estado vincula-se à estabilidade emocional dos indivíduos e os processos de autocontrole à capacidade histórica, de tempo longo, da preservação do próprio Estado. Hábitos sociais e estabilidade institucional são dois aspectos de uma mesma moeda para este autor. Para Elias, é o grau de tensão nas relações

dos indivíduos enquanto comunidades e o Estado, que permite maior ou menor estabilidade para ambos.

Deste modo, é o conjunto de fatores desestabilizadores, seja em tempo longo, ou curto, que põe em risco o “processo civilizatório”. Processo civilizatório este que, mesmo em sociedades avançadas, pode sofrer retrocessos, revivendo a barbárie dos indivíduos sob a máscara da modernidade. Assim, os indivíduos sofrem tanto os efeitos das transformações de tempo curto quanto longo nas sociedades em mudança.

A situação do ES configura-se nos estudos internacionais mais amplos que apontam que em períodos de mudança rápida, por efeitos da industrialização, migrações, modernização, mobilidade horizontal e vertical na estrutura social, os índices de criminalidade são maiores que nos períodos inerciais. Considerando o caso da região metropolitana do ES que na década de 70 pode ser qualificada enquanto pré-industrial.

Tal industrialização é recente e os efeitos, principalmente sociais, não se encontram, ainda, suficientemente mapeados, constituindo-se em um campo de questões sociológicas ainda em aberto. No Espírito Santo, é o espaço de apenas uma geração, que diferencia uma sociedade pré-industrial de uma moderna. A velocidade, conjunto, profundidade e complexidade deste processo de transformações sociais e econômicas significaram a transformação de modos de vida tradicional e implicaram decisivamente na sociabilidade e constituição emocional dos indivíduos.

A modernização ocorrida na região metropolitana gerou impactos sociais, culturais, políticos e psicológicos que podem exceder a capacidade de adaptação de diversas camadas sociais e dos indivíduos, bem como criarem equilíbrios instáveis e prejudiciais à própria sociabilidade. Uma crise de referenciais entre gerações mostra uma fragmentação nos modos de vida e de sociabilidade entre uma geração e outra, implicando de referências para uma geração mais jovem, que não se reconhece no passado e outros mais idosos, que não se vêem no presente. A instabilidade criada pela modernização cria instabilidade política nas instituições e corrupção em vários setores, e esta é, por conseqüência, um vetor de violência na própria sociedade, criando processos discricionários.

A partir de análise dos dados dos censos de 1980, 1991 e 2000, Valladares and Préteceille (2003), observa-se que, considerando apenas as cidades e regiões metropolitanas com

população igual ou superior a da Região Metropolitana da Grande Vitória no início da década de 80, esta metrópole foi a 4ª que mais cresceu na década de 80 e 90. Já em um contexto das 50 maiores cidades do Brasil, considerando as regiões metropolitanas, a RMGV aparece em 20º e 13º na década de 90, sendo o crescimento populacional de 3,66% aa, na década de 80, e 2,65% aa, na década de 90.

Quando se compara as taxas de crescimento demográfico com as taxas de criminalidade em outras cidades, deve-se ponderar na busca de fatores explicativos contextuais, pois muitas cidades com igual ou superior crescimento não apresentam taxas de criminalidade equivalentes a da região metropolitana e de Serra em particular. Cidades com taxas de desigualdades iguais ou superiores parecem, também, não apresentar indicadores equivalentes. Não que ambos não tenham importância, mas apenas que tais aspectos demográficos (crescimento populacional) e econômicos (desigualdade) devem ser contextualizados ao modo como são tratados na região metropolitana e Serra em particular. É neste âmbito que a explicação contextual ganha importância.

Deste modo, a associação entre modernização, criminalidade e violência não implica numa relação causal simples. Cidades que tiveram maiores taxas de crescimento econômico e populacional não apresentam, necessariamente, maior taxa de criminalidade. O que ocorre é a ausência de políticas de Estado articuladas com as especificidades estaduais da modernização, capaz de controlar e diminuir o que, em princípio, potencializa e cria um problema social que, deixado a si próprio, tende a corroer as bases da sociabilidade urbana.

Neste sentido, o controle da violência faz-se não apenas com políticas repressivas, mas também com a criação de condições para a cidadania e as políticas sociais, articuladas com as políticas de segurança. O que se observa é que a construção do espaço metropolitano ao longo da década de 80 molda-se a construção de uma sociabilidade segregadora em função de que o planejamento do espaço não sucedeu a um planejamento da ocupação humana.

A distância cognitiva na relação centro-subúrbio é potencializada pelo crescimento de uma distância física da urbanidade metropolitana na década de 80 que se aprofunda na década de 90 e se consolida nos anos recentes. O “boom” de ocupações a loteamentos, territórios vazios entre bairros (as invasões), conjuntos habitacionais, áreas verdes e posterior

processo de verticalização; bem como a defasagem ao atendimento das demandas sociais das populações migrantes, criaram, na origem de diversos bairros, e não somente Feu Rosa e Vila Nova de Colares, processos de ilegalidade, semilegalidade, e também zonas de controle privado e falta de controle estatal sobre operadores e aparelhos públicos.

O macroprocesso de modernização da RMGV programou um salto de uma sociedade pré-industrial para industrial que não deu certo. A expectativa de uma classe média industrial não se realizou, a migração concentrou na Grande Vitória massa maior de mão de obra pouco qualificada e a reprodução destas condições iniciais permaneceu ao longo destas últimas duas décadas. Assim, apesar do ES apresentar taxas de crescimento econômico superior aos demais estados do Brasil ao longo da década de 80 e 90, tal crescimento não é proporcional ao crescimento populacional vegetativo e advindo da migração.

## **5 O HOMICÍDIO NA SERRA**

Cruz e Batitucci (2007, p.105) discorrem numa perspectiva vitimológica, que “a maioria das teorias sobre crime busca compreender os motivos que levam algumas pessoas ao comportamento criminoso.” Ao pensarem na vítima como uma possível responsável por sua vitimização por homicídio, desperta o interesse em descobrir o que teria feito a vítima para desencadear uma reação de agressão letal por seu algoz. Partindo dessa compreensão desenvolvemos nossos estudos e contextualizaremos.

A seguir se apresenta um gráfico com a evolução dos homicídios ocorridos no município de Serra no período de 20 anos, com números quantitativos não proporcionais a população, o que de certa forma nos serve apenas para chamar a atenção do período de crescimento abrupto dos homicídios e verificar as possíveis causas relacionadas de responsabilidade dos Poderes Públicos ou da ausência de políticas públicas de controle social.



Fonte: CIODES, 2008

A taxa de homicídio é atualmente um dos maiores problemas sociais a ser enfrentado pelo município de Serra-ES. O município ocupa a desonrosa posição de quarto lugar, com 102,4 homicídios por 100.000 habitantes ao ano, no ranking nacional de aferição comparativa do número de homicídios (O “Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros 2008” utiliza dados dos atestados de óbito cadastrados pelo Subsistema de Informação sobre Mortalidade-SIM, do Ministério da Saúde).

Entretanto, os dados utilizados para essa análise trazem pelo menos duas distorções perceptíveis em relação ao município de Serra. O número de habitantes do município considerado para a análise é o do último censo do IBGE. Tendo em vista o grande crescimento populacional de Serra nos últimos anos, contando com uma das maiores taxas anuais do país e ainda o não reconhecimento por parte do IBGE dos bairros: Hélio Ferraz, Conjunto Carapina e Bairro de Fátima pertencentes ao município de Serra. Estimam-se terem aproximadamente 50.000 habitantes. Corrigida essa distorção, pois os homicídios são computados para Serra, colocaria o município de Serra numa posição bem mais abaixo no “ranking” elaborado pelo Mapa da Violência apresentado em janeiro de 2008.

Contudo, quando a análise dos dados populacionais está baseada nas informações do IBGE estimada para cada ano (o IBGE só disponibiliza estimativa para a população dos municípios a

partir de 1992, os dados de 1991 e 2000 são censitários e os dados de 1996 são decorrentes da Contagem Populacional), o número de homicídio por 100.000 habitantes ao ano, mesmo não incluindo a população dos três bairros mencionados anteriormente, obtém-se para o último ano, um valor inferior ao “rankeado”, ou seja, 97 homicídios por 100.000 habitantes.



Fonte: Dados do CIODES e IBGE.

As análises a seguir sobre o gráfico acima, serão dos governos estaduais, tendo em vista que os governantes municipais não têm, em princípio, responsabilidade constitucional específica com relação à segurança pública, o que implica em uma variável importante, se houver atenção dispensada pelo governo municipal com ações que impactem diretamente no controle da violência e criminalidade.

Fica perceptível que no período de 1991 a 1994, no governo de Albuíno Azeredo há uma estabilidade dos índices, com tendência a uma pequena queda, acontecendo no primeiro ano de governo de Vitor Buaziz em 1995. Após, de 1996 a 1998, ocorreram anos sucessivos de crescimento dantescos dos homicídios, chegando ao final do governo Vitor Buaziz (1998) com o maior índice do período analisado. Em 1999, logo no primeiro ano do governo de José Ignácio Ferreira há queda de 10,2%, assim como no segundo ano reduziu em 12,8% os homicídios em relação ao ano anterior. Porém, em seu terceiro ano de mandato, os homicídios retomaram seu crescimento e no último ano de governo em 2002, registrou-se o segundo maior índice de homicídio do município de Serra até



o momento. De 2003 em diante, no governo de Paulo Hartung o município volta a ter redução nos índices, o que pode indicar como reflexão, a retomada de controle social através do direcionamento das políticas sócio-econômicas do Estado, e conseqüentemente do município de Serra.

Ainda é importante destacar, que no ano de 2007 o IBGE modifica sua metodologia de apuração da população, passando a fazer a contagem estimativa em 1º de abril, quando anteriormente era feito em 1º de julho de cada ano. São três meses de crescimento populacional que não podem ser desprezados e que possivelmente poderia ainda demonstrar uma estabilidade ou pequena redução, como aconteceu nos anos anteriores com os homicídios.

## **6 DA COLETA DE DADOS DOS HOMICÍDIOS NA SERRA**

Os dados de homicídios apresentados abaixo foram coletados pelo 6º BPM através dos Oficiais Coordenadores do Policiamento da Unidade (CPU), complementados pelo serviço de inteligência e pelos Comandos das quatro Companhias que compõem a estrutura organizacional/operacional do Batalhão. Contudo, as orientações para a coleta dos dados dos homicídios sempre foram pautadas de forma a obtenção espontânea e incentivada pelas circunstâncias momentâneas instaladas no local do crime, geradas pela indignação e senso de justiça, quer seja a externada pelos parentes, conhecidos, testemunhas ou informantes ocasionais.

Diante dessa orientação, muitos dados não foram obtidos e o que ora é apresentado trata-se de uma amostragem com variações diversas de percentuais do período da pesquisa. Conhecer esses diversos fatores que levam as pessoas a se tornarem vítimas de homicídio é um dos objetivos dessa pesquisa. Se a atuação da Polícia Militar através do policiamento ostensivo é eficaz em prevenir os delitos de homicídios com as motivações similares dos homicídios ocorridos em estudo é uma hipótese a ser verificada. Os dados obtidos revelaram a dinâmica do crime de homicídio no município de Serra, e serão analisados de forma quali-quantitativamente, permitindo descrever o perfil das vítimas, onde, como e quando os crimes ocorrem.

Os principais bairros merecedores de nossa atenção estão registrados no gráfico apresentado a seguir, com o respectivo percentual de homicídios discriminados. Os bairros que tiveram de uma a quatro ocorrências, não são mencionados nesse trabalho



e sim agrupados, totalizando respectivamente 10%, 5%, 2% e 1% desses homicídios, ou seja, 18% dos homicídios ocorreram em bairros cuja frequência considera-se não relevante para os nossos estudos por bairros.

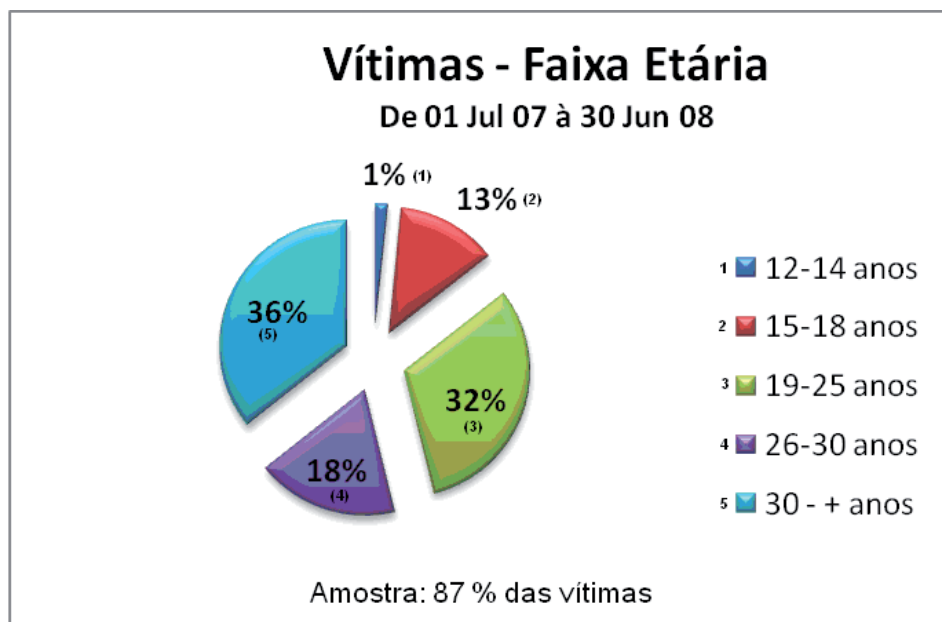
Chamam a atenção pela frequência dos homicídios 13 bairros, dentre eles, Feu Rosa e Vila Nova de Colares que contam com 17% dos homicídios, bairros adjacentes, cuja relevância e descrição necessária serão realizadas posteriormente. Em ordem de ocorrências, seguem os bairros: Central Carapina, Jardim Carapina, Novo Horizonte, Nova Carapina I, Jardim Tropical, Cidade Pomar, Das Laranjeiras, Jardim Limoeiro, Parque das Gaivotas, Eldorado e Nova Almeida com 60% dos homicídios. É importante mencionar que o município de Serra tem, segundo a Prefeitura Municipal, 180 bairros.



Fonte: 6ºBPM/ PMES

Identificados os bairros que concentram os homicídios, a inquietação fica em definir o perfil de quem está sendo vítima letal. Com uma amostra de 87% dos 374 homicídios, tivemos como principais vítimas jovens entre 15 e 30 anos de idade (63%), sendo 92% do sexo masculino.

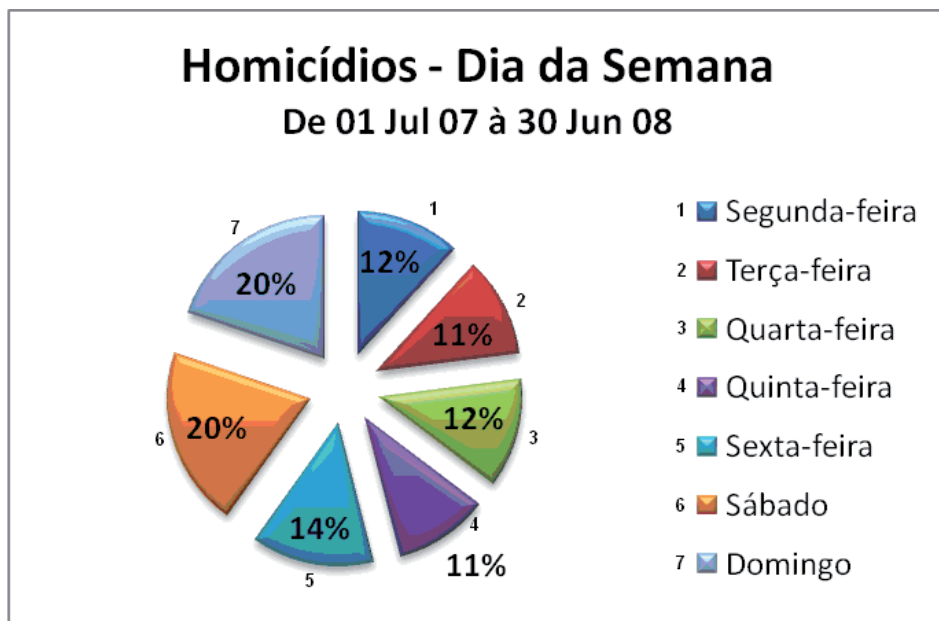
É relevante o fato de que 45% das vítimas estavam com idade entre 15 a 25 anos, ou seja, são homicídios de jovens e adolescentes. Essa faixa etária é a de maior risco social, conforme cita Cruz e Batitucci (2007, p.185), “Um dos grupos mais vulneráveis a essa violência, seja como agressor, seja como vítima, é dos jovens. A morte violenta é a principal causa de mortes para jovens entre 15 e 25 anos no Brasil.” Consideramos essa faixa etária um grupo importante em nossos estudos. Preocupante, pelo fato de estarem, teoricamente, em idade de escolarização, onde em hipótese, o que deu causa a morte possa ter alguma correlação com o ambiente escolar.



Fonte: 6º BPM/ PMES

Os crimes ocorreram em sua grande maioria nos fins de semana, não havendo diferença entre sábado e domingo, sendo a sexta-feira outro dia da semana de maior ocorrência, totalizando

54% dos homicídios nesses três dias.



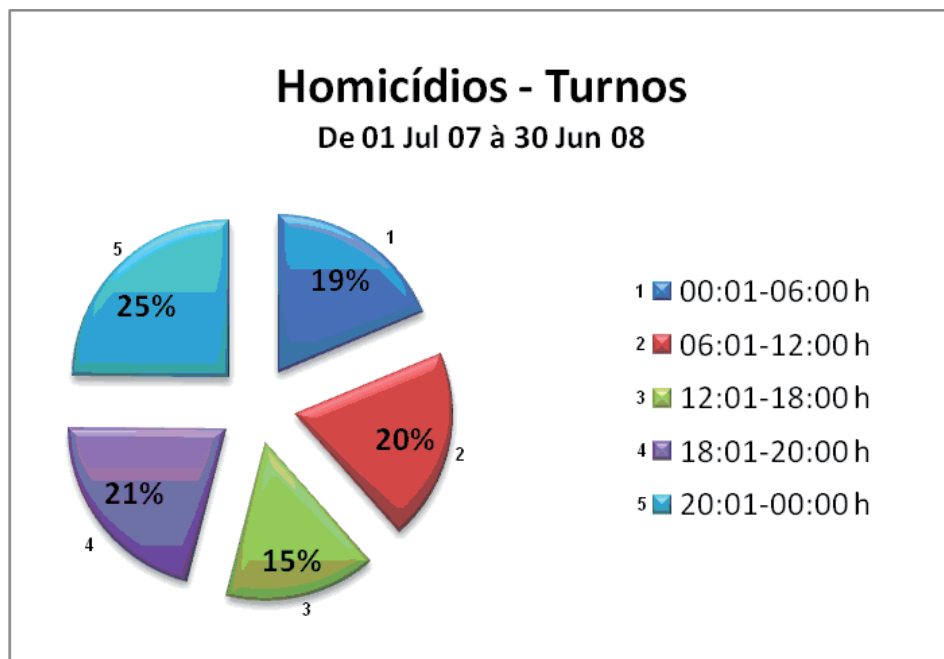
Fonte: 6º BPM/ PMES

O horário mais crítico é o das 20:01h às 00:00h com 25% dos homicídios, seguido de fração do mesmo turno de controle, das 18:01h às 20:00h com 21% dos crimes e do terceiro período de maior registro se dando das 06:01h às 12:00h, com 20% das vitimizações. Com relação a esses horários, poderia-se elaborar diversas reflexões a respeito, como por exemplo, o período das 18:01h às 20:00h (aproximadamente duas horas) ocorrerem 21% dos homicídios. Mais interessante fica quando se analisa apenas o mesmo período de horas do 2º semestre do ano 2007, com 30% dos homicídios.

A rotina do 6º Batalhão estabelece para a troca dos turnos de serviço nas escalas de radiopatrulhamento com 12 horas de serviço, os horários das 07:00 horas e 19:00 horas. É evidente que as trocas das equipes não se dão todas ao mesmo tempo. Contudo, para o período noturno, entre 18:30h e 20:00h o CIODES (Centro Integrado de Operações e Defesa Social) processa todas as trocas das equipes com as mesmas viaturas que estavam no serviço durante o dia. Colocar esse fato como explicação para o percentual significativo de ocorrências dos homicídios nesse período é atribuir

a causa do homicídio a ausência do policiamento ostensivo e um conhecimento prévio dos alçozes de que podem executar suas vítimas com menores chances da polícia militar atuar para sua prisão em flagrante.

Essa análise coloca outros pontos para reflexões sobre a motivação dos homicídios. Uma delas é de que os crimes já estavam planejados, o que se esperou foi o melhor momento para execução. Um dos fatores para a execução do crime está no princípio da oportunidade. Nessa ordem de ideias, poderíamos afirmar que esses homicídios das 18:01 horas às 20:00 horas ocorreriam de qualquer forma, naquele ou noutro momento, tratando-se de algo planejado, sendo o policiamento ostensivo um processo ineficaz para atuar preventivamente, conseguindo talvez, apenas retardar sua ocorrência, pois a sentença sumária de pena de morte já fora ordenada por seus alçozes.

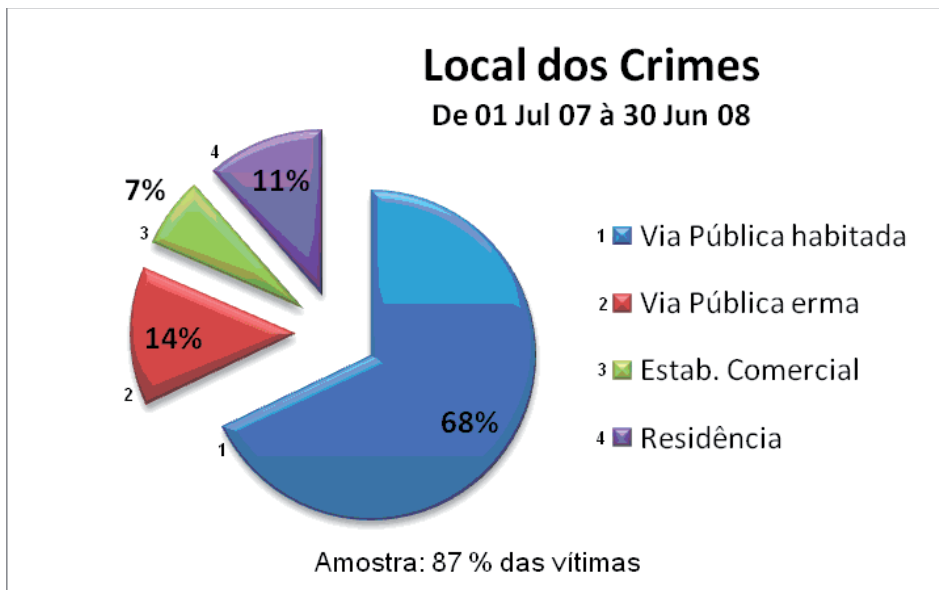


Fonte: 6° BPM/ PMES

Os crimes, em 68%, foram praticados em vias públicas habitadas. Isso nos demonstra que a ideia estereotipada de crimes ocorrendo em bolsões de pobreza e fora das vistas da sociedade é falácia. Quando associamos o período de maior concentração

dos homicídios, que se dão entre 18:01h e 00:00h (46%) com os locais onde eles estão sendo praticados, percebemos que não existe a preocupação, em tese, com o anonimato para o crime e sendo possível, em alguns casos, que o criminoso deseje um efeito pedagógico, de ter sua imagem e nome vinculado ao temor ou poder, e ainda impor o silêncio, pois se o faz em local habitado e na presença de pessoas, simbolicamente, se sente mais protegido pelo terror imposto, associado a capacidade demonstrada de executar alguém.

É relevante também o fato de 11% das vítimas estarem dentro de residências, no momento de sua morte. Nesses casos, a motivação quase sempre está vinculada a passionalidade. Para a prevenção a esse homicídio, a ação policial, em particular o policiamento ostensivo, consegue pouquíssimo resultado de caráter preventivo, não existindo qualquer sugestão de orientação ao policiamento ostensivo, pois as residências das pessoas não são locais considerados de risco social para o crime de homicídio, estando, nos bairros residenciais, o policiamento ostensivo atento para outros delitos, principalmente os crimes patrimoniais.



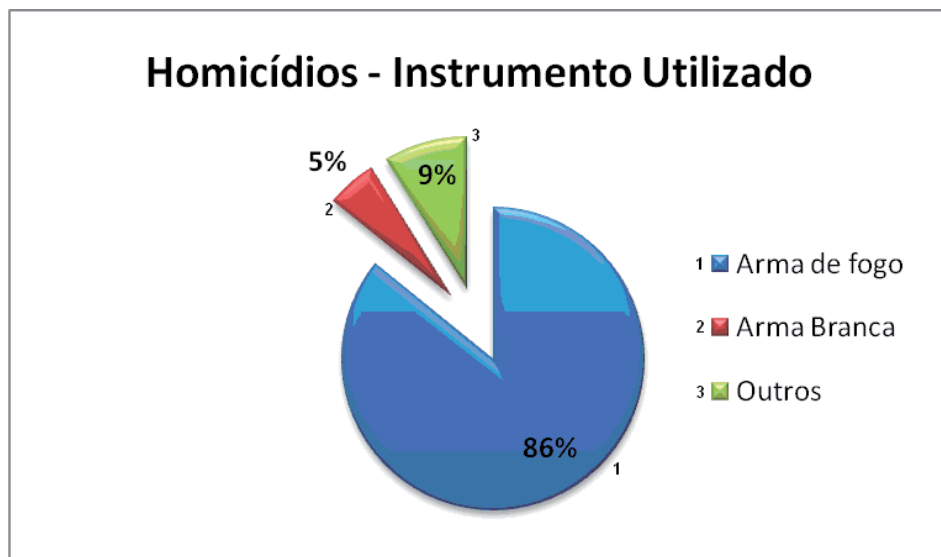
Fonte: 6º BPM/ PMES

Os homicídios estão sendo realizados em quase sua totalidade através do uso de arma de fogo. A facilidade de aquisição de armas,

quer seja pelo medo de ser vítima (proteção) ou com o objetivo de cometer os homicídios, nos leva a pensar se não teríamos menos homicídios caso a acessibilidade às armas de fogo fosse menor e melhor controlada. Sem dúvida a letalidade seria muito menor aumentando as chances de menos vitimização fatal durante os conflitos sociais.

Para Kahn e Zanetic (2005, p.6)

a quantidade de armas de fogo apreendidas pela polícia sugere interpretação de que há disponibilidade de armas nas ruas, pois uma hipótese é de se apreender menos armas por ter menos armas nas ruas ou de estarem ocorrendo menos operações policiais com o objetivo de retirar das ruas armas de fogo na ilegalidade.

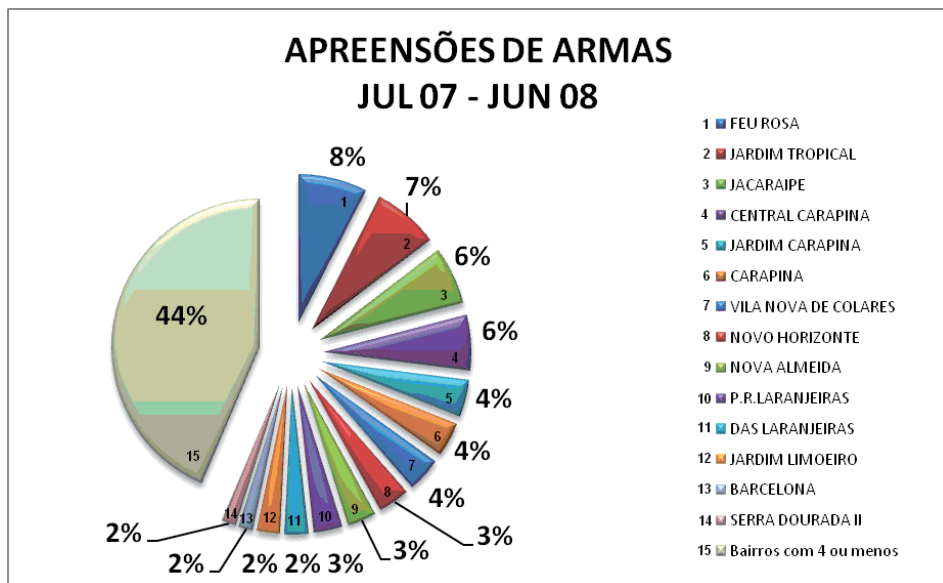


Fonte: 6° BPM/ PMES

Continuando com a perspectiva da ideia desenvolvida no parágrafo anterior, no mesmo período dos homicídios estudados foram apreendidas pela Polícia Militar 319 armas de fogo através de operações policiais realizadas pelo 6° BPM. Vislumbra-se uma análise espacial de correlação na apreensão de armas de fogo em maior quantidade nos bairros onde ocorrem mais homicídios. Coincide essa hipótese com o bairro Feu Rosa, tendo o maior percentual de homicídios e também maior percentual de armas apreendidas pela Polícia Militar. O fato se repete nos demais

bairros que se apresentam como os principais em quantidade de homicídios e de apreensão de armas.

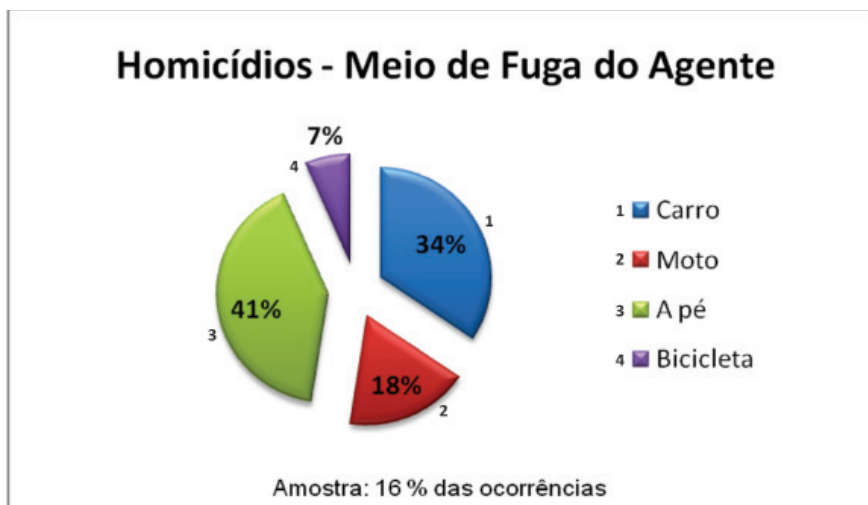
O monitoramento dos homicídios mês a mês provoca um maior número de operações policiais nesses bairros, o que pode mascarar a existência de armas em outros bairros pela ausência de realização das operações policiais. Fica ainda, a sensação de que as operações policiais com objetivo de retirar armas das ruas são como se “enxugasse gelo”, pois se apreende muitas armas, contudo não há redução de crimes, em particular dos homicídios no município de Serra.



Fonte: 6º BPM/ PMES

Em 41% dos homicídios o executor foi visto sair do local a pé, em 34% de carro e em 18% de motocicleta. Entretanto, nossa amostra é de 16% do universo pesquisado. A análise desses dados nos suscita ao estereótipo formado sobre a cena do crime. Ser visto sair do local do crime a pé não significa que o criminoso não tenha um meio de transporte estrategicamente posicionado e que possibilite sair rapidamente em fuga do local. Ou noutra análise, trata-se de criminosos da própria região e sua zona de refúgio é muito próximo sendo desnecessário qualquer meio de locomoção que não sejam suas pernas.

Veremos em outra parte da pesquisa que as vítimas moravam próximo ao local onde foram vitimizadas e o fato do homicida em maior percentual sair a pé do local pode induzir a conclusão especulativa de também residirem próximo ao local onde ocorreu o crime, corroborando com a teoria de que as vítimas e criminosos se conheciam.

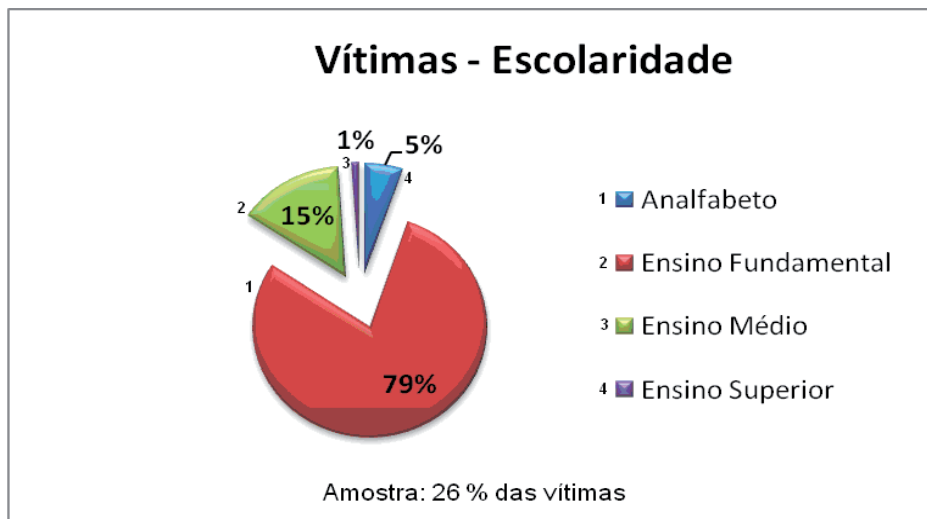


Fonte: 6º BPM/ PMES

Com uma amostra de 44% do universo pesquisado foi constatado que 55% das vítimas trabalhavam na economia formal e/ou informal, não sendo possível colher dados sobre a situação profissional das demais vítimas, pois as informações passadas sem certeza foram descartadas, mesmo se tratando de um dado relevante para o estudo. Contudo, não consideramos o trabalho ilegal, como o comércio de drogas, muitas vezes tratado com naturalidade pelas pessoas, como uma labuta. O nível de escolarização das vítimas em 79% era o ensino fundamental. Esse dado instiga a pensar associando a idade de maior percentual vitimizado, dos 15 a 25 anos. Teoricamente é a idade de escolarização de nossos adolescentes e jovens. Sob essa ótica levantam-se as hipóteses das vítimas terem parado com os estudos no final do ensino fundamental, que se dá entre 14 e 15 anos em caso de normalidade de ingresso e progressão escolar, ou, as vítimas estão ainda cursando o ensino fundamental e, portanto, dentro das escolas.

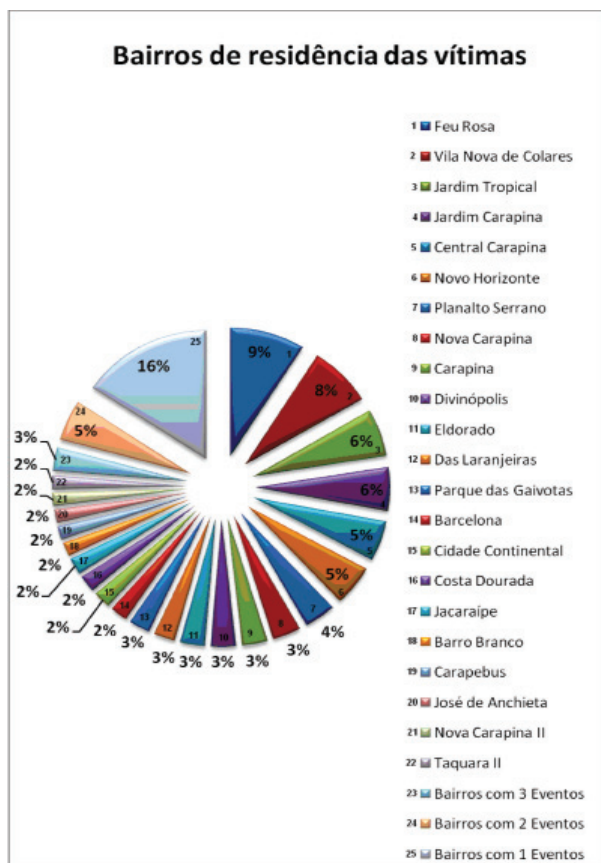


Em tese, ratifica a preocupação e necessidade de se atuar preventivamente dentro do ambiente escolar, com foco no controle da violência e criminalidade.



Fonte: 6º BPM/ PMES

As vítimas de homicídio em um percentual de 52% residiam em dez bairros do município, valendo lembrar o registro da Prefeitura de 180 bairros. Em ordem de maior frequência dos homicídios estão os bairros Feu Rosa, Vila Nova de Colares, Jardim Tropical, Jardim Carapina, Central Carapina, Novo Horizonte, Planalto Serrano, Nova Carapina, Carapina e Divinópolis. Essa amostra foi de 70% das vítimas. Os bairros que apresentaram apenas uma vítima de homicídio foram reunidos e juntos somam um percentual de 29% das vítimas, não nos interessando nesse momento como fenômeno a ser estudado. Se observarmos os dois bairros com maior incidência de homicídio verificaremos que são os bairros Feu Rosa (10%) e Vila Nova de Colares (7%). Se somarmos o percentual das vítimas que residiam nesses bairros obteremos a mesma soma, sendo ainda os dois bairros com maior frequência de vítimas residentes. A essa observação é pertinente associar o meio de fuga a pé do local do crime como sugestiva de que vítimas e algozes estão circunscritos em sua grande maioria nesses dois bairros que são adjacentes e com características muito semelhantes conforme já descrito.

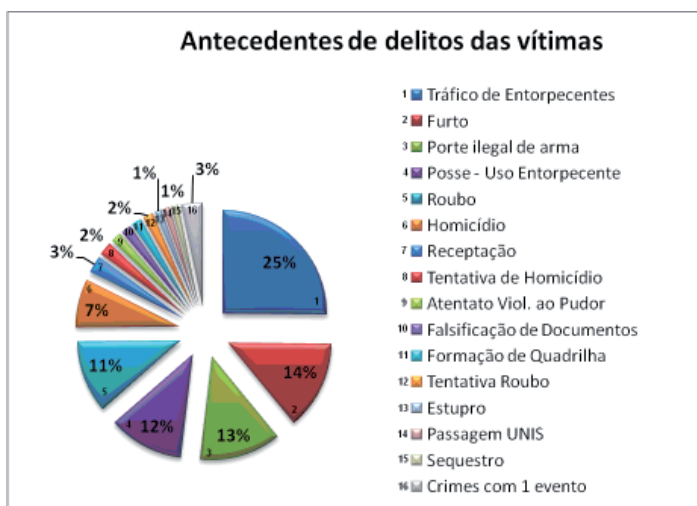


Fonte: 6º BPM/ PMES

Buscou-se informação no local dos homicídios e junto a pessoas que conheciam as vítimas, se elas eram usuárias de drogas ilícitas. Obtivemos uma amostra de 33% dos 374 homicídios. Dessas vítimas de homicídios 78% foram citadas como usuárias de drogas ilícitas. Esse dado colhido com descrição pelo nosso pesquisador na cena do crime, no aguardo da perícia criminal, que normalmente chega ao local com duas ou mais horas após o fato noticiado a polícia, permite aos policiais naquele instante auscultar as pessoas que aguardam as providências da polícia para o recolhimento do corpo da vítima.

Das vítimas 35% tinham antecedentes criminais, sendo esses dados produtos de uma amostra de 75% dos casos de homicídios registrados. Dos crimes praticados pelas diversas vítimas, com

registro e/ou passagem pelo sistema carcerário, o principal foi o tráfico de drogas com 25% das vítimas, seguido de furto com 14%, porte ilegal de arma com 13%, posse e uso de entorpecentes com 12%, roubo com 11% e homicídios com 7 pontos percentuais. Essas tipologias criminais representam 82% dos delitos registrados sobre as vítimas, permitindo-nos estabelecer o percentual de chance de vir a se tornarem vítimas de homicídios pelo tipo de crime cometido. Para exemplificar, quem tem antecedentes de tráfico de drogas tem 25% de chance de vir a ser vítima de homicídio, em outro exemplo, quem é homicida tem 7% de chance de vir a ser vítima de homicídio.



Fonte: 6º BPM/ PMES

Conforme já visto, a maioria dos homicídios ocorre pelo uso de arma de fogo. Um dado analítico importante e pertinente para se conhecer a motivação dos homicídios é o número de perfurações por projétil de arma de fogo sofrido pelas vítimas. Não há registro de fatos em que a vítima teve apenas uma ou duas perfurações e que seu perpetrador tenha descarregado a arma utilizada sobre ela sem acertar os demais disparos. Esse fato é indicativo de crime premeditado e/ou de execução.

No local do crime, de todos os homicídios cometidos com arma de fogo, apenas em 17% se pode definir qual o tipo de arma utilizado pelo assassino. Como não foi foco dessa pesquisa buscar essas informações junto aos laudos periciais, chegamos aos seguintes resultados: das armas/calibres identificados 43%

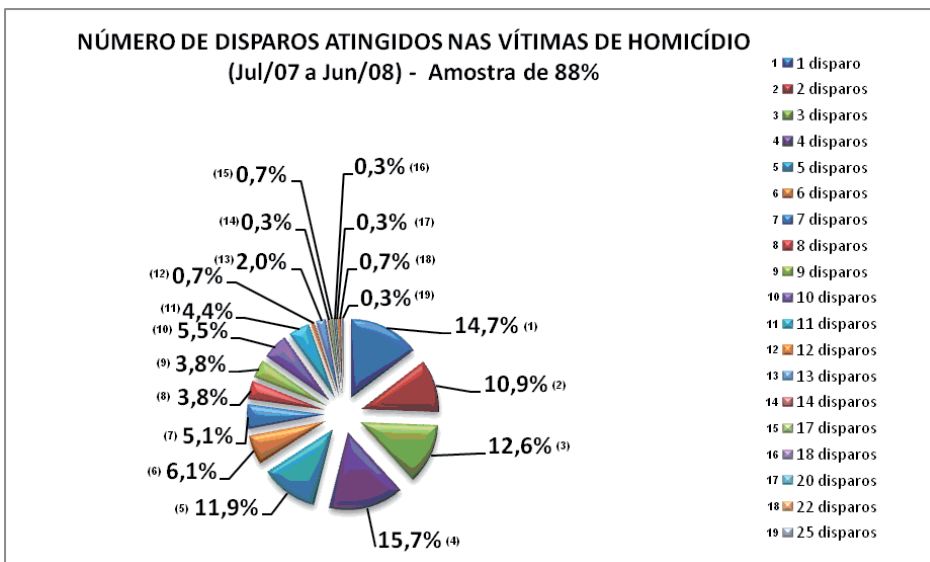
foram pistolas, 55% são revólveres e 2% espingardas. Logo, há predominância de revólver, arma, em sua maioria, com capacidade para seis disparos. Por essa razão, em tese, é natural que na maioria dos nossos homicídios por arma de fogo, a vítima tenha seis ou menos tiros perpetrados, tendo em vista a possibilidade de erro ou falha do tiro, ou ainda, da arma não ter a carga completa de tiro quando do seu uso.

Dos homicídios ocorridos no período em análise 86% ocorreram com o uso de arma de fogo. A vivência policial de um dos autores demonstra que em legítima defesa ou no estrito cumprimento do dever legal, efetuam-se de 1 a 3 disparos contra uma pessoa que esteja ameaçando a integridade física de alguém. Porém, nesse momento não analisaremos alguns princípios caracterizadores da excludente de criminalidade, como por exemplo, a proporcionalidade na reação, que é instintiva do ser humano, sendo caracterizadora do comportamento.

Diante desse contexto, podemos afirmar que os homicídios em que a vítima é perpetrada com quatro ou mais disparos, quem efetuou os disparos queria mais do que a sua defesa. Observe o gráfico a seguir, pelo menos em 63% dos homicídios, as vítimas receberam mais de quatro disparos, o que não é conclusivo que seus alvos tenham efetuado apenas esses disparos que atingiram o corpo das vítimas. Perceba que detalhamos o quadro (com uma amostra de 88%) das vítimas de homicídio por arma de fogo e que a maior frequência de perfurações nas vítimas está em quatro perfurações, o que de certa forma pode ser explicado pela maior frequência no uso do revólver.

O gráfico ainda nos informa que com sete ou mais disparos atingidos, totalizam 26,1% das vítimas de homicídio. Esse dado, não é conclusivo para crimes utilizando a pistola que tem capacidade de carregamento de munição de sete tiros, podendo passar de vinte tiros, dependendo do calibre e do carregador (pente) alongado.

Muitos são os questionamentos, mas o que não resta dúvida nesses casos de homicídio é a vontade de matar do executor dos disparos. Suscita ainda, que a grande quantidade de tiros não é apenas um acerto de contas, mais também, um recado claro para pessoas do convívio tanto da vítima como do criminoso.



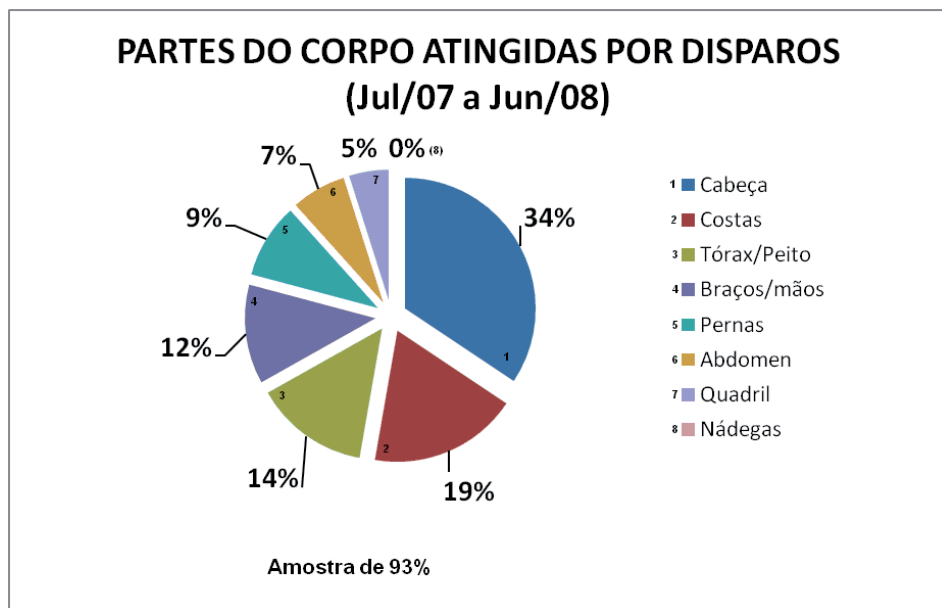
Fonte: 6º BPM/ PMES

Para melhor compreensão desses homicídios também é importantíssimo verificar em que parte do corpo das vítimas se encontrava essas perfurações. A sede de eleição (local do corpo) para se atingir os disparos ou golpes de uma arma, seja ela de fogo ou branca, é que define a vontade de apenas impedir uma injusta agressão ou propriamente retirar a vida da pessoa a que se vai alvejar.

Em tiro na cabeça ninguém tem dúvida que as chances de sobrevivência são mínimas, sendo uma característica dos crimes de “execução”, estando presente em 34% dos homicídios ocorridos. O tiro nas costas tem características de que o criminoso queria surpreender a vítima, por covardia ou medo de reação ao se deparar frente a frente, induzindo também a crime de execução. O tiro nas mãos ou braços normalmente são características de “lesão de defesa”, ou seja, no momento dos disparos a vítima tenta se defender e é atingida nas mãos ou braços.

Kahn e Zanetic (2005, p.4) ao estudarem a queda dos homicídios em São Paulo, argumentam: “Existem alguns fortes indícios de que boa parte dos homicídios em São Paulo deve-se a conflitos interpessoais – sem qualquer relação com o tráfico de drogas, crime organizado ou outras dinâmicas ligadas ao mundo do crime propriamente dito.” Associam dados do IML-SP de que 42%

das vítimas de homicídio continham resíduo de álcool no sangue quando de suas mortes. Consideraram os dados de homicídios em São Paulo com 25% das vítimas sofrendo apenas um tiro e em 64% dos homicídios o tiro não ter atingido a cabeça, como sugestivo de baixa intencionalidade por parte dos criminosos de matar. Em nosso entender 36% é alta a intencionalidade de morte, pelo fato do tiro na cabeça ser realizado, normalmente, após a vítima ter recebido outro(s) tiro(s), como forma de confirmação da intenção do homicida, chamado no crime de “tiro de misericórdia”.



Fonte: 6º BPM/ PMES

Em sede de análise criminal referente aos homicídios ocorridos, algumas ressalvas são necessárias para que uma afirmativa corresponda efetivamente a uma percepção da realidade dos crimes considerados. Inicialmente, ressaltamos que a análise foi realizada predominantemente em nível quali-quantitativo, carecendo de dados que permitissem uma maior valoração no aspecto qualitativo. Dados importantes para uma análise qualitativa, como a motivação do crime, são em sua grande maioria sugeridos, pois os crimes em estudo ainda não estão elucidados e necessitam que transitassem em julgado para se conhecer a verdadeira motivação de um crime.

Os dados referentes ao transporte utilizado pelo criminoso também estão prejudicados, devido à mesma questão anterior, dependem de se conhecer o autor do crime e o seu *modus operandi*, pois ser visto saindo a pé do local do crime não significa que todo o seu percurso de evasão tenha sido feito a pé.

A situação profissional não pode ser um dos objetos da presente análise, haja vista que esta informação é obtida informalmente e não foram confirmadas por esses pesquisadores através do sistema de inteligência da Polícia Militar ou de outra forma.

O principal elemento de análise para compreensão da eficácia da ação policial para impedir que o homicídio ocorra é indubitavelmente a sua MOTIVAÇÃO.

Quaisquer análises sobre tais variáveis serão meras especulações, desprovidas de cientificidade, o que poderá influenciar negativamente na real compreensão dos eventos. Neste estudo a motivação apresenta-se como sugerida pelas circunstâncias como se deram os fatos e também por auscultar a comunidade na busca de informações sobre o delito ocorrido que por sua natureza muitas vezes causa indignação por parte dos entes mais próximos, que acabam revelando o motivo mais provável da morte.

Com uma amostra de 36% do universo da pesquisa, as principais motivações para os respectivos acontecimentos são: o tráfico de drogas com 63%, a vingança com 11%, o crime passional e motivos fúteis com 8% cada um.



Fonte: 6º BPM/ PMES

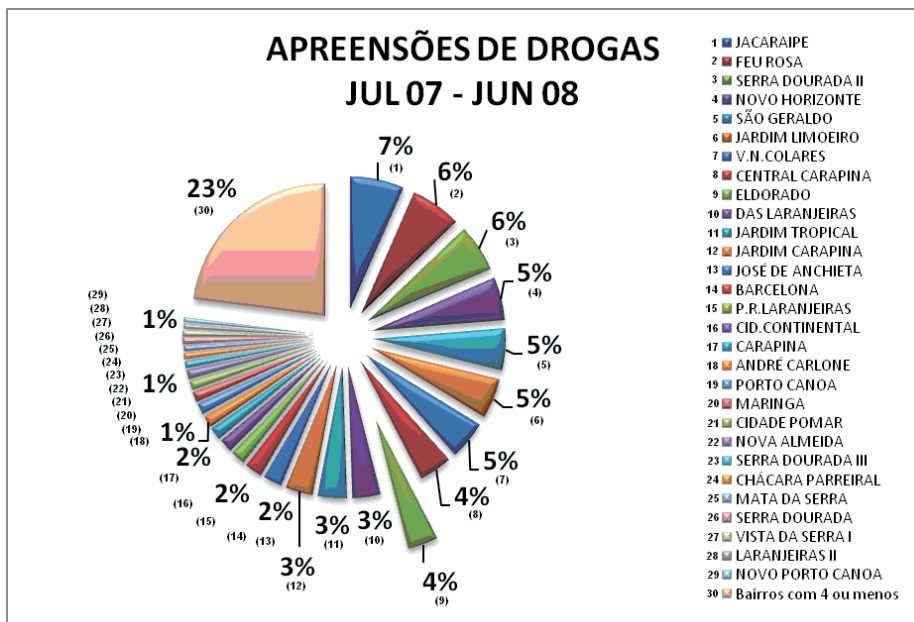
Com esses dados expostos é possível ter uma “visão” mais apurada da dinâmica criminal referente aos homicídios, permitindo a discussão de ações tendentes e confrontá-las. Nessa busca das motivações dos homicídios, a vingança, a queima de arquivo e a morte por justiceiros foram excluídas de terem relação ao tráfico de drogas, ficando evidenciado nas pesquisas que o motivo não tem causalção ou relação motivacional com as drogas.

Durante o mesmo período de estudo dos homicídios no município de Serra foram realizados 792 registros de ocorrências de apreensões de drogas pelo CIODES. Não vamos quantificar a droga apreendida, nem tampouco se foi autuado por tráfico ou uso e posse de drogas, ou ainda, se ao ser conduzido a delegacia de Polícia Civil, a pessoa foi liberada sem autuação. Porém, é importante entender que a droga apreendida pela polícia tem que ser paga, se pertencia a um “comerciante” de droga, ou se for de um usuário a vontade de usar voltará.

Essa circunstância gera para os que têm poucos recursos financeiros a necessidade de levantar dinheiro, pois tanto a dependência por mais droga, como a cobrança da droga apreendida



virão em tempo muito curto. Em muitos casos a solução é cometer algum tipo de crime que permita fazer dinheiro rápido ou obter objeto de barganha. Os crimes que ocorrem nesses casos são de causação com a atuação policial que gerou a apreensão da droga. A não permanência na prisão dos que foram flagrados e perderam a droga levam a um aumento do crime contra o patrimônio ou até mesmo do homicídio, caso a dívida não seja paga após o primeiro aviso.

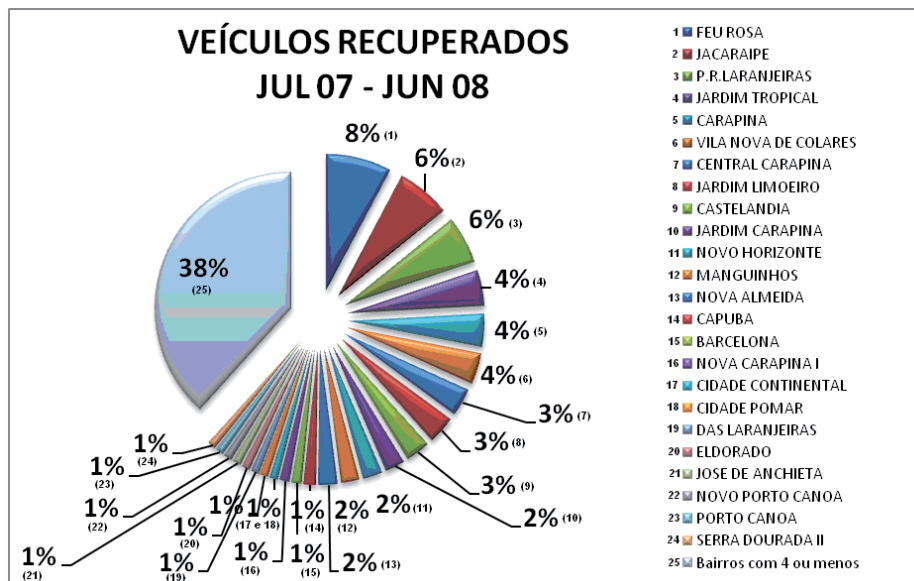


Fonte: 6º BPM/ PMES

Antes de qualquer exposição analítica sobre o gráfico acima é importante entender que para o CIODES os 18 bairros pertencentes a Grande Jacaraípe têm sua identificação de ocorrência em Jacaraípe, razão pela qual, de imediato podemos entender o porquê de estar no topo com maior percentual.

Em seguida aparece Feu Rosa e chamamos a atenção para os bairros Serra Dourada II, São Geraldo, Novo Horizonte e Jardim Limoeiro. Não há grande quantidade de homicídios nesses bairros. O Serra Dourada II e Novo Horizonte, para polícia militar, aparecem como local onde se compra drogas. Os outros dois como locais onde se encontram os usuários de drogas, sendo áreas comerciais, com prostíbulos, próximo ao acesso de logística da CST e CVRD.

Assim, como fizemos com as apreensões de drogas e armas, a recuperação e/ou localização de veículo furtado/roubado/abandonado são crimes que muitas vezes estão relacionados como de causação a outros tipos de delitos. Como por exemplo, empreender fuga após um roubo/furto, seqüestro relâmpago e o próprio homicídio. Normalmente, o veículo é abandonado próximo ao local que o criminoso se sente seguro.



Fonte: 6° BPM/ PMES

Desta forma o gráfico acima apresenta dados de registro de 514 ocorrências no CIODES, tendo o bairro Feu Rosa se destacado com o maior número de localização de veículos furtados/roubados. Ainda nos chamam a atenção alguns bairros que são adjacentes aos que mais se destacaram ou por terem rota de conexão que facilita o acesso, como por exemplo, o bairro Manguinhos que permite aos moradores de Feu Rosa acessar a pé ao balneário de Manguinhos.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desenvolver teoricamente o que são ações de policiamento ostensivo e a sua destinação operacional, eficácia, eficiência e efetividade para a produção de prevenção ao homicídio transcende ao imaginário ao se afirmar que ações exclusivas de policiamento ostensivo são suficientes para o estabelecimento de metas redutoras para um fenômeno tão complexo como o homicídio.

Em primeira análise, e considerando o tráfico de drogas como o ponto de partida de grande parte dos delitos contra vida, observa-se a necessidade de atuação sistemática contra o tráfico de drogas. Entretanto, a repressão ao tráfico, ainda que com todo o rigor e empenho das polícias, é elemento paliativo, que não produz resultados duradouros diante da dinâmica do tráfico ilícito de drogas sob o ponto de vista da macrocriminalidade.

O tráfico de drogas é regido pelas relações de consumo (embora ilícitas), de forma que a oferta aumenta na medida em que existe demanda. Ainda que as polícias direcionem todas as suas ações para o combate ao tráfico, realizando grandes apreensões e prisões, sempre observaremos o surgimento de outros inúmeros traficantes, haja vista o crescimento do consumo de drogas em nossa sociedade.

Consequentemente, os conflitos decorrentes das chamadas “leis do tráfico”, continuarão produzindo índices indesejados de crimes contra a vida. As drogas, antes de ser um problema de polícia, é um problema de saúde pública. Sem a atuação preventiva, educativa e de tratamento de dependentes químicos, as ações das Polícias, ainda que de grande vulto e permanente, resultam em simples ação de efeito momentâneo, incapaz de produzir resultados efetivos de mudança desse quadro apresentado.

Finalizando, destacamos que o controle dos índices de homicídio não será alcançado pelo policiamento ostensivo de forma isolada, mas quando a atuação do Estado for direcionada para a prevenção nos diversos níveis, principalmente intervindo precocemente para evitar que se tenha demanda de consumo de drogas, o que de certo fará diminuir a relação de alimentar a violência e de ser o combustível da criminalidade, hoje, locuções adjetivas atribuídas às drogas.

## REFERÊNCIAS

CERQUEIRA, D. e LOBÃO, W. **Determinantes da Criminalidade: arcabouços teóricos e resultados empíricos.** Revista de Ciências Sociais, vol. 47, n.2, 2004 [http://www.ipea.gov.br/pub/td/2003/td\\_0956.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/2003/td_0956.pdf), capturado em 29 de junho de 2008.

CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves da e BATITUCCI, Eduardo Cerqueira (Org). **Homicídios no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador.** Rio de Janeiro: J. Zahar. 1994

HUNTINGTON, S. P. **A ordem política nas sociedades em mudança.** Rio de Janeiro: Forense-Universitária. 1975.

KAHN, Túlio e ZANETIC, André. **A queda do homicídio em São Paulo.** Pesquisa do Ministério da Justiça/SESP-SP e Centre for Brazilian Studies de Oxford. 2005

NADER, Maria Beatriz. **Mudanças Econômicas e relações conjugais: novos paradigmas na relação mulher casamento.** Vitória (ES) 1970-2000. Tese de Doutorado, USP, 2003.

RODRIGUES, Márcia B.F. **Exclusão e imaginário político: reflexões acerca das emoções no processo de inclusão social.** In Exclusão, violência e identidade. Vitória:Flor&Cultura, 2004.

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró (Org). **Sociedade e Pobreza.** Vitória: UFES/PPGHIS, Rumos da História: v.5, 2006

VALLA, Wilson Odirley. **Doutrina de emprego de Polícia Militar e Bombeiro Militar.** Curitiba: Associação da Vila Militar Publicações Técnicas Volume 1, 2004. 2ed.

VALLADARES, L; PRÉTECEILLE, E. **Análise e problemas metodológicos no estudo do sistema urbano, do mercado de trabalho e da violência urbana o caso do brasil** (relatório preliminar). Research project on urbanization and models of development in latin america, Center for Migration and Development Princeton University, 2003

WIEVIORKA, Michel. O novo paradigma da violência. **Tempo social.** São Paulo: USP, FFLCH, 1989, 9v.

## **Atestado médico: problema ou solução institucional?**

Eduardo Rosetti<sup>1</sup>

### **RESUMO**

Atualmente considerado como um estorvo à administração, sendo usado, por vezes, como insurgência contra a hierarquia e a disciplina, pilares da instituição militar, o presente artigo objetiva reconstituir a evolução histórica do atestado médico, como instrumento de conquista da humanidade na proteção ao trabalhador doente. Sugere ainda que seu acolhimento de forma inteligente e integrada possa servir como elemento fidedigno capaz de indicar e mensurar o estado de saúde do ambiente laboral corporativo.

**Palavras-chave:** Atestado Médico. Perícia Médica. Doenças Ocupacionais.

### **1 INTRODUÇÃO**

A constatação de que o homem não era “uma máquina animada por uma alma”, como propunha Descartes e, mais tarde, La Mettrie no século XVII, fez com que, ainda nos dias do Renascimento, Bernardino Ramazzini, médico italiano e professor de medicina em Módena e Pádua, considerado o “pai da medicina do trabalho”, publicasse em seu primeiro livro, em 1700, suas observações de inúmeras doenças produzidas por fatores ambientais relacionados ao trabalho.

Ao observar, em sua residência, o trabalho de um *cloaqueiro* (nome pelo qual era chamado o trabalhador encarregado de limpar as sisternas) e a intensa irritação nos olhos que este possuía no final de sua tarefa, obrigando-o permanecer algumas horas em completo repouso, num quarto escuro, para o alívio dos sintomas, Ramazzini é despertado para o interesse dos riscos que envolviam a execução do trabalho.

---

1 Tenente Coronel Médico da PMES. Graduado em medicina pela Universidade Federal do Espírito Santo – UFES. Pós-graduado em Perícia Médica pela Universidade Gama Filho e Fundação Unimed. Chefe do Departamento de Perícias Médicas do Hospital da Polícia Militar.

Até a obra de Ramazzini, por melhor que fossem os textos sobre as doenças relacionadas ao trabalho, elas representavam referências esporádicas a problemas isolados.

Ramazzini estuda as doenças venéreas nas parteiras, as úlceras de pernas e os desmaios nos mineiros provocados pelo calor, a ruptura de vasos na garganta de cantores e os distúrbios visuais nos ourives. Estudou os riscos ocupacionais e as doenças associadas a mais de 50 profissões.

Era o amanhecer de um novo dia para os fundamentos de uma ciência, a Ergonomia, que mudaria a história do homem e do trabalho, tornando melhor a vida dos que trabalham e os instrumentos que ajudariam os homens nas suas tarefas.

## **2 AS DOENÇAS DOS TRABALHADORES**

No período do Renascimento, os meios de mensuração ainda permaneciam pouco desenvolvidos, razão pela qual as pesquisas de laboratório eram rudimentares. Em contrapartida havia acurada observação e interrogatório sobre doenças e atividades laborais. O próprio Ramazzini pedia aos colegas que perguntassem: “qual é o trabalho do paciente?”

Em 1832 Villermé, na França, é encarregado de elaborar um relatório sobre as condições de vida da classe operária. Ele vai a campo e estuda os postos de trabalho. Interessa-se pelos horários, salários por produção, alojamento e alimentação. No plano técnico, recomenda que fosse adotado dispositivo de proteção para as “correias de transmissão”. Contudo é no plano regulamentador e legislativo que o seu trabalho ganha grande dimensão: limita a idade para começar a trabalhar, protegendo o trabalho infantil, fixando seu início aos 8 anos e mais tarde aos 12 anos. Reduz também a jornada de trabalho diária para “dez horas ao dia” (LAVILLE, 1988)

Até 1851 todos compartilhavam das idéias de Villermé. Depois houve uma ruptura: os médicos higienistas começaram a negar as influências das condições de trabalho industrial sobre a saúde, baseados em argumentos estatísticos ingleses mal interpretados.

No entanto foi de suma importância a criação por Villermé da “inspeção do trabalho” entre 1874 e 1892. Ele foi além do interesse comum à época que estava restrito apenas ao reconhecimento da insalubridade. Verifica que o trabalho forçado, as condições

de alojamentos, a qualidade da alimentação e o “salário abaixo das necessidades reais” exerciam grande influência sobre o mau estado de saúde do trabalhador.

### 3 O DESPERTAR DA CIÊNCIA

Apesar dos resultados convincentes dos engenheiros, dos físicos e fisiologistas no fim do século XIX, em medir o custo energético do trabalho e da avaliação das capacidades e aptidões individuais, tudo visando encontrar um homem certo para uma condição de trabalho estabelecida, bem como aqueles estudiosos que procuravam adaptar os meios de trabalho ao homem, até o fim do século XIX o homem é visto como um sistema de transformação de energia. Nenhuma importância é dada aos aspectos cognitivos.

Nessa época os riscos do trabalho já eram conhecidos, mas as ações para limitá-los ou aboli-los eram modestas. Um exemplo clássico era o “saturnismo”: doença produzida pela intoxicação pelo chumbo que, mais freqüentemente é absorvido por inalação ou pela via gastrointestinal e produz uma variedade de manifestações clínicas no sistema nervoso central, hematopoiético e gastrointestinal, conhecida há 25 séculos.

No Império Romano já se sabia das cólicas produzidas nos mineiros que lavravam o chumbo.

Só em 1904 a proibição do carbonato de chumbo é debatida no parlamento francês. Os proprietários das empresas de pinturas diziam que os pintores se intoxicavam pela falta do uso do Equipamento de Proteção Individual. Clemenceau, que era médico, defendia a proibição argumentando que era impossível trabalhar evitando o contato com o chumbo.

Estudos sobre as ações dos ambientes e condições do trabalho sobre a saúde dos trabalhadores são desenvolvidos em toda parte. Jules Amar estuda, na Argélia, as ações da luz sobre os seres humanos. Imbert faz estudos sobre a fadiga em catadores de mariscos e estivadores. Frémont interessa-se pelo estudo das ferramentas. É o primeiro a levar em conta a variação interindividual, contestando, então, os valores limites e os valores médios (DINIZ SILVA, 2009)

## 4 O RECONHECIMENTO PÚBLICO

Apenas em 1930 é criado no Brasil o INETOP (Instituto Nacional de Estudos do Trabalho e Orientação Profissional). Este instituto publica a revista “O trabalho humano” em 1933. “A revista tinha como campo de estudos a fisiologia e psicologia na tentativa de entender o funcionamento do motor humano” (DINIZ SILVA, 2009). O enfoque seletivo e as contribuições para a modificação do trabalho são modestas até 1963 quando começam a ser publicados os primeiros trabalhos sobre uma nova ciência que florescia: A ERGONOMIA - estudos do funcionamento do corpo humano frente às diversas formas do trabalho.

Essa nova ciência tinha como centro da sua atenção procurar esclarecer quais fatores da carga de trabalho estariam implicados no aparecimento de doenças profissionais e acidentes de trabalho, fatores esses passíveis de serem modificados.

## 5 SURGEM AS LEIS DE PROTEÇÃO AO TRABALHADOR

Foi com base nos fundamentos da Ergonomia que o Estado passou a publicar Leis Trabalhistas e Normas Regulamentadoras visando disciplinar os ambientes de trabalho, suas relações internas, bem como adotar precauções no sentido de evitar acidentes do trabalho e doenças ocupacionais.

Todo o cuidado estava voltado para a proteção do “ser humano”, o trabalhador, que começa agora a ser valorizado como parte essencial e imprescindível no resultado do processo produtivo. As normas se aplicavam, contudo, somente ao empregado, em cujo vínculo, estavam configuradas as três condições básicas: habitualidade, dependência (subordinação hierárquica) e salário.

Assim, foi aprovada, no Brasil a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Esta consolidação estatui as normas que regulam as relações individuais e coletivas de trabalho, nela previstas.

Na alteração da CLT promulgada pela Lei Federal 6.515 de 22. 12.77, dispõe que:

“Art. 159- Mediante convênio autorizado pelo Ministério do Trabalho, poderão ser delegadas a outros órgãos federais, estaduais ou municipais atribuições de fiscalização ou orientação às empresas quanto ao cumprimento das disposições constantes deste Capítulo.”



Assim o Ministério do Trabalho e Emprego passou a editar as Normas Regulamentadoras (NR) de Segurança e Saúde no Trabalho que passaram a ser os propulsores do controle, da orientação e da supervisão de todas as atividades relacionadas com a segurança e a medicina do trabalho no Brasil.

Como resultados das NR surgiram a Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA), o Equipamento de Proteção Individual (EPI), as notificações compulsórias de doenças profissionais e produzidas em virtude de condições especiais de trabalho, o Programa de Controle Médico e Saúde Ocupacional (PCMSO), e tantas outras ferramentas da legalidade que mudaram a face da vida laboral no Brasil e modificaram as condições ergonômicas nos diversos ambientes de produção e serviços.

Estas NR devem ser observadas por:

- Empresas privadas e públicas
- Órgãos públicos da administração direta e indireta
- Órgãos dos poderes legislativo e judiciário, que possuam empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Estas NR dispõem sobre todos os assuntos que envolvem o bem estar do trabalhador e os condicionantes ambientais capazes que alterar a sua saúde. Nelas estão matérias como iluminação de um local de trabalho, dispositivos de parada e partida das máquinas e equipamentos que se façam necessários para a prevenção de acidentes, precauções quanto ao contato com substâncias inflamáveis ou perigosas, o tempo de exposição de operários em atividades consideradas insalubres, higiene nos locais de trabalho, número de sanitários por trabalhadores em diversas atividades, destinação de resíduos industriais, dentre outros.

O caráter do atendimento às recomendações propostas pelas NR vai além de um simples cumprimento à prescrição legal para a prática de uma atividade coletiva. É uma questão de modernidade e humanidade. Toda empresa, pública ou privada, que pretenda nortear suas ações de forma sustentada por princípios do primor e da ética deve incluir nos seus processos as práticas sugeridas por estas Normas.

## 6 O SURGIMENTO DO ATESTADO MÉDICO

O uso do “Atestado Médico” se deu por uma Lei Federal do ano de 1949 (Lei nº 605), regulamentada pelo Decreto nº 27.048, do mesmo ano, com alterações pela Lei nº 2761/56. O artigo 12 deste decreto dispõe que são justificadas as faltas do empregado por doença (até 15 dias) desde que o empregado comprove devidamente o fato.

O mesmo Decreto regula quem é a “autoridade” para emitir tais atestados:

“A doença será comprovada mediante atestado de médico da instituição da previdência social a que estiver filiado o empregado, e, na falta deste e sucessivamente, de médico do Serviço Social do Comércio ou da Indústria; de médico da empresa ou por ela designado; de médico a serviço de representação federal, estadual ou municipal incumbido de assuntos de higiene ou de saúde pública; ou não existindo estes, na localidade em que trabalhar, de médico de sua escolha.”

Desta forma caberia, primordialmente, ao médico do SUS a emissão do atestado. Contudo existe o entendimento de que a prioridade do médico do SUS estaria tacitamente revogada pelo art. 5º da Lei nº 3.807/60 (Lei Orgânica da Previdência Social), reproduzido pelo art. 75 do Regulamento da Previdência Social aprovado pelo Decreto nº 3.265 de 29.11.99. De qualquer forma, não havendo atestado do SUS, cabe sua emissão ao médico indicado pela empresa ou da iniciativa privada.

Atestado médico não deve, inicialmente, ter sua validade recusada. Na douta opinião de Genival Veloso de França (*in* Comentários ao Código de Ética Médica, 5ª edição, Editora Guanabara Koogan, página 178):

“a utilidade e a segurança do atestado estão necessariamente vinculadas à certeza de sua veracidade. Sua natureza institucional e seu conteúdo de fé pública são os pressupostos de verdade e exatidão que lhe são inerentes”.

Ademais, em casos de discordância com o atestado particular, o médico da empresa deve realizar um novo exame e emitir um atestado próprio, fundamentando assim sua posição, nos termos da Resolução do Conselho Federal de Medicina (CFM) nº10/1990.

O Conselho Federal de Medicina, CFM, é um órgão que possui atribuições constitucionais de fiscalização e normatização da prática médica. Criado em 1951, sua competência inicial reduzia-se ao registro profissional do médico e à aplicação de sanções do Código de Ética Médica. Além de zelar pelo desempenho ético da medicina e pelo bom conceito da profissão, o CFM organiza uma série de atividades e presta alguns serviços aos médicos e à sociedade brasileira.

Dispõe assim a Resolução do CFM nº10/1990:

“Atestado é o instrumento utilizado para se afirmar a veracidade de certo fato ou a existência de certa obrigação. É o documento destinado a produzir, com idoneidade uma certa manifestação do pensamento. Assim o atestado passado por um médico presta-se a consignar o quanto resultou do exame por ele feito em seu paciente, sua sanidade, e as suas conseqüências”

## 7 A PERSPECTIVA DA POLÍCIA MILITAR

No âmbito da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo (PMES) as ações de saúde são desenvolvidas prioritariamente no campo assistencial, ou seja, os recursos de saúde disponíveis estão a serviço dos que adoecem ou são feridos por acidentes, por meio de um corpo de Oficiais de Saúde que cumprem as suas atividades nos diversos centros de serviços contidos na unidade física conhecida como Hospital da Polícia Militar (HPM).

Em contrapartida, pouca ou nenhuma atenção é dispensada ao campo da medicina preventiva ou ocupacional, que debruça os seus esforços no sentido de evitar que o homem adoeca, bem como o de minimizar os efeitos e a ocorrência dos acidentes. Tal opção tem a seu favor, além de exigir menores custos operacionais, a possibilidade de gerar melhoras progressivas nos ambientes de trabalho e aprimoramento nos processos de execução das diversas tarefas corporativas.

O HPM é, na verdade, o complexo de saúde da PMES, onde se encontram fisicamente reunidos todos os órgãos assistenciais da Corporação.

Nele estão Centro Odontológico, Centro Fármaco-Bioquímico, Unidade Ambulatorial, Farmácia Hospitalar e Ambulatorial, Unidade

Hospitalar, Departamento de Perícias Médicas, Arquivo Médico, Serviço de Verificação de Óbitos, Centro de Captação de Órgãos, Unidade de Tratamento de Dependentes Químicos (PRESTA), bem como órgãos da administração da Diretoria de Saúde da PMES (DS).

Apenas o Centro de Perícias e Promoção da Saúde (CPPS), órgão vinculado à DS, está destinado a executar ações e propor medidas relacionadas à medicina pericial e preventiva.

Embora possua relativa autonomia para emitir seus pareceres médicos-periciais e realizar exames de seleção em candidatos para ingresso na Corporação, o CPPS ainda cumpre timidamente programas de prevenção.

## **8 A FUNÇÃO DA ATIVIDADE MÉDICO-PERICIAL**

A perícia médica, por ser uma atividade complexa, exige do peritomédico conhecimento técnico pleno integrado ao conhecimento médico científico, sendo, portanto, uma atividade médica responsável pela produção de prova técnica em procedimentos administrativos e/ou em processos judiciais, cuja função encontra-se sob a égide do preceituado no Código de Processo Civil, Código de Processo Penal e Código Penal Brasileiro, Código de Processo Penal Militar e, em especial, no Código de Ética Médica, além da legislação específica da corporação policial-militar.

Portanto, a atividade médico-pericial é uma ação absolutamente discricionária, que envolve a decisão de julgar o direito de concessão de um benefício desejado pelo inspecionado, avaliando sua necessidade e aptidão para tal. O profissional médico investido no papel de Perito Médico deve desempenhar sua atividade de forma isenta, justa e legal com o periciando.

Aplicam-se para isso os conhecimentos médicos e, sobretudo, os requisitos da Legislação Previdenciária ou específica da PMES, determinando assim se o requerente está apto ou inapto para usufruir algum benefício ou desempenhar suas atividades laborativas.

Durante a avaliação pericial são levados em conta todos

os subsídios clínicos e de exames complementares que sejam pertinentes ao caso. Somente o fato da pessoa se sentir incapaz não lhe assegura o direito ao benefício pretendido, ou a indenizações, sendo necessário cumprir os requisitos previstos nos regramentos específicos, como o tempo e tipo de atividade, início da doença e/ou incapacidade e o tempo de repouso necessário para recuperação para retorno ao trabalho.

O fato de ser o militar portador de doença, não necessariamente lhe incapacita para o trabalho. Na avaliação pericial observa-se o grau da repercussão clínica da doença em sua capacidade laborativa (parcial ou total, definitiva ou temporária), frente à dinâmica e às condições em que o trabalho declarado é exercido.

Neste aspecto, há que se considerar se as condições de trabalho atendem às Normas previstas e também se, nas condições de trabalho oferecidas, há ou não fatores agravantes para recuperação clínica da capacidade laborativa, diante da necessidade, ou não, do repouso.

## **9 EMISSÃO DO ATESTADO MÉDICO**

Atestado médico é um documento revestido de fé pública, que agrega em si ricos valores históricos e de humanidade, que goza de presunção de veracidade e assim deve ser pautado. Não deveria, em hipótese alguma, ser fornecido de maneira graciosa (emitido por um favor ou para atender um pedido de “amigo”). O emprego inadequado deste documento, cujo objetivo visa garantir ao trabalhador o tempo necessário de repouso ou de afastamento de suas atividades laborais ou escolares, suscita freqüentes questionamentos aos Conselhos de Medicina.

Deve o médico, na elaboração do atestado, especificar o tempo concedido de dispensa, necessário para a recuperação do paciente. Deve registrar o diagnóstico, apenas quando expressamente autorizado pelo mesmo e com a sua concordância expressa, acompanhada do registro do número de seu documento de identificação, o que é obrigatório e deve ser exigido pelo médico.

Somente aos médicos e odontólogos é facultada a prerrogativa do fornecimento de atestados de afastamento de trabalho.

No Código de Ética Médica há artigos que vedam ao médico:

- expedir documento médico sem ter praticado ato profissional que o justifique, que seja tendencioso ou que não corresponda à verdade (Art.80);

- atestar como forma de obter vantagens (Art. 81);

No Código Penal, Art. 302, há previsão de pena de detenção de um mês a um ano pela emissão de atestado falso.

## **10 O ATESTADO NA ADMINISTRAÇÃO MILITAR**

No campo da Administração Pública e, em especial, na Administração Militar a questão do atestado médico extrapola a simples noção de proteção à saúde do trabalhador e assume um papel central na manutenção da hierarquia e da cadeia de comando.

Sendo um instrumento de proteção do ser humano, frente às adversidades impostas pelos gravames que o trabalho possa conter, pela força intrínseca que agrega à sua natureza institucional, não raras vezes, é também utilizado pelo trabalhador como meio de fuga ou de insurgência contra entidade patronal, quando as condições de trabalho não lhe pareçam favoráveis.

Transforma desta maneira o escudo, que lhe foi dado para proteção e abrigo, em espada que ameaça e fere aqueles que se lhe opõem aos furtivos interesses pessoais.

O comandante, diante da lâmina que se levanta para impingilo ou acuá-lo, mesmo ciente das razões escusas que motivam o 'oponente', vê-se impotente para arguir ou contestar tais pretensas alegações. Tem, contudo, a seu favor, embora não saiba vigorosos elementos que lhe conferem independência e preservam-lhe autoridade.

Na resolução do Conselho Federal de Medicina nº 1658/2002 Art. 6º § 3º, encontramos um antídoto para a prepotência do insurgente, quando dispõe:

“O atestado médico goza de presunção de veracidade, devendo ser acatado por quem de direito, salvo se houver divergência de entendimento por médico da instituição ou perito”.

Nesta resolução o CFM confere ao “médico da instituição” ou “perito” a possibilidade de alcançar outro entendimento diante da necessidade de afastamento do trabalhador doente, quer orientando a mudança do enfermo para uma atividade compatível com a sua condição clínica quer modificando o período conferido para repousar longe de sua atividade laborativa.

A Portaria do Comandante Geral da PMES nº 495-R de 28.01.2010, além de oferecer minuciosas orientações sobre a postura do gestor militar diante das mais diversas circunstâncias sanitárias e noções sobre o funcionamento dos órgãos de perícias técnicas de saúde da PMES, dispõe sobre 25 (vinte e cinco) modalidades de incapacidades parciais. Tais incapacidades permitem que o militar, mesmo doente, possa cumprir atividades laborais que sejam compatíveis com sua condição de saúde, no âmbito do quartel ou fora dele. Tal providência diminui o impacto que a ausência do homem causa na administração militar, reduzindo o efetivo disponível nas ações da segurança pública.

Tais providências normativas internas não estão disponíveis para o acesso regular do médico civil, impedindo que o mesmo possa valer-se delas no instante de suas decisões assistenciais.

Para que essa engrenagem funcione, e o administrador logre êxito no controle dos seus subordinados, é necessário que tenha o médico da instituição “ao seu lado”. Dessa forma o fluxo de informações ganharia agilidade e segurança, permitindo ao gestor uma resposta rápida nas suas decisões trabalhistas.

Ter o médico “ao seu lado” consiste não só dizê-lo na forma literal, ou seja, estar geograficamente posicionado em local acessível e não distante, como no sentido figurado, a saber, sintonizado com os princípios institucionais.

## 11 O CASO DA PMES

Não é isso que ocorre no caso da PMES. O complexo de saúde (HPM) está distante geograficamente de grande parte das Unidades Operacionais da PMES. Os oficiais de saúde, absorvidos no sublime interesse de prover os cuidados assistenciais aos militares e dependentes, a que tão afanosamente se dedicam, não conseguem dispensar parte do seu tempo para subsidiar tecnicamente os comandantes e, por conseguinte, não logram obter o diagnóstico da doença de que padece a tropa.

Seria, por certo, necessário que em cada divisão administrativa (Batalhão) houvesse uma Unidade Básica de Saúde (UBS), provida não só dos recursos físicos essenciais para a dispensação do atendimento assistencial proposto, como a dotação de profissionais tecnicamente habilitados para dar andamento a programas de prevenção e controle, como por exemplo, o PCMSO, orientado pela Norma Regulamentadora 7 (NR7).

Tal PCMSO (Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional) estabelece a obrigatoriedade de elaboração por parte de todos os empregadores e instituições que admitam trabalhadores como empregados, programas de promoção e preservação da saúde do conjunto dos seus trabalhadores.

Assim, em cada Batalhão, haveria o “médico da instituição” e o “perito” que instruiria não só a questão do “atestado médico”, mas as condições ergonômicas nos diversos ambientes de natureza específica daquela Unidade, resgatando historicamente a verdadeira posição que um médico institucional deveria ocupar. Melhoraria, assim, a qualidade de vida do trabalhador e a eficiência no cumprimento de sua missão operacional.

Diante do dilema que o “atestado médico” suscita, provavelmente saberia o técnico sanitário simplificar, ou ajudar a simplificar, essa difícil equação, na matemática das empresas, sejam elas públicas ou privadas.



## 12 CONCLUSÃO

Através da ótica da eficiência o atestado médico pode ser visto não como um estorvo administrativo, mas como um termômetro nas relações interpessoais e no alcance das realizações no processo produtivo. Um profissional motivado e que encontra valorização na execução do seu trabalho, ainda que por valores imateriais, apresentaria, naturalmente, um índice baixo de falta ao serviço. A premissa oposta, contudo, também se apresentaria verdadeira.

O administrador arguto, interessado nas conseqüências do trabalho sobre a saúde e o bem estar dos seus subalternos, saberia valer-se do valor dessa medida (atestado médico) como aferição da organização do seu trabalho, capaz de quantificar os seus efeitos sobre o grau de aderência às rotinas estabelecidas.

Através dele o Comandante poderia ser capaz de mudar processos de produção, mudar pessoas de postos de trabalho, mudar a forma de dizer o que precisa, sem dizer o que não precisa.

Unindo-se a Corporação, a união de todas as Unidades Operacionais, trabalhando juntas, cada qual com suas “medidas”, estabelecendo paralelos e interseções, poder-se-ia extrair um resultado positivo e vantajoso.

Assim o “atestado médico” deixaria de ser um espectro que atormenta o comandante. Passaria a ser o que realmente deve ser: o instrumento da modernidade para tornar a vida mais humana e o trabalho mais prazeroso.

## REFERÊNCIAS

BAUMECKER, Ivone. **Ergonomia e Perícia**. Apostila do curso pós-graduação em Perícia Médica. Fundação Unimed, 2009.

CRM-DF: **Guia Prático sobre Atestados Médicos**. Distrito Federal, 2007.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. Resoluções CFM N° 1.658/02, CFM N° 1.246/88 e CFM N° 1931/2009, Brasília.

ESPÍRITO SANTO. Polícia Militar. **Portaria nº 495-R de 28.01.2010**. Espírito Santo, 2010.

LAVILLE, Antoine. **Histoire et géographie de l'ergonomie française**, Paris. 1988.

MENDES, René. **Patologia do Trabalho**. 2ª edição, São Paulo. Atheneu. Vol.1, p.7-17, 2007.

Normas Regulamentadoras de Segurança e Saúde no Trabalho da Portaria 3214/78 do Ministério do Trabalho e Emprego, CLT.

DINIZ SILVA, C.A. **Histórico da Ergonomia**. In: BAUMECKER, Ivone. Apostila do curso pós-graduação em Perícia Médica. Fundação Unimed, 2009.

---

**Artigos publicados  
nas edições anteriores  
da Revista Preleção**

---



---

**Edição nº 07 – Abril/2010**

---

- . **O canil da PMES: 40 anos depois da criação** – Gelson Loiola
- . **Corrupção policial e a teoria das “maçãs podres”** – Jorge da Silva
- . **Acidentes com o servidor militar do Espírito Santo: análise das causas dos acidentes de trabalho e afastamentos** – Eduardo Rosetti
- . **Enxurradas e deslizamentos: entendendo o surgimento de áreas de risco** – André Có Silva
- . **Fatores intervenientes na motivação para o trabalho policial no 10º Batalhão da Polícia Militar do Espírito Santo** – Ríodo Lopes Rubim
- . **O Destacamento Policial Militar como gerador de segurança local: o caso bairro Bandeirantes/ Cariacica/ ES** – Alcy Belizário de Souza
- . **O direito penal e os remédios proporcionais às doenças** – Tiago Farias Braga

---

**Edição nº 08 – Agosto/2010**

---

- . **O emprego das técnicas não letais e a Companhia de Polícia de Choque do Batalhão de Missões Especiais da PMES** – Pablo Angely Marques Coimbra
- . **O *habeas corpus* nas transgressões disciplinares militares** – Eduardo Veronese da Silva
- . **Análise do panorama atual dos meios de prova de embriaguez alcoólica** – Robledo Moraes Peres de Almeida
- . **Catálogo de monografias do CAO – Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais – turma 2009/2010**



## **Orientações para publicação de artigo científico na Revista Preleção**

Para a publicação dos artigos científicos na Revista Preleção PMES, devem ser observadas as seguintes condições:

- Os artigos deverão versar sobre assuntos ligados à atividade de segurança pública, dentro do contexto da atividade policial e áreas afins;

- Os artigos não poderão exceder a 20 (vinte) laudas digitadas e deverão ser enviados em versão impressa, datada e assinada pelo autor, acompanhada de cópia salva em mídia, para o endereço de funcionamento da redação da revista na Diretoria de Ensino, Instrução e Pesquisa – Quartel do Comando Geral da PMES, Av. Maruípe, 2111 – Bairro São Cristóvão, Vitória/ES – CEP: 29.048-463 - Tel/FAX: (27) 3636-8680;

- A cópia em mídia poderá ser substituída pelo envio de e-mail para o endereço [revistaprelecao@pm.es.gov.br](mailto:revistaprelecao@pm.es.gov.br);

- Formatação do texto: WORD, papel A4, para margens, deixam-se 3 cm na margem superior e esquerda e 2 cm na margem inferior e direita, espaço simples e fonte ARIAL 12. Para nome do autor, notas de rodapé e citações diretas com mais de 03 linhas utiliza-se a fonte ARIAL 10.

- O Conselho Editorial decidirá sobre a conveniência e a oportunidade de publicação dos artigos recebidos;

- Os artigos publicados expressarão a opinião dos seus autores e não necessariamente da Revista Preleção ou da PMES. São elementos obrigatórios para confecção do artigo, na seguinte ordem:

### **TÍTULO**

Deve delimitar o tema com precisão e não deve conter abreviaturas. Deve estar centralizado, utilizando letras minúsculas. Somente a letra inicial da primeira palavra do título e a inicial de nomes próprios serão escritas com letra maiúscula. Utiliza-se destaque em negrito somente no título.

Se houver subtítulo, deverá ser colocado após dois pontos, sem destaque em negrito, conforme exemplo a seguir:

**Atuação policial:** análise do uso de algemas na Polícia Militar do Espírito Santo

## **AUTOR (ES)**

Nome completo sem destaque em negrito (somente as letras iniciais são maiúsculas). No rodapé deverá ser indicado o cargo, função, titulação acadêmica e área de conhecimento com o nome da instituição, e-mail de contato.

## **RESUMO**

Apresenta de forma sintética o conteúdo do artigo, destacando os pontos mais importantes, objetivos, metodologia científica utilizada, resultados obtidos e considerações finais. Deve conter um mínimo de 250 (duzentas e cinquenta) e o máximo de 500 (quinhentas) palavras. Deve conter verbos no tempo presente. Ex.: Trata de..., Analisa..., Expõe..., Investiga..., Propõe.

## **PALAVRAS-CHAVE**

São necessárias para a indexação do artigo, sendo exigidas no mínimo 04 (quatro) e no máximo 07 (sete) palavras-chave, com iniciais em letras maiúsculas e separadas por ponto.

## **SEÇÕES E SUBSEÇÕES DO TEXTO**

A NBR 14724:2005 (ABNT) preceitua que “Para evidenciar a sistematização do conteúdo do trabalho, deve-se adotar a numeração progressiva para as seções do texto”. Para isso, deve ser observado o seguinte exemplo para formatação das seções e subseções do artigo:

### **1 INTRODUÇÃO**

#### **1.1 HISTÓRICO**

##### **1.1.1 A atuação policial no Espírito Santo**

###### **1.1.1.1 Uso diferenciado da força**

###### **a) Uso de algemas**



## INTRODUÇÃO

Apresentação e contextualização do tema, histórico, premissas, justificativa, problematização científica, hipótese estabelecida pelo autor (se houver), objetivos, indicação do marco teórico.

## DESENVOLVIMENTO

É a parte do artigo onde serão desenvolvidos os argumentos científicos do (s) autor (es), a metodologia científica empregada, análise de dados (figuras, gráficos, tabelas, quadros) de sua pesquisa, indicando as citações diretas e indiretas (sistema autor-data), fontes de consulta, notas de rodapé.

As tabelas, figuras, gráficos, quadros, desenhos ou outro tipo de ilustração devem ser apresentados em preto e branco. Serão numerados e conter identificação e fonte (citada abaixo e alinhada à esquerda).

Não se admite a prática de plágio, que é apresentar um texto ou parte dele pertencente a outrem, sem citar a autoria original, apropriando-se indevidamente de expressões, ideias ou conclusões desenvolvidas, assumindo sua autoria. Essa prática é tipificada como crime de violação de direito autoral no Brasil e em vários países.

O autor, ao utilizar parte de uma obra intelectual na elaboração do artigo, deverá utilizar a citação (direta ou indireta) da fonte, referenciando o autor original e sua obra, seguindo as normas da ABNT.

Citação é a menção no texto do artigo das informações colhidas das fontes de pesquisa utilizadas, atribuindo-lhe a autoria original.

- Citação direta até 3 linhas: no corpo do texto entre aspas.

Segundo Souza (2006, p.142), “O objetivo da polícia é garantir a segurança do cidadão monitorando os índices de criminalidade e desenvolvendo ações que promovam o bem estar público na sociedade”.

ou:

“O objetivo da polícia é garantir a segurança do cidadão monitorando os índices de criminalidade e desenvolvendo ações que promovam o bem estar público na sociedade”. (SOUZA, 2006, p.142)

- Citação direta com mais de 3 linhas: recuo de 4 cm da margem esquerda, espaçamento simples, sem aspas, fonte tamanho 10.

De acordo com Souza:

Violência e criminalidade são fenômenos sociais que devem ser estudados como tal. O Estado deve promover a investigação dos delitos com base no contexto da sociedade, quer seja com base nos fatores econômicos, políticos, sociais e principalmente no Índice de Desenvolvimento Humano. A polícia possui um papel primordial nesta linha de pensamento, sempre disposta a atuar para fazer cumprir a lei dentro dos parâmetros constitucionais dos direitos e garantias fundamentais e promoção da cidadania. (SOUZA, 2006, p. 142)

- Citação Indireta: Refere-se a uma idéia de determinado autor não exatamente com as mesmas palavras.

Nas conclusões de Souza (2006, p. 215) a polícia possui papel fundamental na garantia dos direitos fundamentais e promoção dos Direitos Humanos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresenta os resultados obtidos encerrando o artigo, trazendo as conclusões, respondendo o problema de pesquisa e indicando propostas.

## REFERÊNCIAS

É a relação, em ordem alfabética, das obras efetivamente citadas no artigo, conforme normas da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas), conforme exemplo a seguir:

SOUZA, João de. **Violência e criminalidade como fenômenos sociais e a atuação policial**. Espírito Santo: Moderna, 2006.

**NOTA:** Para a confecção dessas orientações foram consultadas as seguintes obras:

Universidade Federal do Espírito Santo. Biblioteca Central. **Normalização e apresentação de trabalhos científicos e acadêmicos** / Universidade Federal do Espírito Santo, Biblioteca Central. – Vitória, ES : A Biblioteca, 2006.

Universidade Federal do Espírito Santo. Biblioteca Central. **Normalização de referências: NBR 6023:2002** / Universidade Federal do Espírito Santo, Biblioteca Central. – Vitória, ES : A Biblioteca, 2006.



# HINO DA ROTAM

## Estrofe 1

Nós fomos forjados, para os locais mais temidos patrulhar;  
Ao chamado do rádio, estamos prontos os obstáculos sobrepujar;  
Os confrontos são árduos, fomos treinados pra jamais recuar;  
Em sua Sagrada Missão: Coragem, Galhardia e Exatidão.

## Refrão

Somos Guerreiros de Ortiz, Heróis do Espírito Santo;  
Patrulhar é o nosso Dever,  
É a ROTAM para Servir e Proteger.  
Ronda Ostensiva, Tática Motorizada,  
Doutrinados Valentes da Briosa,  
Defensores da Bandeira Gloriosa: da Justiça, da Verdade e da Moral  
Os Militares: tropa operacional.

## Estrofe 2

Com viaturas, motos ou a pé,  
Como um raio, partimos à missão;  
Incansável patrulheiro Combatente,  
Com sua boina, seu fuzil e seu braçal;  
Destemido e doutrinado a procurar  
A quem cabe a justiça julgar;  
Com o Grifo em seu peito a Zelar;  
O Estandarte da Polícia Militar

## Refrão

Somos Guerreiros de Ortiz, Heróis do Espírito Santo;  
Patrulhar é o nosso Dever,  
É a ROTAM para Servir e Proteger.  
Ronda Ostensiva, Tática Motorizada,  
Doutrinados Valentes da Briosa,  
Defensores da Bandeira Gloriosa: da Justiça, da Verdade e da Moral  
Os Militares: tropa operacional. (Brado: ROTAM).

**Letra :** Major PM Alexandre Ofranti Ramalho

Soldado PM Mus Oilluarb Ribeiro Louzada

**Música:** Soldado PM Mus Oilluarb Ribeiro Louzada

NOTA: O Batalhão de Ronda Ostensiva Tática Motorizada – ROTAM é a Unidade operacional da PMES criada em 2009 com competência para realizar a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública pela modalidade de patrulhamento tático motorizado.



# POLÍCIA MILITAR

## SERVI E PROTEGER



**PROERD**



**POLICIAMENTO  
COMUNITÁRIO**



**BANDA  
JÚNIOR**



**EQUOTERAPIA**



## PMES: 176 ANOS

# PRELEÇÃO



176 ANOS



1835 - 2011



GOVERNO DO  
**ESPIRITO  
SANTO**

CRESCER É COM A GENTE

[revistaprelecao@pm.es.gov.br](mailto:revistaprelecao@pm.es.gov.br)