Estado da arte em polícia investigativa criminal*

Cládice Nóbile Diniz**

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. A construção da ordem pública; 3. O poder de polícia das autoridades; 4. A determinação constitucional das polícias; 5. Polícia com que propósito?; 6. A estruturação militar do Estado brasileiro; 7. A missão da Pcerj e a legislação; 8. A história da Pcerj; 9. A cultura organizacional influenciada pelos discursos; 10. Cenários: a metáfora da guerra e a realidade da Pcerj; 11. A participação do povo nos recursos do poder; 12. Conclusões.

PALAVRAS-CHAVE: gestão da informação; sistema de informação; análise de conteúdo de discurso; polícia; polícia civil; polícia investigativa; polícia judiciária; reforma do Estado.

Este artigo apresenta uma visão da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (Pcerj) no presente, bem como sua história e alguns de seus paradigmas, realizando um levantamento de sua missão, seus propósitos, suas atribuições, as metáforas com que a sociedade e o Estado vêem essa organização e como os seus integrantes a pensam. O artigo conclui propondo algumas possíveis mudanças.

State of the art in criminal investigation police
This paper presents a current view of the Civil Police of the State of Rio de Janeiro (Pcerj), as well as its history, mission, purposes, attributions, and paradigms. It analyzes the metaphors that society and State use to describe this organization and the opinion its members have about it. The paper concludes proposing a few possible changes.

1. Introdução

Este artigo apresenta uma visão da polícia civil no presente e no passado. Foi extraído de dissertação de mestrado sobre o processo de trabalho do inquéri-

* Este artigo, recebido em mar. e aceito em jul. 1998, foi extraído da dissertação de mestrado da autora (Diniz, 1998), orientada pela professora Sylvia Constant Vergara.
** A autora é mestre em administração pública, engenheira naval e pesquisadora em ensino da tecnologia.

to policial, que é o processo-chave do sistema de informações policiais de uma delegacia de polícia civil do estado do Rio de Janeiro, fazendo considerações a respeito da gestão e análise de sistemas, e da importância da linguagem na cultura organizacional e na lógica do trabalho dessa organização, com base em discursos.

O artigo resulta de uma pesquisa que levantou os objetivos, propósitos e alvos da administração da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (Pcerj) no período compreendido entre maio de 1996 e 3 de setembro de 1997, bem como a missão, os clientes, os produtos e os processos de trabalho da organização. Esse levantamento visou a atender ao estudo das necessidades, dos requisitos, dos pressupostos, do contexto de utilização, do desempenho e das interações possíveis na primeira fase de desenvolvimento ou de alteração de um sistema de informação.

Procurou-se abranger questões como "para quem", "por que" e "para que" aquela organização existe, isto é, sua missão, seus propósitos e suas atribuições, as metáforas com que a sociedade e o Estado vêem a Pcerj e como a própria organização se pensa. Também são apresentados alguns paradigmas: a origem da Pcerj e sua história.

Adotou-se uma conceituação que considera a polícia apenas do ponto de vista dos processos normativos objetivos da sociedade, baseados em suas leis formais e escritas, e não uma linha das teorias sociológicas, que consideram o seu poder simbólico, subjetivo, nem a ótica dos que propõem a polícia para controle social e repressão.

2. A construção da ordem pública

A polícia brasileira tem sido pensada, pelos que têm conseguido o poder de alterá-la, como aparelho do Estado com funções de manter a ordem social desejada, por meio da coerção e da repressão. Para essas pessoas, o termo *polícia* é conceituado unicamente como instrumento aplicador de forças coercitivas e repressoras do Estado.

A conceituação de um termo determina seu conteúdo, fazendo com que o sentido da palavra passe a ser único para que, à sua invocação, o pensamento de quase todos os ouvintes o relacione a uma mesma tipificação cognitiva e a realidade seja percebida de uma mesma forma, impondo padrões de relacionamento entre indivíduos e grupos sociais. Com o tempo, ocorre a reificação das práticas sociais daí decorrentes, isto é, sua institucionalização (Burity, 1988). Explicam Berger e Luckmann (1997) que as práticas e fatos sociais reificados passam a ser considerados como resultantes da natureza terrestre ou de leis cósmicas, ou até mesmo da vontade divina, esquecendo-se a origem humana de sua autoria. Isso ocorre na construção imaginativa da ordem institucional e dos papéis assumidos pelas pessoas.

É pela reificação que a polícia carioca atua em um condomínio de luxo de forma diferente da que quando está em uma favela. Tal atitude tem origem nas relações que a polícia estabeleceu com a elite e o povo no passado, quando atuava para manter a hierarquia social dominante, associando a coerção e a repressão aplicadas para manter o *status quo* às que eram adotadas para impedir atos universalmente condenados, como um assalto. Manter os populares afastados do local onde está uma pessoa influente é explicado, por quase todas as pessoas, como uma necessária medida de segurança. Essa visão do fato se dá por reificação, pois essa segregação se originou com fins sociais.

O papel original, destinado à polícia no século passado, de agente disciplinador e de controle dos escravos, visava a garantir aos senhores de escravos a ordem pública que permitisse tal dominação. Esse papel deixou como legado ao impessoal ambiente urbano carioca, que não permitia o questionamento democrático dos papéis sociais, a interpretação de que a ordem pública resulta somente da dominação pela repressão das camadas mais pobres da sociedade (Holloway, 1997). A ordem pública, no entanto, é um conceito amplamente debatido, que se presta a diferentes interpretações em função das idéias vigentes para a construção da ordem desejada na sociedade.

O conceito de ordem pública, aqui adotado, a considera como uma situação sem de atos de violência, riscos de acidentes nem moléstias e com uma ordem social que permita as atividades usualmente praticadas e bem aceitas pela população, mas não necessariamente legais segundo a legislação existente hoje. Por exemplo, há ordem pública em um aglomerado de pessoas, com muitos vendedores ambulantes, como em uma feira ou uma praia, mesmo havendo desordem visual e sonora. Mas há desordem pública devido à falta de segurança, quando, em uma modorrenta e calma tarde de feriado no verão, um solitário transeunte passa, tranqüilo — por desavisado —, sob uma marquise que está na iminência de desabar por falta de conservação.

A ordem pública engloba a segurança pública, já que esta é necessária para a existência de ordem social. Esta, por sua vez, que é relativa aos valores enraizados na sociedade, como, para o povo brasileiro, o são o respeito à religião, ao pedido de asilo político e à ordem institucional. A ordem institucional, por sua vez, é um sistema coerente de normas do Estado (Caliciotti, 1983), como o exercício dos direitos previstos em lei ser respeitado por todas as instituições.

O papel da polícia hoje é o de repressão ao ilícito previsto no Código Penal como delito, que, quando de certa gravidade, passa a ser denominado crime. O crime, atualmente, está associado à violência, e a massificação de sua ocorrência cria a idéia da repressão ao crime como atividade normal. Daí, chega-se à banalização do crime, que passa a ser visto como atividade normal (Benevides, 1983). Para se alterar essa consideração de normalidade, tem-se que mudar a idéia de ser a repressão ao crime uma atividade normal da polícia.

3. O poder de polícia das autoridades

Toda autoridade com poder de decisão quanto à ordem estabelecida na sociedade tem poder de polícia. Esse poder não é o de punir, que é somente da Justiça, mas o de coagir, o que leva a constrangimentos temporários (Cathala, 1975). Os policiais têm poder de polícia, mas somente os delegados são autoridades, aos olhos da legislação.

Durante séculos esteve ligado o poder de polícia apenas à administração de um grupo de pessoas ou de uma cidade, com suas necessidades de ordem interna, segurança e administração. Os franceses, na Assembléia Constituinte de 1790, foram os primeiros que separaram as atividades funcionais do Estado, limitando o poder de polícia ao previsto nas leis de sua Constituição. O sentido moderno da polícia se originou na Alemanha (Moreira Neto, 1988). Nesse país, a palavra *polícia*, até o século XIX, englobava, em cada cidade, todas as atividades administrativas do Estado, excluindo-se a defesa externa (*militia*), segundo Holloway (1997).

A polícia tinha esse seu nome por derivação de *polis* — palavra grega significando cidade —, e de *politia* — palavra referente a cidadão, em latim. Lembra, ainda, Holloway (1997) que as atividades de repressão à criminalidade que a polícia exerce teve origem na sua atribuição de "civilizar" as pessoas para viverem em uma cidade, atribuição esta relativa à *politio*, palavra latina originada de *polire*, que significava limpar.

Caio Tácito (1988) ensina que a expressão *poder de polícia* surge na terminologia legal em 1827, em conseqüência de uma disputa entre estados americanos sobre o direito de propriedade. O episódio resultou na determinação de competência legislativa estadual para o assunto, fazendo o estado ascender à condição de agente de intervenção quando os objetivos fossem o de promoção do bem-estar social e o de disciplinamento dos direitos individuais em benefício do interesse coletivo.

Observa Cretella Júnior (1988) que a palavra original, nos autos daquele julgamento, era *policy*, com sentido de política, pois se referia à política de cobrança de taxa portuária. Houve, nesse processo, 19 vocábulos se interpondo até consagrar-se a denominação *power police* no sentido de *poder de polícia*.

No final do século XIX, a expressão *poder de polícia* é esvaziada de seu significado original no próprio EUA, de maneira a demonstrar a neutralidade do Estado em relação ao capitalismo dominante nesse período. Essa situação permaneceu até 1929, quando, por pressão dos sindicatos, o Estado americano voltou a usar o poder de polícia para regulamentação dos negócios privados (Lazzarini, 1987). Essas mudanças de conteúdo da expressão *poder de polícia* estão relacionadas com ações legalmente possíveis de o Estado empreender sob sua invocação, e não foram restritas ao norte-americano. A expressão tem seu conteúdo alterado para o desejado e/ou possível aos que determinam as

leis. Por essa razão, os juristas procuram conceituá-la para evitar que o seja feito de forma arbitrária.

O poder de polícia adotado no Brasil caracteriza-se por uma limitação, ou restrição, a atividades privadas, praticada pelo poder público, por meio de seus agentes. Limitação esta que se pode impor coercitivamente, existindo para proporcionar ambiente favorável ao exercício das atividades consideradas lícitas e para a conservação das propriedades privadas. É o caso das fiscalizações praticadas por diversos órgãos públicos. O poder de polícia seria o que legitima a ação da polícia e sua existência (Lazzarini, 1987).

4. A determinação constitucional das polícias

O ato de polícia é o exercício do poder de polícia por organizações e órgãos que o Estado estrutura para tal.

Para Meirelles (1988), o ato de polícia possui três atributos: o da autoexecutoriedade, quando houver lei determinando o modo e a forma de sua realização; o da discricionariedade da sua aplicação, conforme a conveniência do administrador que deve manter-se dentro dos limites da lei para não ser arbitrário; e o da coercibilidade, que permite o emprego da força até o limite da resistência oferecida, a partir da qual passaria a ser excesso de poder e abuso de autoridade.

Desde 1831, segundo Holloway (1997:135), quando passou a fazer parte de regulamentos, o uso da força para efetuar prisões legalmente determinadas tem sido adotado, mas esse autor é de opinião de que "o nível aceitável de força e a circunstância em que ela deveria ser aplicada permaneceram uma questão em aberto". Esta é a questão de fundo quando se trata do problema da violência policial, particularmente quando a criminalidade que resulta de suposto combate ao próprio crime não é mais tolerada formalmente pelo atual Estado brasileiro, conforme se deduz do que expõe Brindeiro (1997), que chama a favor de sua posição o seguinte pronunciamento do próprio presidente Fernando Henrique Cardoso: "Direitos Humanos é o novo nome da liberdade e da democracia".

O terror e a violência do Estado, não existindo hoje legalmente, fazem com que qualquer ordem nesse sentido caia na vala da criminalidade comum, com os crimes perpetrados por policiais ficando sem os atenuantes de terem sido praticados no cumprimento de ordens.

O raciocínio de não aceitar como legal a violência do Estado é indicativo do estágio da democracia na sociedade local e na humanidade em geral. Atualmente, o Estado atribui a si o direito da força legal, e não mais, como na década de 60, o direito à violência legal, o que se pode verificar na documentação da época, por exemplo, no ensaio de Merleau-Ponty sobre esse assunto: "A violência é o ponto de partida comum a todos os regimes. A vida, a

discussão e a escolha política não têm lugar senão sobre esse fundamento. O que conta e deve-se discutir não é a violência, é o seu sentido e/ou o seu futuro (...). O governo, nos momentos decisivos, permanece violento, e a maior parte dos homens permanece objeto da história" (Merleau-Ponty, 1968:22).

Pensadores atuais discordam dessa posição passiva do homem em relação à história. Paulo Freire recusa a inexorabilidade do futuro. Acredita que é possível intervir, solucionando os problemas: "Gosto de ser gente porque a História em que me faço com os outros e de cuja feitura tomo parte é um tempo de possibilidades e não de determinismo. Daí que insista tanto na problematização do futuro e recuse a sua inexorabilidade" (Freire, 1997:58-9).

Para Meirelles (1988), a principal divisão dos aparelhos do Estado que praticam o ato de polícia, quanto a atribuições, seria: polícia administrativa, judiciária e de manutenção da ordem pública. Polícia administrativa seria a que atua de modo preventivo, antes da ocorrência de infração penal, e a judiciária é a que reprime um fato delituoso praticado, por isso chamada de polícia repressiva (Garcia, 1991).

Essa classificação não subsistiu à Constituição de 1988, que manteve a divisão existente, e que classificava as polícias em esferas de competências estaduais e federais e por outras atribuições: polícias civil e militar, de competência estadual, e as polícias federal, ferroviária e rodoviária, de competência federal.

5. Polícia com que propósito?

A Pcerj considera a polícia londrina como seu modelo de origem. Criada em 1829, a polícia londrina apresentou uma característica organizacional desconhecida até então, o que ainda repercute como marco de inovação no estado da arte da polícia moderna: a de ter sido criada como uma organização burocrática de profissionais (Silver, 1967).

Essa origem guarda atualmente apenas relação com alguns valores profissionais assumidos na cultura organizacional. A antiga missão da polícia era de assegurar as obrigações legais dos viventes para com a Coroa portuguesa e, após a Independência, para com as oligarquias e o Estado brasileiro. No contexto social dos dias atuais, é considerado ser sua missão a garantia dos direitos humanos.

Os direitos humanos foram formulações produzidas contra a opressão das instituições políticas e eclesiásticas durante o século XVII. Em 1776, influenciados pelo pensamento liberal de John Locke, os norte-americanos conseguiram na sua independência o documento *Virginia Bill of Rights*. E, em 1789, a Assembléia Constituinte francesa, influenciada pelos enciclopedistas, particularmente por Rousseau, promulgou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (Caliciotti, 1983).

O Brasil assinou, em 10 de dezembro de 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, declaração que só foi pactuada por 44 países como direito positivo e, ainda assim, em 1978. Nela o Comitê dos Direitos Humanos das Nações Unidas é o responsável pelos direitos políticos e civis, e o Conselho Econômico, pelos direitos econômicos, sociais e culturais nos países signatários (Caliciotti, 1983). Observe-se que, no conceito das Nações Unidas, pode haver direitos humanos universais, isto é, para todos em um país, sem que haja direitos econômicos para todos, de forma igualitária. Por esta razão, essa carta de direito é denominada burguesa. Os socialistas consideram que, como os diretos econômicos concorrem para os direitos ditos humanos, eles deveriam estar aí incluídos.

Os direitos humanos assegurados pela Pcerj são os da legislação brasileira, os quais, como vimos, guardam algumas diferenças com os reivindicados em certos segmentos da sociedade, de acordo com os valores, crenças, filosofias e ideologias. Para distingui-los, denominaremos estes últimos de direitos do cidadão.

O termo *cidadão* foi escolhido entre os inúmeros que existem para identificar pessoas em relacionamentos com a polícia, cada um com um conteúdo diferente e implicando um posicionamento diferente do policial. Foram considerados os termos: parte; cliente; contribuinte; eleitor; cidadão; usuário da delegacia; habitante da jurisdição; morador na jurisdição; ser humano; indivíduo; contemporâneo; elemento do povo; conterrâneo, e até cidadão válido, isto é, cidadão aceito pela classe dominante, termo este, segundo Fleury (1997), usado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso.

O termo *cidadão* traz basicamente, na conceituação de Gilberto Velho (Velho & Alvito, 1996), a idéia de que o outro tem os mesmos direitos e deveres. Os direitos do cidadão são os direitos constitucionais, acrescidos do direito desse cidadão reivindicar legalmente qualquer outro de que sinta necessidade, e que o Estado não esteja contemplando. O atributo cidadão, explica Ferreira (1996), em vez do simples reconhecimento legal, remete imediatamente o indivíduo à sua identidade social perante esse Estado; aos seus direitos e deveres na esfera pública; reflete a ordem simbólica da realidade, valores e significações socialmente estabelecidos em uma sociedade de classes, e evidencia o seu contraponto — o não-cidadão —, o marginal, a partir de um sistema de referências de inclusão ou exclusão dos elementos de um grupo.

A missão atribuída à polícia civil pela Constituição de 1988 é assegurar os direitos constitucionais dos cidadãos, diferente da imagem enraizada em alguns segmentos da sociedade, de que à polícia cabe o papel de protetora das elites.

O grupo de referência para a polícia não pode mais ser apenas a elite, para a qual todos os outros, os pobres, são marginais. Deve ser a própria humanidade, que determina o conjunto de todos os seres humanos. Essa ex-

pansão do grupo de atendimento pode, por sua vez, se apresentar como restritiva a alguns pontos de vista; porém, considera-se que mesmo quando a ação policial diz respeito a garantir outros seres, como um animal ou um veículo, ela assim ocorre a partir da necessidade do ser humano nessa preservação.

Dessa forma, os atributos do termo cidadão permitem ao indivíduo posicionar-se perante o Estado e seus aparelhos, entre eles, as polícias; e exigir a sua inclusão no acesso aos direitos igualitários que esse Estado propõe defender. Contudo, a cultura nacional impede a completa universalização desses direitos, pela manutenção de favorecimentos e privilégios a partir desse próprio Estado, na sociedade brasileira, com suas classes sociais estratificadas.

6. A estruturação militar do Estado brasileiro

Os paradigmas da ideologia da segurança nacional conflitam-se com os preceituados pela Constituição de 1988, que determina para a polícia civil atribuições de garantia dos direitos dos cidadãos. Entretanto, em certos setores sociais ainda sobrevive a idéia de que é função da polícia civil a defesa nacional contra o inimigo interno do governo.

Como outras instituições públicas, durante o regime militar a polícia civil trabalhou com a ótica então vigente em toda a América Latina, nos governos e sociedade, de que as Forças Armadas eram decisivas no balanço de poder. Sua estrutura organizacional refletia essa situação: era fortemente centralizada, servindo às Forças Armadas como uma força auxiliar, reduzindo a necessidade da presença militar (Johnson, 1979).

A estruturação militar das polícias não foi unicamente determinada por questões de poder do governo. Muitas vezes foi assim estruturada pela suposição de que, devido à missão de manter a ordem e controlar os crimes, seria necessário uma corporação fechada, disciplinada e com clara hierarquia (McNamara, 1967).

A própria estruturação dos governos democráticos ocidentais está baseada nessa idéia de corporação fechada, disciplinada e hierarquizada; e que se origina na estruturação militar do poder na Roma antiga (Foucault, 1996). Os locais submetidos pelos romanos eram atrelados a uma divisão do império de acordo com as razões da estratégia militar; as divisões do Estado — e sua estruturação para melhor controle — eram militares. Essa forma militar de governar o Estado foi repassada aos Estados que se sucederam, e perdura até hoje. Dessa divisão romana origina-se o poder municipal de governo, que deu origem ao termo polícia, com poderes militares que perduraram até o século passado.

O Estado, considera Wright (1988), por dispor de capacidade para estabelecer as leis e executá-las dentro da sociedade, preconiza políticas que se alicerçam nas tradições nacionais, em como está constituída essa sociedade, na opinião pública interna e em sua "lei comum". Ao promulgar uma constituição assim originada, o Estado passa a ter sua belicosidade determinada por ela, considerando ser ela que irá determinar como o governo executará suas tarefas e coordenará os vários elementos que integram a sociedade nacional.

A tendência das organizações do aparelho do Estado, de optar pela busca de soluções dos conflitos ou por seu acirramento, é uma conseqüência da cultura política vigente no Estado, em função de sua estruturação de poder. Para Schultze (1995), essas opções se aplicam, também, às respectivas distribuição e integração desse poder, com o objetivo de estimular a independência e diversidade através de um estado descentralizado e de alianças. Cita como exemplos: a Espanha que conseguiu mudar, passando de uma cultura política centralista e estimuladora de conflitos, para outra de negociação, através da descentralização; e a República Federal da Alemanha, onde se chegou à integração e à igualdade das condições de vida através de um Estado unitário e centralizado. Nesta última, uma combinação de coalizões, concorrência e negociação permitiu surgir uma cultura política orientada para o consenso.

A constituição do Estado, ao influir em sua belicosidade, influi, também, na belicosidade de sua polícia. E a conceituação para o termo polícia pode advir, em realidade, das características das instituições às quais o Estado outorga o poder de polícia. A polícia é, por essa ótica, um produto do que a sociedade pode exigir do Estado e do que as elites dirigentes conseguem impor à sociedade, não valendo o aforismo "o povo tem a polícia que merece" (Holloway, 1997:170).

7. A missão da Pcerj e a legislação

A Pcerj exerce, pela Constituição, as funções de polícia judiciária e para isto, entre outras atividades, apura as infrações penais que não forem militares ou de competência da União. As funções da polícia judiciária não estão definidas na Constituição, mas fortemente agregadas ao Judiciário pelo Código de Processo Penal (CPP).

A expressão *polícia judiciária* não encontra, mesmo entre os especialistas em polícia e/ou Judiciário, uma conceituação única e, nos mesmos moldes dos termos *polícia* e *poder de polícia*, tem seu conteúdo definido conforme os interesses ou compreensão do autor. Procurando-se as definições teóricas quanto às funções de uma polícia judiciária, chega-se a teóricos como Pimenta Bueno, que lhe determina o seguinte papel: "A polícia judiciária tem a seu car-

go rastrear e descobrir os crimes, que não puderam ser prevenidos, colher e transmitir às autoridades competentes os indícios e provas, indagar quais sejam seus autores e cúmplices, concorrer, eficazmente, para que sejam levados aos tribunais" (Barbosa, 1965:372).

O "*concorrer, eficazmente, para que sejam levados aos tribunais*" não está explicitado no CPP nem na Constituição, uma vez que é característica de qualidade; no entanto, verifica-se que é importante, por expressar o que é necessário. As características de qualidade podem ser realçadas nos propósitos de uma organização, que estão ligados à forma como sua administração e funcionários interpretam que devam atuar para cumprir a missão.

O propósito de existir a polícia civil aqui adotado foi ouvido de um delegado, e é um conceito avançado, no sentido de refletir as aspirações da população, inclusive em relação às propostas dos grupos mais progressistas da sociedade. Para tal, a polícia é uma organização do aparelho do Estado, que deste recebe poderes coercitivos para cumprir a missão de garantir os direitos constitucionais do cidadão, a fim de assegurar a sua incolumidade contra atividades de outros cidadãos, consideradas abusivas quanto aos costumes ou quanto às suas leis e regulamentos, colaborando para existir um bom convívio social.

Considerando-se os aspectos formais e legais que caracterizam a constituição de uma organização, a inclusão da polícia civil na Constituição de 1988 como um aparelho do Estado brasileiro, com funções específicas determinando uma missão nova, deve ser vista, na realidade, como um verdadeiro corte em seu passado. Significa, de fato, quase que a criação de uma nova instituição. O corte com o passado é transmitido pelos funcionários em mensagens documentadas e nas afirmações cotidianas de que suas funções são atribuídas pela Constituição.

Os artigos da Constituição de 1988 referentes à polícia civil são os de nºs 24, inciso XVI, e 144.

É da competência da União o Código de Processo Penal. Esse código é de 1941 e a atual Constituição o acolhe nos pontos em que ambos não entram em conflito, tendo acontecido somente pequenas mudanças em seus artigos, através de leis posteriores a 1988. Um exemplo disso é o art. 6º, da Lei nº 8.862/94, através do qual se altera o prazo de uma tarefa.

Mantendo, a atual Constituição, a competência estadual inalterada quanto às polícias civis, mantiveram-se as leis e outros dispositivos legais que continuaram a vigorar nos estados e eram determinantes da estrutura dessas organizações. É estadual a competência de criação de delegacias, a fixação de atribuições de delegados e a regulamentação de concursos para provimento de cargos. São matérias que dependem das peculiaridades de cada região. No estado do Rio de Janeiro, há o estatuto dos policiais civis do Rio de Janeiro, instituído pelo Decreto-lei nº 218/75, e o regulamento do estatuto dos po-

liciais civis do Rio de Janeiro, pelo Decreto nº 3.044/80. Contêm determinações sobre os cargos e suas qualificações, o código de ética, as penalidades, as gratificações, as promoções, os prêmios, as férias, as licenças, os salários, os direitos, as vantagens e a hierarquia.

No regulamento, há a citação do Decreto nº 2.479/79, que regulamenta o Decreto-lei nº 220/75, que institui o estatuto do funcionário público. É citado, também, o Decreto-lei nº 218/75, que introduz o regime jurídico peculiar aos funcionários civis do serviço policial do Poder Executivo do estado do Rio de Janeiro. Cita-se, por fim, a Lei nº 699/63, que estabelece o quadro permanente de polícia civil.

Para o estatuto estadual, de acordo com os arts. 70 a 90, a função policial caracteriza-se por ser fundada na hierarquia e na disciplina e pelo exercício de atividades específicas para assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública, a proteção de bens e pessoas, a prevenção da prática dos ilícitos penais e a atribuição de polícia judiciária.

Na competência estadual, ainda se tem o Decreto nº 22.932, de 29 de janeiro de 1997, que "altera e consolida a estrutura básica da polícia civil e dá outras providências". Nesse decreto, o governo estadual determina outras responsabilidades para a polícia civil, além das atividades atinentes à polícia judiciária, conforme determinado pela Constituição.

Assim, às limitações constitucionais no nível federal (o delegado deve ser de carreira, isto é, funcionário público concursado, e a instituição deve ter função de polícia judiciária e apuradora de infrações penais), acrescentam-se as limitações de âmbito do Poder Judiciário, pelo CPP (funções dos funcionários e a seqüência de atividades do processo de produção de um inquérito policial). E, também, as limitações do governo estadual (jurisdição, atribuições e competência do delegado, concursos para provimento dos cargos, cargos, hierarquia, ascensão, direitos e vantagens).

Na Pcerj não se verificam, de uma forma única, os paradigmas organizacionais característicos das teorias funcionalistas. Há influências diversas, mas a idealização de seu processo-chave de trabalho — o inquérito policial — foi planejada pelos juristas como um processo burocrático nos moldes de Weber. O inquérito policial surgiu da idéia de se determinar ao direito judiciário penal uma homogeneidade em todo o território nacional, o que o Código Penal de 1890 não contemplava.

Na exposição dos motivos da promulgação do Decreto-lei nº 3.689, de 3 de novembro de 1941, o relator Francisco Campos (Oliveira, 1994), destaca a importância de haver o inquérito policial como processo preliminar ou preparatório da ação penal, devido à grande distância entre as comarcas do interior, que limitava a possibilidade da presença de um juiz instrutor presidindo os processos em juizados de instrução, cuja existência era preconizada como vantajosa sob o aspecto jurídico.

A Pcerj teve, assim, que cobrir as falhas do Poder Judiciário, que, em vez de aumentar o efetivo de seus quadros e diminuir o tamanho de suas comarcas, repassou, na prática, para a delegacia algumas de suas funções. A função da autoridade policial seria, não fosse o CPP, a de prender criminosos, averiguar a materialidade dos crimes e indicar testemunhas, conforme a exposição de Campos (Oliveira, 1994).

Seguindo-se o espírito da lei brasileira, deveria a polícia civil apurar os fatos e o Ministério Público denunciá-los a um juiz, que os julgaria. Mas, como foi visto, desde os anos 30 verifica-se a distribuição do trabalho entre as três organizações, à revelia de suas vontades.

O processo de trabalho do inquérito policial teve sua seqüência de produção imposta com toda neutralidade, isto é, como se fosse apenas um trâmite burocrático ao qual o policial e suspeitos estariam rigidamente atrelados. Encontra-se no CPP a determinação das atividades e da seqüência de trabalho referentes ao processo-chave dos trabalhos de investigação, que é o inquérito policial.

O Decreto nº 22.922/97 determinava uma estrutura baseada nos cargos em comissão. Essa lei, desatrelando o corpo da organização de sua direção, sem um projeto integrador, por si só já era em sua proposta um indicador da crise da polícia que viria a emergir para a sociedade em julho e agosto de 1997. Dessa forma, buscando na promulgação dessa lei apenas determinar as chefias, o governo estadual tentava adiar uma crise, mas não apresentava soluções.

A administração da Pcerj propôs uma reestruturação organizacional, em estudo produzido internamente em 1997. Desse estudo saiu um projeto de lei. A greve dos policiais civis, originada pela morosidade do governo estadual em encaminhar o projeto, veio a "explodir" em agosto de 1997 acompanhando o momento histórico marcado pelo movimento reivindicatório nacional dos policiais em geral.

O Projeto de Lei nº 1.619 (Mensagem nº 28/97), que "dispõe sobre a reestruturação do quadro permanente da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, do Plano de Cargos e Salários e dá outras providências", foi encaminhado ao Legislativo em setembro de 1997. Até janeiro de 1998 não havia sido votado.

8. A história da Pcerj

Considerando as diversas organizações que detiveram o poder coercitivo legal, pode-se traçar cronologicamente uma sucessão de eventos importantes para a história da polícia civil atual, como se vê no quadro a seguir.

Seqüência cronológica de fatos e eventos comentados da história do Brasil e da Pcerj

Ano	Evento	Comentário
1500-1700	▼ Descobrimento do Brasil (1500) ▼ Capitanias hereditárias (1530) ▼ Portugal perde as possessões portuguesas na África e na Ásia (1700). ▼ Código Filipino Português (1760)	▼ Em 1567, é nomeada a primeira autoridade policial — o alcaide-mor — e o carcereiro — o alcaide pequeno (Museu da Polícia Civil, s.d.). ▼ Havia milícias armadas por Portugal para o senhor da capitania. A legislação era portuguesa (Código Afonsino no século XV, Código Manuelino no início no século XVI e Código Filipino no século XVII). Os cargos eram: ouvidor-geral, alferes, alcaides-mor e menor para diligências e prisões; almotacel, aljube e meirinhos para administração, atribuições judiciais, militares e policiais (Holloway, 1997; Trigueiro, 1980). ▼ Em 1626 surgem, na cidade que deu origem ao município do Rio de Janeiro, os quadrilheiros e rondantes, nomeados entre os moradores de cada quarteirão (Museu da Polícia Civil, s.d.). Os pedestres ajudavam aos quadrilheiros e alcaides (Holloway, 1997; Cravo, s.d.). ▼ Na zona rural que circundava a cidade atuavam os capitães-mores de estradas e assaltos, vulgarmente denominados capitães-do-mato. Tinham atribuições relativas à Câmara e ao cumprimento de ordens de prisão. Os alcaides, nomeados por carta régia, chefiavam-lhes. ▼ Nas outras cidades do atual estado do Rio de Janeiro, os conselhos municipais pagavam vigias civis desarmados praticando clientelismo e controle social; na zona rural havia capangas armados. ▼ Forças militares metropolitanas controlavam as costas, estradas e deslocamento da população através de passaporte de comarca (Cravo, s.d.). Formavam-se bandeiras e havia entradas contra a parte espanhola do tratado de Tordesilhas. ▼ O livro V do Código Filipino Português (1760) é a lei penal: processo judicial é direito da Coroa, iniciado por um seu agente, com juiz e promotor contra o réu. A Igreja exerce controle social formal e informal pela Inquisição (Cravo, s.d.). Tortura judicial, mutilações e condenações à morte eram legais (Holloway, 1997).

continua

Ano	Evento	Comentário
1763	▼ Unificação da Colônia	▼ A Colônia e sede do governo geral é transferida para o Rio de Janeiro, então cidade colonial de São Sebastião, para proteger o porto (Silva, 1981).
1772	▼ Criação da Intendência Geral da Polícia em Portugal	▼ Era responsável pela investigação de crimes e captura, ordem pública e segurança, abastecimento da cidade e obras públicas (Holloway, 1997).
1775		▼ Neste século ocorreu grande imigração de escravos africanos, os quais não eram catequizados porque estavam sob a autoridade do senhor de escravos. ▼ Nas plantações eram toleradas as religiões africanas, mas não nas minerações (Cravo, s.d.).
	▼ Lei Pombal	▼ Dava liberdade para índios escravizados pelos jesuítas.
	▼ Alvará Pombalino	▼ A criança abandonada, "exposta", pelo alvará passava a não ser mais escravizada, surgindo, assim, o homem livre pobre (Cravo, s.d.).
1776	▼ *Virginia Bill of Rights*	▼ Com a Independência, os norte-americanos conseguem sua carta de direitos (Caliciotti, 1983).
1789	▼ Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão	▼ A Assembléia Constituinte francesa promulga a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (Caliciotti, 1983).
1808	▼ Transferência da Corte ▼ Criação da Intendência Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil (10 de março de 1808)	▼ É criada a intendência, com a visão da polícia com atribuições municipais de administração do trabalho, dos valores, da circulação de bens e pessoas (Cravo, s.d.). O intendente tinha o cargo de desembargador, julgava e punia, estabelecendo-se o intendente-geral da polícia no Rio de Janeiro com policiamento regular por corpo militarizado (Holloway, 1997; Museu da Polícia Civil, s.d.). ▼ O crescimento populacional dos homens livres pobres e dos escravos leva à necessidade de novas formas de controle social. Aparece o conceito de outorga da autoridade judicial de pequenos delitos à policia, sendo a cidade dividida em dois distritos judiciais subordinados ao intendente, com "juízes do crime" (Holloway, 1997).

continua

Ano	Evento	Comentário
1809	▼ Criação da Divisão Militar Guarda Real da Polícia (maio de 1809)	▼ Era uma força policial militar, réplica de instituição de Lisboa, para manter a ordem e perseguir criminosos, uniformizada, subordinada ao intendente. Cravo (s.d.) a considera a origem da PM. Combatia os quilombos, os capoeiras, os escravos fugidos e os desocupados (Holloway, 1997:47-8), os crimes, os incêndios, o contrabando (Silva, 1981:23-4) e o candomblé (Cravo, s.d.).
1815	▼ Reino Unido	▼ Constituído o Reino Unido de Portugal e do Brasil e Algarves.
1817	▼ Revolução em Portugal	
1821	▼ Constituição portuguesa	▼ Golpe liberal no Brasil, retorno da família real portuguesa. Queda do intendente por divergências com o príncipe regente. ▼ É decretado que as prisões só ocorreriam por mandado judicial ou flagrante, com acusação em menos de 48 horas (Holloway, 1997).
1822	▼ Independência	▼ O príncipe regente cria o Corpo de Guarda Cívica, na Corte, para defender a igualdade entre portugueses e brasileiros antes da Independência, no caso de reação dos portugueses (Silva, 1981).
1824	▼ Constituição Política do Brasil ▼ Confederação do Equador	▼ A Carta de Lei de 25 de março de 1824 — Constituição Política do Brasil –, oferecida pelo Imperador, considerava, no seu art. 1º, o Império como a "associação política de todos os Cidadãos Brasileiros" (Silva, 1981), onde os cidadãos eram divididos entre ativos (votantes) e não-ativos (sem direito a voto e participação na vida social e política). No art. 179 declara: "a lei será a mesma para todos, quer proteja quer castigue". Mas os escravos não eram cidadãos (Holloway, 1997). ▼ O sistema eletivo de juízes de paz, no art. 161, ditava: "Sem se fazer constar, que se tem intentado o meio de reconciliação, não se começará processo algum" (Silva, 1981).

continua

Ano	Evento	Comentário
1825	▼ Criação dos cargos de comissários	▼ Eram assistentes subordinados ao intendente. Perseguiam aglomerações, capoeiras, estranhos aos distritos, quilombos. Passaram a cadastrar e supervisionar os capitães-do-mato para proteger da extorsão os donos de escravos e estes de tortura que os invalidassem (Holloway, 1997).
1827	▼ Criação do cargo de juiz de paz ▼ Unificação do conteúdo dos cursos de direito e cria formação para juristas	▼ Em 15 de outubro de 1827, os juízes de paz eram eleitos pelo povo. Eram agentes de polícia e juiz, confrontando-se com os juízes do crime da intendência, que eram nomeados, e só podiam prender pessoas acusadas de crimes (Holloway, 1997). ▼ Havia escolas de direito funcionando no Rio, em São Paulo e em Olinda (Cravo, s.d.).
1828	▼ Tratado de Montevidéu	▼ Termina a Guerra Cisplatina (1825-28).
1829	▼ Criação da polícia de Londres	▼ Criada a polícia metropolitana de Londres.
1830	▼ Promulgação do Código Criminal (Lei de 16 de dezembro de 1830) ▼ Construção da casa de correção, nos moldes modernos de penitenciárias	▼ O código substituía as ordenações filipinas. Pretendia acabar com o exercício arbitrário do poder do Estado. Proibia punições com base na retroatividade das leis e previa graus de punição para crimes específicos (Holloway, 1997; Silva, 1981). Mantinha castigos corporais aos escravos, mas limitava os excessos dos senhores de escravos (Cravo, s.d.).
1831	▼ Abdicação do imperador ▼ Lei nº 1, de 6 de junho de 1831 ▼ Criação da Guarda Municipal em junho de 1831	▼ Continuam as tensões internas entre população e classe dominante que vinham ocorrendo ao longo da década anterior. Consta que havia punições, pelo Código de 1830, para rebeliões (balaios, cabanos e rusguentos), conspirações e insurreições. ▼ Na abdicação, a oligarquia dominante ascende à categoria de classe dirigente (Cravo, s.d.).

continua

Ano	Evento	Comentário
1831 (cont.)	▼ Revolta das tropas do Exército e Guarda Real de Polícia no fim da Guerra Cisplatina ▼ Extinção da Guarda Real de Polícia em 17 de julho de 1831 ▼ Criação do Corpo de Guardas Municipais Permanentes em 10 de outubro de 1831 ▼ Criação da Guarda Nacional em 18 de agosto de 1831	▼ A primeira lei da Assembléia Legislativa dava ao governo central o poder de manter a ordem pública e o exercício do poder policial (Lei nº 1, de 6 de junho de 1831). ▼ Têm lugar a revolta das tropas do Exército e Guarda Real de Polícia e a rebelião popular contra a diminuição do efetivo do Exército no fim da Guerra Cisplatina. ▼ O juiz de paz passa a usar uma faixa, pode nomear um delegado, que também usava uma faixa, e até seis guardas civis uniformizados com insígnia. O padre Diogo Antônio Feijó, ministro da Justiça, retirou a autonomia jurisdicional dos juízes de paz e os enquadrou na estrutura de governo (Holloway, 1997). Os soldados do juiz de paz foram substituídos por guardas municipais armados da Guarda Municipal, criada em agosto do mesmo ano, com unidades de 25 a 50 homens por juiz. ▼ A Guarda Municipal teve atuação em distúrbios políticos. O padre Feijó determinava que deveria guardar civilidade e respeito aos direitos do cidadão, mas, na prática, a guarda fazia a repressão urbana. Frente a essa corporação, Feijó imprimiu marca duradoura no sistema policial do Rio de Janeiro: a atividade policial concentrava-se na manutenção da hierarquia de subordinação e dominação. O Corpo de Guardas Municipais Permanentes era de estrutura militar, subordinado ao ministro civil da Justiça. Não previa castigos corporais e disciplinava por técnicas psicológicas e prisão (Holloway, 1997). ▼ A Guarda Nacional era instrumento, e não mais agente da autoridade, subordinada ao ministro civil da Justiça em nível nacional. Servir na guarda era obrigatório para todo cidadão apto, masculino, de 18 a 60 anos, votante. O serviço não era remunerado, e a responsabilidade de defesa da propriedade e da ordem social era estendida aos membros da pequena burguesia. Não havia dedicação integral, pois os integrantes da guarda tinham outros afazeres (Holloway, 1997). ▼ Para Cravo (s.d.), a Guarda Nacional foi o embrião do coronelismo.

continua

Ano	Evento	Comentário
1832	▼ Ato Adicional de 12 de agosto 1834 — Regência	▼ É estabelecida a monarquia federativa.
	▼ Promulgação do Código do Processo Criminal de Primeira Instância (Lei de 29 de novembro de 1832)	▼ O Código de Processo Criminal determina a criação dos cargos de juízes denominados "de direito", nomeados entre formados em direito, com mais de 22 anos de idade e um ano de exercício de advocacia. As cidades populosas podiam ter três juízes, um sendo o chefe de polícia. A polícia era constituída dos juízes de paz e dos inspetores de quarteirão, subordinados a juiz de direito nomeado chefe de polícia (Holloway, 1997).
	▼ Extinção da Guarda Municipal	▼ O imperador nomeava os juízes através do secretário de Estado e ministro para os Negócios da Justiça (Silva, 1981).
		▼ O aparecimento da figura do chefe de polícia com tais atribuições implica necessariamente uma estrutura organizada de controle. Silva (1981) fala de uma secretaria ou repartição de polícia servida por funcionários burocráticos, a que denominou polícia administrativa porque tinha a função de controlar o próprio quadro da polícia.
		▼ O código mantinha a segregação dos escravos e reforçava a separação entre os cidadãos ativos, que votavam e tinham bens, e aqueles ditos não-ativos, os quais não votavam: estes eram, na expressão de Silva (1981), não-cidadãos.
1835	▼ Guarda Nacional deixa o patrulhamento	▼ A Guarda Nacional passa a ter função cerimonial (Holloway, 1997).
1836	▼ Criação e extinção da unidade de urbanos	▼ Os urbanos eram uma unidade do Corpo de Guardas Municipais Permanentes criada para patrulhar a cidade, subordinando-se aos juízes de paz e agindo como inspetores de quarteirão nos acontecimentos, que deveriam ser relatados ao chefe da polícia. Eram pagos com dinheiro arrecadado junto aos proprietários, mas isso não se sustentou e a unidade foi extinta (Holloway, 1997).
1840	▼ Ato Institucional, de interpretação	▼ Surge a prova da posse para impedir o acesso dos pobres livres à terra (Cravo, s.d.).

continua

Ano	Evento	Comentário
1841	▼ Juiz de paz perde atribuição de polícia	▼ A polícia passa a ser função nomeada pelo poder central (Holloway, 1997).
1850	▼ Possível criação da Polícia Secreta	▼ Nessa época foi criada a Polícia Secreta, na Chefia de Polícia (Holloway, 1997).
1860-70	▼ Fim do tráfico de escravos internacional e início do interprovincial ▼ Guerras externas	▼ Havia os latifundiários e os arrendatários, homens livres pobres, nascendo dessa relação o tráfico de influência pela ideologia do favor (Cravo, s.d.). ▼ O excedente da população escrava do Nordeste é transferido para plantações cafeeiras do vale do Paraíba, mas não é suficiente. Iniciam-se as imigrações estrangeiras (Cravo, s.d.).
1866	▼ Criação da Guarda Urbana ▼ Corpo de Guardas Municipais Permanentes passa a denominar-se Corpo Militar da Polícia da Corte	▼ A Guarda Urbana, inspirada na polícia de Londres, é criada por crítica à disciplina militar. Era uniformizada e não armada. Controlada pelo chefe de polícia, era subordinada aos delegados, em destacamentos de 30 a 50 homens (Holloway, 1997). ▼ O Poder Moderador (imperador) discute a questão servil no Senado, tendo a oposição dos barões do café (Cravo, s.d.).
1870	▼ Início da industrialização em pequena escala ▼ Lei do Ventre Livre ▼ Manifesto do Partido Republicano	▼ Inicia-se o deslocamento da produção cafeeira para o Oeste paulista. No Nordeste, mantêm-se as oligarquias. Em segundo plano, no Sul há a oligarquia dos criadores de gado. O Centro-Sul torna-se hegemônico. Há canalização do capital inglês para a indústria e estradas de ferro (Cravo, s.d.). ▼ No Rio de Janeiro havia a cultura do café, mercado de escravos e os serviços de apoio do governo colonial e da monarquia como atividades econômicas (Holloway, 1997). ▼ A Polícia Marítima, na praça Mauá, verifica os passaportes (Cravo, s.d.). ▼ O jurista liberal Tavares Bastos faz a defesa da Federação e da reforma do Judiciário.

continua

Ano	Evento	Comentário
1871	▼ Mudanças no sistema judicial	▼ Os agentes de polícia perdem o poder de julgar e sentenciar, o que será feito por juízes de Direito do Tribunal da Relação. Os juízes de direito não mais podiam ter cargo na polícia e eram nomeados. Tinham de ser formados em direito e ter quatro anos de exercício profissional. As prisões só podiam ser feitas com mandado escrito pelo juiz (Holloway, 1997).
1873	▼ Guarda Nacional sem funções policiais ▼ Fechamento do Calabouço	▼ O imaginário social é dominado pela idéia do trabalho e surge, em oposição, o conceito de malandragem (Cravo, s.d.). ▼ A Guarda Nacional, com exércitos coronelistas, passa a ter apenas funções honorárias. ▼ É fechado o Calabouço, masmorra de escravos (Holloway, 1997:248).
1885	▼ Extinção da Guarda Urbana e do Corpo Militar da Polícia da Corte	▼ A extinção foi devida à violência e à corrupção (Holloway, 1997).
1888	▼ Abolição dos escravos	▼ O controle social passa a priorizar a massa de ex-escravos (Cravo, s.d.), que são convocados para trabalhos vis, de favor ou ilícitos nos grupos de capoeiras (Cravo, s.d.).
1889	▼ Proclamação da República ▼ Corpo Militar da Polícia da Corte torna-se Brigada Militar ▼ Surge a Guarda Civil	▼ O controle social é institucionalizado pelo Estado. O porte de armas é autorizado somente para forças públicas. Há uma passagem do coronelismo para o ideal de justiça universal (Cravo, s.d.). ▼ A Guarda Civil é constituída por funcionários do chefe da polícia (Naro & Neder, 1981).
1890	▼ Profissionalização da polícia ▼ Reforma do Código Penal	▼ A estrutura da polícia civil passa a ser profissionalizada (Naro & Neder, 1981). ▼ O novo código (Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890) é muito repressivo, mas no Rio de Janeiro continua vigorando o antigo Código de Processo Criminal (Bretas, 1997).

continua

Ano	Evento	Comentário
1891	▼ Instituto de Identificação ▼ Constituição Republicana	▼ A monarquia envia o médico Barros Guimarães à França, para conhecer o sistema antropométrico de Alphonse Bertillon, com vistas a criar um instituto de identificação e terminar com o procedimento de identificação de criminosos com ferro em brasa (Alves & Silva, 1988). As forças policiais passam a receber ensinamentos profissionais (Naro & Neder, 1981). ▼ A Constituição é liberal, apoiando o direito universal (Cravo, s.d.). ▼ Os capoeiras são contratados pelos políticos oposicionistas para enfrentar a ordem, escondendo-se em locais de difícil acesso e sendo perseguidos, com deportações para Goiás, Mato Grosso e Fernando de Noronha (Cravo, s.d.).
1892	▼ Reorganização da polícia	▼ Primeira organização republicana da polícia. Surge a função de detetive (Bretas, 1997).
1893	▼ Oficial do Exército chefia a polícia	▼ Floriano Peixoto nomeia um oficial do Exército seu chefe de polícia. Pela primeira vez, a policia civil deixa de ter um bacharel em direito na sua chefia (Bretas, 1997).
1894	▼ Chefe de polícia é bacharel ▼ Adoção da antropometria na identificação	▼ A chefia de polícia volta a ser ocupada por bacharel em direito (Bretas, 1997). É criado o Gabinete de Identificação e Estatística Criminal, adotando-se a antropometria para identificação: em cinco anos identificaram-se 19 criminosos (Alves & Silva, 1988).
1900	▼ Reorganização da polícia	▼ Segunda organização republicana da polícia. O chefe de polícia deve ser um advogado com ao menos seis anos de experiência ou mérito reconhecido como juiz ou promotor (Bretas, 1997).
1902	▼ Lei nº 947, de 29 de dezembro de 1902	▼ Esta lei reorganiza a polícia, cria a Chefatura de Polícia e a Guarda Civil. Nas duas primeiras décadas do século, a polícia reprime os anarquistas. ▼ Esta lei adota a técnica datiloscópica, pelo sistema decadatilar, do argentino Juan Vucetich (Alves & Silva, 1988).
1903	▼ Reorganização da polícia	▼ Terceira reorganização da polícia (Bretas, 1997), baseada na Lei nº 947.

continua

Ano	Evento	Comentário
1905	▼ Retorna a Guarda Civil	▼ A Guarda Civil é criada como corporação independente. Era uniformizada (Bretas, 1997).
1907	▼ Decreto nº 6.440, de 30 de março de 1907 ▼ Concurso para comissário ▼ Criação do Boletim Policial ▼ Sistema de Identificação Civil	▼ Regulamento policial. ▼ A chefia da polícia era responsável pelo Serviço Médico-Legal, o Gabinete de Identificação e Estatística, a Polícia Marítima, a Inspetoria de Veículos, o Corpo de Investigação e Segurança Pública (CISP), a Guarda Civil, a Colônia Correcional de Dois Rios, a Escola Correcional 15 de Novembro, a Casa de Detenção, o Asilo de Crianças Abandonadas e a Polícia Militar (Bretas, 1997; esse autor deve referir-se à Brigada Militar quando cita a Polícia Militar). ▼ Concurso para comissário de polícia (Bretas, 1996). ▼ O boletim era um meio de comunicação e informação para a polícia (Naro & Neder, 1981:282). ▼ Estendido à população, cria-se o Registro Geral para civis (Alves & Silva, 1988).
1912	▼ Fundação da Escola de Polícia	▼ (Naro & Neder, 1981; Cravo, s.d.).
1920	▼ Criminalização do entorpecente ▼ Brigada Militar torna-se Polícia Militar	▼ Nessa década, o uso e tráfico de entorpecente passa a ser crime. Aparece associado à prostituição, que passa a ser reprimida por isso (Bretas, 1996). Há repressão ao jogo, inclusive ao "jogo do bicho" (Bretas, 1997). ▼ A Brigada Militar torna-se a Polícia Militar (Naro & Neder, 1981).
1922	▼ Revolta dos Tenentes ▼ Fundação do Partido Comunista ▼ Oficial do Exército na Chefia de Polícia ▼ Surge a 4ª Delegacia	▼ Os militares opõem-se ao projeto de Estado das oligarquias (Cravo, s.d.). ▼ Arthur Bernardes nomeia um oficial do Exército para a chefia da polícia e cria a 4ª Delegacia para repressão política, cujo titular é nomeado entre oficiais da PM (Bretas, 1997).

continua

Ano	Evento	Comentário
1924	▼ Decreto nº 16.590	▼ A polícia passa a fazer a censura das diversões públicas, atenta à propaganda política.
	▼ Coluna Prestes	▼ De 1924 a 1926 a polícia de prontidão, devido à marcha da coluna Prestes no interior do Brasil (Bretas, 1997).
1926	▼ Reforma Constitucional	▼ O tenente-coronel Bandeira de Mello diminui a investigação política na 4ª Delegacia (Bretas, 1997), buscando melhorar a investigação criminal.
1930	▼ Revolução de 30	▼ Há o enfrentamento entre oligarquias e militares (Cravo, s.d.).
	▼ Extinção da Guarda Nacional	▼ Estado administrativo.
1932	▼ Ditadura de 1932	
1934	▼ Constituição	▼ Surge o princípio do mérito no serviço público.
1936	▼ Lei nº 284	▼ Estabelece normas para administração de pessoal e classificação de cargos. Cria o Conselho Federal do Serviço Público Civil.
1937	▼ Constituição sem plebiscito	▼ Surge o Estado Novo, buscando a homogeneidade no discurso nacional. Estabelece-se uma composição entre militares e oligarquias (Cravo, s.d.).
	▼ Criação da Polícia Política	▼ Rondon busca a integração nacional (Cravo, s.d.).
		▼ Surge a Polícia Política. A Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (Pmerj), denominada comumente PM, e a Pcerj atuam na repressão política (Cravo, s.d.).
1938	▼ Decreto-lei nº 925, de 2 de dezembro de 1938	▼ Cria o Código de Justiça Militar, que trata do processo penal militar (OAB, 1980).
	▼ Criação do Dasp	
1939	▼ Primeiro estatuto do funcionário público	▼ É criado o Estatuto do Funcionário Público Civil da União.

continua

Ano	Evento	Comentário
1940	▼ Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940	▼ Estabelece o Código Penal.
1941	▼ Decreto-lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941	▼ Estabelece a Lei das Contravenções Penais. O jogo do bicho é contravenção: art. 58 (Cobra, 1987).
1944	▼ Departamento Federal de Segurança Pública ▼ Decreto nº 6.259, de 10 de fevereiro 1944	▼ A Polícia Civil do Distrito Federal subordina-se ao Ministério da Justiça (Museu da Polícia Civil, s.d.). ▼ Implantação do monopólio estatal de exploração de loterias. A ligação com o jogo do bicho é punida (Cobra, 1987).
1946	▼ Constituição	
1948	▼ Declaração Universal dos Direitos do Homem	▼ O Brasil assina a Declaração Universal dos Direitos do Homem (Caliciotti, 1983).
1951	▼ Plano Salte	▼ A Lei nº 1.102/50 estabelece o plano Salte: a União fará obras em estados e municípios. É um movimento de centralização de poder pela União.
1952	▼ Estatuto do funcionalismo	▼ Estabelece plano de classificação do funcionalismo público federal com definição dos deveres e responsabilidades dos cargos.
1956	▼ Lei nº 4.319/64	▼ Esta Lei cria o Conselho de Defesa dos Direitos Humanos (Caliciotti, 1983).
1958	▼ Esquadrão da Morte	▼ Na chefia de polícia do general Amaury Kruel surge o Esquadrão da Morte (Caliciotti, 1983).
1960	▼ Rio de Janeiro deixa de ser Distrito Federal	▼ O setor de recursos humanos da Pcerj é levado para Brasília, causando perdas aos policiais e evasão de recursos financeiros (Cravo, s.d.).
1964	▼ Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964	▼ Por este ato, a Secretaria de Segurança Pública é vinculada ao Serviço Nacional de Informação. É criado o inquérito policial militar (OAB, 1980). A Pcerj faz repressão política.

continua

Ano	Evento	Comentário
1966	▼ Pactos internacionais sobre direitos	▼ Pactos internacionais sobre direitos econômicos e sobre direitos civis e políticos são assinados pelo Brasil (Brindeiro, 1997).
1969	▼ Constituição de 17 de outubro de 1969	▼ Surge com essa Constituição o princípio da integralidade da União, que passa a ser denominada República Federativa do Brasil.
	▼ Decreto-lei nº 667, de 2 de julho de 1969	▼ Subordina a PM ao Exército, por meio de um inspetor-geral, general-de-brigada da ativa.
	▼ Decreto-lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969	▼ Este decreto estabelece o Código Penal Militar.
	▼ Decreto-lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969	▼ Estabelece o Código de Processo Penal Militar.
	▼ Decreto-lei nº 1.003, de 21 de outubro de 1969	▼ Estabelece a Lei de Organização Judiciária Militar.
	▼ Decreto-lei nº 1.004, de 21 de outubro de 1969	▼ Estabelece novo Código Penal.
1973	▼ Lei nº 5.141, de 22 de novembro de 1973	▼ Esta Lei é denominada Lei Fleury, por beneficiar um policial com esse nome.
1974	▼ Lei nº 6.013, de 27 de julho de 1974	▼ Altera o Código Penal.
1975	▼ Fusão dos estados da Guanabara e Rio de Janeiro	
	▼ Decreto-lei nº 218	▼ Cria o Estatuto dos Policiais Civis do Rio de Janeiro.
	▼ Decreto-lei nº 220	▼ Cria o Estatuto do Funcionário Público.
1977	▼ Lei nº 6.416, de 24 de maio de 1977	▼ Altera o Código Penal, o Código do Processo Penal e a Lei das Contravenções Penais.

continua

Ano	Evento	Comentário
1978	▼ Pacto dos Direitos Humanos	▼ O Brasil e outros 43 países assinam a ratificação da Declaração Universal dos Direitos do Homem, que se torna direito positivo nesses países (Caliciotti, 1983)
	▼ Lei da Anistia	
	▼ Lei nº 6.578, de 11 de outubro de 1978	▼ Altera o Código Penal.
1979	▼ Decreto nº 2.479/79	▼ Cria o Regulamento do Estatuto do Funcionário Público.
1980	▼ Decreto nº 3.044/80	▼ Cria o Regulamento do Estatuto dos Policiais Civis.
	▼ Seminário sobre Violência	▼ A OAB Federal promove um seminário sobre a violência urbana.
1983	▼ Lei nº 699/83	▼ Cria o Quadro Permanente de Polícia Civil.
1984	▼ Decreto nº 7.295/84	▼ Relaciona os cargos da Pcerj, definindo suas atribuições.
1988	▼ Constituição	▼ A Polícia Civil é referida nos arts. 24, inciso XVI, e 144, inciso IV e §4º.
1994	▼ Lei nº 8.862/94	▼ Altera prazos do Código de Processo Penal.
1995	▼ Terceiro Curso de Formação de Delegados	▼ A polícia busca maior profissionalização de seus quadros gerenciais.
1996	▼ Decreto nº 9.303/96	▼ Altera o art. 8º da Lei nº 9.034/95 sobre meios operacionais contra ações criminosas (PNDH, 1997)
	▼ Decreto nº 9.296/96	▼ Regulamenta o inciso XII, parte final do art. 5º da Constituição, sobre escuta telefônica (PNDH, 1997).
	▼ Lei Federal nº 9.299/96	▼ No caso de homicídio doloso cometido por militar, o processo passa a ser de competência da Justiça comum (Brindeiro, 1997).
	▼ Prêmio Direitos Humanos	▼ É estabelecida premiação pela União àqueles que se destacaram nesse campo.
	▼ Lei dos Desaparecidos Políticos	▼ Lei federal institui ressarcimento financeiro para parentes de desaparecidos políticos

continua

Ano	Evento	Comentário
1997	▼ Decreto nº 9.437/97	▼ Torna crime o porte ilegal de armas e cria o Sistema Nacional de Armas — Sinarm (PNDH, 1997).
	▼ Decreto nº 9.454/97	▼ Cria o Registro de Identidade Civil e o Cadastro Nacional de Registro de Identidade Civil (PNDH, 1997).
	▼ Decreto nº 9.455/97	▼ Tipifica o crime de tortura e estabelece penas (PNDH, 1997).
	▼ Lei nº 9.474/97	▼ Estabelece o Estatuto dos Refugiados (PNDH, 1997).
	▼ Decreto nº 22.932/97	▼ Decreto estadual altera a estrutura básica da Polícia Civil.
	▼ Lei de Doação Compulsória de Órgãos	▼ O Estado passa a determinar o prazo dos direitos humanos: uma pessoa passa a ser considerada morta cinco horas antes do momento determinado pela medicina (a ciência declara a pessoa morta seis horas após cessarem os sinais vitais detectados pelos equipamentos médicos conhecidos até então). ▼ O Estado assume uma das atribuições das famílias, até então, dando destinação aos despojos daquele que foi declarado morto.
	▼ Segundo Curso de Aperfeiçoamento de Delegados	▼ A administração da polícia promove *workshop* visando às mudanças organizacionais necessárias.
	▼ Seminário Rio em Paz	▼ Sociedade e mercado pressionam o governo, buscando definições para a reforma das polícias.
	▼ Greve e manifestações de policiais	▼ O governo é pressionado pelas polícias à definição sobre a reforma. São mantidas as competências estaduais das polícias militares e civis.

9. A cultura organizacional influenciada pelos discursos

A Pcerj tem atribuições de polícia judiciária, tais como o cumprimento de ordem de prisão expedida por juiz, a manutenção da ordem pública e a investigação criminal. A atribuição mais intensamente requerida é a de investigação criminal, que é relativa à verificação da procedência de uma informação sobre um fato ocorrido, a fim de instrumentalizar o Poder Judiciário com elementos para uma tomada de decisão. A investigação é um processo de revisão do conhecimento para se chegar a uma certeza sobre um fato acontecido.

Esse esclarecimento do fato acontecido que foge à normalidade admitida pela sociedade, a ponto de ser considerado um delito, é a razão de ser dos procedimentos de investigação na delegacia. A cada comunicação de fato acontecido, ocorre inicialmente um procedimento entre o comunicador e o policial de plantão, que é denominado genericamente atendimento ao público. O cliente do pedido, que pode não ser o beneficiário do pedido, é o que requer a intervenção do estado através da delegacia. O atendimento desencadeia procedimentos sucessivos, durante os quais ocorrem outros contatos com o público, até o envio ao Judiciário dos autos do inquérito policial que os relatam. A esse encadear de procedimentos e rotinas de trabalho denomina-se procedimentos do inquérito policial.

Nessa sucessão de trabalhos, as palavras escritas, referentes à conclusão do inquérito, são o resultado formal e o registro documentado oficial da decisão do delegado sobre o que lhe foi comunicado através de observações, objetos, documentos e, principalmente, narrações escritas ou verbais de pessoas relacionadas com a informação em questão (queixosos, vítimas, testemunhas, peritos, informantes, suspeitos, indiciados e os detetives que, por sua vez, narram o que conheceram, e até, o que ainda desconhecem do assunto).

O interrogatório não deve buscar a confissão, mas pistas e confirmações da versão do acontecido. A busca de confissão é um resíduo medieval das práticas policiais e judiciárias, ao ver de Benevides (1983:85): "(...) a confissão, nesse caso, é um momento de expiação, pois passa a ser considerada necessária, embora dispensável do ponto de vista legal". Nas provas obtidas supostamente por meio científico, como o detetor de mentiras, através da análise do interrogado durante o interrogatório, para Brown (1976), a convicção de culpa do examinado é criada pelo examinador. A falta de critério preciso e científico, isento de falhas, também ocorre com os outros métodos usados no Brasil e apresentados por Cobra (1987) — técnica de perguntas cruzadas, prova de Jung-Bleuler, prova do reflexo psicogalvânico e prova de Benussi, por exemplo —, mas não resiste a uma análise superficial.

Se, em vez de adotar-se a confissão, utilizar-se como base de acusação um relatório com as razões da convicção do policial claramente colocadas, ter-se-á um documento mais científico e justo para a sociedade, para o policial, para a Pcerj, para o acusado e para o Poder Judiciário.

Seguro de como aconteceu o fato, o delegado, caso verifique que tal ocorrido infringe as leis, encaminha o inquérito policial concluído ao Poder Judiciário, e este, por sua vez, decidirá em suas próprias instâncias. Caso contrário, se a decisão do delegado tiver sido a de que não ocorreu qualquer infração às leis, restará apenas a sua palavra e não haverá encaminhamento do fato a juiz. Tal decisão só poderá ser contestada pela corregedoria da Pcerj ou pelo Ministério Público, quando este é interpelado por alguém que se sentiu prejudicado.

A reconstrução do fato para o Judiciário, no trabalho de investigação, requer, como foi visto, critérios objetivos e a superação da retórica e do *marketing*. Porém, "na composição da feijoada", no atendimento dos conflitos comuns, ocorrem situações em que o profissional se obriga a ouvir as partes com o referencial do discurso jurídico. Não raro, é uma postura profissional do delegado.

A formação profissional do delegado é, obrigatoriamente, em direito. Mostra-se adequada pela ótica do necessário conhecimento de legislação, por ser a única formação com ensino das legislações e do funcionamento dos aparelhos do Estado ligados ao Poder Judiciário. Um defeito dessa formação é a ênfase na retórica, como se verá adiante, apesar de ser oportuna na argumentação e no ouvir as pessoas. O estudante de direito é treinado para entender o sentido do que lhe é proposto, verbalmente ou por escrito. Aprende a ouvir e a entender o que querem comunicar, do ponto de vista da legislação.

É alto o número de funcionários da Pcerj que estudam direito, o que, sem dúvida, permite maiores conhecimento e segurança quanto aos temas abordados no exercício profissional para os policiais, o que é valorizado numa burocracia profissional, trazendo prestígio a quem sabe. Alves e Silva (1988), em um livro sobre técnicas de investigação policial, relacionam 18 livros que, segundo os autores, deveriam constar na biblioteca de qualquer policial investigador. Esses livros são todos sobre leis e códigos comentados. São, pois, da área de direito.

Naon Chomsky, em palestra na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em 1996, declarou que a busca de uma formação técnica em uma organização é determinada por sua ocorrência intensa na estrutura de poder. Tal se confirma na polícia civil, verificando-se a busca da formação em direito pelos funcionários, inspirados no modelo gerencial que coloca na gestão apenas delegados bacharéis em direito. Isto constrói toda uma cultura técnica organizacional específica. A cultura organizacional da Pcerj sendo estabelecida pelo estudo do direito, imprime essas características na sua gestão.

A admissão ao quadro funcional é feita por concurso, como também o é, a partir de 1988, o provimento dos cargos. Até a Constituição de 1988, um detetive poderia ascender a detetive inspetor após um período de trabalho, e, em seguida, a delegado. A partir daí o cargo de delegado ficou restrito a bacharéis em direito. É vedada a ascensão.

Em 1996 só foi localizado um delegado com curso de pós-graduação nos quadros da Pcerj. Em 1997 foram encontrados três pós-graduandos.

O quadro de pessoal da Pcerj é regido pela Lei Estadual nº 699, de 14 de dezembro de 1983, que considera três funções básicas: autoridade policial, obrigatoriamente exercida por bacharel em direito, intitulada delegado; agentes de autoridade, com instrução mínima de segundo grau, correspondendo aos detetives inspetores e detetives; auxiliar de autoridade, correspondendo aos peritos, carcereiros, motoristas policiais e outros, com formações em primeiro, segundo e terceiro graus, dependendo do cargo.

Após seleção em concurso público, preparado e corrigido pela Academia de Polícia Sílvio Terra, Acadepol, o candidato aprovado passa por um curso de treinamento e capacitação. A grade curricular, a carga horária e sua extensão não são regulamentadas, o mesmo ocorrendo com seu conteúdo. Todos são estabelecidos a critério da administração. Houve ano em que se ministrou um curso com 640 horas-aula para delegados recém-concursados; em 1993, o curso para o mesmo cargo teve 260 horas-aula.

Nos cursos de admissão a um cargo constam disciplinas que ensinam, entre outros, criminalística, direito penal, processo criminal e elementos de medicina legal. Há instrução sobre uso de armas. Durante a pesquisa, a direção da Pcerj manifestou preocupação em dar uma formação que permitisse aos candidatos a compreensão do principal objetivo dos cargos policiais ser a defesa dos direitos constitucionais dos cidadãos. Assim, buscou oferecer cursos que enfatizassem essa abordagem como essência básica do exercício do cargo de delegado da Pcerj.

A curta extensão do curso de formação para o cargo de delegado passa, com sucesso, a informação da ideologia da administração. Isto pode ser observado ao longo das entrevistas, quando os delegados usavam sempre o mesmo discurso sobre a defesa dos direitos constitucionais.

Não é oferecida qualquer disciplina de gestão, apesar da função gerencial evidente que os delegados exercem, administrando dezenas de funcionários e dinheiro público e tendo atribuições de produzir bens sociais. A formação de bacharel exigida permite aos promotores do concurso de admissão exigir, na entrada, todos os conhecimentos ligados a legislações, podendo deixar ao curso apenas disciplinas que reforcem a questão da gestão das delegacias como organizações, com ensinamentos da organização governamental e da Pcerj, além da gestão dos produtos afeitos à missão das delegacias e da gestão dos meios, tais como a gestão dos recursos financeiros, dos recursos humanos e da informação, e a questão da liderança.

Esse enfoque da seleção na entrada com maior precisão nas características funcionais pretendidas, somado à abordagem gerencial da função de delegado e detetive, teria a vantagem de os direitos humanos não serem mais vistos como ideologia de uma administração — ou como uma situação altruística transitória —, mas como valor básico do ser humano na atualidade, colo-

cado aos pretendentes aos cargos públicos como uma exigência do estado, que deve ser incorporada ao longo de sua formação escolar, como requisito mínimo e indispensável ao bom exercício de suas funções.

As burocracias profissionais enfatizam a autoridade de natureza profissional. Na Pcerj, é o conhecimento de legislações — pelos delegados — e de investigação para reconstrução dos fatos acontecidos — pelos detetives — o principal fator que gera o respeito profissional.

Para detetives, não há escolas de formação. Exige-se apenas formação escolar de segundo grau, não havendo, a exemplo do que acontece em outras burocracias profissionais, como a médica e a de engenharia, formação equivalente à área técnica de segundo grau no assunto. A administração do então chefe de polícia, delegado Hélio T. Luz, considerava que os detetives deveriam ser recrutados entre profissionais de nível superior, de curso de bacharelado próprio, policial, de formação humanística e social (Relatório Pcerj, 1997).

Foi realizado um convênio com a Universidade Estadual do Estado do Rio de Janeiro (Uerj), que resultou em um anteprojeto de curso de bacharelado em segurança social (cidadania e investigação social), com previsão para início no primeiro semestre de 1998, porém, não tendo ocorrido no prazo previsto.

Esse bacharelado, caso o projeto venha a ser concretizado, apesar da discussão atual da reforma do Estado e da desregulamentação profissional, traz em si os preconceitos profissionais da divisão de classes da sociedade brasileira: o delegado continuará com formação em direito e irá gerir detetives com formação em segurança social. A gestão continuará ocorrendo numa hierarquia imposta pela divisão de classes da sociedade e não por competência. É semelhante ao que ocorre nos hospitais com as profissões, complementares entre si, de médicos, enfermeiros e fisioterapeutas, onde o gestor sempre é um médico. Isso limita a essa profissão as respostas aos problemas, perpetuando-os pela ausência de uma visão integradora.

Essa ótica de divisão dos profissionais em classes hierárquicas considera o trabalho do detetive como o de artífice, isto é, o que é apreendido empiricamente pela criatividade e inteligência, e/ou , para Mintzberg (1995:49), "por observação e trabalhando com mestres". Tal consideração implica à Pcerj que ela deva ser planejada com critérios uma *adhocracia*, quanto às atribuições dos detetives. Quanto aos delegados, a Pcerj é uma burocracia profissional nos moldes observados por esse mesmo autor acima citado.

Ocorre que as diferenças existentes nas tarefas realizadas pelo indivíduo impõem uma diferença nas características morais que lhe são atribuídas, segundo Everett Hughes (Goffman, 1992). No caso, na Pcerj registrou-se uma crítica generalizada, feita por delegados, a alguns colegas de cargo, considerando o "fazer o trabalho de detetive" um desvio do padrão de comportamento reconhecido como aceitável para o delegado.

Por exemplo, é tarefa do detetive em uma investigação "montar campana", isto é, estar à espreita de alguém, disfarçadamente, entre a população. Tal atitude é considerada permissiva para um delegado, na opinião dos delegados ouvidos, por expô-lo à possibilidade de ser corrompido ou desacatado. Curiosamente, esses delegados não consideram que isso possa acontecer com o detetive.

10. Cenários: a metáfora da guerra e a realidade da Pcerj

A polícia lida com os efeitos da criminalidade, e não com as causas, pressuposto levantado por Hélio Bicudo (OAB, 1980) e que recebe concordância de Pezzin (1986), em dissertação sobre criminalidade urbana e crise econômica. Assim, há outras instâncias da sociedade que lidam com as causas. Fausto (1984) observou que a criminalidade é um fenômeno social que não se encerra em si mesmo e que somente seu efeito de alçada policial — o procedimento do inquérito policial — se encerra. A criminalidade, para o autor, é expressão de desejos potenciais de agressividade, repulsa ou imposição de valores e outras percepções de regularidades e cortes sociais, que se explicitam em certos momentos da sociedade.

Considerando que as causas da criminalidade não seriam da alçada da polícia, mas de outras organizações do Estado, encontra-se o pensamento de Gilberto Velho (Velho & Alvito, 1996), que, citando Durkhein, afirma que a criminalidade tem função na sociedade. A função da polícia seria a de controlar a criminalidade e não eliminá-la, por ser isto uma impossibilidade, pois o conflito é um dado permanente na vida social, por existirem diferentes pontos de vista. E a violência física não é, necessariamente, um fenômeno da natureza humana, sendo, em geral, social, ocasionado por não haver continuamente negociações dos conflitos. A criminalização de um mesmo fenômeno social depende da compreensão desse fenômeno pela sociedade no momento considerado.

A existência de um adulto sadio, sustentado por seu grupo social de convivência, por exemplo, em certas épocas foi considerada delito de vadiagem. Hoje é uma situação permitida e até determinada em lei. A legislação em vigor impôs o conceito de obrigação dos parentes, ou dos que convivem com o adulto, de mantê-lo, quando este requerer sustento alegando não ter condição para tal. A lei denomina-o não mais vadio, mas "sem emprego", e não impõe ao beneficiado contrapartida de quaisquer obrigações. O mesmo ocorre com a embriaguez, vista como delito em certas épocas e como doença em outras.

O delito é uma transgressão à norma geral, seja ele punido pela Justiça ou não. Às vezes, a Justiça considera a função social de um crime, nos moldes observados por Durkheim (Velho & Alvito, 1996), e não o pune. Isso, não

raro, aborrece os policiais e os setores sociais, que se vêem, dessa forma, advertidos pela Justiça quanto ao que esta julga ser a regularidade nas práticas sociais. Por exemplo, é o caso da absolvição de criminosos ricos e poderosos, a partir da qual a sociedade está advertida de que, mesmo que considere certo fato crime, ele não está sendo considerado assim pelo Estado. Neste caso, o Judiciário está determinando a função social deste crime: a punição ou não do crime tem a função de explicitar e ou de reforçar a lógica ordenadora do conjunto de normas sociais (Fausto, 1984).

Para Pezzin (1986), a ascensão do crime, tanto no seu grau de violência quanto em seu número, é um efeito e um determinante da deterioração da qualidade de vida nas cidades, sendo problema estrutural da sociedade devido às desigualdades e injustiças sociais.

É, pois, por todas essas considerações, que a questão da eficácia da polícia não pode ter como indicador único o número de crimes cometidos em uma região, como se a repressão resolvesse a criminalidade. A criminalidade de uma região é indicadora do nível de discriminação social e da política repressiva do Estado e das elites, e estudando-a pode-se ter muitas leituras reveladoras da situação social.

Desta forma, a polícia não pode ser responsabilizada de uma maneira genérica pelo aumento ou diminuição da criminalidade: o que ela poderá fazer é concentrar esforços na repressão a alguns tipos de crimes, como os que mais causam repulsa à sociedade ou aqueles que, se não combatidos, produzem efeito multiplicador, para que os efeitos dessa criminalidade não penalizem excessivamente alguns setores.

A eficácia da polícia também não pode ter como único indicador o número de casos solucionados, tomando-se a atividade policial como uma questão técnica de solução de casos. Há inúmeros atendimentos sociais, em tal quantidade que os delegados da Pcerj falam da função assistencial da polícia, orientando a população nos conflitos e questões de direito. Isto não se refere a arbitrar ou mediar uma causa, que é função do Judiciário, mas a meramente orientar sobre os possíveis encaminhamentos de uma questão.

Considerando as diversas atuações do Estado na questão da segurança, somadas às do setor privado e do terceiro setor, verificam-se ora colocações contraditórias e de oposição entre aliados estabelecidos, ora situações de apoio efetivo e alavancagem mútua entre conhecidos oponentes. Essa situação é indicativa de não haver suficiente conhecimento assimilado sobre o assunto, nem, conseqüentemente, sentimentos definitivos e definidos.

Essa indefinição é passada às polícias, que, na atuação cotidiana, constroem, de momento, sua versão do que lhe compete e qual é o comportamento apropriado. E esse aspecto é agravado pela enorme correlação de forças entre polícia e cidadão.

Essa correlação no Brasil tem grande disparidade, o que pode ser confirmado por critérios da sociologia, expostos em quadro explicativo de

Wright (1988), sobre a situação relativa de oponentes em um conflito civil entre Estado e indivíduos:

- se a relação das forças dos oponentes for de paridade, fala-se em uma guerra civil;
- se for de disparidade moderada, haverá uma insurreição dos indivíduos e, por parte do Estado, repressão militar;
- se houver grande disparidade de forças, haverá violência popular, que inclui atividades não-bélicas, como assassinato e latrocínio, tumulto e linchamento, ação policial e execução, represálias e intervenção policial; o Estado intervirá com a polícia.

A população tem suas necessidades básicas de segurança e de atendimento a seus direitos, procurando a autoridade pública mais próxima para solução de seus problemas (Mota, 1997), a qual é, em geral, uma delegacia.

E não é só em casos corriqueiros que isso acontece, mas até em situações complexas como a de acidente nuclear. Quando houve a contaminação com césio, em Goiânia, há poucos anos, a mãe de família, ao ver que todos os seus parentes adoeciam grave e rapidamente, relacionou a doença com a presença, na casa, de uma pedra azul encontrada por seu marido. Não foi a um médico, mas, sim, a uma delegacia, que se dirigiu em primeiro lugar para pedir aconselhamento e socorro.

No Rio de Janeiro, se a questão é estranha ou conflituosa, a polícia civil é procurada para a "composição da feijoada", isto é, a composição do conflito, segundo o delegado Hélio Luz, em entrevista a nós concedida, na qual declarou que a polícia civil faz esse atendimento assistencial de aconselhamento e triagem de problemas, e acaba sendo a organização do aparelho do Estado com maior prática do assunto de busca de solução por mediação. O juiz compõe o conflito por arbitragem. Explica o delegado: "São 400 anos de composição de conflito, de costumes. Se compõe o conflito menor, compõe o maior, aproveita a discussão de vizinhos e monta a rede de informações. Tem que se preparar para atender. O juiz faz a composição do litígio não solucionado. A sociedade sofisticou o conflito. Em 1988, a polícia estava em descrédito, a sociedade sabia o que não queria, mas não o que queria. Ela queria a composição do conflito".

A sociedade não queria mais estar à mercê da polícia civil, conforme se apresentava, com corrupção, ineficácia e repressão gratuita. Quando pôde, por meio da Constituição, retirou da polícia civil o poder de fazer a composição do conflito e repassou-o ao Ministério Público, que pleiteava essa atribuição. Mas este não conseguiu realizar a nova missão por falta de tradição no assunto e por não ter absorvido de forma efetiva todas as nuanças da tarefa.

As delegacias continuaram a executar informalmente as tarefas dessa atribuição, o que gera sobrecarga funcional não paga e não admitida pelo Estado, uma vez que não é de seu âmbito legal. Isso gera estresse, sentimentos de impotência e de indignação ante situações de fato pelos funcionários dedicados, permite a ocorrência de oportunidades de corrupção para os desonestos e, sobretudo, causa revolta nos cidadãos que precisam de uma solução.

A população continua a buscar na polícia a solução para os conflitos, na opinião do delegado Hélio T. Luz, por ela ter conhecimento e prática no assunto, e explica: "Esta instituição é uma instituição popular".

O povo busca a solução dos conflitos pela ética vigente no momento, e não apenas pela norma jurídica, cuja ética pode estar baseada em valores que não mais se verificam na sociedade. Essa capacitação da polícia para atender à população é reconhecida pelos cientistas sociais, como relata Fleury (1997:11), em artigo sobre canais entre grupos sociais e a instituição responsável pela política de interesse do grupo: "a polícia e os juízes podem ser considerados canais de absorção de demandas populares, (...) Deveria ser enfatizado que nem o trabalho dos juízes nem o da polícia opera como aparato repressivo apenas, mas também como canais para demanda, no sentido de que é a eles que a população recorre no caso de extrema necessidade".

Bittner (Burrel, 1982) relata que a construção social da polícia não é só determinada pela estrutura planejada pelos seus administradores, mas também pelo que o policial constrói atuando de forma diferente em cada segmento social. Reforçando essa observação temos que Hall (Melo, 1996) considera que uma organização não é só um conjunto de regras formais, sendo construída pelas práticas operativas e procedimentos de obediência a essas regras, nas suas inter-relações com os indivíduos e as várias instâncias do sistema político e econômico.

Dessa forma, prevalecendo o *status quo*, as relações da polícia com a comunidade, que é formada pelo conjunto das entidades sociais de um local, em contato direto ou indireto, de acordo com o *ethos* e o momento, poderão ser de oposição ou cooperação, integração ou diferenciação, opinião ou imposição (Reiss Jr. & Bordua, 1967; Wright, 1988).

Reiss Jr. (Reiss Jr. & Bordua, 1967) considera que essa complexidade de relações com o ambiente cria condicionantes ambientais que devem ser levados em conta para qualquer objetivo, escolhendo-se apropriadamente alguns, de acordo com o que se está enfocando. Ele considera que o sistema legal e a cobrança cívica dos policiais pelos cidadãos, já comentados, juntamente com a natureza do delito, são bons indicadores de uma variedade de transações organizacionais e de processos internos.

Esse trabalho assistencial requer, para que conduza a um bom atendimento do público e permita aos policiais trabalharem com um razoável nível de qualidade de vida em suas atividades de trabalho, que a polícia pense suas atividades com outras metáforas que não sejam a da guerra.

Observaram-se alguns paralelos reais nas afirmações, de senso comum, de policiais e da mídia, que remetem a polícia à condição de estar em guerra. Fala-se, de maneira comum, em "guerra contra o crime", ou "tomar o morro x".

Um delegado relatou que sua história de vida na polícia havia sido "uma guerra"; outro, quando tomava posse na chefia de polícia em setembro de 1997, disse à imprensa que não responderia uma pergunta porque, ao fazê-lo, estaria contrariando uma norma de guerra: a do segredo de como se lutará.

Há um comentário de Wood (1996) sobre a conveniência de se observarem os paralelos entre a metáfora escolhida e a fração do mundo real em estudo, pois o autor considera que as metáforas são derivadas, entre outras vivências, da atividade concreta sobre a qual se estuda e se pensa o mundo real.

Para Holloway (1997:50), no Rio de Janeiro, *locus* desta pesquisa, a imagem da polícia como "um exército permanente travando uma guerra social contra adversários que ocupavam o espaço ao seu redor" era adotada por aqueles que a criaram não por analogia figurativa, mas como as elites a tinham concebido e como a faziam funcionar no século XIX.

Silva (1981) demonstra que essa concepção permaneceu até 1930 e diversos outros autores consideram que ainda se mantém assim até o momento.

De fato, as considerações do direito internacional sobre polícia, realizadas para atender demandas profissionais dos policiais e de outros interessados, bem como para subsidiar discussões científicas desenvolvidas por sociólogos e psicólogos, levam a se concluir que a polícia trabalha em uma situação entre a guerra e a paz, no sentido do conflito concreto, isto é, de enfrentamento real, o que pode ser encontrado no estudo de Wright (1988:3-4) sobre a guerra: "No sentido mais amplo a guerra é um contato violento de entidades distintas mas semelhantes. (...) Do ponto de vista sociológico a guerra é, portanto, uma forma socialmente reconhecida de conflito entre grupos, envolvendo violência. (...) Os juristas internacionais (...) têm sido obrigados a reconhecer a existência de intervenções, agressões, represálias, expedições defensivas, sanções, neutralidade armada, insurreições, rebeliões, violência popular, pirataria e banditismo intercalando-se em posições intermediárias entre guerra e paz no sentido em que estes termos são em geral entendidos".

Falando sobre violência urbana, Benevides (1983:70) relata a análise feita por um jornalista entrevistado por ela: "Existe a idéia do crime como coisa avassaladora que vai tomar a cidade, que precisa ser cortado pela raiz, então vem a idéia de que a polícia tem que estar em guerra contra o crime".

Essa idéia de a polícia estar em guerra contra o crime resultaria da cultura da sociedade local, alerta Morgan (1996), que, na tentativa de concretizar uma metáfora, elabora mentalmente um campo do pensamento que em

certo ponto se torna claramente "pensamento de baixa qualidade". Nesse ponto, tendo as metáforas deixado de ser sugestivas para serem tomadas literalmente, há o perigo de a metáfora passar a ser aplicada e influenciar a realidade do mundo, com as imagens servindo como orientações normativas.

Por sua vez, Gilberto Velho (Velho & Alvito, 1996) considera que os delegados, bacharéis em direito, impõem à polícia a reprodução de uma visão adquirida nas escolas de direito, de justiça e tratamento diferentes para pessoas diferentes, produzindo, como resultado, o reforço dos conflitos. Isso os leva, em seguida, a abordá-los como uma guerra.

José Saramago, entrevistado por Maia (1997), considera que a violência é alimentada e alimenta a ignorância. Diz ter descoberto uma coisa que seria totalmente óbvia: "o simples fato de viver é inseparável de um certo tipo de violência. (...) a violência é condição da sobrevivência das espécies. Agora há uma espécie que acrescentou à violência a crueldade, e essa espécie é a nossa. O homem é o único animal cruel que de fato existe".

Para esse autor português, a solução não é o fim dessa guerra, mas sim não aceitar ordens que atentem contra as pessoas: "A grande palavra que se está a precisar sequer é a paz. A grande palavra que se está a precisar é *não*".

Por outro lado, partindo-se do ponto de vista de que está de fato ocorrendo uma guerra, tendo em vista o excessivo número de casos de violência — efeito da criminalidade denominado, de forma genérica, de violência urbana —, tem-se que, sendo efeito, essa guerra é da alçada da polícia. Nesse caso, então, seria imprescindível levar em conta as teorias já formuladas sobre a guerra, para que as considerações dessas teorias possam ser incorporadas às práticas cotidianas da polícia.

Foucault (1996) considera que a partir do século XVIII os militares tinham um sonho no qual idealizavam a sociedade com ordem e paz, obtidas pela coerção permanente, pelo uso indiscriminado da metáfora da máquina e por uma docilidade automática dos cidadãos. Nessa visão, a guerra moderna dá-se pela política como técnica da paz e ordem interna para ter a massa disciplinada e produtiva. Os combates e os ruídos de batalha caracterizam o homem de guerra anterior à era clássica, diferente do atual personagem da ciência militar, ainda segundo Foucault (1996).

Os políticos influenciados por essas idéias organizaram o Estado moderno nessas bases. Nessa utopia militar, levanta-se a hipótese de estar possivelmente a origem da adoção coletiva, pela mídia, sociedade e policiais, da metáfora da guerra para a segurança pública. Conclui-se, porém, da explicação de Foucault (1996), que — para a solução dos problemas policiais adotando-se a metáfora da guerra —, os combates urbanos e as ações ostensivas observados pela população e mídia configuram um retrocesso dos conhecimentos de guerra. A truculência policial urbana não é uma resposta científica militar à violência urbana.

Das teorias da guerra, selecionaram-se duas considerações úteis, apresentadas a seguir.

Em primeiro lugar, a guerra está contida em uma estratégia política de um governo ou Estado para resolver conflitos. Não pode, como tal, ser o único modo de solução desses conflitos (Aguiar, 1989). Modernamente, para cada conflito, a estratégia política deve considerar uma solução mais adequada (Aguiar, 1989; Clausewitz, 1979). Aguiar (1989) propõe que a estratégia política para a solução de conflitos considere, também, a noção de complexidade dos conflitos e a da coordenação das ações entre os diversos órgãos do aparelho do Estado, para "não recorrer ao simplificador que é o conflito militar".

Em segundo lugar, ocorrendo uma guerra, ela é acontecimento passageiro, ainda que possa ser demorada. Não existe o conceito de guerra permanente. Até os romanos, responsáveis por longas guerras na Antigüidade clássica, reservaram um templo para os períodos de paz. E teve seu uso, ainda que precário.

Já que a guerra é uma situação passageira — ainda com base nessa metáfora —, só se deve utilizá-la para compor estruturas e contextos passageiros, contingentes, não permanentes. Por isso, não há razão para considerar a guerra como metáfora para se estruturar uma organização permanente que não seja parte das Forças Armadas do Estado. É o caso da polícia de investigação criminal — no Brasil denominada polícia judiciária —, cujos serviços são requeridos pela sociedade mesmo em inequívoco tempo de paz. Seria mantê-la em esforço extra, contínuo e desnecessário.

Para uma organização de caráter permanente pode-se adotar metáforas de contextos de longo prazo. Por exemplo, há a metáfora da natureza, cujo paralelismo com a polícia é a existência por tempo indefinido. Durante a pesquisa para este artigo, observou-se o uso desta metáfora na cúpula estratégica da Pcerj, durante a administração do então chefe de polícia Hélio Luz. É revelada nas expressões, adotadas nos discursos ouvidos nas entrevistas, da procura da "harmonização com o ambiente" e da busca de solução dos conflitos para que o Rio de Janeiro viva em harmonia. A metáfora do fluxo, com bases dialéticas, também pode ser adotada nesta época de rápidas mudanças sociais.

11. A participação do povo nos recursos do poder

A Constituição de 1988, ao determinar a existência da Pcerj e das outras polícias, na forma encontrada em seus artigos, mantendo quase que inalterada a estrutura do setor, sinaliza a força do *lobby* desse setor e sua capacidade de mobilizar a opinião pública. Isso deve ser levado em conta na sua administração, pois essa força não resulta apenas de componentes que vêem a

Pcerj pela ótica dos direitos do cidadão. Em vista disso, as mudanças organizacionais requeridas não podem ocorrer pela alteração radical do processo, como prega a reengenharia, se não houver vontade política das lideranças nacionais.

Outras óticas de mudanças devem, então, ser consideradas quando a necessidade e a vontade de mudar forem de competência da política estadual. Neste caso, pode-se empregar o uso intensivo de tecnologia da informação. Há, também, mudanças possíveis de implementação tendo como base os ensinamentos das escolas que se baseiam no cliente, no mercado e em gestão pela qualidade.

A ausência de objetivos claros dos governos federal, estadual e municipal em relação à questão polícia é indicativa da ausência de políticas públicas que tratem a segurança pública, a ordem social e a defesa nacional. Essa lacuna dificulta a compreensão de metas governamentais quanto a esses temas, e, conseqüentemente, a de suas correspondentes administrações nos aparelhos de estados com missões nessas áreas.

Em dados levantados por Fernandes, Eleutério, Garcia e Gianotti (1997), referentes a julho de 1997, estimava-se que o setor privado de segurança, apenas na vigilância privada, movimentava a soma de R$2 bilhões e empregava aproximadamente 190 mil seguranças. O total destinado nesse ano pelo governo do estado do Rio de Janeiro à sua Secretaria de Segurança Pública foi de R$1,2 bilhão, e ela administrava 36.500 funcionários.

Considerando-se outros gastos com a segurança, como alarmes e seguros, o total aproxima-se de R$6,2 bilhões no estado.

Ao mesmo tempo, verificam-se, na mídia, reivindicações de melhoria na segurança, feitas pelas camadas mais pobres da população, quando ocorrem crimes que repercutem na imprensa. Outras poucas vezes, as reivindicações são por intermédio de algumas poucas entidades do terceiro setor e igrejas que empreendem atividades de socorro a vítimas e de defesa de direitos humanos.

Não se pode considerar as poucas vezes que uma comunidade é atendida como uma participação nos recursos do poder ou como uma influência na decisão pública. Para que isso ocorresse deveria haver a representação, legitimada pelo povo, que atuasse perante as autoridades constituídas e a formação de novas instâncias de agregação de interesses, para influenciar decisões que afetem a comunidade (Motta, 1994) e atuar, de forma organizada, como política pública.

Como exemplo de representação legitimada pelo povo perante o Estado, há o Disque-Denúncia, da Associação Rio Contra o Crime, organização civil que divulga seus serviços junto à população e é dirigida por um jornalista, Leonardo Dourado (Dourado, 1997). Mantém-se por doações, e, ao contrário de outras entidades do terceiro setor que são deficitárias, não precisa de campanha para receber ajuda financeira. Mas também não divulga o montante

recebido, a origem do dinheiro, suas metas e gastos. Sendo privada, não está obrigada a essa transparência. O problema nessa representação é que o povo a confunde com um aparelho do Estado, pois sua publicidade e propaganda reforçam essa idéia. Isto acontece porque a entidade omite o fato de ser privada, e para o povo um serviço de segurança pública gratuito só pode advir de um órgão público e isento de qualquer interesse.

Mas o serviço é de um organismo privado, e que reporta as denúncias ao Centro de Inteligência da Secretaria de Segurança Pública (Dourado, 1997). Ocorre que, por ser organização privada, a Associação Rio Contra o Crime não está obrigada a repassar as denúncias de delitos a órgão público de competência no assunto e a tomar providências. Por lei, só o policial está obrigado a esse comportamento. O cidadão denunciante deveria ser informado a esse respeito e saber a quem está fazendo a denúncia.

Conclui-se dessa exposição de motivos que esse mecanismo de denúncia não é de participação popular em sua direção e atuação. A participação popular é passiva, apenas como desabafo, pois sequer se pode considerar denúncia como o nome sugere, porque para tal, pelo próprio Código de Processo Penal, todos os telefonemas deveriam ser registrados em uma delegacia e apurados, e não repassados para o estado após triagem de particulares, pois tal mecanismo permite a manipulação por grupos de interesse, e não é universal nem igualitário.

Da mesma forma, o programa de parceria do estado com o empresariado carioca Meu Bairro, Minha Delegacia, promovido pela Associação Comercial do Rio de Janeiro (*Jornal do Commercio*, 1996; Mota, 1997), apesar de a própria denominação induzir à representação de um mecanismo de participação popular de cada bairro, limita-se a poucas empresas.

Há, na composição das comissões e dos convidados para seminários e conferências sobre segurança, a participação majoritária de representantes do estado e de grupos de interesses como universidades, políticos e ONGs articuladas nas elites (*O Dia*, 1997). Eles atuam basicamente na reforma do sistema legal e na cobrança cívica das atividades policiais, buscando sua participação no poder, como previu Pimenta (1995): para a "descentralização externa temos a descentralização para ONGs, associações e entidades".

O clima para a organização Pcerj é de incertezas. Considerando-se o que Melo (1996:68) levanta para tais situações, recai-se na busca de regras para a organização posicionar-se no momento: "No contexto de informação incompleta e de incerteza, os indivíduos têm altos custos para obter informação relevante sobre 'o que' ele ou 'com quem' ele está transacionando. (...) Na ausência de incerteza e oportunismo, as instituições poderiam ser substituídas por promessas. Sob incerteza e oportunismo, as promessas dão lugar a contratos cuja validade e cumprimento (*enforcement*) são assegurados por regras".

As regras existentes são as da reforma do Estado e dos seus aparelhos. Há, no Brasil, um movimento reformista contínuo para satisfazer as exigências políticas e do desenvolvimento econômico e social: a cada mudança significativa no Estado ressurge forte a questão da modernização administrativa, devido à necessidade de adaptação da organização pública ao sistema político.

O delegado Hélio Luz informou que a reforma administrativa seria o primeiro passo para deter o processo de falência da polícia de investigação criminal (Bottari, 1997). A meta da reforma era melhorar o atendimento ao cidadão, e o objetivo era melhorar a qualidade do inquérito, através da melhoria da prova do inquérito.

Considera o delegado Hélio Luz que a baixa qualidade do inquérito é devida à má qualidade da informação, isto é, às informações que ficam *latentes* e não são divulgadas, a fim de serem usadas na corrupção. O objetivo da reforma da polícia de investigação criminal seria para a obtenção da *informação de qualidade* em todos os inquéritos policiais, isto é, a informação que se transformará em prova e permitirá um relato do fato acontecido de modo a oferecer a denúncia e a facilitar a condenação se houver delito.

Não eram objeto da reforma do Estado, até 1996: as Forças Armadas (segurança externa) e as polícias (ordem interna). Mas, no encontro O Rio em Paz, em 18 de abril de 1997, realizado para reunir sugestões objetivas de aproximação entre as polícias, a Justiça e a sociedade civil, tendo como premissa expressa a "valorização dos direitos humanos" e as ações de segurança pública, visando ao controle dos conflitos e não à sua "extirpação", o então titular da Secretaria de Direitos Humanos, José Gregori, admitiu descontitucionalizar as polícias e prometeu estudar a criação de polícias municipais, que seriam incumbidas do policiamento de contravenções.

12. Conclusões

As soluções propostas são possíveis, práticas, reais e rápidas — se houver vontade do governo —, pois trata-se da ordem de 160 delegacias da Pcerj e 10 mil funcionários.

Note-se que as agências do Banco do Estado do Rio de Janeiro, Banerj (oferecido recentemente ao mercado pelo governo estadual, com significativas perdas a fundo perdido), eram mais numerosas que as delegacias, tendo mais equipamentos e de valor maior que o requerido para a Pcerj, além de contarem com mais funcionários e estes terem treinamento sempre atualizado. Logo, a questão não é de ordem financeira. E também não é de ordem técnica. É possível conseguir delegacias bem equipadas e treinadas. Isso pode, inclusive, ser financiado com leilão de bens tomados pelo estado à macrocri-

minalidade. Algumas soluções são propostas a seguir para a melhoria no atendimento aos cidadãos em uma delegacia.

- A custódia de presos deve passar para o Judiciário.
- Deve-se estabelecer um acordo entre a Pcerj, o Judiciário e o Ministério Público (MP), visando à hierarquização dos delitos a serem investigados, não se atendo exclusivamente na hierarquização imposta pelo Código Penal. Com isso, evitaria o atual acúmulo de casos arquivados pelo MP e pelo Judiciário. Essa hierarquização propiciaria a atuação eficiente dessas organizações, e reprimiria a prática de certos tipos de crimes, evitando-se que os efeitos dessa criminalidade penalizem excessivamente alguns setores da sociedade.
- Não se deve usar como indicador significativo da eficácia da Pcerj o número de crimes cometidos em uma região ou o número de casos solucionados. Recomenda-se que se adote um indicador de eficácia que contemple os inúmeros atendimentos sociais, na orientação da população em conflitos, questões de direitos constitucionais e outros assuntos, e que se empregue o número de casos significativos solucionados, tais como os relativos à vida e à garantia dos direitos da infância.
- Deve haver coordenação de ações dos diversos aparelhos do Estado e setores representativos da sociedade, para empreender uma estratégia política de governo para resolver o conflito e a criminalidade. O confronto não pode ser o único modo de solução de conflitos, pois, modernamente, para cada conflito, as teorias da guerra recomendam como estratégia política encontrar outra solução mais adequada, usando a política como técnica da paz e ordem interna, sendo os combates urbanos e as ações ostensivas, observados pela população e mídia, um retrocesso dos conhecimentos de guerra a eras anteriores à clássica, não sendo a truculência policial urbana uma moderna resposta científica militar à violência.
- Deve-se prestar serviços como assistência social, defensoria pública, atendimento psicológico e serviços de intérpretes, entre outros, unificando-se os serviços oferecidos à população pela Pcerj e Pmerj. Recomenda-se que a Pcerj passe a fazer o atendimento assistencial de aconselhamento e triagem de problemas em conjunto com outros órgãos públicos e organizações especializados em tais atendimentos, que passariam a atuar na própria delegacia.
- A cada comunicação de um crime a uma delegacia, esta deve comunicar o fato ao aparelho do Estado e instâncias da sociedade que lidam com as causas, para tomar providências; assim, a polícia evitaria ser responsabilizada pelo aumento ou diminuição da criminalidade.

- O governo federal e os estaduais devem promover a unificação dos serviços policiais, no atendimento de ocorrências policiais, com acompanhamento até o término dos processos judiciais, mantendo, a curto e médio prazos, a existência das diferentes organizações policiais, porque isso permite a pluralidade de visões e de críticas aos erros, evitando que funcione apenas uma corporação policial unificada que se desvie de sua função, transformando-se em polícia de governo, a exemplo do que aconteceu com as polícias do Estado Novo e da Revolução, que atuaram como corporações unificadas.

- As diferentes organizações policiais devem ter cargos que sejam hierarquicamente equivalentes, de forma a permitir que, nas operações conjuntas com componentes de diversas corporações, o profissional de maior posição hierárquica presente assuma legalmente a liderança do comando, para que, nas situações de conflito público, esse profissional tome providências e decisões, sendo acatado sem contestação corporativista, possibilitando, inclusive, que as ordens de prisão contra um funcionário de uma organização policial sejam feitas por funcionário de outra.

- Os policiais devem ser conscientizados de que o risco do erro faz parte do exercício profissional, a exemplo do que sucede aos cirurgiões e aos enfermeiros que tratam de doenças contagiosas mortais e a pilotos de prova e mergulhadores, que não são poupados pela natureza nem pela sociedade quando erram. Da mesma forma, os policiais não devem adotar medidas corporativas a favor de colegas quando estes incorrem em erros e devem ser punidos. Não é a impossibilidade do controle total de uma situação pelo lado racional que leva aos erros e conflitos profissionais. Há inúmeras razões que devem ser investigadas com rigor, tendo-se em mente que os impasses morais e os conflitos de dever são resultado da complexa realidade da vida, e que as conseqüências dos erros não cessam por força de uma ordem ou de um desejo.

- Os policiais devem ser preparados para ouvir com serenidade as críticas da população. A limitação da missão da Pcerj a garantir apenas os direitos humanos constitucionais gera polêmica, uma vez que o conceito de direitos humanos não é traduzível em uma única concepção universal.

- A Pcerj deve ser totalmente desmilitarizada, buscando modelos para sua estruturação em outras áreas da atuação humana. Sugere-se a promoção de um concurso público com a finalidade de premiar as melhores idéias a respeito.

- As delegacias devem ser administradas com projetos formais de reestruturação que possibilitem as mudanças organizacionais pretendidas, tais como: promoção de cursos de atualização gerencial para os delegados, voltados para a gestão pública com disciplinas instrumentais para a ges-

tão contábil-financeira, a administração de pessoal, a administração de materiais, o planejamento, a utilização da tecnologia da informação e outras, e com disciplinas de atendimento ao cliente, negociação, liderança, desenvolvimento gerencial e políticas públicas, entre outras; alinhamento da gestão com os princípios de rede interorganizacional, utilizando todos os recursos gerenciais já desenvolvidos para esse tipo de organização; organização do trabalho em equipe, usando os recursos de dinâmica de grupo; descentralização da atuação decisória do delegado titular para os delegados adjuntos, apoiada pela utilização de sistemas informatizados adequados de apoio à decisão; centralização das ações nas questões estratégicas para o público e no atendimento de massa.

- O texto do Decreto nº 22.932, de 9 de janeiro de1997, deve ser revisto a partir de um projeto que contemple não só os cargos comissionados, mas também todos os funcionários, estabelecendo-se um plano de carreira com salários justos e possibilidade de ascensão do cargo hierarquicamente menor à chefia de polícia, como ocorre em outras organizações não-militares.

- Deve haver rodízio de cargos e funções para todos os policiais, inclusive para o chefe de polícia, realizado a cada dois anos de maneira planejada, para evitar que a exposição contínua dos policiais a situações de risco de erro e de cooptação pela corrupção aumente a probabilidade de sua ocorrência, tornando a exclusão do profissional uma questão de tempo. O rodízio deve ser planejado para que não prejudique especificamente alguns funcionários, terminando-se com a situação da remoção de funcionários por perseguição política, só devendo ser transferido um funcionário depois de dois anos na função e delegacia, e somente para local correspondente ao rodízio e/ou sorteio público. Ou, em casos excepcionais, a pedido do próprio funcionário. O rodízio deve prever mecanismos que evitem prejuízo aos estudos dos filhos e ao trabalho do cônjuge.

- Os horários de trabalho nas delegacias devem ser revistos. Herdados da estruturação militar, os turnos são de 24 horas, impondo condições de trabalho desumanas: sono, cansaço físico e não-atendimento das necessidades sociais e familiares impostas pela semana comercial adotada pela sociedade brasileira. Esse horário é comum nos setores de saúde e militar, como forma de garantir a presença do profissional no local de trabalho, devido à desorganização das formas anacrônicas de administrar o RH nesses setores.

- Deve ser criado um serviço de denúncias anônimas por telefone, próprio da Pcerj, universal e igualitário, com a divulgação de que se trata de órgão público obrigado a investigar qualquer denúncia sobre delitos e a tomar providências. Todos os telefonemas devem ser registrados, de forma

a evitar a triagem de alguns poucos, a identificação do denunciante e a manipulação por grupos de interesse.

- Deve-se combater as subculturas do corporativismo manifesto na solidariedade de classe quando ações reprovadas pela sociedade são praticadas por um policial. Para isso, devem ser adotadas medidas sinalizadoras e educativas.

- Também deve ser combatida a desconfiança generalizada, pois a atitude de esperar sempre o pior do próximo muitas vezes impede uma correta avaliação do que está ocorrendo. Para esse combate, recomenda-se divulgar técnicas e fornecer cursos que permitam desenvolver a atenção no ambiente, os conhecimentos gerais do que está ocorrendo no mundo e o ouvir as pessoas.

- As atitudes autoritárias também devem ser combatidas, divulgando-se qual é o comportamento esperado e aceito de um policial nas situações de uso da coerção legal.

- O uso da astúcia e da dissimulação deve ser desestimulado, buscando-se dinâmicas de grupo que permitam aos policiais estabelecer um ambiente de trabalho solidário e confiante.

- Recomenda-se a criação de um *house organ* informal, com o objetivo de ser um veículo de divulgação interna tão ou mais efetivo que um sisudo manual de uma organização apresentando estruturas, regras, políticas, objetivos, missões, descrições de cargos e procedimentos operacionais padronizados.

- Deve-se buscar pistas para confirmação da versão do acontecido, e não a confissão em um interrogatório, já que, dependendo da forma como as falas são captadas e os procedimentos policiais são realizados, reconstrói-se não o fato, mas uma versão dele, e a busca de confissão é um resíduo das práticas judiciárias medievais.

- Em um interrogatório, deve-se evitar considerações que possam induzir o policial a erros, assim como evitar a falta de domínio das emoções, levando à impaciência, à irritação e à grosseria. Por serem diferentes as formas de pensar dos indivíduos, não segue o interrogado o raciocínio do policial, devendo este ficar muito atento à realidade.

- Deve-se investigar o método usado pelo interrogador quando ocorrer confissão de culpa falsa, para verificação se a metodologia de perguntas sucessivas no interrogatório não levou a uma sugestão de acontecimento. Nesse caso, o poder público não deve gerar acusação de falsa confissão.

- Os policiais devem ser orientados de que, em todos os processos discursivos de uma delegacia, tais como nas atividades de ouvir as testemunhas,

vítimas e outros implicados, é preciso ter claro que uma fala está ligada a um "efeito de sentidos", isto é, nem sempre se diz o que se deseja, e nem sempre se escuta sem deformações o que foi falado, devendo-se guardar as devidas precauções quanto aos dados comunicados.

- Os delegados devem ser lembrados de que, ao reconstruir para o Judiciário um fato passado, tenham atenção com as palavras usadas ao relatá-lo, pois o fato realmente só pode ser perceptível aos sentidos no momento de seu acontecimento. Seu relato tem atributos dependentes do sistema a partir do qual é considerado e, mesmo tomando-se todos esses cuidados, nem sempre se consegue transmitir o que se imaginou ter acontecido.

- O concurso público de admissão à carreira deve privilegiar como critério de seleção as características funcionais pretendidas, particularmente quanto aos direitos humanos e ideais democráticos. Isso evita que essas características funcionais sejam enfocadas como ideologia de uma administração ou como uma situação altruística transitória. Os direitos humanos e os ideais democráticos devem ser considerados valores básicos do ser humano na atualidade, colocados aos pretendentes aos cargos públicos como uma exigência do estado, um requisito mínimo, indispensável e seletivo, e esses candidatos devem tê-los incorporado ao longo de sua formação escolar. O curto período dos cursos de capacitação da Acadepol, somente permite a especialização em alguns conhecimentos sobre investigação para os detetives e em funções gerenciais para os delegados.

- É necessário reforçar, nos cursos internos de capacitação, a gestão de delegacias como organizações, com ensinamentos sobre a organização governamental e da Pcerj, a gestão dos produtos relativos à missão das delegacias e a gestão dos meios, tais como recursos financeiros, recursos humanos, informação e liderança.

- As delegacias devem responsabilizar e indiciar os administradores de órgãos públicos em todas as questões em que esses órgãos contrariem o respeito aos direitos humanos, e quando se omitem nas questões desse âmbito, deixando de cumprir as atribuições que lhe são inerentes. Exigindo dos governantes o cumprimento de suas obrigações, a polícia passaria a ser polícia do Estado e do povo, e não apenas polícia das elites. Por exemplo, há órgãos públicos encarregados de mendigos doentes, crianças sem escola ou abandonadas e velhos desamparados. Seus administradores deveriam ser convocados a depor em delegacia a cada caso observado.

- Os órgãos técnicos da Pcerj devem ser aparelhados, com emprego intensivo de tecnologia da informação, por esta se mostrar estratégica para a obtenção de mudanças organizacionais que levarão à solução de problemas que se agravaram pela impossibilidade de a atual forma de gestão da organização resolvê-los com a estrutura e os procedimentos de trabalho exis-

tentes. Estes não podem ser alterados pela administração da polícia, por serem determinados por leis específicas, e por isso as mudanças por reengenharia e outras tecnologias de gestão não podem ser aplicadas rapidamente, por requererem prévia aprovação do Poder Legislativo.

- Deve-se adotar um sistema de informações *cujo acesso seja hierarquizado e controlado*, e que possa substituir o ser humano em algumas etapas do processo, para solucionar o problema do pequeno número de funcionários em relação à população atendida, controlar a qualidade e a eficácia dos trabalhos, combater a ineficiência e a corrupção e, conseqüentemente, os casos de violência policial.

- Não se deve apostar em sistema de informação especialista para investigações, enquanto as decisões policiais requererem muito conhecimento intuitivo, por se apoiarem quase que exclusivamente em discursos.

- Deve-se buscar construir ambientes de *hardware* e de *software* abertos, isto é, que podem ser oferecidos por diversos fornecedores, pois converter um sistema proprietário, isto é, com características de um fabricante, requer não somente aprendizado custoso de uma nova interface de trabalho, mas toda uma reorganização do trabalho.

- São necessárias mudanças no *layout* das delegacias, colocando-se as atividades de trabalho mais à vista, com paredes de vidro à prova de bala, propiciando conforto para os funcionários e para os cidadãos em atendimento. Deve haver banheiros para funcionários e para o público, fraldário, placas identificadoras, cadeiras, ar-condicionado, cafezinho, geladeira, bebedouro com água potável e gelada, e instalação de máquinas de refrigerantes e guloseimas para crianças que acompanham as pessoas na delegacia, entre outras facilidades.

- Deve-se distribuir, aos usuários da delegacia, cartilhas sobre o que e como fazer nas situações de atendimento mais comuns.

- O atendimento deve ser personalizado, com manual de procedimentos obrigando o policial a identificar e consignar *todos* os atendimentos que ocorrerem, criando núcleo de funcionários recepcionistas, além dos plantonistas, selecionados entre os que têm instrução de terceiro grau, reciclados juntamente com toda a equipe de plantão por meio de aulas de relações públicas, gerência de crise e encontros periódicos para avaliação do serviço.

- Deve-se estabelecer mudanças no sistema de escala de plantão, com diminuição da carga horária e alterações dos horários, sem prejuízo da produção da delegacia pelo aumento do número de servidores no plantão, evitando-se que o mesmo funcionário seja obrigado a trabalhar 24 horas ininterruptas.

- É interessante serem adotadas para a Pcerj outras metáforas diferentes daquela da guerra, encontrada com muita freqüência na organização e nas referências a ela, para evitar o perigo de a metáfora passar a ser aplicada e influenciar a realidade do mundo, com as imagens servindo como orientações normativas, reforçando conflitos. Para isso, recomenda-se a promoção de palestras aos policiais sobre essa visão do mundo adquirida nas escolas de direito, e que induz a pensar em justiça e tratamento diferente para pessoas diferentes, reproduzidas no dia-a-dia nas delegacias. Palestras e estudos sobre metáforas, paradigmas e cultura organizacional podem colaborar na mudança da cultura organizacional.

- Nas situações de enfrentamento real, assemelhadas a confrontos em uma guerra, será útil adotar, não a metáfora da guerra e a teoria de jogos, como hoje ocorre nas delegacias, mas as teorias concretas da guerra, evitando-se, dessa forma, a orientação por uma metáfora, o que poderia ocasionar decisões inconscientes e riscos. Assim, decisões seriam tomadas com embasamento teórico racional sobre o problema.

Referências bibliográficas

Aguiar, Joaquim. *A política de defesa nacional como política pública interdepartamental*. Lisboa, Instituto Nacional de Administração/Instituto de Defesa Nacional, 1989.

Alves, Jorge C. & Silva, Ademir R. *Técnicas de investigação policial*. Rio de Janeiro, Liney, 1988.

Barbosa, Baltazar G. Poder de polícia e direito. In: Mars, David (org.). *Textos selecionados de administração pública*. Rio de Janeiro, FGV, 1965. v. 13: Poder e responsabilidade em administração pública, p. 14-9.

Benevides, Maria Victoria. *Violência, povo e polícia: violência urbana no noticiário de imprensa*. São Paulo, Brasiliense, 1983.

Berger, Peter L. & Luckmann, Thomas. *A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. Petrópolis, Vozes, 1997.

Bottari, Elenilce. Deficiências da polícia técnica são obstáculo para investigação. *O Globo*. Rio de Janeiro, 27-7-1997. p. 37.

Bretas, Marcos Luiz. O cotidiano das delegacias cariocas na República Velha: 1907-1930. *Lei & Liberdade*. Rio de Janeiro, Iser, 1996. p. 22-4.

———. *Ordem na cidade: o exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro, 1907-1930*. Rio de Janeiro, Rocco, 1997.

Brindeiro, Geraldo. Estado de direito e direitos humanos. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 22-4-1997. p. 9.

Brown, J. A. C. *Técnicas de persuasão: da propaganda à lavagem cerebral*. Rio de Janeiro, Zahar, 1976.

Burity, Joanildo A. A redenção total: a construção protestante da realidade brasileira. In: Halliday, Tereza Lúcia (org.). *Atos retóricos: mensagens, estratégicas de políticos e igrejas*. São Paulo, Summus, 1988. p. 27-59.

Burrel, Gibson. *Sociological paradigms and organisational analysis*. Heinemann Educational Books, 1982.

Caliciotti, Antonio. *Revolução, violência, ética*. São Paulo, Loyola, 1983.

Cathala, Fernand. *Polícia: mito e realidade*. São Paulo, Mestre Jou, 1975.

Clausewitz, Carl Von. *Da guerra*. São Paulo, Martins Fontes/UnB, 1979.

Cobra, Coriolano N. *Manual de investigação policial*. São Paulo, Saraiva, 1987.

Cravo, Roldenyr Alves. *Formação histórica do Brasil*. Rio de Janeiro, s.d. (Cópia xerográfica de seqüência de eventos e datas da história do Brasil, aparentemente elaborada pelo delegado citado como autor, adotado pelos alunos do curso de formação de delegado de 1993, sem autoria e data definidas.)

Cretella Junior, José. Polícia militar e poder de polícia no direito brasileiro. In: *Direito administrativo da ordem pública*. Rio de Janeiro, Forense, 1988. p. 183.

Diniz, Cládice N. Gestão da informação e sistema de informações policiais em uma delegacia da polícia civil do estado do Rio de Janeiro — uma abordagem organizacional. Rio de Janeiro, 1998. (Dissertação de Mestrado, aprovada na EBAP/FGV em 6-1-1998.)

Dourado, Leonardo. Entre filmadoras e telefones. *O Globo*. Rio de Janeiro, 12-5-1997. p. 7.

Fausto, Boris. *Crime e cotidiano: a criminalidade em S. Paulo (1880-1924)*. São Paulo, Brasiliense, 1984.

Fernandes, Nelito; Eleutério, Regina; Garcia, Renato & Gianotti, Rolland. R$2 bilhões, o preço do mercado do medo no Rio. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 6-7-1997, primeiro caderno, p. 16.

Ferreira, Nilda Teves. *Cidadania, uma questão para a educação*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1996.

Fleury, Janina. Canais. Rio de Janeiro, FGV/EBAP, 1997. mimeog.

Foucault, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Rio de Janeiro, Vozes, 1996.

Freire, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática pedagógica*. São Paulo, Paz e Terra, 1997.

Garcia, Ismar E. *Inquérito policial*. Goiânia, AB, 1991.

Goffman, Erving. *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo, Perspectiva, 1992.

Johnson, John J. *The military and society in Latin América*. Stanford, Stanford University Press, 1979.

Jornal do Commercio. Governador reinaugura delegacias reformadas. Rio de Janeiro, 5-11-1996. p. A-6.

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

Lau, Fábio & Moreira, Marcelo. Uma guerra sem feridos. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 12-10-1997, p. 40.

Lazzarini, Álvaro. Polícia de manutenção da ordem pública e justiça. In: *Direito administrativo da ordem pública*. Rio de Janeiro, Forense, 1987. p. 1-94.

Maia, Mônica Torres. O homem é um animal cruel. *O Globo*. Rio de Janeiro, 1-3-1997, caderno Prosa & Verso, p. 6.

McNamara, John H. Uncertainties in police work: recruits' backgrounds and training. In: Bordua, David J. (ed.). *The police: six sociological essays*. New York, John Wiley & Sons, 1967. p. 163-252.

Meirelles, Eli Lopes. Polícia de manutenção da ordem pública e suas atribuições. In: *Direito administrativo da ordem pública*. Rio de Janeiro, Forense, 1988. p. 147-57.

Melo, Marcus André. *Governance* e reforma do estado: o paradigma agente x principal. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro, FGV, *120*(1):67-79, jan./abr. 1996.

Merlau-Ponty, Maurice. *Humanismo e terror: ensaio sobre o problema comunista*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1968.

Mintzberg, Henry. *Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações*. São Paulo, Atlas, 1995.

Moreira Neto, Diogo de Figueiredo. Direito administrativo da segurança pública. In: *Direito administrativo da ordem pública*. Rio de Janeiro, Forense, 1988. p. 109-46.

Morgan, Gareth. *Imagens das organizações*. São Paulo, Atlas, 1996.

Mota, Humberto Eustáquio César. Meu bairro, minha delegacia. *Jornal do Commercio*. Rio de Janeiro, 5-11-1997. p. A-17.

Motta, Paulo Roberto. Participação e descentralização administrativa: lições de experiências brasileiras. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, *28*(3):174-94, 1994.

Museu da Polícia Civil. Rio de Janeiro, SSP/Pcerj/Acadepol, s.d.

Naro, Nancy P. & Neder, Gislene. A instituição policial na cidade do Rio de Janeiro e a construção da ordem burguesa no Brasil. In: *A polícia na Corte e no Distrito Federal: 1831-1930*. Rio de Janeiro, PUC-Rio, Div. Intercâmbio e Educação, 1981. p. 228-307.

O Dia. Marcello refaz plano salarial da Polícia Civil. Rio de Janeiro, 5-9-1997, p. 17.

OAB. Ordem dos Advogados do Brasil (org.). *Criminalidade violenta*. Rio de Janeiro, OAB, 1980.

Oliveira, Juarez de (org.). *Código de Processo Penal (Decreto-lei nº 3.689)*. Rio de Janeiro, Saraiva, 1994.

Pezzin, Liliane E. Criminalidade urbana e crise econômica: o caso de São Paulo. São Paulo, IPE/USP, 1986. (Dissertação de Mestrado.)

PNDH — Secretaria Nacional de Direitos Humanos. *PNDH em Movimento*. Brasília, MJ/SNDH, *1*(1), set./out. 1997.

Pimenta, Carlos César. Novos modelos de gestão descentralizada e de parcerias para as administrações estaduais. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, *29*(3):171-87, jul./set. 1995.

Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro. Relatório de atividades desempenhadas pela Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro no período de julho de 1995 até a presente data. Rio de Janeiro, ago. 1997. mimeog.

Reiss Jr., Albert J. & Bordua, David J. Enviroment and organization: a perspective on the police. In: Bordua, David J. (ed.). *The police: six sociological essays*. New York, John Wiley & Sons, 1967. p. 25-55.

Schultze, Rainer-Olaf. Federalismo. In: *O federalismo na Alemanha*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 1995. p. 15-32.

Silva, José Luiz Werneck da. A polícia no município da Corte: 1831 a 1866. In: *A polícia na Corte e no Distrito Federal: 1831-1930*. Rio de Janeiro, PUC-Rio, Div. de Intercâmbio e Educação, 1981. p. 1-225.

Silver, Allan. The demand for order in civil society: a review of some themes in the history of urban crime, police, and riot. In: Bordua, David J. (ed.). *The police: six sociological essays*. New York, John Wiley & Sons, 1967. p. 1-24 .

Tácito, Caio. Poder de polícia e polícia no poder. *Direito administrativo da ordem pública*. Rio de Janeiro, Forense, 1988. p. 95-108.

Trigueiro, Oswaldo. *Direito constitucional estadual*. Rio de Janeiro, Forense, 1980. p. 1-40.

Velho, Gilberto & Alvito, Marcos (orgs.). *Cidadania e violência*. Rio de Janeiro, UFRJ/FGV, 1996.

Weber, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: Campos, Edmundo (org.). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro, Zahar, 1976.

Wood, David. *Como as crianças pensam e aprendem*. São Paulo, Martins Fontes, 1996.

Wright, Quincy. *A guerra*. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1988.