



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ**

**NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL  
DO TRÓPICO ÚMIDO**

**JOÃO FRANCISCO GARCIA REIS**

**PLANEJAMENTO E CONTROLE NA POLÍCIA MILITAR DO PARÁ: Prática da  
racionalidade hierárquica**

**BELÉM**

**NOVEMBRO DE 2018**

**JOÃO FRANCISCO GARCIA REIS**

**PLANEJAMENTO E CONTROLE NA POLÍCIA MILITAR DO PARÁ: Prática da racionalidade hierárquica**

Tese apresentada como requisito final para a obtenção do título de doutor em Desenvolvimento Socioambiental à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU) do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA).

Orientador: Prof. Dr. Josep Pont Vidal

**BELÉM**

**NOVEMBRO DE 2018**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD Sistema de Bibliotecas da  
Universidade Federal do Pará

Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo autor

---

R375p Reis, João Francisco Garcia.

PLANEJAMENTO E CONTROLE NA POLÍCIA MILITAR DO PARÁ: Prática da racionalidade hierárquica / João Francisco Garcia Reis. — 2018. 174 f.

Orientador(a): Prof. Dr. Josep Pont Vidal

Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

1. Centralizada. 2. Informais. 3. Política. I. Título.

CDD 351.8115

---

JOÃO FRANCISCO GARCIA REIS

**PLANEJAMENTO E CONTROLE NA POLÍCIA MILITAR DO PARÁ: Prática da racionalidade hierárquica**

**DATA DA APRESENTAÇÃO:** 21 de novembro de 2018

Tese de doutorado apresentada para obtenção do grau de doutor em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Dr. Josep Pont Vidal  
Orientador - NAEA/UFPA

---

Prof. Dr. Alisson Gomes Monteiro  
Examinador externo - IESP/SEGUP

---

Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento  
Examinador interno - NAEA/UFPA

---

Prof. Dr. Jaime Luiz Cunha de Souza  
Examinador externo - IFCH/UFPA

---

Profa. Dra. Mirleide Chaar Bahia  
Examinadora interna - NAEA/UFPA

**BELÉM**  
**NOVEMBRO DE 2018**

A Deus, poder, amor e misericórdia, infinitos;

A minha mãe, exemplo de superação;

A minha mulher, exemplo de amor;

Aos meus filhos, exemplos de união;

Ao meu neto, exemplo de evolução e;

Aos amigos, exemplos de disponibilidade.

Sinto-me verdadeiramente, muito obrigado, a retribuírem-lhes tudo o que ajudaram na conquista.

## AGRADECIMENTOS

À Polícia Militar do Pará, seus oficiais e praças (especialmente aos que participaram diretamente da pesquisa), que diuturnamente dedicam o melhor de suas vidas à sociedade paraense e, mesmo com falhas, são verdadeiros exemplos de altruísmo.

Ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, seus professores, alunos e servidores, que contribuíram na caminhada. Que buscam com seus silenciosos e importantes trabalhos, entender a Amazônia, contribuindo significativamente com a descrição de sua complexidade e melhoria de vida de seus habitantes.

Ao Professor Dr. José Point Vidal, como reconhecimento à sua competente e determinante orientação; sem a sua participação, os resultados teriam sido outros, muito aquém do alcançado.

À banca de qualificação e examinadora composta pelos professores: Dr. Alisson Gomes Monteiro, Dr. Carlos André Corrêa de Mattos, Dr. Durbens Martins Nascimento, Dr. Hisakhana Pahoona Corbin, Dr. Jaime Cunha de Souza e a Dra. Mirleide Chaar Bahia, que realizaram leituras diferentes e diferenciadas, aumentando a percepção sobre o problema estudado, adicionando qualidade ao projeto inicial e à tese final.

Se alguém julga saber alguma coisa, ainda não sabe como deveria saber.  
(BÍBLIA DE JERUSALÉM, Coríntios, I, 8, p. 2002)

Toda obra científica “acabada” não tem outro sentido senão o de fazer surgirem novas “indagações”. Ela pede, portanto, que seja “ultrapassada” e envelheça. Quem pretende servir à ciência deve resignar-se a tal destino. É indubitável que trabalhos científicos, podem conservar importância duradoura, a título de “*fruição*”, em virtude de qualidade estética ou como instrumento pedagógico de iniciação à pesquisa. Repito, entretanto, que na esfera da ciência, não só nosso destino, mas também nosso objetivo é o de nos vermos, um dia, ultrapassados. Não nos é possível concluir um trabalho sem esperar, ao mesmo tempo, que outros avancem ainda mais. E, em princípio, esse progresso se prolongará ao infinito. (WEBER, 1920/2004, P. 29).  
Grifos originais.

O produto da análise de uma pesquisa, por mais brilhante que seja, deve ser sempre encarada de forma provisória e aproximativa. (MINAYO, 2001, p. 79).

## RESUMO

Destaca como ocorrem as relações na e com a Polícia Militar do Pará; tem como objetivo analisar como se realiza e administra o planejamento e o controle institucional; especificamente descreve e analisa as relações entre os níveis estratégico, tático e operacional, identifica os códigos de comunicações e como são filtrados e analisa as estratégias de controle; para atingir os objetivos empregou-se o método heurístico, que foi constituído por duas pesquisas lineares (em oficiais e praças) com margens de erro científicas e entrevistas, para verificar as relações sistêmicas na instituição e em seus entornos, calcado nos pressupostos da Teoria Geral dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann, empregando também, a observação de segunda ordem, empregando as definições teóricas de comunicações, acoplamento estrutural e dupla contingência. Foram testadas e comprovadas as seguintes hipóteses: **Hipótese 01:** A gestão na PMPA é extremamente centralizada, isto é, organizada sob uma lógica burocratizada e regulada por lógicas não exclusivamente técnicas ou operacionais, sendo dominada, por lógicas políticas. **Hipótese 02:** O planejamento não se configura segundo as demandas, necessidades e proposta técnicas e operativas internas da PMPA, correspondendo a interesses partidários externos. A gestão do planejamento não é regulada por aspectos técnicos, predominando os aspectos políticos. Esse tipo de processo, somado a centralização burocrática, a PMPA não atende de forma efetiva as demandas que emergem do meio (entorno) social, não conseguindo controlar o aumento da criminalidade, novas táticas violentas e novos tipos de delitos etc. **Hipótese 03:** No plano organizacional, estratégico, tático e operacional, aparecem também disfunções que se manifestam em duplicidade de funções, e falta denexo operativo entre os níveis estratégico, tático e operacional. Estas falhas são supridas por adaptações relativas às comunicações internas dos códigos internos entre os diferentes níveis direcionais da instituição e, pelas comunicações informais. Os resultados indicam que a instituição tem um planejamento estratégico, mas, este não representa a vontade da coletividade miliciana; o funcionamento interno apresenta deficiências estruturais, financeiras, de pessoal, de processos, de comunicações, que repercutem na prestação de serviços, policiamento ostensivo fardado; o emprego dos recursos é centralizado na capital, são insuficientes, com destaque para os efetivos, treinamento, combustível; os recursos são distribuídos de maneira não sistemática e, os escalões subordinados (Comandos de Policiamento Regionais, Batalhões, Companhias independentes e Pelotões) buscam, através de relações informais, com as prefeituras e empresas privadas, suprir as necessidades, que minimizam as dificuldades. O estudo indica que a Polícia Militar sofre, em todos os níveis uma forte influência política.

## PALAVRAS CHAVE

Centralizada, Política, Informais.

## ABSTRACT

This paper highlights the relations that occur within and at the Military Police of Pará; it aims to assess how planning, management and institutional control is performed; it describes and analyzes the relations between the strategic, tactical and operational levels. It identifies the codes of communication and how they are filtered and also analyzes the strategies of control; to achieve the objectives, it was used the heuristic method formed by two linear researches (both soldiers and officers) with scientific margins of errors and interviews, to verify the systemic relations in the institution and its surroundings, based on suppositions of Niklas Luhmann's General Theory of social system, also using second order observation, employing theoretical definitions of communications, structural coupling and double contingency. The following hypothesis were tested and substantiated: **Hypothesis 01:** Management at the Military Police of the State of Pará - PMPA is extremely centralized, that is, organized under a bureaucratic logic and ruled by logics not exclusively technical or operational, being dominated by political logics. **Hypothesis 02:** Planning is not characterized according to demands, needs and internal technical and operational proposals of PMPA, corresponding to external political interests. Management planning is not ruled by technical aspects, but by predominant political aspects. This type of process, adding to beaurucratic centralization does not permit PMPA to effectively attend the demands that surge in their social environment (surrounding), being unable to control crime, new tactics of violence and new types of crime, etc. **Hypothesis 03:** In the organizational, strategic, tactical and operational plan surge dysfunctions that manifest in duplicity of functions and lack of operational nexus among the operational tactical and strategic levels. Such failures are overcome by adaptations on internal communications of internal codes among the institution different directional levels and, by the informal communications. The results indicate that the institution has a strategic planning, but it does not represent the will of the police community; the internal functioning has structural, financial, personnel processes communication that reflect on the delivery of services, ostensive presence of police in uniform; the use of resources is centralized in the state capital and they are insufficient, especially the troops, training, fuel; the resources are not distributed systematically and, the lower ranks (regional police Regional Police Departments, Battalions, Independent Police Departments, Platoons) seek through informal relations with the Municipalities, private companies to meet the needs that minimize the difficulties. The study shows that the Military Police is subject to a strong political influence at all levels.

**Keywords:** Centralized. Politics, Informal

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tipo	Descrição	Página
Figura 01	Esquema de análise dos processos administrativos na PMPA	24
Figura 02	Delimitação das análises nas áreas do planejamento e do controle na PMPA	25
Figura 03	Modelo circular de investigação	28
Figura 04	Proposta metodológica operacional (projeto de teses) segundo a teoria dos sistemas autorreferenciais - Método de procedimento heurístico	29
Figura 05	Relações sistêmicas no SIEDS	33
Figura 06	Pesquisa de campo com emprego da observação de segunda ordem na PMPA	34
Figura 07	Processo de condução das entrevistas e teste de hipóteses	38
Figura 08	Principais pontos da Teoria Geral dos Sistemas Sociais	46
Figura 09	Representação das cinco estruturas básicas da organização	59
Figura 10	Pressupostos executivos da PMPA	63
Figura 11	Organização da Segurança Pública no Estado brasileiro	64
Figura 12	Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social	91
Figura 13	Comportamento do Índice de Homicídio no Estado do Pará e nos Municípios de Belém, Altamira e Melgaço no período de 2008/2016	98
Figura 14	Comportamento do Índice de Roubo no Estado do Pará e nos Municípios de Belém, Altamira e Melgaço no período de 2008/2016	101
Figura 15	Comportamento do Índice de Furto no Estado do Pará e nos Municípios de Belém, Altamira e Melgaço no período de 2008/2016	102
Figura 16	O que entendem as praças da PMPA sobre as Unidades Policiais Militares (UPM'S), referentes: (a) Problemas de gestão; (b) Deficiências. Pará, 2018	127
Figura 17	Percepção das praças da PMPA sobre as Organizações Policiais Militares em: (a) Poder se reestruturar; (b) Ter capacidade de se reestruturar. Pará, 2018	131
Figura 18	Informações das praças da PMPA sobre: (a) Se se sentem seguros com o serviço prestado pela PMPA; (b) Se foram vítimas de crime ou violência. Pará, 2018	132
Figura 19	Informações das praças da PMPA sobre o sistema que mais atrapalha as ações institucionais. Pará, 2018	133
Figura 20	Crime que mais perturba a sociedade e o que mais mobiliza a PMPA, na opinião das praças da PMPA. Pará. 2018	134
Figura 21	Organização da pesquisa de campo aos oficiais	137
Figura 22	Percepção dos oficiais da PMPA referente: (a) Características dos processos na PMPA, (b) Características da gestão na PMPA	138

Figura 23	Percepção dos oficiais da PMPA referente: (a) Necessidade de mudança na gestão da PMPA, (b) Mudanças necessárias na PMPA	138
Figura 24	Percepção dos oficiais da PMPA referente: (a) Existência de planejamento estratégico na PMPA, (b) Implementação do planejamento estratégico na PMPA	140
Figura 25	Percepção dos oficiais da PMPA referente a existência na PMPA de um sistema de comunicação que facilite a divulgação de atividades a serem desempenhadas	140
Figura 26	Percepção dos oficiais da PMPA referente: (a) Recursos orçamentários destinados à PMPA na Lei Orçamentária Anual (LOA); (b) Recursos financeiros liberados no quadrimestre para a PMPA	141

## LISTA DE TABELAS

Numeração	Descrição	Página
Tabela 01	O que entendem as praças da PMPA sobre o planejamento estratégico institucional. Pará, 2018	106
Tabela 02	O que entendem as praças sobre o Estado Maior Geral (EMG) da PMPA. Pará, 2018	108
Tabela 03	O que entendem as praças sobre o Departamento Geral de Administração (DGA) da PMPA. Pará, 2018	109
Tabela 04	O que entendem as praças sobre o Departamento Geral de Operações (DGO) da PMPA. Pará, 2018	110
Tabela 05	O que entendem as praças sobre o Diretoria de Pessoal (DP) da PMPA. Pará, 2018.	117
Tabela 06	O que entendem as praças sobre o Diretoria de Finanças (DF) da PMPA. 2018	118
Tabela 07	O que entendem as praças sobre o Diretoria de Apoio Logístico (DAL) da PMPA. Pará. 2018	121
Tabela 08	O que entendem as praças sobre os Comandos de Policiamento Regionais (CPR'S) da PMPA. Pará. 2018	122
Tabela 09	O que entendem as praças sobre os Batalhões da PMPA. Pará. 2018	123
Tabela 10	O que entendem as praças sobre o Serviço Operacional na PMPA. Pará. 2018	125
Tabela 11	O que entendem as praças sobre a PMPA. Pará. 2018	126
Tabela 12	Nível de satisfação das praças da PMPA com: Escala de serviço, segurança jurídica para proteger a atuação operacional, treinamento da tropa, treinamento para o serviço, atualização profissional e carga horária de trabalho. Pará, 2018	129
Tabela 13	Nível de satisfação das praças da PMPA com: Atuação dos Comandos Intermediários, emprego de recursos financeiros na Instituição, controle do pessoal operacional, adaptação às demandas da sociedade e estratégia de atuação. Pará, 2018.	130
Tabela 14	Nível de satisfação das praças da PMPA com: Número de viaturas, efetivo, estrutura do prédio da unidade, participação nas decisões da unidade, promoção a partir do mérito e emprego de recursos financeiros na unidade. Pará, 2018	130

## LISTA DE QUADROS

Numeração	Descrição	Página
Quadro 01	Dados da pesquisa de campo realizada nos oficiais	36
Quadro 02	Dados da pesquisa de campo realizada nas praças	36
Quadro 03	Relação de oficiais e praças entrevistados, no período de agosto a outubro de 2018	37
Quadro 04	Processos de policiamento ostensivo fardado	78
Quadro 05	Índices de criminalidade e suas respectivas equações matemáticas	98
Quadro 06	Circunscrições das RISP e respectivos comandos intermediários da PMPA	112
Quadro 07	Estrutura operacional da PMPA, 2018	113
Quadro 08	Recursos orçamentários anuais referentes ao período de 2012 a 2018.	119
Quadro 09	Falas e como entende-se na tese o código do poder na PMPA	144
Quadro 10	Falas e como entende-se na tese o código da política na PMPA	147
Quadro 11	Falas e como entende-se na tese o código da comunicação e informação na PMPA	149
Quadro 12	Falas e como entende-se na tese o código das decisões na PMPA	151
Quadro 13	Falas e como entende-se na tese o código do entorno na PMPA	152
Quadro 14	Falas e como entende-se na tese as características da PMPA	154

## LISTA DE SIGLAS

(1 – P)	Probabilidade de não ser preso
(P.J)	Valor esperado da punição no caso de ser preso
ABMPA	Corpo de Bombeiros Militar do Pará
ABSP	Anuário Brasileiro de Segurança Pública
AISP	Áreas Integradas de Segurança Pública
ALEPA	Assembleia Legislativa do Estado do Pará
BD	Batalhão Destacamento
BGS	Boletins gerais
C	Custo de execução e planejamento do crime
CAO	Curso de aperfeiçoamento de oficiais, especialização em defesa social e cidadania
CBBMM	Corpos de Bombeiros Militares
CDM	Centro de Defesa do Menor
CEI	Centro Estratégico Integrado
CETTRAN	Conselho Estadual de Trânsito
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CFO	Curso de Formação de Oficiais
CFP	Curso de Formação de Praças
CG	Comandante Geral
CG/CBMPA	Comandante Geral do Corpo de Bombeiros Militar do Pará
CG/PMPA	Comandante Geral da Polícia Militar do Pará
CH EMG	Chefe do Estado Maior Geral
CHO	Curso de Habilitação de Oficiais
Cia RP	Companhia Independente de Rádio Patrulha
CICSP	Comitê Integrado de Corregedores de Segurança Pública
CIGESP	Comitê Integrado dos Gestores de Segurança Pública
CIOP	Centro Integrado de Operações
CME	Comando de Missões Especiais
CMS	Comando Militar de Saúde
Cmt do CPC	Comandante do Comando de Policiamento da Capital
Cmt do CPR	Comandante do Comando de Policiamento Regional
Cmt do CPRM	Comandante do Comando de Policiamento Metropolitano
COMEN	Conselho de Segurança Pública do Meio Norte

CONSEP	Conselho Estadual de Segurança Pública
COPOM	Centro de Operações Policiais Militares
CPA	Comando de Policiamento Ambiental
CPC	Comando de Policiamento da Capital
CPC1	Comando de Policiamento da Capital 1
CPC2	Comando de Policiamento da Capital 2
CPE	Comando de Policiamento Especial
CPI	Comando de Policiamento do Interior
CPR I	Comando de Policiamento Regional I
CPR II	Comando de Policiamento Regional II
CPR III	Comando de Policiamento Regional III
CPR IV	Comando de Policiamento Regional IV
CPR IX	Comando de Policiamento Regional IX
CPR V	Comando de Policiamento Regional V
CPR VI	Comando de Policiamento Regional VI
CPR VII	Comando de Policiamento Regional VII
CPR VIII	Comando de Policiamento Regional VIII
CPR X	Comando de Policiamento Regional X
CPR XI	Comando de Policiamento Regional XI
CPR XII	Comando de Policiamento Regional XII
CPR XIII	Comando de Policiamento Regional XIII
CPR'S	Comandos de Policiamento Regionais
CPRM	Comando de Policiamento da Região Metropolitana
CSP	Curso Superior de Polícia e Bombeiro Militar
DAF	Diretoria Administrativa e Financeira
DAL	Diretoria de Apoio Logístico
DEI	Diretoria de Ensino e Instrução
DETRAN	Departamento de Trânsito do Estado do Pará
DETRAN'S	Departamentos de Trânsito
DG/DETRAN/PA	Diretor Geral do Departamento de Trânsito do Estado do Pará
DG/PCPA	Delegado Geral da Polícia Civil do Pará
DGA	Departamento Geral de Administração
DGO	Departamento Geral de Operações

DP	Diretoria de Pessoal
DPC	Diretoria de Policiamento Comunitário
EMG	Estado Maior Geral
FISP	Fundo de Segurança Pública
GDM'S	Guardas Municipais
GFLU	Grupamento Fluvial de Segurança Pública
GGI/PA	Gabinete de Gestão Integrada de Segurança Pública
GIGN	Gabinete Interinstitucional de Gerenciamento e Negociações
GRAESP	Grupamento Aéreo de Segurança Pública
IC	Índices de Criminalidade
IC de furto	Índice de furto
IC de homicídio	Índice de homicídio
IC de roubo	Índice de roubo
IDESP	Instituto de Desenvolvimento Social e Ambiental do Pará (IDESP)
IESP	Instituto de Ensino de Segurança do Pará
IPC'S	Institutos de Perícias Científicas
CPCRC	Centro de Perícias Científicas Renato Chaves
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
O	Custo de oportunidade
OAB/PA	Ordem dos Advogados do Brasil seção Pará
ODIT	Operações de defesa interna e defesa territorial
OMS	Organização Mundial de Saúde
PPCC	Polícias Civis
PCPA	Polícia Civil do Pará
PEI	Planejamento Estratégico Institucional
PF	Polícia Federal
PPF	Polícia Ferroviária Federal
PM'S	Policiais Militares
PMPA	Polícia Militar do Pará
PPCC	Polícias Civis
PPGDSTU	Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido
PPMM	Polícias Militares

PREC	Programa de Redução da Criminalidade
PRF	Polícia Rodoviária Federal
PROERD	Programa Educacional de Resistência às drogas e à Violência
R	Retorno esperado pela realização de alguma atividade ilegal
R <sup>2</sup>	Coefficiente de determinação
RI	Regiões de Integração
SAGA	Secretaria Adjunta de Gestão Administrativa
SAGO	Secretaria Adjunta de Gestão Operacional
SBDH	Sociedade Brasileira de Direitos Humanos
SEDS	Secretaria Especial de defesa Social
SEGUP	Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SIAC	Secretaria Adjunta de Inteligência e Análise Criminal
SIEDS	Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social
SIGPOL	Sistema Integrado de Gestão Policial da Polícia Militar do Pará
SISP	Sistema Integrado de Segurança Pública
SUSIPE	Superintendência do Sistema Penitenciário
TGSS	Teoria Geral dos Sistemas Sociais
U	Utilidade esperada
UFPA	Universidade Federal do Pará
UHE Belo Monte	Usina hidrelétrica de Belo Monte
UPM'S	Unidades Policiais Militares
VTR'S	Viaturas
W	Perda moral proveniente da execução do crime
ZPOL	Zonas de Policiamento

## SUMÁRIO

	Página
I. INTRODUÇÃO	19
1.1. Objetivos	25
II. METODOLOGIA	26
2.1. Lógica hierárquica e circular	27
2.2. Técnicas	35
2.3. Observador	39
III. REFERENCIAL TEÓRICO	40
3.1. A Teoria dos Sistemas nos conceitos de sistema e função	47
3.2. Comunicação e ação	53
3.3. Dupla contingência	55
3.4. Acoplamento estrutural	57
IV. A ESTRUTURA DAS ORGANIZAÇÕES	58
V. A ESTRUTURA DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRO	63
5.1. Órgãos componentes da Segurança Pública Nacional	63
5.2. Órgãos componentes da Segurança Pública Estaduais e Municipais	68
5.2.1. A Polícia, suas atividades e concepções	68
5.2.2. As Polícias Militares brasileiras e o constructo legal	74
5.2.3. As Guardas Municipais	80
5.2.4. As ações de Polícia Ostensiva	81
5.3. O Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará	83
VI. VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE	92
6.1. A Complexidade do Crime	96
VII. PESQUISA DE CAMPO	105
7.1. Pesquisa de campo junto as praças	106
7.2. Pesquisa de campo junto aos oficiais	136
7.3. Análise das entrevistas realizadas	142
7.3.1. O código do poder	143
7.3.2. O código da política	146
7.3.3. O código da comunicação/informação	148
7.3.4. O código das decisões	150
7.3.5. O código da adequação ao entorno	152
Características institucionais	153
CONCLUSÕES	156
Propostas perspectivas (caminhos possíveis indicados no decorrer da tese)	165
REFERÊNCIAS	167

## I. INTRODUÇÃO

O objetivo da presente tese é analisar como se realiza e administra o planejamento e o controle das atividades na Polícia Militar do Pará e como a estrutura administrativa e o planejamento podem responder de forma legal e efetiva ao constante aumento do crime e da violência. Sua justificativa está atrelada ao fato de que a violência tem permeado as relações sociais com significativa participação de ações criminosas e o Brasil tem se destacado “em pesquisas internacionais por ser a nação que concentra o maior número de homicídios do planeta, colocam-se à frente do *ranking* da barbárie como o país cuja polícia mais mata e mais morre em seu cotidiano de trabalho” (BUENO, 2016, p. 31). As estatísticas demonstram crescentes níveis de violência, expressos em parte, pelo número de crimes e aumento dos índices de criminalidade (IC), que aferem, no seio da população, a ocorrência de crimes para cada grupo de 100.000 habitantes, nos espaços geográficos, nacional, estadual e municipal, no período de um ano.

Reconhece-se como problema, que “a violência, seja ela cometida na e pela sociedade ou aquela cometida pelo próprio Estado, muitas vezes legitimada como resposta ao crime e há uma enorme distância entre discursos e práticas; entre o reconhecimento do problema e sua conversão em medidas concretas para o seu enfrentamento.”(ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016, p. 10). Os dados são preocupantes, os quais em parte são refletidos pelos números, como resume o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (ABSP), haja vista que, em 2017, a cada 9 minutos morre uma pessoa de forma violenta no Brasil. Ocorreram 63.880 mortes violentas intencionais; em 2017, 55.000 homicídios dolosos; 175 mortos de forma violenta por dia; foram roubados ou furtados mais de um milhão de carros em dois anos, 76% dos brasileiros tem medo de morrer assassinado; dos 548.361 presos no Brasil em 2015, 36% ainda não foram julgados, o que demonstra a incapacidade da justiça criminal, tivemos em 2017, 5144 mortos em intervenções policiais, 14 por dia; morreram 367 policiais em serviço, um policial civil ou militar morto por dia.

Este cenário, marcado pelo aumento dos atos de violência, vem sendo agravado por crises, como as que ocorreram em Manaus (Estado do Amazonas), Boa Vista (Estado de Roraima) e Nísia Floresta (Estado do Rio Grande do Norte), em janeiro de 2017, que resultaram em 119 mortos, executados a mando de facções criminosas que controlam o mercado bilionário

do tráfico de drogas. A percepção é de que as facções criminosas<sup>1</sup> detêm poder de vida ou morte, desafiam, desrespeitam e expressam poder de organização “maior” do que o do Estado brasileiro, que não consegue dar respostas, pelo menos satisfatórias, ou seja, “a violência é, na brecha, a linguagem que vai determinando os rumos e sentidos das relações sociais e das políticas públicas no país. Passo contínuo, uma forte disputa pelo o que é contado como homicídio interdita o debate sobre as melhores práticas de prevenção e enfrentamento do problema” (LIMA, 2016, p. 21). O monopólio legítimo da força, que o Estado detém<sup>2</sup>, controla em parte o crime “organizado”, que demonstra força e poder no território nacional, onde os chefes do tráfico, mesmo presos, veem suas ordens serem executadas, numa simbiose de extrema violência e poder de mando, na busca do domínio de rotas de tráfico de drogas no Brasil.

Com problemas análogos, o estado do Pará, localizado na Amazônia brasileira, apresentou, segundo o ABSP/2016, 3.257 pessoas mortas a partir de homicídios dolosos em 2014, crescendo para 3.365 em 2015; quando olhamos os IC de homicídios, verifica-se que o Pará é líder absoluto na Região Amazônica com 41 homicídios para cada 100.000 habitantes, o que também coloca-o em quarto lugar no *ranking* nacional, ou seja, o Estado do Pará se destaca pelos elevados índices de criminalidade, instalados a partir da ocorrência de homicídios e de outros tipos penais, como o roubo, o furto, dentre outros, que repercutem no aumento da sensação de insegurança da população.

No Estado paraense, o Sistema Integrado de Segurança Pública e Defesa Social (SIEDS) é composto por sete instituições – Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social (SEGUP), Polícia Militar do Pará (PMPA), Polícia Civil do Pará (PCPA), Corpo de Bombeiros Militar do Pará (CBMPA), Departamento de Trânsito do Estado do Pará (DETRAN), Superintendência do Sistema Penitenciário (SUSIPE) e Centro de Perícias Científicas Renato Chaves (CPCRC) – cada uma com um papel específico, que “juntas e/ou integradas”, atuam coordenadas pela SEGUP.

---

<sup>1</sup> Grupo de indivíduos que se organizam de forma paramilitar, com hierarquia e disciplina para a prática de um crime, geralmente o tráfico de drogas.

<sup>2</sup> Esta concepção de que o estado detém o monopólio legítimo da força, vem perdendo sua validade com o surgimento de outras estruturas autorizadas pelo próprio Estado, como a Segurança Privada, que hoje, no Brasil possui efetivo bem maior que as forças policiais, e/ou da existência de grupos criminosos que dominam territórios e impõem as suas próprias regras, como os traficantes de drogas, ou grupos que se unem para explorarem outros.

Essa organização é decorrente da construção legal, prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), que em seu artigo 144<sup>3</sup>, institui o Sistema de Segurança Pública, organizando-o nas esferas federal, estadual e municipal, apesar da limitada possibilidade de atuação dos municípios, que contam com as guardas municipais e, basicamente realizam a segurança patrimonial municipal; apesar do avanço da legislação e da criação de Secretarias de Segurança Pública municipais, percebe-se a dependência municipal, das Instituições Federais - Polícia Federal (PF), Polícia Rodoviária Federal (PRF), Polícia Ferroviária Federal (PFF) - e Estaduais – Polícias Militares (PPMM), Polícias Cíveis (PPCC), Departamentos de Trânsito (DETRAN's), Institutos de Perícias Científicas (IPC's), que via-de-regra, atuam na segurança pública, a partir das características e da tipificação penal dos crimes ocorrentes.

Em sua organização o SIEDS tem como uma das orientações estratégicas a integração entre as instituições componentes, tendo como “missão institucional assegurar a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas do patrimônio, por intermédio dos órgãos que a compõem, garantindo integridade física e segurança dos paraenses”<sup>4</sup>, o que não tem sido alcançada em plenitude. Destaca-se que a PMPA é responsável pelo policiamento ostensivo fardado, que busca preservar a ordem pública, realizando ações preventivas, visando evitar o cometimento de crimes e contravenções penais. A partir desta premissa, temos como principal problema a ser estudado, as causas que determinam porque a administração do planejamento e do controle na PMPA, não vem conseguindo aplicar de maneira eficiente e eficaz o policiamento ostensivo fardado no Estado do Pará.

---

<sup>3</sup> **Art. 144.** A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias cíveis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

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

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

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

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

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

<sup>4</sup> Lei 7.584 de 28 de dezembro de 2011, que reorganiza o SIEDS.

Frente a esta situação descrita de forma sucinta aparecem diversas questões relevantes: Qual é o modelo de planejamento da PMPA? Como se aplica na prática? Como a PMPA responde às mudanças do entorno? As decisões são tomadas apenas pela racionalidade hierárquica? Em linhas gerais a gestão administrativa acontece a partir da tomada de decisões, ou seja, as diversas decisões realizam a gestão nas Organizações, que no dizer de Vidal, 2016, é um processo complexo que está relacionado com a estrutura, a lógica, a informação, a interação e a comunicação, que interagem a partir do planejamento e do modelo de gestão empregados (VIDAL, 2016). Em outro trabalho Vidal (2016) enfoca que o sistema é constituído por decisões mutuamente interligadas, é parte de uma ação racional do ator que a deseja por meio de regras específicas; destaca que existem várias percepções teóricas do processo de decisão, onde a proposta sistêmica se baseia em considerar o sistema dinâmico e aberto, mostra a concepção de Bertalanffy (2010) que entende que toda organização atua em função de um ambiente ou entorno determinado, percebendo-a como um sistema orgânico, ao tomar consciência da organização, da orientação e os meios para alcançar os fins predeterminados, comparando com Luhmann, que percebe as decisões como resultado da tematização da contingência, e com isso, muito mais sensíveis que as ações, entendendo que

Com esta proposta, estabelece e delimita uma clara diferenciação epistemológica entre *decisão* e *ação* e, por sua vez, entre *escolha* e *alternativa*. Enquanto as ações têm de ser consideradas como dadas, pelo contrário, as decisões não possuem uma capacidade específica como seria o caso da ação, mas que o elemento decisivo constitui possibilidade de escolha entre diversas possibilidades. Não se esclarece necessariamente a alternativa eleita. (VIDAL, SD, p. 11).

Na condução dos processos, entende Vidal, que as diversas alternativas possíveis de escolha para atuação são contingentes, asseverando que “dada alternativa precisa de uma decisão, mas que deve “ser distinguida” da decisão. Como consequência, as decisões são o “resultado” da tematização da contingência, sendo preciso formular perguntas básicas: por quem são tomadas, e para quem?. (VIDAL,SD, p.11). A decisão na concepção do autor, é entendida como um processo holístico, aberto, onde várias possibilidades podem ocorrer, a partir, dentre outras coisas, da contingência, vinculando a idéia de decisão a três aspectos: “1) o estudo da organização; 2) a teoria da decisão luhmanniana e; 3) a complexidade entendida como uma relação de decisões (VIDAL, SD, p. 11).

A importância do trabalho é a de realizar uma leitura mais próxima da realidade das variáveis que compõem/interferem na PMPA, a partir da seleção do sistema e do meio ambiente, entorno do sistema selecionado (sistema político administrativo, sistema econômico e sistema social), na tentativa de fotografar as relações estabelecidas na PMPA, entre o

subsistema estratégico<sup>5</sup>, subsistema tático<sup>6</sup> e subsistema operacional<sup>7</sup>, ou seja, observar as comunicações oriundas do sistema estratégico e suas repercussões (perturbações) no subsistema tático, como este se readéqua, realiza reorganização e/ou autopoiese e, como as comunicações do sistema tático interferem e/ou perturbam o subsistema operacional; tudo com o fito de entender as interfaces, tentando descrever a realidade calcada na teoria de Niklas Luhmann, que possibilita entender os processos a partir das comunicações estabelecidas pelos sistemas, ocorrentes a partir dos fatos sociais originários do ambiente, que perturbam a PMPA, obrigando-a, ou não, à readequação interna, o que nos conduzirá a um resultado calcado na dinâmica do sistema PMPA (vide figura 01), onde observa-se as análises das comunicações ocorrentes entre os níveis estratégico, tático e operacional, a partir da percepção heurística, buscando descrever o modelo de atuação, as tomadas de decisões, as ações da PMPA e os resultados alcançados, portanto, mais perto da realidade dos processos (decisões, adequações, readequações, etc.) empregados e problemas vivenciados, com o objetivo de entender as interfaces, caracterizar *o que é a PMPA e como se relacionam os níveis estratégico, tático e operacional*, o que pode possibilitar futuras tomadas de decisões em benefício da caminhada institucional.

---

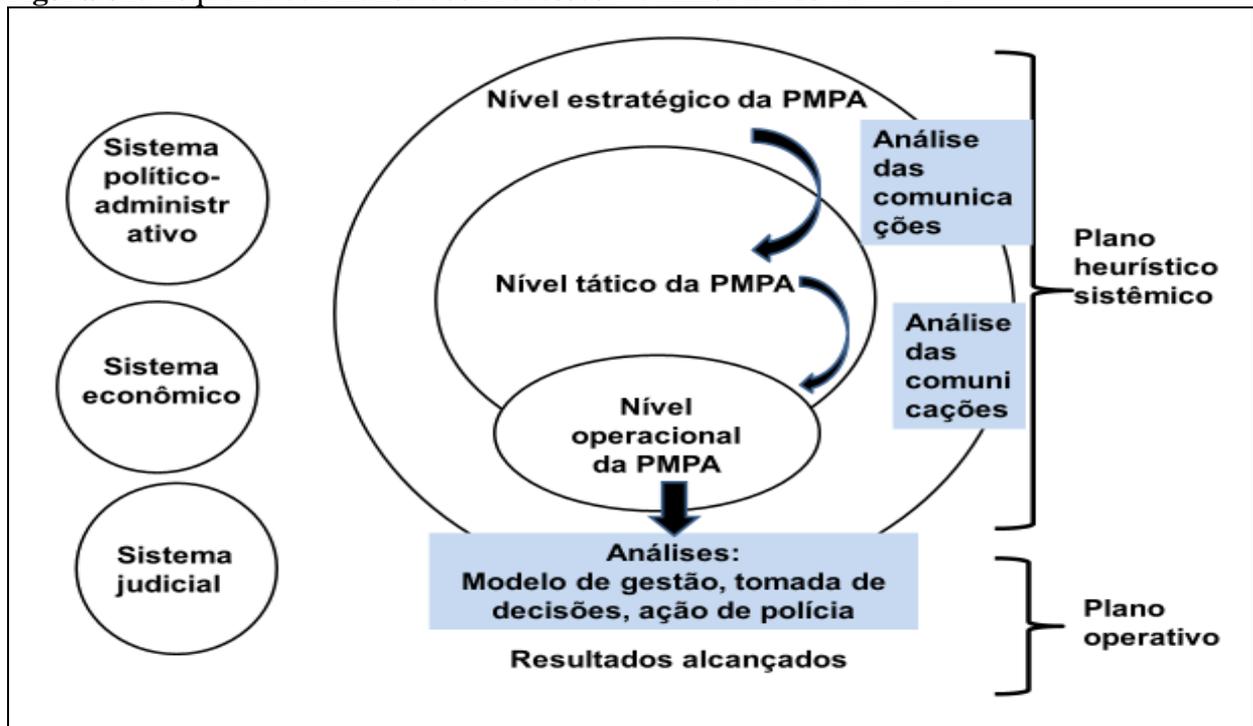
<sup>5</sup> De acordo como § 2º da Lei complementar Nº 053, de 7 de fevereiro de 2006, entende-se que o subsistema estratégico é composto pelo “Comando Geral da Polícia Militar, constituído pelos órgãos de direção geral, que realiza o comando, a gestão, o planejamento estratégico e a correição, visando à organização e o emprego da corporação para o cumprimento de suas missões, acionando, por meio de diretrizes e ordens, os órgãos de direção intermediária ou setorial, de apoio e de execução, supervisionando, coordenando, controlando e fiscalizando a atuação desses órgãos”.

<sup>6</sup> De acordo como § 2º e 4º do artigo 5º, da Lei complementar Nº 053, de 7 de fevereiro de 2006, entende-se que o subsistema tático é composto pelos Órgãos de Direção Intermediária que são os Comandos Operacionais Intermediários e os Órgãos de Direção Setorial que são as Diretorias e o Corpo Militar de Saúde. Os Órgãos de Direção Intermediária ou Setorial se destinam à realização das atividades de gestão setorializada da polícia ostensiva, de pessoal, de logística, de finanças, de ensino e instrução, de polícia comunitária, de direitos humanos e de saúde, supervisionando, coordenando, controlando e fiscalizando, por meio de diretrizes e ordens emanadas dos Órgãos de Direção Geral, a atuação dos Órgãos de Apoio e Execução subordinados.

No § 5º, do artigo 5º, da Lei complementar Nº 053, de 7 de fevereiro de 2006, os Órgãos de Apoio destinam-se ao atendimento das necessidades de pessoal, logística, ensino e instrução e saúde, executando, por meio de diretrizes e ordens, as atividades meio da corporação para cumprimento de suas missões e destinação.

<sup>7</sup> De acordo como § 6º, do artigo 5º, da Lei complementar Nº 053, de 7 de fevereiro de 2006, entende-se que o subsistema operacional é constituído pelos Órgãos de Execução são as Unidades Operacionais de polícia ostensiva, que executam, por meio de diretrizes e ordens, a atividade-fim da corporação para cumprimento de suas missões e destinação.

Entende-se, pois, o subsistema estratégico a reunião de Órgãos responsáveis pela gestão estratégica institucional, que direciona e indica os caminhos a seguir para toda a PMPA; O subsistema tático, é composto pelos Órgãos que regulamentam as decisões tomadas no subsistema estratégico, a partir de diretrizes, normas, determinações, elaboração de procedimentos padrões, para serem executados pelo subsistema operacional; o subsistema operacional, é responsável pela realização do policiamento ostensivo fardado, que o realiza cumprindo as determinações dos subsistemas estratégico e tático.

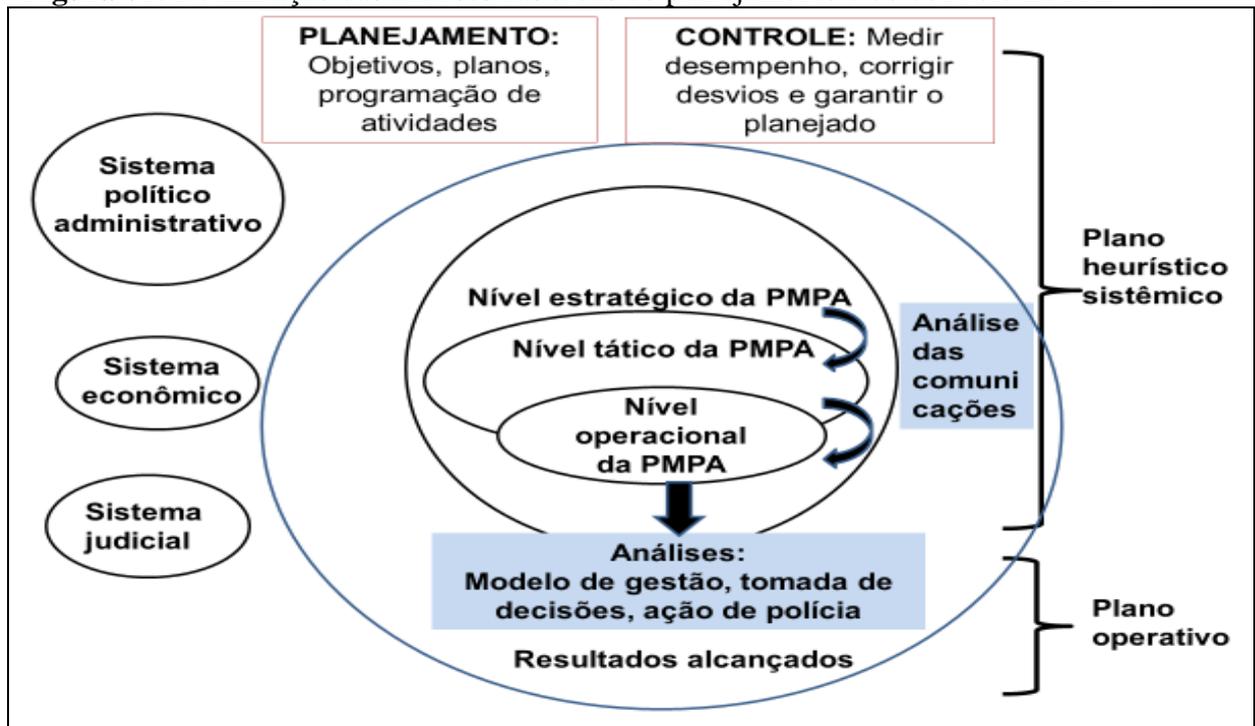
**Figura 01:** Esquema de Análise dos Processos Administrativos na PMPA

Fonte: Adaptado de VIDAL, 2016.

Esta tese tem um duplo desafio, parte do universo do conhecimento interdisciplinar vinculando os pressupostos teóricos procedentes da sociologia interpretativa, da sociologia organizacional (teoria dos sistemas autorreferenciais) e da administração pública. Para isto tomamos da sociologia as premissas provenientes da denominada sociologia interpretativa do sociólogo Michel Wiewiorka e da administração pública e modelo de diagnóstico de processos e da teoria de sistemas autorreferenciais de Niklas Luhmann. Tem foco principal nas fases do processo administrativo denominadas planejamento e controle (destacados na figura 02) em seus aspectos relacionados a: 1) problemas das comunicações internas; 2) gargalos existentes no planejamento e no controle das atividades da PMPA. Com isso nos afastamos do processo de referências conceituais e operacionais chamado de Gestão, já que neste caso a observação está direcionada para a análise de engenharia e processo de avaliação, ou seja, metas para atingir o sistema global, aspecto que vai além dos objetivos desta tese. Para alcançar o objetivo geral explícito anteriormente, buscaremos alcançar os seguintes objetivos específicos:

- 1) Descrever e analisar as relações entre os níveis, estratégico, tático e operacional na PMPA;
- 2) Identificar os códigos de comunicações na PMPA e como são filtrados e
- 3) Analisar na PMPA as estratégias de controle.

**Figura 02:** Delimitação das análises nas áreas do planejamento e do controle na PMPA



Fonte: Adaptado de VIDAL, 2016.

## Objetivos

O objetivo da presente tese é analisar como se realiza e administra o planejamento e o controle das atividades na Polícia Militar do Pará e como a estrutura administrativa e o planejamento podem responder de forma legal e efetiva ao constante aumento do crime e da violência. Tenta responder as seguintes perguntas, fundamentais: como se processa o planejamento, compreendido como o alcançar de objetivos, a elaboração de planos de ação e a programação de atividades, na PMPA? como se realiza o controle, entendendo-o como se avalia o desempenho, corrige-se os desvios e garante-se o planejado, na PMPA? Com base nas propostas apresentadas, e nas perguntas a responder, percebemos as seguintes hipóteses:

**Hipótese 01:** A gestão na PMPA é extremamente centralizada, organizada sob uma lógica burocratizada e regulada por orientações não exclusivamente técnicas ou operacionais, sendo dominada, por lógicas políticas. Na perspectiva da Teoria de Sistemas Autorreferenciais representa intromissão do sistema político e dos correspondentes códigos (influência e controle segundo o partido X/ não influência e controle segundo o partido Y) na lógica interna e na tomada de decisões da PMPA.

**Hipótese 02:** Como consequência da primeira hipótese, o planejamento não se configura segundo as demandas, necessidades e proposta técnicas e operativas internas da

PMPA, correspondendo a interesses partidários externos. A gestão do planejamento não é regulada por aspectos técnicos, predominando os aspectos políticos. Esse tipo de processo, somado a centralização burocrática, resulta em que a PMPA não atende de forma efetiva as demandas que emergem do meio (entorno) social, não conseguindo controlar o aumento da criminalidade, as novas táticas violentas e os novos tipos de delitos.

**Hipótese 03:** No plano organizacional, estratégico, tático e operacional, aparecem também disfunções que se manifestam em duplicidade de funções, e falta de nexos operativos entre os níveis estratégico, tático e operacional. Estas falhas são supridas por adaptações relativas às comunicações internas dos códigos internos entre os diferentes níveis direcionais da instituição e, pelas comunicações informais.

O trabalho norteia-se por algumas questões, tais como: como e em que medida a PMPA tem possibilidade de se auto organizar, a partir das perturbações oriundas do ambiente externo? Quais os “resultados” das relações institucionais na prestação de serviços? Quais os modelos do planejamento que são empregados na PMPA? Os modelos empregados são compatíveis com a missão da PMPA?; As ações são centralizadas, descentralizadas, desconcentradas, em que nível?

O esforço de tese é o de apresentar um modelo explicativo que nos leve a entender os processos administrativos da PMPA, as relações entre os níveis estratégico, tático e operacional, observando-os como subsistemas institucionais, que repercutem no policiamento ostensivo fardado, atividade fim institucional e, identificar as comunicações do entorno institucional, que repercutem e determinam as ações, ou seja, busca entender as relações sistêmicas estabelecidas na caminhada da PMPA, calcadas nas decisões políticas previstas nos orçamentos públicos e suas efetivas realizações, tendo como termômetro os crimes ocorridos, captar e “fotografar” as relações sistêmicas estabelecidas dentro da PMPA com o fim de “controlar” o crime no Estado do Pará.

## II. METODOLOGIA

A pesquisa seguiu o conceito de Minayo (1993, p. 23), que considera a pesquisa como uma atividade de aproximação sucessiva da realidade que nunca se esgota, fazendo uma combinação particular entre teoria e dados. O trabalho busca demonstrar como o ambiente se comunica (com as distorções ocorrentes) com a PMPA e, provoca, ou não, auto-organização, ou seja, como o ambiente (mais complexo) perturba ou não a PMPA. Não menos importante,

procura entender qual a estrutura interna da PMPA, como são (re)adequadas e como a estrutura reage diante das informações (acontecimentos, fatos, notícias, etc.) que toma conhecimento, como administra os meios disponíveis e adequa as estruturas.

Comportamentos desviantes da lei já afetam a PMPA e já a fazem responder, existem estruturas que atendem as demandas da sociedade no tocante aos crimes e contravenções penais, a partir da PCPA (que realiza a investigação dos crimes) e da PMPA (que executa o policiamento ostensivo fardado), buscando fazer a prevenção, evitando a sua ocorrência, mas, ocorrem fatos (normalmente criminosos) que necessitam de readequação, reordenamento e/ou auto reprodução de processos para que a PMPA, principalmente, efetive a prevenção; nesse sentido verifica-se se a PMPA tem essa capacidade de readequação e se a realiza em tempo hábil necessário. Para tal, iniciamos a abordagem com a análise linear que segundo Vidal (2016, p. 2/3) enfoca somente “aspectos concretos do problema ou do fenômeno”, e tem a limitação de perante a complexidade dos problemas, a de explicar apenas um dos aspectos, não compreendendo as configurações sistêmicas.

## 2.1 Lógica heurística e circular

Para dar conta da complexidade, utilizamos a lógica circular que para Morin et al “compreende la realidad como uno sistema complejo constituído por um sistema de elementos que tine múltiples sentidos<sup>8</sup>”, esta teoria tem a possibilidade de explicar a partir de vários fatores a complexa realidade e tem como características “uma epistemologia de la circularidade, cuyo fundamento es el pensamiento complejo<sup>9</sup>” (VIDAL, 2016, p. 3). A lógica circular é composta por “elementos em interacción, en el que el todo es más que la suma de las partes toman sentido em conexión com el resto, em um conjunto de interdependência<sup>10</sup>” (VIDAL, 2016, p. 4). Outro ponto importante a observar, é que a lógica circular, não permite observar a referência/dependência entre causa e efeito, aparecendo como realidade “uma construcción del observador, um processo de cambio que se autoorganiza, y que busca del qué y del para qué. El observador está involucrado en su definición<sup>11</sup>” (VIDAL, 2016., p. 4).

---

<sup>8</sup> Compreende a realidade como um sistema complexo constituído por um sistema de elementos que tem múltiplos sentidos.

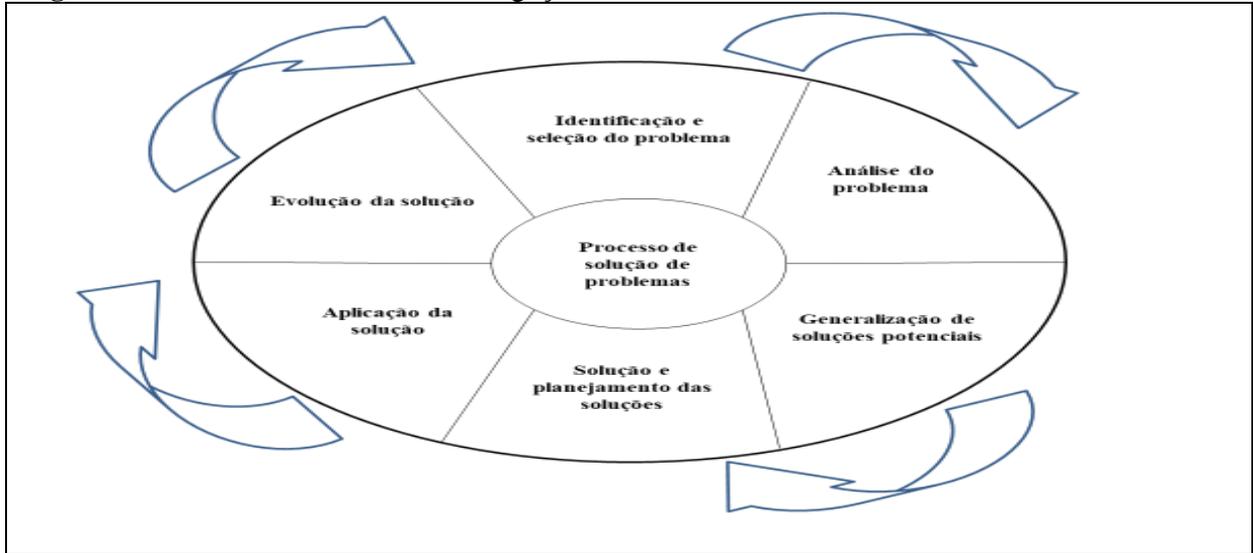
<sup>9</sup> uma epistemologia da circularidade, cujo fundamento é o pensamento complexo.

<sup>10</sup> elementos de interação, em que o todo é mais que a soma das partes, faz sentido em conexão com o resto, em um conjunto de interdependência

<sup>11</sup> uma construção do observador, um processo de mudança que se auto organiza e procurando o que e para o que. O observador está envolvido na definição.

A seguir temos o modelo circular de investigação, que facilita a percepção da complexidade e que orienta a implementação dos seguintes passos: identificar o problema, analisar o problema, buscar soluções para o problema, selecionar e planejar a solução, aplicar a solução e retornar para a identificação de outros problemas, reaplicando a sequência circular, como demonstra a figura 03.

**Figura 03:** Modelo circular de investigação



Fonte: Vidal, 2016. Traduzido e adaptado pelo autor.

É necessário diferenciar o termo complexidade do termo complicação, o primeiro termo refere-se ao múltiplo entrelaçamento contínuo dos variados sistemas, o segundo está mais próximo da constituição de eventos compostos por diversos elementos; dentre outras coisas, caracteriza a complexidade fenômenos complexos, que podem assumir múltiplas formas, a partir de interações contínuas, sendo abertos e possíveis de conexão por todos os sistemas e fenômenos que compõem o mundo, como afirma Vidal (2016, p. 6),

A complexidade não se reduz à noção de complicação (característica de fenômenos compostos por muitos ou vários elementos). Os fenômenos complexos são passíveis de desordem (acaso, aleatoriedade) e ordem (auto-organização, determinismo) em processo de interação contínua, mas que mantêm os dois termos como antagônicos e complementares ao mesmo tempo. A complexidade corresponde à multiplicidade, ao entrelaçamento e à interação contínua da infinidade de sistemas e de fenômenos que compõem o mundo, as sociedades humanas, a pessoa humana e todos os seres vivos. Grifos originais.

Por ser complexa, como o termo define, não é possível obter explicações simplórias, não complexas, com percepções fechadas, limitadas nas observações de variáveis, fechadas, não sendo, pois, epistemologicamente recomendável, utilizar a lógica linear; aparecendo como mais indicada, para a análise de seus fatores intervenientes, a lógica circular, que é mais adequada e compatível com a complexidade dos fenômenos sociais, ou seja,

Não é possível reduzir a complexidade a explicações simplistas, a regras rígidas, a fórmulas simplificadoras ou a esquemas fechados. Ela só pode ser entendida e trabalhada por um sistema de pensamento aberto, abrangente e flexível - o pensamento complexo (VIDAL, 2017).

Na pesquisa, seguimos os passos do método heurístico, resumido na figura 04, que é aplicado em quatro operações (identificar o problema, definir e apresentar o problema, explorar as estratégias viáveis, encontrar as soluções e avaliar os efeitos das atividades) não lineares, que respeitam a dinâmica das relações estabelecidas entre os fatores (atores, instituições). Para alcançar os objetivos da pesquisa, serão realizados, de acordo com Bob Gowin 1977 et al (VIDAL, 2016, p. 7), os passos seguintes, buscando resolver as questões elencadas:

- 1) Qual a pergunta determinante?
- 2) Quais os conceitos chaves?
- 3) Quais os métodos de investigação que se utiliza? e
- 4) Quais as principais informações do conhecimento?

**Figura 04:** Proposta metodológica operacional (projeto de teses) segundo a teoria dos sistemas autorreferenciais - Método de procedimento heurístico



Fonte: Vidal, 2016

Para buscar o entendimento dos processos, “torna-se necessário desenvolver uma epistemologia da complexidade, que se baseia na teoria do caos e na teoria dos sistemas” (VIDAL, 2017 a, p. 50), sem esquecer que existem princípios que adequam a compreensão da complexidade, com destaque para o princípio hologramático, que vê as partes no todo e o todo

nas partes, superando o holismo que busca ver o todo e o reducionismo que percebe apenas as partes.

Buscamos entender as relações estabelecidas entre o meio externo e a PMPA, com base na Teoria Geral dos Sistemas Sociais (TGSS) de Niklas Luhmann, que percebeu que “los sistemas sociales se encuentran inmersos en un cambio constante, por lo que no es posible predecir su futuro. Cada sistema es definido por su relación con el entorno, con lo que no se deriva un equilibrio sino una relación de complejidad”<sup>12</sup>, tendo como base que “El verdadero rendimiento teórico que prepara la aplicación de las operaciones internas y la construcción del problema son el primer paso de la observación autorreferencial”<sup>13</sup> (VIDAL, 2016, p. 10).

Destaca Luhmann, que o ato de observar constitui um tipo de interferência no fenômeno observado, o que leva a propor a observação de segunda ordem, ou seja, a observação de observação, que se define como “tipo de reação e forma que ocorre a observação nos processos comunicativos. A diferença envolve a possibilidade de contingência, o direito de selecionar entre várias possibilidades comunicativas, ou seja, o direito de realizar a indução da própria contingência”, (VIDAL, 2016, p. 12), fazer a própria escolha, provavelmente das comunicações do entorno que perturbam o sistema observado, utilizando a observação de segunda ordem, tendo como ponto inicial as observações dos policiais militares da PMPA.

Temos claro “que não existe um observador científico de posse da verdade absoluta” (VIDAL, 2017, p. 25) e “somente um bárbaro intelectual é capaz de afirmar que a realidade é unicamente o que podemos ver mediante métodos científicos” (BERGER, 1984, p. 40), “tudo o que é dito, é dito por alguém” (MATURANA e VARELA, 1995, p. 69), bem como “a interpretação mental inclui crenças, valores e, em última instância, a consciência pela qual podemos nos enganar, uma vez que filtram a verdade a partir de nossa subjetividade, construindo uma verdade somente para nós mesmos” (VIDAL 2017 a, p. 35), em síntese, “a verdade é relativizada a partir da interpretação subjetiva dos fatos (VIDAL, 2017, p. 37) e segundo a teoria dos sistemas de Luhmann “toda observação é relativa ao ponto de vista do observador” (VIDAL, 2017, p. 57). “Do ponto de vista do mar, quem balança é a praia; do

---

<sup>12</sup> Os sistemas sociais estão imersos em mudanças constantes, portanto, não é possível prever seu futuro. Cada sistema é definido por sua relação com o meio ambiente, que não possui um equilíbrio, mas uma relação de complexidade.

<sup>13</sup> O desempenho teórico real que prepara a aplicação das operações internas e a construção do problema são o primeiro passo da observação autorreferencial.

ponto de vista da mãe, todo filho é bonito; do ponto de vista do ponto, o círculo infinito e, do ponto de vista do cego, sirene é farol. (BAROS FILHO, 2018, p. 46).

Na continuidade de sua análise, citando Luhmann, Vidal esclarece que apesar da sociedade da organização e do estudo sociológico, tratam-se de sistemas de diferentes tipos, ambos têm se separado paulatinamente “A organização é vista, é investigada como um estado de coisas do tipo próprio. O que tenha relevância para a sociedade total está fora do contexto da investigação” (LUHMANN, 1978, p.5). Para Luhmann, se é possível desenvolver uma teoria da realização das preferências escolhidas, “orientada a diferença sistema/ambiente/diferença no sistema”(LUHMANN, 1978, p. 594), seria possível estabelecer uma teoria da decisão racional e, o “planejamento é o principal suporte para a gestão da organização, ao tratar de antecipar às contingências futuras” (VIDAL, SD, p. 22), a partir das estruturas existentes. Entendemos como pouco provável a possibilidade de antecipar a contingência, visto que os fatores que determinam a decisão (a partir da contingência) levam em consideração as comunicações do entorno, que perturbam o sistema, e de acordo com sua constituição, características, estruturas, organização, passam a se readequar para adaptar-se ao desvio, causado pela perturbação.

Uma das características da sociedade, que forma o entorno, é a de se desenvolver em redes, a PMPA tem suas estruturas organizadas linearmente a partir de uma organização hierárquica, escalar, verticalizada e burocrática, que pode dificultar a readequação no tempo necessário, mas, o ambiente hipercomplexo, onde ocorrem fatos que são interpretados como comunicações para a PMPA, a partir dos registros realizados nas delegacias, das solicitações a partir do telefone 190, dentre outros, que geram ações da PMPA, que podem, ou não, a partir de análises realizadas, criar em tempo hábil, uma nova estrutura ou um novo tipo de ação, capaz de responder adequadamente à sociedade.

A PMPA sujeita-se a uma série de regras que a “engessam”, que podem dificultar a auto-organização e a autopoiese<sup>14</sup>. Como exemplo destaca-se que a PMPA é organizada em circunscrições; no caso paraense, é constituído em Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP) e sub divididas em Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP); já os mecanismos que determinam o crime, tem como limite a imaginação dos criminosos e suas possibilidades materiais; a PMPA tem condições limitadas de autonomamente criar novas estratégias, pois

---

<sup>14</sup> No dizer de *Armin Mathis*, *autopoiese* significa que um sistema complexo reproduz os seus elementos e suas estruturas dentro de um processo operacionalmente fechado com ajuda dos seus próprios elementos.

está subordinada à organização geral do Estado, princípios legais, normas de conduta e recursos, que limitam sua adequação.

Para entender os processos e analisar as relações estabelecidas, empregamos o método heurístico e a TGSS de Niklas Luhmann, para tentar entender (fotografar) as relações estabelecidas a partir das comunicações estabelecidas entre o entorno e a PMPA, bem como esclarecer as relações ocorrentes a partir das comunicações entre os níveis estratégico, tático e operacional na PMPA e, com base nos registros criminais das Delegacias de Polícia Civil, aferir com base nos IC dos crimes selecionados o comportamento do crime.

Buscou-se respostas para algumas perguntas que identificassem, a partir das comunicações estabelecidas no âmbito da PMPA, as modificações (adequações) implementadas no seio da PMPA, responsável pelo policiamento ostensivo fardado, com o fito de perceber a condução da administração, além de verificar as possibilidades de (re)adequação da PMPA às notícias crimes, que são acompanhadas pelo programa de redução da criminalidade (PREC), que observa os registros criminosos em todo Estado do Pará. Como amostra social, aprofundaremos três Regiões de Integração (RI)<sup>15</sup>, a RI Guajará (que concentra maior população e a capital do estado, sede de todas as decisões estratégicas da PMPA), RI do Guamá e RI do Rio Caeté, tendo em vista que as três RI, apesar da pequena área territorial, cerca de 2,7% do território paraense, concentra aproximadamente 40% da população paraense, as maiores densidades demográficas e maior número de crimes.

Utilizou-se o esquema de análise, onde estrategicamente, dividiu-se em dois planos a pesquisa (heurístico e analítico); na concepção heurística verificou-se a administração do planejamento e do controle na PMPA, ou seja, como se pretende realizar e como efetivamente foi realizado. No plano analítico, na busca de testar as hipóteses concebidas, analisou-se as tomadas de decisões, as comunicações e o modelo de governança pública na PMPA, tendo como base de observação três Regiões de Integração.

Nas RI foram priorizados os municípios polos, onde observou-se as estruturas da PMPA (efetivos, meios) e os processos de gestão (integração, funcionamento sistêmico, recursos) e a

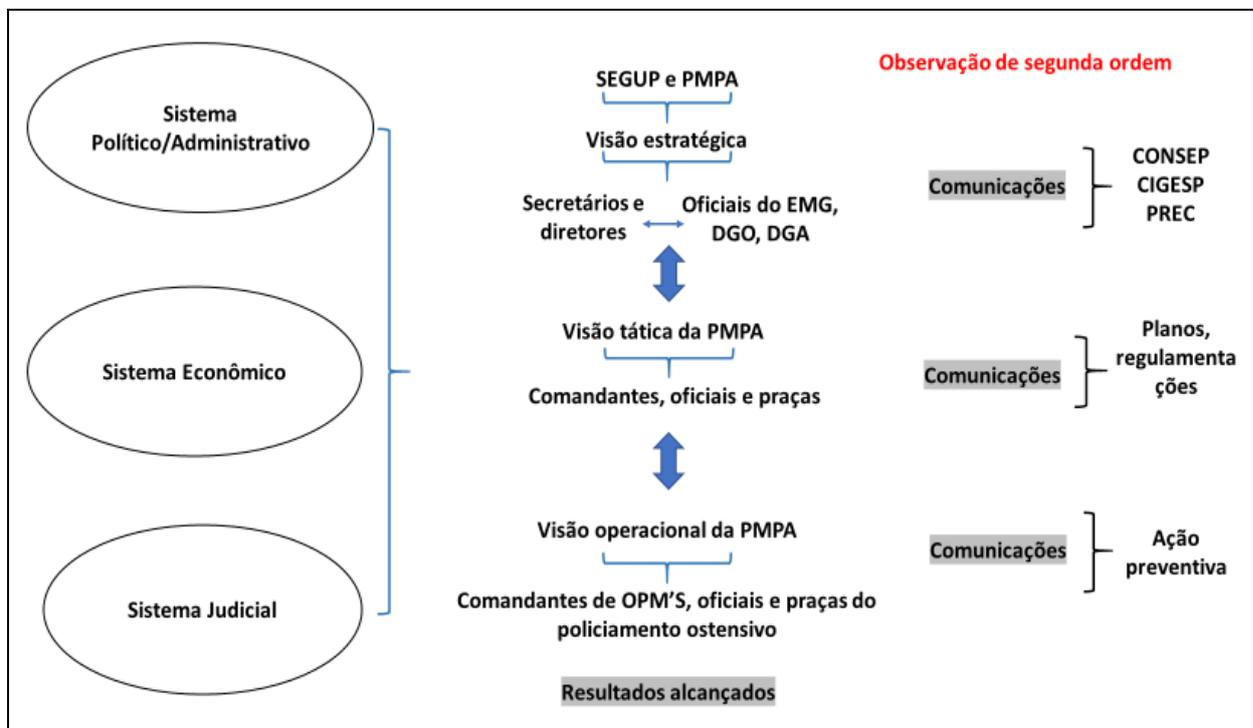
---

<sup>15</sup> As Regiões de Integração (RI) atendem a determinação constante no artigo 204, § 1º da Constituição estadual de 1989, de realizar planejamento do estado de maneira regionalizada. Inicialmente, no Planejamento Plurianual (PPA) 1992/1995, cria-se unidades estratégicas de planejamento estadual (UEP) em número de oito (Belém, Castanhal, Tomé-Açu, Marabá, Conceição do Araguaia, Altamira, Santarém e Cametá); a partir do PPA 2012/2015, o estado passa a utilizar os perfis regionais das doze Regiões de Integração, elaborados pelo Instituto de Desenvolvimento social e Ambiental do Pará (IDESP). No Sistema de Segurança Pública foram criadas as Regiões Integradas de Segurança (RISP), para harmonizar as circunscrições dos Órgãos integrantes do Sistema de Segurança Pública e defesa Social, que foi regulamentada pela resolução nº 185 do CONSEP, de 19 de fevereiro de 2012; sua estruturação não obedece a organização das RI.

observação de segunda ordem, a partir dos membros dos Comandos de Policiamento Regionais (CPR's) e unidades subordinadas na PMPA; destacam-se na prioridade, os municípios de Belém, Castanhal e Capanema, polos das Regiões Metropolitana, Guamá e Rio Caeté, respectivamente.

A partir do entendimento que as comunicações do SIEDS, a partir das decisões do Conselho Estadual de Segurança Pública (CONSEP) e o do Comitê Integrado de Gestores de Segurança Pública (CIGESP), afetam o comportamento da PMPA, figura 05, apesar de não entrar nos detalhes dessas decisões, dado que a tese trata das relações na PMPA, verificou-se como os processos da PMPA acontecem (comunicam, realizam, distorcem) do nível estratégico<sup>16</sup> para o nível intermediário (tático)<sup>17</sup> e diretamente para o operacional; do nível tático para o operacional<sup>18</sup> e as adequações deste último para cumprir as determinações e prestar serviço à sociedade.

**Figura 05:** Relações sistêmicas no SIEDS



Fonte: Adaptado de VIDAL, 2016.

<sup>16</sup> O nível estratégico é representado pelo Comando Geral da PMPA, que é constituído pelos Órgãos de Direção Geral, que realiza o comando, a gestão, o planejamento estratégico e a correção, visando à organização e o emprego da corporação para o cumprimento de suas missões.

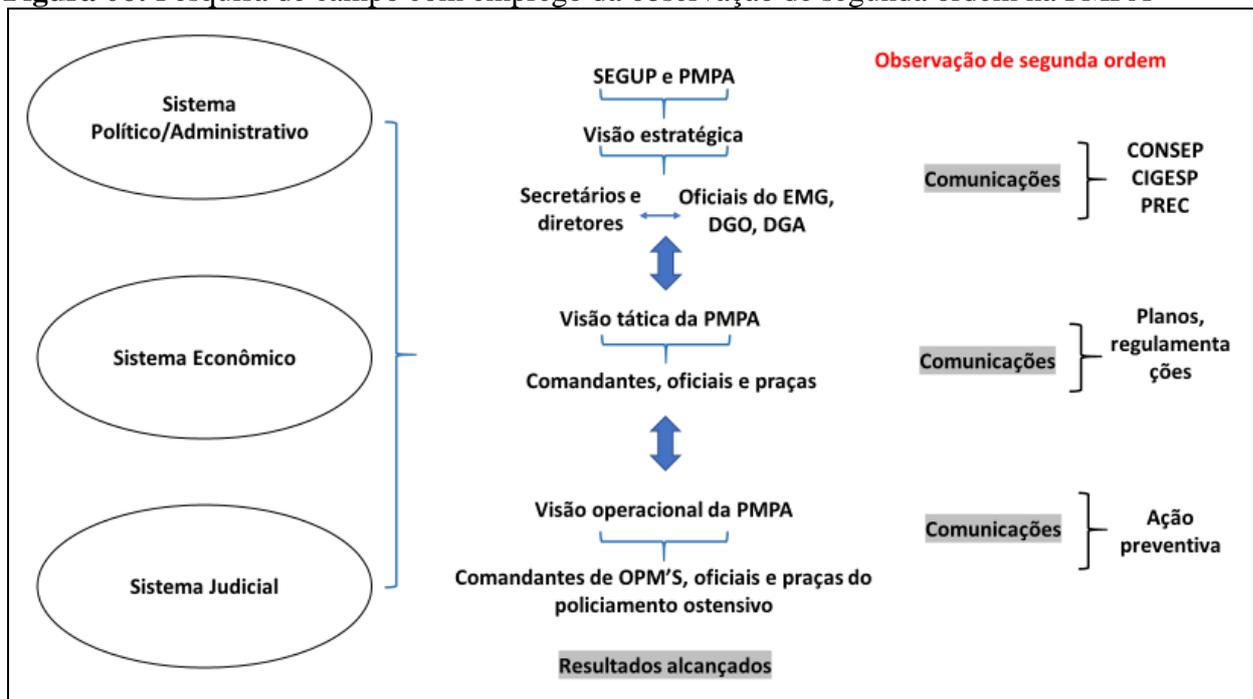
<sup>17</sup> § 3º O nível intermediário é representado pelos Órgãos de Direção Intermediária, Comandos Operacionais Intermediários e os Órgãos de Direção Setorial são as Diretorias e o Corpo Militar de Saúde.

<sup>18</sup> O nível operacional é representado pelos Órgãos de Execução, Unidades Operacionais de Polícia Ostensiva, que executam, por meio de diretrizes e ordens, a atividade-fim da corporação.

Realizou-se pesquisa bibliográfica referente as teorias da violência, teoria dos sistemas, integração, mandato policial, evolução histórica e estrutura do SIEDS, estrutura da PMPA e ocupação espacial, bem como utilizou-se a ferramenta estatística, para analisar os dados registrados no Sistema Integrado de Segurança Pública (SISP), a partir da análise quantitativa e os respectivos índices de Criminalidade (IC) dos crimes de homicídio, roubo e furto, que serviram para perceber, no período considerado, os níveis de criminalidade no Estado do Pará, Belém, Altamira e Melgaço, como amostra e indicação da complexidade que cerca a ocorrência do crime.

Na análise dos registros criminais, utilizou-se a lógica linear, que enfoca aspectos concretos do fenômeno que, explica um determinado problema, no caso a variação dos tipos penais selecionados (homicídio<sup>19</sup>. Roubo<sup>20</sup> e furto<sup>21</sup>) em relação a população das áreas selecionadas, denominados de IC que, informa o número de crimes registrados para cada 100.000 habitantes, no período de um ano, que pode expressar, ao longo do período os respectivos comportamentos.

**Figura 06:** Pesquisa de campo com emprego da observação de segunda ordem na PMPA



Fonte: Adaptado de VIDAL, 2016.

<sup>19</sup> Homicídio (do latim *hominis excidium*) é o ato que consiste em uma pessoa “matar alguém”, crime previsto no artigo 121 do Código Penal Brasileiro (CPB). (BRASIL, 19040, p. 28)

<sup>20</sup> Roubo é crime que consiste em “subtrair coisa móvel pertencente a outrem por meio de violência ou de grave ameaça” que e está previsto no artigo 157 do CPB. (BRASIL, 19040, p. 41)

<sup>21</sup> Furto é uma figura de crime prevista nos artigos 155 do CPB, que consiste na “subtração de coisa alheia móvel para si ou para outrem, com fim de assenhoreamento definitivo”. (BRASIL, 19040, p. 40)

A figura 06 traz uma visão geral dos atores observados/pesquisados, onde verifica-se na área estratégica, a necessidade de entender as intercorrências na PMPA, no nível estratégico, a partir da observação de segunda ordem de Comandantes Gerais da PMPA, dos oficiais do Estado Maior Geral (EMG), do Departamento de Gestão Operacional (DGO) e do Departamento de Gestão Administrativa (DGA). No nível tático, observamos as intercorrências do nível estratégico no tático, a partir das observações de segunda ordem dos diretores, comandantes de unidades, oficiais e praças que desempenham atividades no nível tático institucional e, finalmente no nível operacional, buscou-se identificar a partir da observação de segunda ordem, das intercorrências da sociedade, do nível estratégico e tático da PMPA, na operacionalidade, a partir do entendimento de que, segundo Vidal:

1) las observaciones no son absolutas, sino relativas al punto de vista del observador; 2) el acto de observar influye sobre el objeto observado al punto de anular toda expectativa de predicción del observador; 3) el objeto de estudio: el observador observa su propia observación; 4) los conceptos de autorreferencia y autonomía<sup>22</sup>. (...) a observação de segunda ordem trata de oferecer informações sobre como se constrói a realidade” e “como surge e se mantém” as estruturas sistêmicas. (VIDAL, 2016, P. 13).

## 2.2. Técnicas

Para conhecer as relações Sistêmicas estabelecidas na PMPA, verificamos a condução/execução dos processos administrativos, a partir da observação de segunda ordem com os atores dos níveis estratégico, tático e operacional, suas atuações, entendimentos das relações ocorrentes entre os níveis citados. Este esforço tem como objetivo identificar o funcionamento previsto e/ou planejado, e a percepção de cada grupo de suas funções/atividades e dos demais grupos. Para dar conta da leitura, foram entrevistados, os seguintes atores, na PMPA:

1. Comandante Geral (CG),
2. Chefe do Estado Maior Geral (CH EMG),
3. Chefe do Departamento Geral de Operações (DGO),
4. Chefe do Departamento de Administração (DGA),
5. Comandante do Comando de Policiamento Metropolitano (Cmt do CPRM),
6. Comandante do Comando de Policiamento Regional (Cmt do CPR) de Castanhal,
7. Comandante do CPR de Capanema,

---

<sup>22</sup> 1) as observações não são absolutas, são relativas ao ponto de vista do observador; 2) o ato de observar influi sobre o objeto observado a ponto de anular toda expectativa de predição do observador; 3) o objeto de estudo: o observador observa sua própria observação; 4) os conceitos de autorreferência e de autonomia. (VIDAL, 2016, P. 13).

8. Comandantes de duas unidades da Capital,
9. Comandantes de duas unidades do interior e respectivos oficiais que desempenham funções nos níveis estratégico e tático,
10. Praças da capital e do interior.

Realizou-se pesquisa de campo, com aplicação de questionários, aos oficiais alunos do CAO<sup>23</sup> e CSP<sup>24</sup>, importantes grupos, que desempenham funções gerenciais nos níveis estratégico, tático e operacional da PMPA. Na área operacional aplicou-se questionários semiestruturados e realizou-se entrevistas, tendo como público alvo as praças que atuam no policiamento ostensivo fardado.

**Quadro 01:** Dados da pesquisa de campo realizada nos oficiais

<b>Universo da pesquisa:</b> Tenentes Coronéis, Majores e Capitães
<b>Margem de erro:</b> Censo de todos alunos do CAO e do CSP, num total de 117.
<b>Municípios onde servem (22 municípios):</b> Abaetetuba, Altamira, Ananindeua, Belém, Benevides, Benevides, Bragança, Capanema, Castanhal, Colares, Curuçá, Juruti, Marabá, Marapanim, Marituba, Paragominas, Parauapebas, Salvaterra, Santa Bárbara, Santa Izabel do Pará, Santarém e Vigia
<b>Data da aplicação da pesquisa:</b> junho de 2018
<b>Perguntas objetivas:</b> 09
<b>Perguntas subjetivas (abertas):</b> 08
<b>Questionário com perguntas:</b> tipo escala Likkert e em forma binômica sim/não

Fonte: Reis, pesquisa de campo

**Quadro 02:** Dados da pesquisa de campo realizada nas praças<sup>25</sup>

<p><b>Universo da pesquisa:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cadetes do 1º ano do Curso de Formação de Oficiais (CFO) da PMPA, que já eram praças e foram aprovados no concurso de 2017,</li> <li>2. Alunos do Curso de Habilitação de Oficiais PM (CHO) da PMPA, praças aprovadas no curso à promoção de oficial,</li> <li>3. Praças dada Região do Guajará (Belém, Ananindeua, Marituba).</li> </ol> <p><b>Total de questionários aplicados:</b> 423.</p>
--

<sup>23</sup> Curso de aperfeiçoamento de oficiais, especialização em defesa social e cidadania, que habilita os capitães à promoção ao posto de Major; o CAO seleciona dentre os capitães com mais de quatro anos no posto, que desempenham funções (comandantes de companhias, chefes de seções das unidades operacionais, membros das diretorias da PMPA) nas unidades da capital e do interior do Estado do Pará.

<sup>24</sup> Curso Superior de Polícia e Bombeiro Militar, com ênfase em gestão estratégica e defesa social, que habilita os oficiais superiores (Majores e Tenentes coronéis) à promoção ao posto de Coronel, selecionando dentre os oficiais que desempenham funções (Chefes de seções do Estado Maior, Comandantes de unidades operacionais, adjuntos de seções da PMPA, subcomandantes de Unidades) nas unidades da capital e do interior.

<sup>25</sup> As praças compõem-se dos Subtenentes, Sargentos, Cabos e Soldados, de ambos os sexos.

<b>Margem de erro: 5%</b>
<b>Municípios onde servem (42 municípios):</b> Abaetetuba, Alenquer, Altamira, Ananindeua, Augusto Corrêa, Belém, Benevides, Bragança, Brasil Novo, Breves, Capanema, Capitão Poço, Castanhal, Cametá, Colares, Curuçá, Igarapé Açu, Itaituba, Juruti, Marabá, Marapanim, Marituba, Monte Alegre, Óbidos, Paragominas, Parauapebas, Peixe Boi, Primavera, Salinópolis, Salvaterra, Santa Bárbara, Santa Izabel do Pará, Santa Maria do Pará, Santarém, Santo Antônio do Tauá, Soure, Tailândia, Terra Alta, Tomé Açu, Tucuruí, Vigia e Xinguara.
<b>Data da aplicação da pesquisa:</b> maio de 2018
<b>Perguntas objetivas:</b> 68
<b>Perguntas subjetivas (abertas):</b> 48
<b>Questionário com perguntas:</b> tipo escala Likkert e em forma binômica sim/não

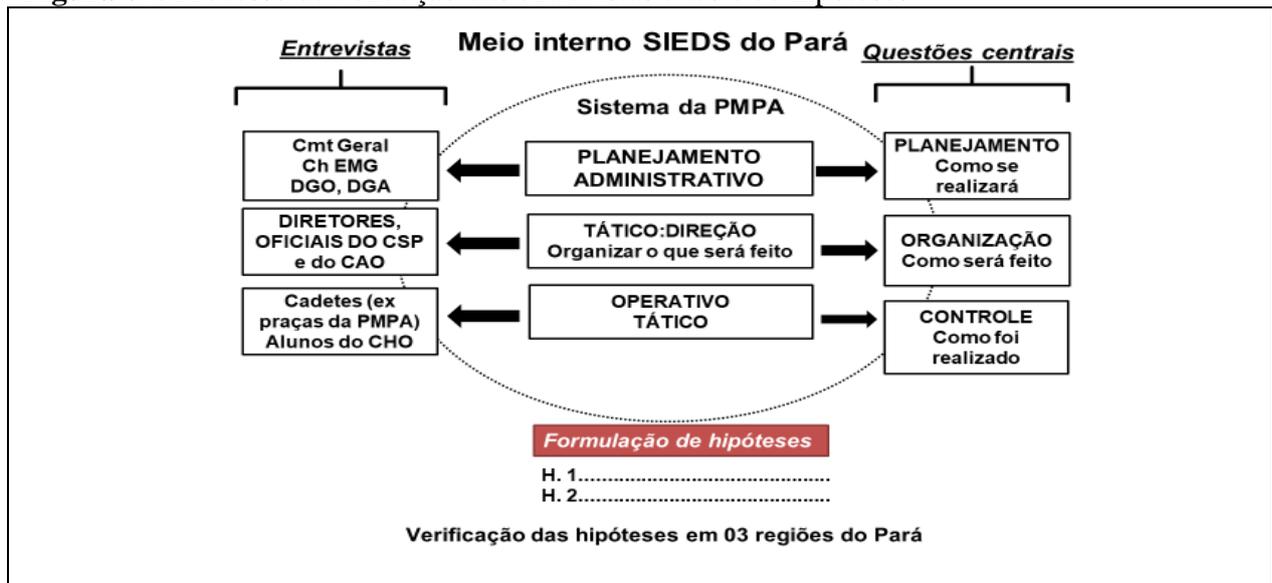
Fonte: Reis, pesquisa de campo

**Quadro 03:** Relação de oficiais e praças entrevistados, no período de agosto a outubro de 2018.

<b>Entrevistado</b>	<b>Data</b>	<b>Tempo</b>
CEL PM comandante geral (1)	06/08/2018	28:36 minutos
CEL PM comandante geral (2)	08/08/2018	36:15 minutos
CEL PM comandante geral (3)	04/09/2018	37:24 minutos
CEL PM Chefe do DGO (1)	10/09/2018	20:32 minutos
CEL PM Chefe do DGO (2)	14/09/2018	18:14 minutos
CEL PM Chefe da DGA	10/09/2018	44:15 minutos
CEL PM Diretor da DF (1)	03/03/2018	35:09 minutos
CEL PM Diretor da DF (2)	05/09/2018	22:42 minutos
TEN CEL PM da DF	07/10/2018	18:22 minutos
TEN CEL PM da DAL	26/09/2018	39:12 minutos
CEL PM comandante de Comando intermediário (1)	04/10/2018	40:02 minutos
CEL PM comandante de Comando intermediário (2)	05/10/2018	28:29 minutos
TEN CEL PM comandante de UPM (1)	20/09/2018	46:18 minutos
TEN CEL PM comandante de UPM (2)	18/09/2018	30:11 minutos
TEN CEL PM comandante de UPM (3)	25/09/2018	16:04 minutos
TEN CEL PM comandante de UPM (4)	25/09/2018	13:57 minutos
MAJ PM do nível estratégico (1)	21/08/2018	25:02 minutos
MAJ PM do nível estratégico (2)	12/09/2018	20:53 minutos
CAP PM da área operacional (1)	12/09/2018	28:17 minutos
CAP PM da área operacional (2)	13/09/2018	19:33 minutos
SUBTENENTE PM do nível tático (1)	22/08/2018	21:08 minutos
SARGENTO PM do nível operacional (1)	23/08/2018	41:12 minutos
SARGENTO PM do nível operacional (2)	22/08/2018	27:44 minutos
SARGENTO PM do nível operacional (3)	24/08/2018	15:56 minutos
CADETE PM, (ex) praça do nível operacional (1)	29/08/2018	19:34 minutos
CADETE PM, (ex) praça do nível operacional (2)	29/08/2018	16:21 minutos
CADETE PM, (ex) praça do nível operacional (3)	29/08/2018	12:19 minutos

Fonte: Reis, pesquisa de campo

**Figura 07:** Processo de condução das entrevistas e teste de hipóteses.



Fonte: adaptado de Vidal, 2016.

Na análise dos dados obtidos nas entrevistas e na aplicação dos questionários utilizou-se a análise de conteúdo, que partindo do pressuposto que “o homem, como agente social, que influencia é influenciado pela estrutura social, tem a possibilidade de interpretar a realidade” (SILVA, GOBBI e SIMÃO, 2005, p. 70) e, a partir desta concepção, busca-se entender os significados que os acontecimentos e as interações têm para os indivíduos, ou seja, (...) “o que se apresenta significativo e relevante no contexto”. (SILVA, GOBBI e SIMÃO, 2005, p. 71).

Destaca-se que a análise de conteúdo é um método que pode ser empregado nas investigações qualitativas e quantitativas; na qualitativa, busca-se a presença ou ausência de uma característica de conteúdo; na quantitativa, busca-se a frequência com que aparecem certas características de conteúdo, onde pode ser empregada (SILVA, GOBBI e SIMÃO, 2005), sendo uma técnica de pesquisa que visa uma descrição do conteúdo manifesto de comunicação de maneira objetiva, sistemática e quantitativa, podendo levar a inferências (realização de uma operação lógica, pela qual se admite uma proposição em virtude de sua ligação com outras proposições já aceitas como verdadeiras); importante, também é viabilizar a complementariedade entre os métodos quantitativo e qualitativo, bem como buscar um olhar multifacetado sobre a totalidade dos dados. (CAMPOS, 2004).

Na realização das entrevistas e na aplicação dos questionários, que tiveram como atores oficiais e praças da PMPA, “pensadores ativos que estão mediante inumeráveis episódios cotidianos de interação social” (SILVA, 2004, p. 72), vivenciados como policiais militares, que desenvolvem ações, para alcançar fins, como agentes de segurança pública, empregando os meios disponíveis e/ou intervenientes nos processos, em cada situação vivida, contexto da

atuação social, ou seja, buscou-se empregar a teoria da ação social como guia, que entende ser “possível analisar o que as pessoas pensam sobre determinados objetos, de acordo com a sua concepção sobre aquele objeto em determinado contexto” (SILVA, 2004, p. 72), em suma, buscou-se compreender como atores sociais específicos interpretam o ambiente onde atuam, a partir de relações entre o entorno e a PMPA e, na própria instituição entre os subsistemas estratégico, tático e operacional.

Considera-se os resultados quantitativos e qualitativos como complementares, não excludentes, levando-se em consideração o contexto social, histórico, sob o qual foram produzidos, ou seja, buscou-se produzir inferências, “realização de uma operação lógica, pela qual se admite uma proposição em virtude de sua ligação com outras proposições já aceitas como verdadeiras” (SILVA, 2004, p. 73).

### 2.3 O observador

A caminhada, profissional, acadêmica, pessoal, a percepção, intuição do pesquisador, foram fundamentais, pois, e principalmente durante as entrevistas direcionou-se as conversas para aclarar os verdadeiros entendimentos dos atores relacionados, sobre o objeto do estudo, o que, somou-se às suas, já existentes percepções. Destaca-se que o pesquisador é oficial da reserva remunerada da PMPA, que já desempenhou atividades nos três níveis (estratégico, tático e operacional), que até os dias atuais convive com os policiais militares, como professor/instrutor de todos os cursos da PMPA, o que o mantém, ainda respirando e convivendo com as variáveis intervenientes dos processos<sup>26</sup>.

Como “a observação é sempre autorreferencial, na medida em que remete ao mesmo sistema do observador que a realiza, posto que o observador forma, por sua vez, parte do sistema que pretende observar (VIDAL, 2017 a, p. 96), no trabalho em tela, o autor, observador, participa do Sistema PMPA, como instrutor do Curso de Formação de Oficiais (CFO), do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO) e do Curso Superior de Polícia (CSP), todos da PMPA

---

<sup>26</sup> O pesquisador desempenhou as seguintes funções na ativa: Instrutor do Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças (CFAP), oficial rondante do CFAP, Coordenador do Centro de operações Policiais Militares (COPOM) da Região Metropolitana de Belém, Comandante de Unidade Operacional, Chefe da seção do Estado Maior Geral da PMPA (seção orçamentária e financeira); na reserva remunerada: Assessor do Comandante Geral da PMPA, Assessor do Secretário de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Pará, Diretor do Núcleo de Administração e Finanças da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SEGUP) e, até os dias de hoje é Professor da academia de Polícia Militar Coronel Fontoura, professor do CAO e CSP do IESP, e do Curso de Formação de Praças (CFP).

em níveis de formação e aperfeiçoamento de oficiais, bem como é instrutor do Curso de Habilitação de Oficiais (CHO), formação oferecida às praças que após a conclusão do curso são promovidas à oficiais, bem como foi instrutor do Curso de Formação de Praças (CFP) que forma os novos soldados da corporação, portanto, o pesquisador atualmente participa da PMPA como instrutor, professor dos oficiais e das praças, além de ter servido a essa instituição por 17 anos, estando como instrutor/professor há 31 anos.

Mesmo assim, para tornar a pesquisa mais compatível com a TGSS, o autor/observador teve o cuidado de, após a pesquisa de campo, onde aplicou questionários aos oficiais e praças, voltar a vivenciar as rotinas da caserna, na PMPA, no CG (DGO, DGA, DP, DAL, DF) em três CPR'S e, em três Batalhões, para voltar a respirar os ares e calcado na realidade vivenciada, poder olhar para o retrovisor (adequar o vivido no passado com o observado no presente) e a partir dos resultados das pesquisas quantitativas (que nos informam um comportamento geral), somar às entrevistas realizadas e identificar as relações estabelecidas entre os níveis estratégico, tático e operacional, facilitando sobre maneira a leitura do funcionamento sistêmico institucional a partir das comunicações e análise da realização das autopoiese e autorreprodução, bem como da leitura dos processos.

### **III. REFERENCIAL TEÓRICO**

Neste capítulo, buscou-se descrever os principais conceitos empregados para observar as relações sistêmicas entre a PMPA e seu entorno, bem como as relações sistêmicas estabelecidas entre os níveis estratégico, tático e operacional. Buscou-se definir primeiramente o que é complexidade (existência de outras possibilidades não contempladas nas ações desenvolvidas pela PMPA); a teoria dos sistemas nos conceitos de sistema e função; as comunicações e ações (que advém da relação entre sistema e o ambiente da PMPA, a partir das operações de suas diferenças, que geram constantes mudanças); a dupla contingência (que estabelece a seleção real das diferentes possibilidades de relacionamento entre a PMPA, ambiente e subsistemas internos) e o acoplamento estrutural (que realiza a ligação entre o ambiente e o sistema PMPA e entre os subsistemas estratégico, tático e operacional).

A concepção sistêmica é fundamental para o entendimento da complexidade do SIEDS por vários motivos, onde destaca-se, dentre outros, as inúmeras possibilidades de produção da violência; a diversificada e evolutiva ocorrência de crimes na sociedade; as diversas variáveis (econômicas, culturais, políticas, sociais) que podem conduzir à produção do crime; os

variáveis tipos penais (patrimônio, pessoa, meio ambiente, drogas) tipificados, que exige a participação de mais de uma instituição (PMPA, PCPA, CPCRC) para sua elucidação e comprovação; a dinâmica do crime, que não tem limites de ação, diferentemente da atuação dos órgãos do SIEDS, que tem atuação “limitada” pela legalidade. Os exemplos nos induzem a concluir que existe uma grande complexidade a ser identificada e analisada, o que torna inadequada a aplicação de teorias clássicas, que normalmente relacionam variáveis de maneira estática, percebendo parte das inter-relações; para solucionar o problema, a proposta é empregar a TGSS de Niklas Luhmann, que tem a possibilidade, de por meio da complexidade apresentada, analisar suas características, relações e dinâmicas vivenciadas.

Na tentativa de entender a teoria, inicialmente destacamos o esforço de Ludwig von Bertalanffy (2010), que criticou a visão de que o mundo é dividido em diferentes áreas, entendendo-o como um todo integrado, que gerou a definição de sistema como um conjunto de elementos dinamicamente relacionados entre si, formando uma atividade para atingir um objetivo, operando sobre entradas (informação, energia, iniciativa) e fornecendo saídas (informação, saída, matéria) processadas, inter-relacionados com um objetivo comum, indicando que deve-se estudar os sistemas globalmente, de forma a envolver todas as suas interdependências.

Na visão de Bertalanffy, existem dois tipos de sistemas, os fechados, que não realizam intercâmbio como o meio ambiente, não influenciam e não são influenciados e, os abertos, que apresentam relações de intercâmbio com o ambiente, através de entradas e de saídas, trocando matéria e energia regularmente com o meio ambiente; tem o sistema aberto uma interação dual com o meio ambiente, hora influenciando e sendo influenciado, pode mudar, se adaptar a partir das condições ambientais. Destaca-se que os objetivos são as razões de ser dos sistemas abertos; esses genericamente funcionam a partir do circuito de entradas, processos de transformações (técnica de transformar recursos em produtos) e saídas (resultados alcançados), destaca-se também os *feedbacks*, que desempenham o importante papel de retroalimentar os sistemas, que dependem de suas respectivas estruturas, sendo um conjunto de partes em constante interação/interdependência, compondo um todo sinérgico, orientado para determinado fim e em permanente relação de interdependência com o ambiente. A teoria geral dos sistemas permite conceituar os fenômenos dentro de uma abordagem global, facilitando esclarecer as inter-relações e integrações de variáveis diferentes, permitindo uma visão holística, podendo nos conduzir a percepção do *totum*.

Os sistemas, são normalmente complexos e uma das maneiras de perceber a complexidade é a partir do número de relacionamentos possíveis na relação entre os sistemas, que varia na razão direta do número de sistemas em interação, definida pela seguinte equação:  $Qr = \left[ NE \cdot \left( \frac{NE-1}{2} \right) \right]$ , onde  $Qr$  é a quantidade de relacionamentos e  $NE$  é o número de elementos. A medida que aumenta o número de sistemas ocorre o crescimento exponencial da possibilidade de relações, aumentando na mesma ordem a complexidade; para 5 sistemas temos a possibilidade de 10 relações; para 10, encontramos 45 possibilidades; para 50 salta para 2.225 possibilidades; como na sociedade, predominam as relações sistêmicas, como por exemplo na produção, percebe-se a presença da complexidade nas relações sociais. Na visão do autor “o ponto de vista sistêmico penetrou e provou ser indispensável numa grande variedade de campos científicos e tecnológicos” (BERTALANFFY, 2010, p. 11) e “a tecnologia e a sociedade modernas tornaram-se tão complexas que meios e caminhos tradicionais já não bastam, mas há necessidade de abordagens de natureza holística ou sistêmica, generalista ou interdisciplinar” (BERTALANFFY, 2010, p. 14).

Destacam-se, na teoria dos sistemas, possibilidades de fornecer estrutura de análise e metodologia que possam esclarecer as complexas relações entre os sistemas, bem como perceber as propriedades da dinâmica dos sistemas socioculturais, o que supera a visão linear, fechada, da análise clássica. A análise dos sistemas trata a organização como um sistema de variáveis mutuamente dependentes. Por conseguinte, a teoria moderna das organizações conduz quase inevitavelmente à discussão da teoria geral dos sistemas (SCOTT, 1963).

Outro expoente na construção da teoria dos sistemas foi Niklas Luhmann, que foi autor de várias obras importantes na área da sociologia, onde destaca-se a publicação denominada “Sistemas Sociais: esboço de uma teoria geral”. Seu esforço buscou elaborar uma teoria geral da sociedade, a partir da análise de cada contato social como sendo um sistema. Sua importante produção acadêmica divide-se em duas partes, formulação de uma teoria dos sistemas funcional-estrutural, calcada na diferença entre sistema e entorno (ambiente) e introdução de uma complexa e inovadora concepção de sistema social, tendo como referência o trabalho de dois biólogos, Humberto Maturana e Francisco Varela.

Luhmann buscou apoio na teoria de Talcott Parsons, que era estrutural-funcionalista; invertendo a concepção, torna-se funcional-estruturalista, onde o conceito de função precede o de estrutura, opostamente ao entendimento de Parsons; na visão de Luhmann, as pessoas fazem parte dos ambientes, não de toda a sociedade e , os sistemas sociais são interligados a partir das

comunicações, que se reproduzem autopoieticamente (que entende os sistemas como autorreferentes e operacionalmente fechados), na medida em que produzem novas comunicações; é uma teoria lógica no explicar das ações sociais, porém, muito abstrata, circular, com várias possibilidades de resultados; contingente, desconsidera a observação externa (o sistema se auto observa e se autodescreve), o que justifica a complexidade perseguida pelo autor, interpreta a sociedade como comunicação, ou seja, o sistema produz e se reproduz por meio de comunicações.

Luhmann elabora suas obras a partir das limitações da teoria sociológica à época, da complexidade da sociedade e da ausência de uma teoria adequada para descrever a sociedade, calcada nos preceitos (humanistas, das fronteiras territoriais e da objetividade social) até então tidos como principais postulados da sociologia. A partir dessas constatações, Luhmann consegue caracterizar a sociedade como complexa, que precisa de uma teoria também complexa para explicá-la, indicando a TGSS como capaz de fazê-lo, entendendo, como destaque, que a sociedade moderna não é caracterizada por hierarquias, mas sim por funções diferenciadas, que tem a capacidade de expressar sua complexidade. Em síntese, buscou dar conta das semelhanças, sem prescindir das diferenças necessárias ao entendimento dos processos.

O mérito de Luhmann é o de ter construído uma teoria sociológica capaz de promover, simultaneamente, uma interação recíproca aberta a todas as áreas do conhecimento, a partir dos postulados da biologia molecular, da física, cibernética e teoria da informação e comunicação, mantendo o enfoque nos fenômenos sociais. Destaca-se em sua teoria a possibilidade de analisar a dinâmica do mundo social em constante interação e mutação, que convive com rápidas mudanças, inúmeras conexões, não explicáveis pelas teorias tradicionais, orientadas pela busca da homogeneidade e percepção/manutenção da ordem; traz em seu bojo a possibilidade de entendermos as conexões entre meio ambiente, instituições, pessoas e demais componentes, a partir das comunicações da dinâmica das interações sociais. Na mesma linha de análise, Marcelo Neves (1996), entende que, na visão da teoria dos sistemas, a sociedade moderna resultaria da

hipercomplexificação social vinculada à diferenciação funcional das esferas do agir e do vivenciar. Implicaria, portanto, o desaparecimento de uma moral de conteúdo hierárquico, válida para todas as conexões de comunicação, e o surgimento de sistemas sociais operacionalmente autônomos, reproduzidos com base nos seus próprios códigos e critérios, embora condicionados pelos seus meios ambientes respectivos. (NEVES, 1996, p. 94).

O importante estudo contém algumas teses, que devem nortear todo o lidar com a nova teoria: a) observa o mundo com infinitas possibilidades; b) divide a observação entre sistema e

meio ambiente; c) o conceito de sistema depende do observador; d) o sistema se auto reproduz; e) estabelece a comunicação como base de observação para os sistemas sociais operativamente fechados; a teoria dos sistemas é universal por descrever o mundo a partir da diferença entre meio ambiente e sistema, sem ser uma teoria exclusiva na percepção da sociedade.

Na definição de sistemas fechados e suas operações, pontos básicos para o entendimento da teoria, os sistemas não podem ser entendidos como objetos, mas como operações, entendendo operações como a produção das diferenças, a partir dos pressupostos de que as entidades sofrem trocas de estado em seu interior depois de ocorrer uma operação, logo, é fundamental a perfeita identificação das operações, por meio das quais o sistema se reproduz e se diferencia do meio ambiente, o que não é alcançado na teoria da ação, por perceber o homem somente como ser vivente, não se referindo a um estado de coisas socialmente construído. Para solucionar o problema apresentado, a teoria dos sistemas sociais transforma a teoria da ação em teoria da comunicação, entendendo comunicação como único meio capaz de definir o meio social, pois, um sistema social surge quando a comunicação desenvolve comunicação e cria mais comunicação.

A sociedade, percebe que não deve ser entendida como objeto, a partir da concepção que as relações ocorrem entre os homens e , se referem às diversas formas de comunicações, logo, sistemas sociais e a sociedade não podem ser entendidos como objetos que estão situados somente num lugar, num tempo de um determinado espaço, ou seja, as comunicações executam o papel de ligação, inter-relaciona os homens, a partir dos lugares, nos espaços, no tempo, tornando-se a mola propulsora das relações sociais.

Na tentativa de dar conta da complexidade da sociedade, a TGSS de Luhmann interpreta a sociedade como um sistema que é ao mesmo tempo, autopoietico, autorreferencial e operacionalmente fechado, além de desenvolver o conceito de sociedade como comunicação. O autor utiliza o conceito de autopoiese - do grego *auto* (mesmo) e *poien* (produzir), que significa a capacidade do sistema de elaborar a partir dele mesmo sua estrutura e os elementos de que se compõem; empregado inicialmente pelo chileno Humberto Maturana nos sistemas vivos, Luhmann entendeu como também aplicável nos sistemas psíquicos e sociais, onde as operações básicas dos sistemas psíquicos são os pensamentos e as operações básicas dos sistemas sociais são as comunicações, em síntese:

As comunicações dos sistemas sociais se reproduzem através de comunicações, e pensamentos se reproduzem através de pensamentos. Fora dos sistemas sociais, não há comunicação e fora dos sistemas psíquicos não há pensamento. Ambos os sistemas operam fechados, no sentido que as operações que produzem os novos elementos do

sistema, dependem das operações anteriores do mesmo sistema e são, ao mesmo tempo, as condições para futuras operações. Esse fechamento é a base da autonomia do sistema. Ou em outras palavras, nenhum sistema pode atuar fora das suas fronteiras. Destacando que nos sistemas sociais são os sistemas comunicativos que se reproduzem por estarem, constantemente, ligando comunicações a comunicações (MATHIS, SD, p. 4).

A complexidade condiciona à tomada de decisões, além de constituir seu ambiente (NEVES, NEVES, 2006); Luhmann entende complexidade como a “unidade da multiplicidade”, é a relação dos fatos (organização, estrutura, etc.) que você percebe a partir das comunicações com as demais, entendidas como sistemas, que servem para a redução da complexidade, quando relaciona o sistema com o ambiente, em síntese, “o termo se refere à existência de outras possibilidades não contempladas na ação e, portanto, consideradas como alternativas funcionais para agir à uma realidade dada, cada vez mais complexa”. (VIDAL 2017, p. 86)

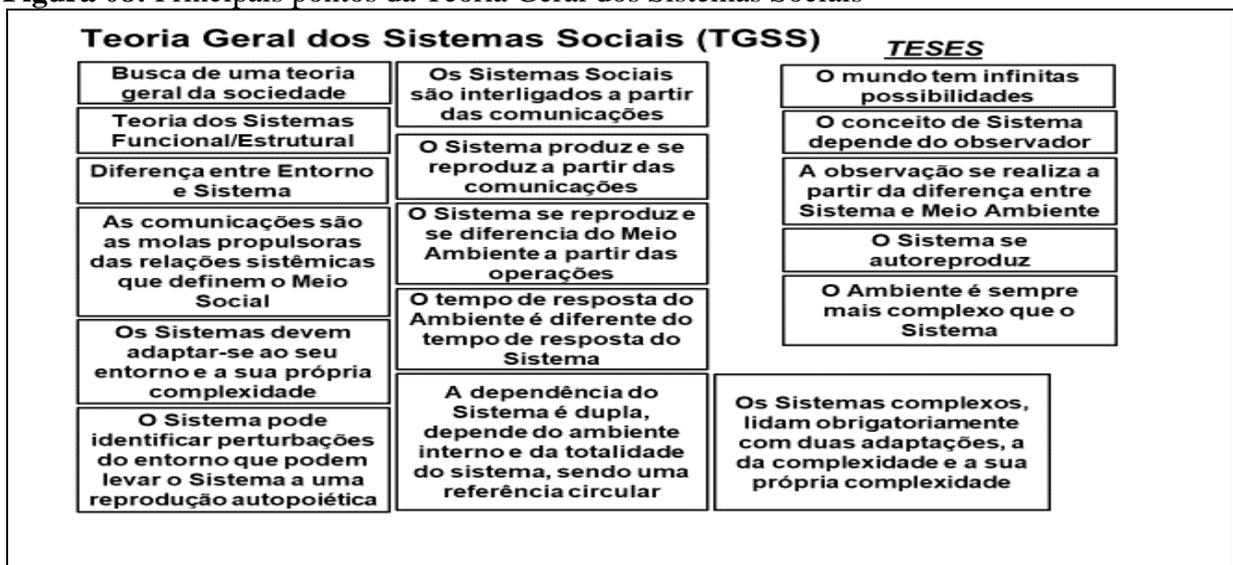
Luhmann sai da análise dos sistemas a partir da relação sistema/entorno para a auto referência, “os sistemas complexos não só devem adaptar-se ao seu entorno, mas, à sua própria complexidade, pois, devem fazer frente a improbabilidades e deficiências internas. [...] se veem, portanto, obrigados à auto referência no duplo sentido: de uma própria adaptação à própria realidade” (FEDOZZI, 1997, p. 24).

Na concepção de sistemas operacionalmente fechados, Luhmann entende que as informações são sempre constructos internos, ou seja, tanto as informações como as operações são exclusivamente internas; o ambiente não contribui para nenhuma operação do sistema, mas pode irritar, aparecendo no sistema como informações, podendo ser processadas como tal, “o ambiente é então apenas um estímulo e não uma fonte de informação” e “a sociedade é formada somente por comunicação em curso”. (BECHMANN e STEHR, 2001, p. 194). Em síntese “a sociologia, então, é sempre a construção da unidade dos sistemas dentro do próprio sistema, nunca chegando a um fim desse processo” (LUHMANN, 2016, p. 195), não sendo a sociedade, em caso algum objeto estável.

A teoria dos sistemas autoreferenciais de Luhmann é calcada nas diferenças entre sistemas e meio ambiente, é dinâmica, origina-se a partir da observação, oportuniza a redução da complexidade, sendo complexa o suficiente para poder explicar a complexidade dos objetos de estudos. “O sistema autopoietico, autoreferencial de Luhmann é operacionalmente fechado, cognitivamente está aberto, determinado por uma estrutura, adaptado ao ambiente, e se reproduz temporariamente”. (VIDAL, 2017, p. 75)

No conceito de sociedade da comunicação, Luhmann entende que comunicação “são operações sociais compulsórias constituíveis somente através de uma reticulação recursiva de outras comunicações”; para o autor a sociedade é um sistema social mais amplo de reprodução de comunicação através da comunicação. A sociedade é um sistema autopoietico, fechado e autorreferencial, constituído por elementos (comunicações), através da rede de conexões que produz e reproduz comunicações, já que não existe nenhuma comunicação entre a sociedade e seu meio ambiente (FEDOZZI, 1997), a partir da possibilidade de que “a linguagem é codificada de modo binário, com a possibilidade de responder a cada mensagem de modo afirmativo ou negativo” (NEVES e SAMIOS, 1997, p. 87), e “a sociedade é um sistema abrangente de todas as comunicações, que se reproduz autopoieticamente, na medida em que produz, na rede de conexão recursiva de comunicações, sempre novas (e sempre outras) comunicações” (LUHMANN, 2016, p. 83). O autor “introduz a teoria de segunda ordem, que tem a intenção, que determina descrições de descrições e observações de observações como referências definitivas, que abolem pontos de vista e conclusões privilegiadas” (LUHMANN, 2016, p. 199).

**Figura 08:** Principais pontos da Teoria Geral dos Sistemas Sociais



Fonte: TGSS/Niklas Luhmann

A partir da TGSS, que é muito extensa e complexa, conforme verifica-se na simplificação apresentada na figura 08, foram elencados alguns conceitos para lidar com a caminhada epistemológica da construção da tese, para tal, selecionou-se os conceitos centrais (sistema e função, comunicação e ação, dupla contingência e acoplamento estrutural), tendo em vista que o conceito de sistema e função facilita a realização do trabalho que busca entender as relações entre os níveis estratégico, tático e operacional da PMPA, que podem ser observados

como subsistemas, onde “cada sistema y subsistema se interrelacionan funcionalmente entre sí, aunque cada sistema tiene prioridad ante otras funciones”<sup>27</sup> (VIDAL, 2018, p. 71); a comunicação possibilita a simplificação das complexas relações estabelecidas, onde a comunicação viabiliza a criação de novas comunicações fazendo funcionar o sistema como um todo e os subsistemas componentes, é o lubrificante que facilita as conexões entre as engrenagens; a dupla contingência estabelece a seleção real das diferentes possibilidades sociais, a partir de comportamento dos sistemas, subsistemas, situações, que conectando-se estabelecem o caminho a partir do outro e de si mesmo e, o acoplamento estrutural, foi selecionado por representar a perspectiva da conexão entre os sistemas e subsistemas, a partir das comunicações, estruturas, adaptações, entre ambos.

### **3.1. A Teoria dos Sistemas nos conceitos de sistema e função**

No esforço para entender as relações sistêmicas entre o ambiente e o sistema, Luhmann, em sua obra “Sistemas Sociais: Esboço de uma teoria geral” discute o novo paradigma da teoria dos sistemas, qual seja, a diferença entre sistema e ambiente, ponto básico para entendimento de sua complexa teoria. Na caracterização do ambiente e dos sistemas fechados e suas operações, entende que os sistemas a partir das diferenças, constroem suas operações (produção das diferenças), a partir dos pressupostos de que sofrem trocas de estado em seu interior depois de ocorrer uma operação, que, via-de-regra modifica-se a partir das perturbações do ambiente no sistema fechado, ou seja, as perturbações ao irritarem os sistemas, produzem uma readequação interna dos mesmos.

Destaca o autor que o paradigma central de sua teoria está calcado na diferença entre “sistema e ambiente”, indicando que o conceito de função e de análise funcional não se referem ao sistema, mas à relação entre sistema e ambiente, a partir das operações de suas diferenças. “Para a Teoria dos Sistemas Autorreferenciais, o ambiente é, antes, pressuposto da identidade do sistema, porque identidade só é possível mediante diferença”, “as ocorrências sequentes só podem ser produzidas com auxílio da diferença entre sistema e ambiente”, a “linha de interpretação não é uma identidade, mas uma diferença”. Afirma que a TGSS, sai, portanto, da observação a partir da teoria da homogeneidade, e abraça a percepção considerando as diferenças entre Sistema e Ambiente, indicando que tudo o que ocorre, é ao mesmo tempo,

---

<sup>27</sup> cada sistema e subsistema estão funcionalmente inter-relacionados uns com os outros, embora cada sistema tenha prioridade sobre outras funções. (VIDAL, 2018, p. 71).

pertencente ao ambiente e a outros sistemas e, “cada aumento de complexidade numa posição, aumenta a complexidade do ambiente para todos os outros sistemas”. (LUHMANN, 2016, p. 203).

A diferença entre sistema e ambiente, no caso do “sistema social comunicativo ordena, em temas da própria comunicação, tudo como interno e externo, praticando, portanto, sua própria distinção sistema/ambiente como universalmente válida, na medida em que se trate da própria comunicação” (LUHMANN, 2016, p. 205), ou seja, as diferenças percebidas através da comunicação, indicada pelo autor como o ponto de ligação entre Sistema e Ambiente, são percebidas a partir das comunicações ocorrentes entre ambos, seletivamente percebidas pelo sistema, calcada na dinâmica das diferenças, que perturbam o sistema, levando a uma tentativa de adaptabilidade sistêmica, no sentido de adequar-se a complexidade do ambiente., em síntese, “o agir comunicativo serve como execução operativa da diferença entre sistema e ambiente” (LUHMANN, 2016, p. 206).

Na relação entre sistema e ambiente, o autor deixa claro que o ambiente é sempre muito mais complexo que o sistema; não podemos esquecer que na visão da teoria dos sistemas a sociedade se constitui de comunicações, mas, por mais complexas que sejam as possibilidades linguísticas, e por mais sutil que seja a estrutura dos temas, a sociedade não tem capacidade de possibilitar à comunicação expressar sobre tudo o que ocorre em seu ambiente, em todos os diversificados níveis de formação sistêmica; destaca-se que a diferença entre ambiente e sistema é sempre representada pelos desníveis de complexidade e que a relação do sistema com seu ambiente é regulada a partir da estrutura do sistema, pois, são as estruturas que garantem as condições necessárias para o sistema se adequar/responder aos desníveis de complexidades entre ambiente e sistema, que perturbam o sistema, levando o sistema a contingenciar suas relações com o ambiente; “se o ambiente for concebido como recurso, o sistema experimenta a contingência como dependência, se for concebido como informação, o sistema experimenta a contingência como insegurança”; a impossibilidade de acesso por parte dos sistemas aos recursos necessários às adequações podem levar a redundâncias, agregados emergenciais e a depósitos de reservas ou protocolos; a partir da incerteza da qualidade das informações disponíveis, podem ocorrer respostas inadequadas às diferenças de complexidade entre ambiente e sistema.

Uma questão, também importante, é o tempo de realização das ações e a necessária diferença entre o tempo do ambiente e do sistema, ambos têm capacidades e possibilidades de respostas diferentes; para a adequação dos sistemas aos ambientes, é necessário que esse tenha

um espaço temporal para poder se adequar, a partir das estruturas disponíveis, “nenhum sistema pode avançar mais rapidamente no tempo do que o outro e, assim, perder a simultaneidade necessária aos contatos com o ambiente”(LUHMANN, 2016, p. 212). É no presente que as coisas acontecem, é somente no presente que se realiza, mas o presente também conecta futuro e passado, ficando pressionado para realizar as coisas, e decidir a partir do passado com as expectativas do futuro, os “momentos certos” resultam, então, não mais da natureza, mas de problemas de sincronização, da logística do próprio tempo, ou seja, como ele pode realizar no ambiente e nos sistemas a partir da necessidade temporal de cada um; as diferenças de adaptações temporais, conduzem a dupla contingência, seleções que adequam as possibilidades dos sistemas ao ambiente; no dizer do autor temos:

[...] a temporalização da complexidade significa dependência de um arranjo interno mais exigente e, com isso, significa ao mesmo tempo dependência elevada das informações do ambiente. Desse modo a diferenciação do sistema aumenta. Mediante uma “irritabilidade” endogenamente produzida, ele se torna mais sensível a aspectos escolhidos de seu ambiente (LUHMANN, 2016, p. 71).

Além da diferenciação do tempo, existem outras diferenças tais como perto/longe, caro/barato, acessível/inacessível, concorrente/cooperante, amigo/inimigo, que podem beneficiar/prejudicar as respostas/adequações, mas, na percepção de Luhmann o modelo fornecedor/recebedor de prestações está mais ligado à operação do sistema, e acrescenta, “Enquanto a diferenciação do ambiente refere-se a exigências de *observação* do ambiente pelo sistema e, com isso, é ao mesmo tempo estimulada e limitada, a diferenciação interna resultado processo de *reprodução autopoietica*”(LUHMANN, 2016 p. 215), onde o processo de identificação ocorre no sistema, a partir da observação realizada pelo sistema sobre o ambiente, em decorrência de fatores ocorrentes no meio ambiente, que perturbam o sistema, que via-de-regra pode levar a uma nova organização/reorganização do sistema, denominada de autopoiese, para adequar-se as estas perturbações do meio ambiente.

Luhmann, define de maneira sistêmica a reprodução, entendendo-a não como repetição idêntica, onde as mesmas entradas resultam nos mesmos resultados (como nos sistemas fechados), entendendo a reprodução como “reconstituição contínua de ocorrências conectáveis” entre os sistemas/sistemas e ambiente/sistemas. No caso dos sistemas sociais, o autor entende que a reprodução

significa restabelecimento de dupla contingência. Por um lado, a reprodução está sob a condição de uma capacidade conectiva, ela tem que se ajustar à situação; por outro, ela pode oferecer possibilidades de formar no sistema um novo sistema com a própria diferença sistema/ambiente. (LUHMANN, 2016, p. 215).

Ainda temos que perceber que os sistemas internos são menos complexos que o ambiente, sendo domesticados, pacificados, conhecidos, e, conectam-se com o ambiente que é sempre mais complexo; a partir do fato da complexidade existir em “todos os sistemas”, serve perfeitamente como instrumento de medida das diferenciações entre os sistemas e, entre os sistemas e seus ambientes. Utilizando como instrumento de medida a complexidade, é, possível diferenciá-los de forma elástica (variável), dinâmica (adaptada aos demais processos intervenientes, no tempo), cada sistema construído a partir da construção/percepção do observador, diferente das poucas formas de diferenciação existentes usualmente:

Existem apenas poucas formas de diferenciação que podem sobreviver em sistemas que se mantêm por longo tempo, sobretudo a diferenciação em unidades iguais (segmentação), a diferenciação centro/periferia, a diferenciação em conformidade/desviante (oficial/não oficial, formal/informal), a diferenciação hierárquica e a diferenciação funcional. (LUHMANN, 2016, p. 217).

A percepção das relações entre ambiente e sistemas facilitam os entendimentos das diversas ações, criando a real capacidade de observá-las a partir das diversas possibilidades de interface entre sistema/sistema/ambiente, possibilitando a leitura *in totum* dos processos, ações, relações da sociedade, como verifica-se na indicação do funcionamento dos sistemas, político, econômico e científico, onde Luhmann entende que:

a totalidade do sistema é reconstituída como diferença interna entre subsistema e ambiente subsistêmico, e isso para cada subsistema de modo respectivamente distinto. Assim, o sistema social moderno da sociedade é ao mesmo tempo: sistema político e seu ambiente no interior da sociedade, sistema funcional econômico e seu ambiente no interior da sociedade, sistema funcional científico e seu ambiente no interior da sociedade, sistema funcional religioso e seu ambiente no interior da sociedade, e assim por diante. (LUHMANN, 2016, p. 218).

Fica claro que a dependência do sistema é dupla, depende do ambiente interno e depende da totalidade do sistema, é uma referência circular, ou seja, a percepção sai do conceito de *input/output* e passa a analisar as relações sistêmicas entre os diversos sistemas e o ambiente, conectando-os a partir das diferentes complexidades, e, não predeterminando as relações que devem ser estabelecidas, por qualquer processo hierárquico e/ou funcional, sendo eminentemente autorreferenciais, circulares e assimétricos, em síntese, mútuos.

Na abordagem da territorialidade como limite entre sistema e ambiente, no caso específico dos sistemas sociais, apresenta-se com pequena capacidade de adequação a dinâmica social, a partir das possibilidades de alterações dos limites sistêmicos que acontecem constantemente nas relações entre ambiente e sistema, auxiliados pelos meios de comunicação simbolicamente generalizados, “a comunicação é transformada em ação”, em suma, ocorrem a “produção” de limites autogerados, regulados e nascidos das relações do próprio sistema a partir das relações entre ambiente e sistemas, ancorado na capacidade de atuar coletivamente,

alicerçados nas disponibilidades existentes para isso; outro ponto significativo da teoria é que, na visão do autor, “não são as exigências de coordenação (como a tradição político-social havia pensado), mas a obtenção de posição e relações com o ambiente que conduzem à formação de dispositivos de agir coletivo” (LUHMANN, 2016, p. 226).

Na busca das relações sociais a partir do emprego da teoria dos sistemas, percebe-se uma maior proximidade das realidades, expressas pelas infinitas possibilidades relacionais entre sistema e ambiente, o que facilita o entendimento da visão de mundo, como infere o autor:

O conceito de mundo designa uma unidade que se torna atual somente para sistemas de sentido que conseguem se distinguir de seu ambiente, e conseqüentemente, refletem a unidade dessa diferença como unidade que abrange duas infinidades, a interior e a exterior. Sob esta perspectiva, o mundo é, então, constituído mediante a diferenciação de sistemas baseados em sentido, mediante a diferença entre sistema e ambiente. (LUHMANN, 2016, p. 236).

Nesse sentido, a TGSS, sai da linguagem homogênea, de caracterização pré-estabelecida, com possibilidade de repetição ou aproximação de fatores determinantes das relações sociais, e partindo do pressuposto que o sistema social é dinâmico e complexo, a partir dos problemas identificados, busca entender o funcionamento dos sistemas, os problemas que surgem a partir das relações estabelecidas entre o sistemas e ambiente, orientam a análise do funcionamento desses sistemas no ambiente, a partir da percepção/seleção do observador. Diferente das controvérsias sociológicas clássicas, que utilizando contrastes (estrutura/processo, monólogo/diálogo, etc..), que despreza a relação conjunta, elimina a dialética e a abordagem sistêmico-teórica, reduzindo a pretensão da universalidade a uma “exatidão exclusiva, à validade única e, nesse sentido, a necessidade (não contingente) da própria abordagem. Destaca-se na Teoria a utilização da diferença entre sistema e ambiente como base para toda análise, que no decorrer do tempo, empregam processos diversos, observáveis somente a partir dessas diferenças, onde suas respectivas adaptações/modificações regulam as diferenças, o que “*exclui toda forma totalizante de dependência*”, (LUHMANN, 2016, p. 34), grifos nossos, como afirma o autor:

A diferença entre sistema e ambiente deve servir de ponto de partida para toda análise sistêmico-teórica. Sistemas são orientados pelo seu ambiente não apenas ocasional e adaptativamente, mas também estruturalmente; e, sem ele, não poderiam existir. Eles constituem-se e mantêm-se mediante produção e manutenção de uma diferença em relação ao ambiente e empregam seus limites para a regulação dessa diferença. (LUHMANN, 2016, p. 33).

Apesar da hierarquização (ordenação hierárquica), facilitar, de maneira simplificada, as diferenciações possíveis para os sistemas, esta é incompleta e limitada, por determinar as relações exclusivamente dentro dos limites hierárquicos previamente estabelecidos. Para solucionar o problema, na relação entre ambiente e sistema, é preciso levar em consideração

que os sistemas são orientados pelos seus ambientes, a partir da observação especificamente seletiva do sistema; essa característica determina a casualidade das modificações experimentadas nos sistemas que têm que adaptar-se ao que suas características e o tempo permitem a partir das perturbações do ambiente, onde “a casualidade é sempre distribuída entre sistema e ambiente” (LUHMANN, 2016, p. 37), o que no decorrer do tempo presente, e a partir das diferentes complexidades e da dupla contingência, que se realizam mediante processos sociais de atribuição seletiva, o que leva à autorregeneração do sistema, como afirma o autor:

Complexidade, significa pressão seletiva, pressão seletiva significa contingência e contingência significa risco. Todo estado de coisas complexo baseia-se numa seleção das relações entre seus elementos, elementos esses que emprega para construir e se manter. (...) a complexidade no mundo, surge, portanto, somente redução de complexidade e mediante condicionamento seletivo dessa redução. Apenas desse modo se pode continuar explicando que a duração daquilo que atua como elemento pode estar sincronizada com a autorregeneração do sistema. (LUHMANN, 2016, p. 43).

Diferente do que é simples, percebível facilmente, a “Complexidade significa uma medida para a indeterminabilidade ou para falta de informação, é a informação que falta ao sistema para ele poder apreender e descrever plenamente seu ambiente (complexidade do ambiente) ou a si mesmo (complexidade do sistema)” (LUHMANN, 2016, p. 46); além de que os sistemas complexos lidam, obrigatoriamente, com duas adaptações, a da complexidade do seu ambiente e a sua própria complexidade, calcados nas possibilidades de adaptação própria e à própria complexidade.

A existência da diferença entre ambiente e sistema fechado não determina o que deve ser selecionado, mas, as diferenças que perturbam o sistema, sim, que o obriga mediante a própria complexidade do sistema, a realizar as respectivas seleções, o que é muito diferente da percepção empregada nos sistemas abertos, que estava calcado na formação e alteração estrutural, e de sua descrição baseada nas expectativas de repetições ou uma provável semelhança. “Para uma teoria dos sistemas autopoietico, porém, a questão prioritariamente formulada é como, afinal, se vai de uma ocorrência elementar para uma seguinte; o problema fundamental aqui não está na repetição, mas na capacidade de conexão” (LUHMANN, 2016, p. 55).

Como comunicação entende o autor, o processo de restrição, do sistema e do ambiente, a partir da perturbação que ocorre no sistema, calcada na maior complexidade do ambiente, e na complexidade do sistema, dentre as diversas possibilidades que o sistema reduz auto seletivamente; destaca-se que comunicação é o instrumento de ligação entre ambiente e sistema; sem comunicação, inexistem autopoiese e/ou autorreprodução; confirmando que o desempenho

sistêmico ocorre condicionado pela interdependência entre dissolução e reprodução, só interessando como estrutura, o que pode expandir e limitar essa interdependência. “Todos os elementos desaparecem; eles não podem se manter como elementos no tempo; eles têm, portanto, de ser continuamente produzidos novamente com base na constelação de elementos que seja atual num dado momento” (LUHMANN, 2016, p. 70).

A Teoria dos Sistemas, da forma que é expressa por Luhmann, “retrata” relações entre ambiente e sistema, observando a comunicação que ocorre entre esses ambos e complexos elementos, e abandona as análises isoladas de estruturas como possibilidade de explicação da dinâmica dos sistemas, e, a partir da heterogênea diversidade dos fenômenos, percebidas pelo observador, tem a real possibilidade de demonstrar as interconexões entre sistema e ambiente, expressando a dinâmica social.

### **3.2. Comunicação e ação**

Reconhece, o autor, a importância das ações para as necessárias realizações dos sistemas sociais, considerando-as fundamentais para os resultados alcançados, tendo como meio (ponte) de realização a comunicação, que, na visão de Luhmann, possibilita a simplificação das complexas relações estabelecidas; reconhece que a comunicação (autorreferente) só é possível a partir da existência de pelo menos dois processadores de informação (ego e álter), que podem produzir a partir da autorreferência, que “referindo-se ao outro ou por meio do outro, podem se referir a si mesmos” (LUHMANN, 2016, p. 161); indica que comunicação e ação não devem ser separadas (mas distintas), sob pena de não ocorrerem os processos elementares que constituem o social como realidade espacial, sendo o processo comunicativo de suma importância para as realizações no espaço social, é ele quem estabelece as ligações necessárias às modificações.

Outro ponto importante é a descrição de como se processa a informação através da comunicação, destacando que a informação acontece a partir da seleção do repertório de possibilidades disponíveis (conhecidos e desconhecidos) que alguém tem de escolher, adotar um comportamento, que leve essa comunicação ao outro, que pode ocorrer de maneira intencional ou voluntária.

Na discussão do tema, o autor utiliza o entendimento de Buher sobre as três funções da linguagem humana, a saber: representação (seletividade da própria informação), expressão (seleção de sua forma de participação ao outro) e apelo (expectativa de êxito, a expectativa de

a seleção ser aceita), o que “dirige a atenção não para as condições da unidade emergente, mas para as questões da dominância relativa e à troca da dominância de uma das três funções” (LUHMANN, 2016, p. 165), ponto fundamental para o entendimento da participação da dinâmica da comunicação nos processos de realizações sociais e de possibilidade de observar a sociedade a partir dessas relações das comunicações.

Observando as possibilidades oriundas das comunicações, destaca que nem todos os tipos de comunicações levam às realizações, pois, existem as ocorrências codificadas, que atuam “efetivamente” no processo comunicativo como informação, e as não codificadas, que podem aparecer apenas como uma perturbação (um ruído), sem possibilitar modificações, o que é compatível com a teoria da autorreferencialidade, que enfoca que “quando uma ação comunicativa segue a outra é, cada vez, testado se a comunicação anterior foi atendida” (LUHMANN, 2016, p. 167). Em outro ponto, reafirma essa convicção quando assevera “se entendermos comunicação como síntese de três seleções, como unidade de informação, participação e compreensão, a comunicação só se realiza quando e na medida em que ocorre a compreensão. (LUHMANN, 2016, p. 171), ou seja, quando o ruído não é entendido, é apenas percebido, não pode gerar comunicação de comunicação.

Fica claro, que a partir da teoria dos sistemas sociais, que sem as comunicações esses não podem se constituir, o que é perfeitamente percebido quando pensamos na impossibilidade, real, factível, de realizarmos qualquer ação que precise ser socialmente construída sem comunicação nos sistemas sociais, como por exemplo a produção resultante das relações ocorrentes no sistema econômico, as normatizações “impostas” a partir do sistema jurídico; sem comunicação a divisão social do trabalho não teria evoluído e as leis não poderiam transformar-se em direito positivado, seriam letras mortas, sem ação. Em síntese, “com base na comunicação como acontecimento fundamental, e como seus meios operativos, um sistema social constitui-se como sistema de ação”. (LUHMANN, 2016, p. 190), sem desprezar a também necessária participação da ação, pois, sem a cooperação de ambas, não é possível a reprodução social, ou seja, "A Sociedade é o sistema abrangente de todas as comunicações, que se reproduz autopoieticamente, na medida em que produzem, na rede de conexão recursiva de comunicações, sempre novas (e sempre outras) comunicações."<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> LUHMANN, Niklas. O Conceito de Sociedade. ed. IV, p.83. *Ecco Homo. Apud* VARGAS, João P. F. Domingues de, O Conceito de Sociedade em Niklas Luhmann – A Sociedade como Sistema Omnicompreensivo, Minas Gerais, 2003.

Luhmann entende comunicação como um elemento que nos permite entender a sociedade, que é constituída por seres humanos, por sistemas, por subsistemas, quando percebe que “não é o homem que pode comunicar-se, só a comunicação pode comunicar-se”, pois, só a comunicação cria novas comunicações; “a comunicação se autoreproduz constantemente, criando seus significados” (LUHMANN, 2016, p. 83), violência, crime, por exemplo, onde a comunicação ocorre a “partir de meios de comunicação simbólicos generalizados, sendo diferentes em cada sistema social, ainda que comparáveis entre si por seu caráter estrutural (LUHMANN, 2016, p. 82), “se realiza a partir de códigos binários, que ajudam a reduzir a complexidade” (LUHMANN, 2016, p. 83). No caso da Segurança Pública, a partir do sentido dominante (ordem/desordem), ou a partir das comunicações entre os subsistemas internos (missões, planos de ação, escalas de serviço, operações, determinações, etc. ).

### **3.3. Dupla contingência**

Luhmann cita Parsons, e reconhece seu esforço inicial no sentido de criar uma teoria dos sistemas, mas, aponta algumas fragilidades, apresenta o comportamento do ego e álter como “um círculo puro de determinação autorreferencial, que, sem outro tipo de elaboração, deixa o agir indeterminado, tornando-o indeterminável”; continua criticando Parsons que ao apresentar solução para esse problema, utiliza o conceito de ação, mas, considerando-a como orientação normativa, um consenso suposto, o que abandona as possibilidades de criação/recriação das relações sociais espontâneas, as que ocorrem a partir das relações dinâmicas da sociedade e calcadas nas características dos atores (sistema, pessoas, ambiente) importantes direta e/ou indiretamente pelo elaborar social. Em outro ponto, apresenta a falha da pressuposição de que “todas as sociedades transmitem cultura” e que as “estruturas de longa duração, estariam nessa ordem social”, sendo a dominação um problema de socialização, não de dominação política.

Contrariamente, Luhmann entende dupla contingência como autorreferência, vazia, fechada, que absorve até mesmo os acasos e produz sensibilidade ao acaso, ou seja, o sistema apesar de fechado, está aberto a todas as possibilidades de ocorrências no sistema; destaca que a dupla contingência acompanha todo o vivenciar da sociedade, tornando-se relevante e atual como possibilidade de atualização dos sistemas, a partir da exclusão de necessidade e impossibilidade, podendo alcançar qualquer forma, sem desprezar o que é, o que pode ser e o que será. Nesse sentido a dupla contingência “possibilita a diferenciação de sistemas de ações particulares, de sistemas sociais. O social é, assim, acessível a todo sentido como problema da similaridade ou discrepância entre perspectivas de interpretações”, onde a metade é ação, e a

dupla contingência, que acolhe os sistemas sociais compostos de maneira que “ambos os interlocutores experimentem a dupla contingência, porque a indeterminabilidade da situação para ambos interlocutores confere significado formador de estrutura à toda atividade que, então, se dá”, em suma, a relação é estabelecida a partir da possibilidade de entendimento dos participantes para poderem se comunicar/agir, como indica Luhmann:

O conhecimento é o cálculo do comportamento do outro, sendo inatingíveis, são substituídos pela concessão de liberdade, e, então, é possível se limitar a conhecimentos que contribuem ao manejo das contingências. A *redução é fixada no vivenciar pela ação* (e isso, é uma tese teoricamente central de força altamente integrativa) e, com isso, é guiada precisamente pela concessão de liberdade. A unidade de sentido ‘ação’ é constituída como síntese de redução e abertura para possibilidades de seleção. Sua função é manter e reproduzir isso com a capacidade conectiva”. (LUHMANN, 2016, p. 135).

Os conceitos descritos a partir da TGSS de Niklas Luhmann, a partir do emprego da observação de segunda ordem, não se contrapõem a necessidade de observar o crime no Estado do Pará, que serve como um dos instrumentos de medida da violência e a partir da concepção de que “a rápida capacidade de reorganização e de rearticulação da delinquência, tornada possível pelos avanços tecnológicos, dinamizou as atividades criminosas tradicionais e viabilizou a prática de novas modalidades de transgressão da lei” (SOUZA, 2016, p. 11), bem como entendendo as diversificadas possibilidades de ocorrências criminais, que, na percepção de Cano e Soares (2002) observa-se as diversas abordagens sobre as causas do crime em cinco grupos de teoria:

a) teorias que tentam explicar o crime em termos em termos de patologia individual; b) teorias centradas no *homo economicus*, isto é, no crime como uma atividade racional de maximização do lucro; c) teorias que consideram o crime como subproduto de um sistema social perverso ou deficiente; d) teorias que entendem o crime como uma consequência da perda de controle e da desorganização social na sociedade moderna; e) correntes que defendem explicações do crime em função de fatores situacionais ou de oportunidades”(CANO e SOARES, 2002, p. 3).

Cerqueira e Lobão (2003), ao tratarem da teoria da desorganização social, indicam que a abordagem enfoca um conjunto de redes de associações formais e informais, de relações de amizade, parentesco e outras que, de alguma forma, contribuam para o processo de socialização e aculturação do indivíduo, onde estas relações seriam condicionadas por fatores estruturais, como status econômico, heterogeneidade étnica e mobilidade residencial. Em outro ponto conclui, citando (ENTORF e SPENGLER, 2002) que a criminalidade emergiria como consequência de feitos indesejáveis na organização dessas relações sociais comunitárias e de vizinhança.

A baixa supervisão dos jovens e a baixa capacidade de organização social seriam elementos de mediação entre os indicadores socioeconômicos e as taxas de crime (SAMPSON e GROVES, 1989); em pesquisa realizada na Inglaterra WALES, observou que as taxas de

crimes são mais elevadas em comunidades nas quais os laços de amizade entre seus integrantes são fracos, onde a organização social é baixa e os jovens têm pouca ou nenhuma supervisão.

Existem, pois, várias maneiras de entender os fatores produtores, indutores do crime, mas, nenhuma das citadas teorias consegue explicar *in totum* a complexidade da produção criminosa na sociedade, nem as inter-relações ocorrentes entre os diversificados fatores que induzem em alguns casos e determinam em outros as ocorrências criminais. Na esfera do controle do crime, ainda se observa instituições policiais, tradicionalmente arcaicas, com o “cultivo de métodos convencionais e ultrapassados para resolver a questão da criminalidade nesse novo contexto social cuja característica principal é a modificação constante” (SOUZA, 2016, p. 16). Para adequar o trabalho às características do SIEDS e aos processos vivenciados, aplicaremos e, apoiaremos a concepção da pesquisa nos conceitos da Teoria dos Sistemas, que nos permitem entender a complexidade e as relações estabelecidas.

### **3.4. Acoplamento estrutural**

Os sistemas sociais podem se relacionar com outros sistemas sociais, a partir do acoplamento estrutural; é um entendimento novo que foge da regra de que só os atores se comunicam, o conceito é uma evolução do termo interpenetração, da teoria de Parson, que representava todas as relações inter-sistêmicas. A ocorrência do acoplamento estrutural pode fazer com que a comunicação apareça no outro como ferramenta das operações; destaca-se que seu significado para o sistema é constituído no próprio sistema, independente do significado original. Uma das justificativas é a de que os códigos são diferentes.

O código utilizado por um sistema é totalmente diverso e ininteligível para outros sistemas. Isso alça o processo comunicativo a um plano central no esclarecimento da diferenciação sistema-ambiente e da continuidade e complementaridade entre ambos. Como são processos comunicativos internos, a partir dos quais os códigos binários próprios podem desenvolver-se, que diferenciam os sistemas, é exatamente essa distinção que é preservada no mecanismo de acoplamento estrutural. (NEVES, 2005, p.54)

O acoplamento estrutural é parte importante na evolução do sistema, pois, realiza a ligação entre o ambiente e o sistema e entre sistemas, a partir de suas frequentes perturbações promovidas pela evolução (aumento da complexidade) do ambiente, que força, (induz, estimula) a evolução do sistema, a partir do sentido selecionado, “o acoplamento estrutural é um dos elos de ligação do sistema ao seu ambiente” (NEVES, 2005, p.54) que os leva a evolução. Destaca-se que, no dizer de Luhmann, “Sistemas complexos requerem um alto grau de instabilidade para permitir uma reação continuada a si próprios e a seus ambientes, e eles

precisam reproduzir continuamente esta instabilidade”.(LUHMANN, 2016, P. 51) Para ocorrer a evolução a partir das perturbações.

Em suma, Luhmann (2016) afirma que nada pode ser estipulado do exterior por meio de uma decisão e, apesar disto, a organização, por meio de seu ambiente, segue uma irritação constante e um fluxo estrutural, que na rede recursiva das próprias operações é reconhecida como restrição auto-selecionada, indicando que não existe obediência cega, qualquer subsistema, se readequa e ativa, a partir de suas próprias e disponíveis, estruturas internas, para responderem a complexidade do entorno.

Não menos importante, o acoplamento estrutural, facilita e em parte, faz acontecer as comunicações, e a relação entre o ambiente e o sistema. É preciso ficar claro que não ocorre transferência do ambiente para o sistema, sim, uma auto-transformação do sistema, a partir das perturbações do ambiente que são selecionadas pelo sistema (baseado no sentido) acoplado.

El acoplamiento estructural, ...., es completamente compatible con la hipótesis de la clausura autopoietica de los sistemas del sentido encuaneto que interviene sólo al nivel de las estructuras, y no de la autorreproducción: la completa independencia de los sistemas en la constitución de sus conexiones permanece intacta, mientras que al mismo tiempo se observa una coordinación entre estructuras reciprocas. (ESPOSITO, BARALDI e CORSI, 1996, p. 21).

Existem acoplamentos mais significativos que outros, que irritam (pertubam) mais, que ocorrem a partir do sentido; o sistema os seleciona e, estes acoplamentos são responsáveis pela variação (fluxo) estrutural e em parte são determinantes da evolução do sistema; é o caso do acoplamento entre o “Sistema de segurança Pública e o sistema Criminal”, as interações (perturbações) mútuas, ocorrem e geram um grande número de informações nos dois sistemas, adequando-os a partir da seleção de cada sistema; é o caso, por exemplo, quando ocorre mudança na lei penal, que obriga os dois sistemas a realizarem adequação (autopoiese), ou seja, o acoplamento estrutural pode ser entendido como interações que desencadeiam mudanças estruturais no sistema. Quando a PMPA estabelece um novo padrão de abordagem na revista a transeuntes, em função da criminalização da abordagem, está se adequando às mudanças, resetruturando, fazendo autopiése, a partir da aceitação dos novos padrões legais; o sistema político, cria uma nova lei, a PMPA identifica a necessidade de adequação, pois atua rotineiramente abordando cidadãos.

#### IV – A ESTRUTURA DAS ORGANIZAÇÕES

Neste capítulo busca-se descrever, de um modo geral, os componentes estruturais de uma organização, para a partir desta concepção, entender o que é a PMPA, como funciona e quais as relações ocorrentes entre os sistemas estratégico, tático e operacional, no cumprimento de sua missão institucional: preservação da ordem pública a partir da polícia ostensiva.

Entende-se como estrutura das organizações “a soma total das maneiras pelas quais o trabalho é dividido em tarefas distintas e, depois, como a coordenação é realizada entre essas tarefas” (MINTZBERG, 2009, p. 12), como os “os elementos da estrutura devem ser relacionados para a obtenção de uma consistência ou harmonia interna, bem como uma consistência básica com a situação da organização (MINTZBERG, 2009., p. 13). De um modo geral as instituições são compostas por cinco partes básicas (cúpula estratégica, linha intermediária, núcleo operacional, tecnoestrutura e assessoria de apoio), vide figura 09, que se inter-relacionam para cumprir as missões institucionais; a tecnoestrutura e assessoria de apoio, aparecem na estrutura para atenderem o crescimento organizacional, inicialmente a cúpula estratégica, a linha intermediária e o núcleo operacional, respondem pelas necessidades estruturais das organizações (públicas e privadas) e, na medida que ocorre o crescimento de atividades ou o aumento do tamanho da instituição, tecnoestrutura e assessorias podem fazer parte da estrutura funcional. São conceitos genéricos que estão presentes em quase todas instituições públicas e privadas, presentes *in totum* ou em parte.

**Figura 09:** representação das cinco estruturas básicas da organização



**Fonte:** Adaptado de MINTZBERG, 2009

A cúpula estratégica é “encarregada de assegurar que a organização cumpra sua missão<sup>29</sup> de modo eficaz e também que atenda às necessidades dos que a controlam ou que detêm poder sobre ela” (MINTZBERG, 2009, p. 24). É o cérebro decisor maior da organização, que carrega a responsabilidade pela instituição *in totum* e, suas decisões afetam toda a organização, suas decisões ocorrem em um alto grau de incerteza; como exemplos podemos citar os conselhos gestores das organizações, as presidências institucionais, os conselhos de administração, os órgãos de direção geral, o Comando Geral da PMPA, dentre outros. Normalmente, ações deste nível envolvem três obrigações: A supervisão direta, onde destaca-se a alocação de recursos, a tomada de decisão e a solução de conflitos; relações exteriores, onde se realiza contatos de alto nível e o desenvolvimento da estratégia, que consiste na interpretação dos ambientes (interno e externo) e a formulação da estratégia.

A linha intermediária “conecta a cúpula estratégica ao núcleo operacional, sendo composta por uma cadeia de gerentes intermediários que possuem autoridade formal sobre o núcleo operacional, tendo como ação básica a de traduzir estratégias implementadas pelos mais diversos setores da Organização” (MINTZBERG, 2009., p. 25); toma as decisões normalmente relacionadas com a normatização o controle administrativo, formular novas regras de decisões que serão aplicadas por parte do pessoal de operação e designação de recursos; neste nível, o grau de incerteza é menor que no nível estratégico (MINTZBERG, 2009). Dentre as atividades da linha intermediária pode-se destacar, o retorno das ações operacionais à cúpula estratégica e, a alocação de recursos; Na PMPA é representada pelas Diretorias e Comandos Intermediários.

O núcleo operacional da Organização “envolve membros – os operadores - que executam o trabalho básico diretamente relacionado à fabricação dos produtos e à prestação dos serviços” (MINTZBERG, 2009, p. 23), neste nível as decisões são eminentemente práticas, os esforços são direcionados para cada processo ou projeto da Organização, utiliza, normalmente, procedimentos e regras de decisões pré-estabelecidas. Grande parte das decisões são programadas e os procedimentos são muito estáveis, é a área que representa a Organização junto ao público, usuário dos produtos e/ou serviços (MATUS, 1997); na PMPA o núcleo operacional é representado pelas Unidades Operacionais (Batalhões, Companhias, Pelotões, Destacamentos).

---

<sup>29</sup> Carlos Matus (1997), define missão como o motivo principal da existência de uma organização, demonstrando seu verdadeiro papel perante as sociedades interna e externa, onde ela atua.

A tecnoestrutura é composta por “unidades especializadas, que efetivam certas formas de padronização da Organização” (MINTZBERG, 2009, p. 27), como por exemplo, os analistas de recursos humanos, de tecnologia da informação e, demais, que necessitam de especialistas para o seu entendimento e execução. A assessoria de apoio, compõem as Organizações a partir do seu crescimento, são unidades especializadas, “criadas para dar apoio fora do fluxo de trabalho operacional” (MINTZBERG, 2009, p. 28 ), ou seja, fora da área específica da produção ou da prestação de serviço organizacional; são exemplos a assessoria jurídica, os serviços de limpeza, dentre outros.

Quando observamos o funcionamento da Organização, a partir dos fluxos de funcionamento que descrevem as comunicações entre as partes componentes da Organização (cúpula estratégica, linha intermediária, núcleo operacional, tecnoestrutura e assessoria de apoio), onde destacam-se os níveis estratégico (conduzido pela cúpula estratégica), nível tático (implementado pela linha intermediária) e o nível operacional (realizado pelo núcleo operacional); entendendo que os fluxos realizam as ligações necessárias ao funcionamento organizacional e as estruturas organizam a divisão do trabalho, a partir das diversas funções a serem desempenhadas; os cargos e seus agrupamentos e autoridade formal, necessária ao poder de tomar decisões, faz fluir os diversos setores componentes da Organização, que se realizam a partir de vários fluxos.

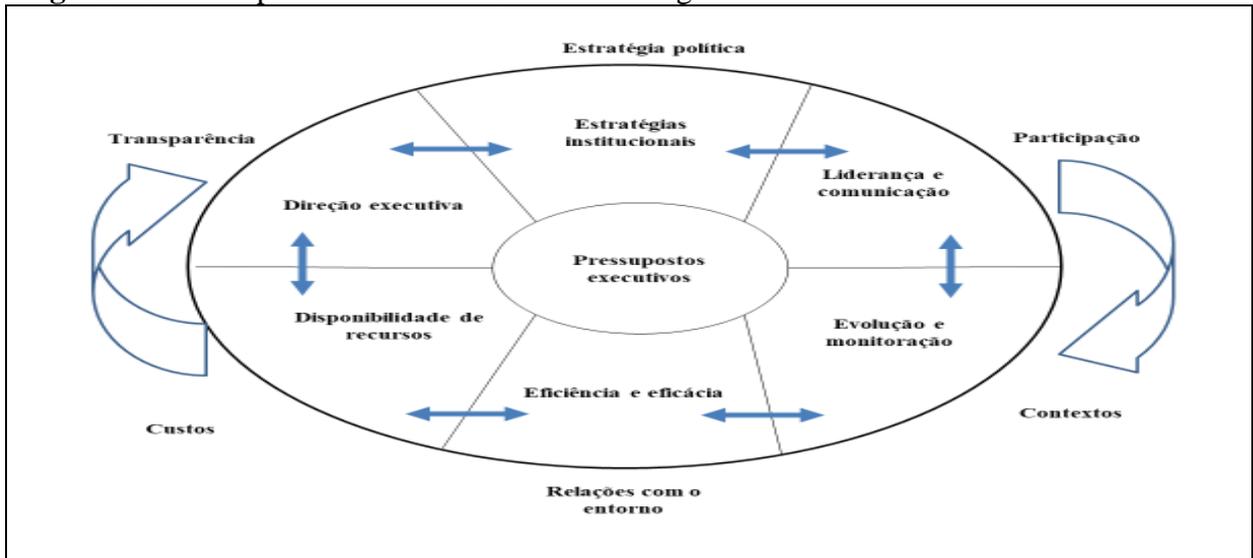
O fluxo de autoridade formal, é caracterizado por um fluxo de poder, hierarquizado, como por exemplo as Polícias Militares que, em princípio, são instituições organizadas formalmente, hierarquizadas, onde a subordinação é escalar e verticalizada, de cima para baixo e a supervisão direta é utilizada como processo de coordenação e controle. A Organização como uma rede de fluxos regulamentados é “uma Organização consistente, com as noções tradicionais de autoridade e hierarquia, com mais ênfase na padronização do que na supervisão direta” (MINTZBERG, 2009, p. 32).

Na Organização como sistema de constelações de trabalho, “as pessoas agregam-se em grupos de amigos para realizar o seu trabalho” (MINTZBERG, 2009, p. 32), indica que centros não oficiais de poder existem nas Organizações e que ricas redes de comunicação informal complementam e, as vezes, contornam os canais de autoridade e regulamentação” (MINTZBERG, 2009, p. 32) enfatizando o papel do ajustamento mútuo na coordenação; existe, ainda, a Organização como sistema de processo ad hoc, onde ocorre o fluxo de decisão estratégica do início ao fim do processo, por vários níveis da hierarquia.

A complexidade do funcionamento organizacional não pode ser coordenada por apenas um dos cinco mecanismos de coordenação, o que ocorre normalmente, é que os mecanismos estão presentes, conjuntamente e/ou separados, na caminhada da Organização. Destaca-se que “as organizações são também definidas por sua estrutura, ou hierarquia, o que decorre da divisão do trabalho e da explicitação das relações de autoridade, de tal forma que cada pessoa tenha apenas um chefe”. (DENHARDT, 2012, p. 20) e, o comportamento dos demais membros da organização pode ser “significativamente afetado pelos integrantes da cúpula organizacional, por diretrizes ou premissas de decisões impostas de cima, que nos levam a agir de maneira consistente com o propósito da organização, conforme decidem os dirigentes responsáveis”. (DENHARDT, 2012, p. 129).

Existem componentes importantes na condução do Sistema de Segurança Pública e da PMPA, que permeiam a instituição, onde destacam-se os pressupostos executivos que contemplam as estratégias institucionais (se estão definidas e adequadas à missão institucional), a liderança e a comunicação (como se liderar a instituição e como se repassa em tempo real as informações aos escalões componentes), a direção (como efetivamente os diversos níveis se conectam e são dirigidos ao cumprimento de ações), a disponibilidade de recursos (qual a disponibilidade de recursos e a compatibilidade com as funções institucionais, para atuação dos diversos componentes), evolução e monitoramento (como são monitoradas as atividades, é baseada em que fatores, como deve evoluir) e quais os níveis de eficiência (fazer bem) e eficácia (realizar em tempo hábil); todas essas variáveis são influenciadas por fatores do entorno, tais como contexto, participação de outros Órgãos e da sociedade que compõem um entorno que pode influir na PMPA, onde está presente estratégia política do estado, os custos operacionais e sociais, todos vinculados a transparência (tornar explícita as ações da PMPA), ocorrendo relações entre os fatores de maneira sistêmica.

**Figura 10:** Pressupostos executivos da PMPA Imagem aumentada



Fonte: Traduzido e adaptado de Vidal, 2016

## V. A ESTRUTURA DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRO

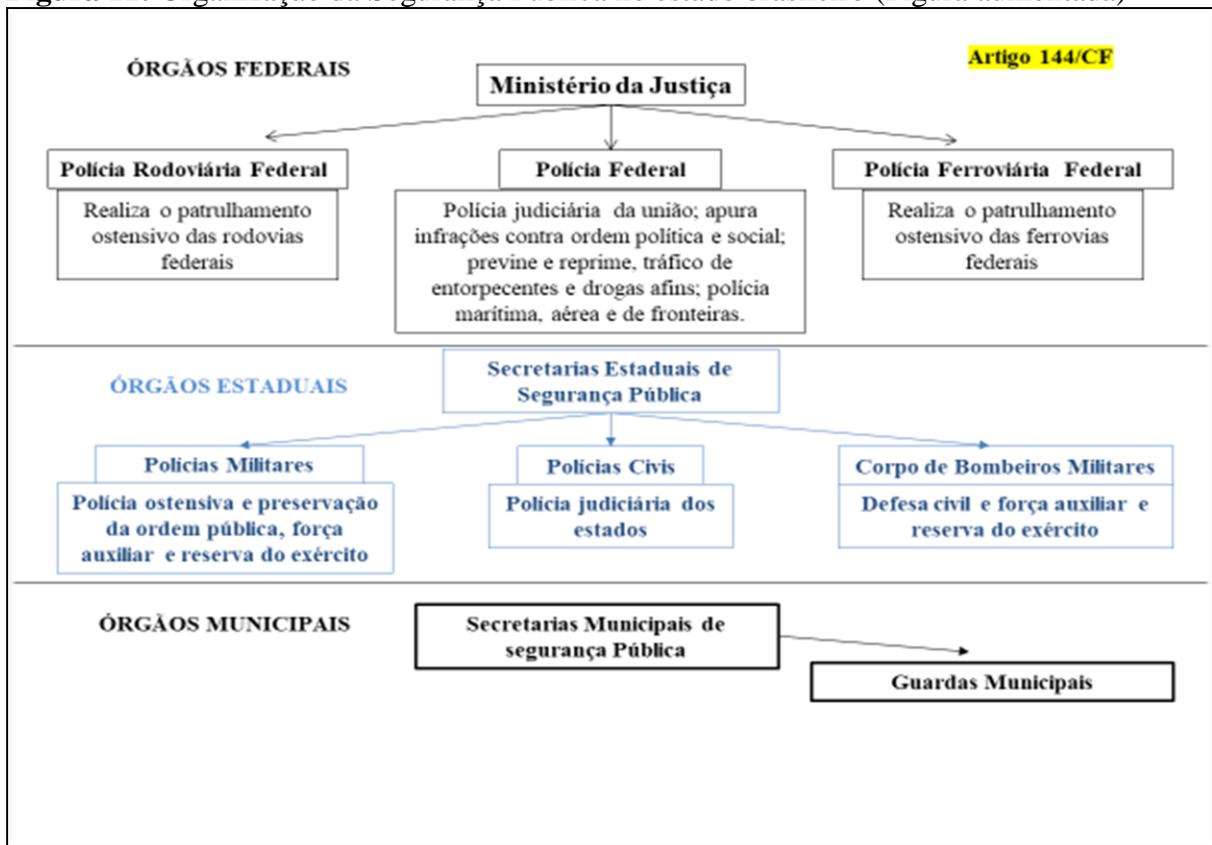
Neste capítulo, busca-se descrever a estrutura do Sistema de Segurança Pública brasileiro, com o objetivo de informar as estruturas que compõem o Sistema, onde seus componentes mantêm acoplamentos, comunicações, contingências. Antes de adentrarmos no Sistema de Segurança Pública brasileiro, é preciso esclarecer que existe um Sistema de Justiça Criminal que engloba órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário em todos os níveis da Federação (federal, estadual e municipal), que se organiza em três principais frentes de atuação (segurança pública, justiça criminal e execução penal), abrangendo a atuação do poder público desde a prevenção das infrações penais até a aplicação de penas aos infratores, sendo estas atividades, majoritariamente desenvolvidas pelos poderes estaduais, tendo papéis secundários os poderes públicos federal e municipal. (IPEA, 2008).

A guisa de simplificação e de possibilidade de visualizar as estruturas nos níveis federal, estaduais e municipais, a seguir apresenta-se a figura 11, que retrata os Órgãos que compõem o “Sistema” de Segurança Pública Nacional, onde seus componentes atuam de maneira isolada e pouco sinérgica, tendo claras separações de atividades. É um modelo legal, previsto na CF/88, que vem sofrendo várias críticas a sua estruturação, estando em andamento no congresso nacional várias propostas solucionadoras, que passam pela desmilitarização das Polícias Militares Estaduais, da criação de um ciclo completo de polícia, da unificação das Polícias Civil e Militar, dentre outras, mas, percebe-se que as propostas não tem tido consenso, permanecendo a estrutura atual em vigor.

Recentemente, aprovou-se a Lei Nº 13675, de 11 de junho de 2018, que disciplina a organização e o funcionamento dos Órgãos responsáveis pela Segurança Pública; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Tem como estratégia a integração, compartilhamento de informações, alinhamento da formação e, estrutura formal composta por conselhos permanentes das três esferas (federal, estadual e municipal). Considera-se um avanço, mas, a citada lei ainda não estabelece a responsabilidade e a origem dos recursos que podem viabilizar a execução das estratégias do SUSP.

### 5.1 Órgãos componentes da Segurança Pública Nacional

**Figura 11:** Organização da Segurança Pública no estado brasileiro (Figura aumentada)



Fonte: Artigo 144 da CF/88, adaptado pelo autor

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) em seu artigo 144, relaciona as instituições que compõem a Segurança Pública, que atuam em níveis federal – Polícia Federal (PF), Polícia Rodoviária Federal (PRF) e Polícia Ferroviária Federal (PFF) -, estaduais - Polícias Cíveis (PPCC), Polícias Militares (PPMM) e Corpos de Bombeiros Militares (CBMM)- e municipais – Guardas Municipais (GDM'S), sendo em nível municipal optativo a criação das GDM'S. Cada Instituição tem suas missões reguladas por arcabouço jurídico; destacamos em nível

federal as Competências da PF, previstas no artigo 1º, do Decreto nº 1.655, de 03 de outubro de 1995, estabelece as competências da PRF:

Art. 1º À Polícia Rodoviária Federal, órgão permanente, integrante da estrutura regimental do Ministério da Justiça, no âmbito das rodovias federais, compete:

- I - Realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, a incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros;
- II - Exercer os poderes de autoridade de polícia de trânsito, cumprindo e fazendo cumprir a legislação e demais normas pertinentes, inspecionar e fiscalizar o trânsito, assim como efetuar convênios específicos com outras organizações similares;
- III - aplicar e arrecadar as multas impostas por infrações de trânsito e os valores decorrentes da prestação de serviços de estadia e remoção de veículos, objetos, animais e escolta de veículos de cargas excepcionais;
- IV - Executar serviços de prevenção, atendimento de acidentes e salvamento de vítimas nas rodovias federais;
- V - Realizar perícias, levantamentos de locais boletins de ocorrências, investigações, testes de dosagem alcoólica e outros procedimentos estabelecidos em leis e regulamentos, imprescindíveis à elucidação dos acidentes de trânsito;
- VI - Credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escolta e transporte de cargas indivisíveis;
- VII - assegurar a livre circulação nas rodovias federais, podendo solicitar ao órgão rodoviário a adoção de medidas emergenciais, bem como zelar pelo cumprimento das normas legais relativas ao direito de vizinhança, promovendo a interdição de construções, obras e instalações não autorizadas;
- VIII - executar medidas de segurança, planejamento e escoltas nos deslocamentos do Presidente da República, Ministros de Estado, Chefes de Estados e diplomatas estrangeiros e outras autoridades, quando necessário, e sob a coordenação do órgão competente;
- IX - Efetuar a fiscalização e o controle do tráfico de menores nas rodovias federais, adotando as providências cabíveis contidas na;
- X - Colaborar e atuar na prevenção e repressão aos crimes contra a vida, os costumes, o patrimônio, a ecologia, o meio ambiente, os furtos e roubos de veículos e bens, o tráfico de entorpecentes e drogas afins, o contrabando, o descaminho e os demais crimes previstos em leis.

A Constituição Federal de 1988, também estabelece em seu artigo 21, inciso XXII: “compete à União: executar os serviços de Polícia Marítima, Aeroportuária e de Fronteiras”; no artigo 22, inciso XXII, regulamenta que “cabe privativamente, à União legislar sobre a competência da Polícia Federal e da Polícia Ferroviária Federal; no artigo 24, inciso XVI, prevê que “a União, os Estados, o Distrito Federal legislarão sobre organização, garantias, direitos e deveres das Polícias Civis” e no artigo 42 assevera que “Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”.

Uma das observações que destaca-se é que inexistente Sistema de Segurança Pública Nacional organizado juridicamente, que garanta o funcionamento sistematizado no Estado brasileiro, temos um aglomerado de instituições que desempenham funções para dar conta das questões de segurança pública, existindo uma sobreposição de funções entre os Órgãos Federais

e Estaduais, que não contam com política definida, divergindo nas estratégias nos Estados, sem legislação que organize, sistematize as atividades e claras responsabilidades na esfera federal, estadual e municipal, com recursos definidos em lei, de maneira a torná-las sinergicamente positivas, sem citar os outros Órgãos que interferem nas questões de segurança pública como a Justiça Federal e Estaduais e Ministério Público Federal e Estaduais, que são independentes, participam da estrutura de controle da justiça, determinam e demandam ações dos Órgãos do Sistema de Segurança Pública e, sendo ainda mais afastados, tomam decisões que influenciam significativamente nas ações, principalmente das Polícias, em todo espaço social, em “síntese”, inexistente Órgão que sistematize as ações, o que resulta em problemas na condução dos processos.

Em linhas gerais, observa-se que houve esforço no sentido de estabelecer “planos,” mas, política – como já existe em outras áreas, tais como educação, saúde, que têm orçamentos definidos em leis, políticas nacional, estaduais e municipais elaboradas, com critérios de avaliações estabelecidos, carreiras definidas, organização coletiva estruturada, salário base aprovado – ainda não foi possível. Esta falta de política, afeta o Sistema de Segurança Pública. (REIS, 2014, p. 32).

Além destas questões, Segurança Pública (SP) é uma área sensível, que pode ser influenciada de várias formas (educação, emprego, renda, política, manifestações, jogos, feriados, lazer, etc.), ou seja, além da política de Segurança Pública, que não existe no Brasil, é necessário funcionamento das Políticas Públicas de Segurança (que podem influenciar indiretamente nas questões relacionadas com segurança pública) e que, em vários momentos, são mais determinantes do que as próprias políticas de segurança, como exemplo podemos citar que durante as férias escolares, no estado do Pará, existe um deslocamento da população em direção aos balneários, o que interfere no comportamento da violência nos espaços (mais aglomerados e mais vazios), que exemplifica a existência de significativa influência das outras atividades nas questões de segurança, mas, o Sistema de Segurança Pública pouco participa das decisões que são tomadas e que influenciam na violência, normalmente inicia a participação quando o problema já está instalado. Por exemplo, quando se decide a instalação de um Grande Projeto, de um shopping Center, a PMPA é chamada, para lidar com os problemas decorrentes dos respectivos funcionamentos, quando já estão em plena atividade.

A atuação dos Órgãos é limitada pela construção legal, leis que estabelecem as competências de cada instituição; a PF na esfera federal, as PPMM e as PPCC as respectivas esferas estaduais e as GDM'S nos respectivos municípios, todas tendo que cumprir as normas estabelecidas, e atuando de maneira nem sempre coordenada (dado que não existe Órgão que possibilite a integração e/ou coordenação) de suas respectivas atuações, com o objetivo de preservar a ordem pública, apesar de amarrados na esfera dos processos jurídicos, inexistente

Órgão que promova a integração entre as esferas federal, estadual e municipal, ou entre os órgãos componentes. Temos em outras áreas como saúde<sup>30</sup>, e cultura<sup>31</sup>, a criação de mecanismos que garantem o funcionamento sistêmico, o que nos leva a conclusão de que não tratamos a segurança pública como um sistema; na realidade temos um aglomerado de instituições, cada uma desempenhando um papel, de maneira independente. Em alguns eventos criminosos ocorre a atuação conjunta, mas, nada sistematizado e/ou garantido por normas reguladoras, ficando dependentes dos gestores e de seus entendimentos.

Em síntese, inexistem políticas (com normas, orçamento, organização sistematizada) que considerem a atuação conjunta dos Órgãos componentes das três esferas (federal, estadual e municipal), no entanto, percebe-se nos dias atuais, ações integradas, que de acordo com os interesses coincidentes produzem algumas operações conjuntas, como é o caso do Conselho de Segurança Pública do Meio Norte (COMEN), que foi criado pela resolução intergovernamental nº 01 de 15 de janeiro de 1997, assinada pelo então Ministro da Justiça, Nelson Jobim, e pelos governadores dos Estados do Amapá, Maranhão, Pará, Piauí e Tocantins, que tem como “competência, promover no âmbito regional a troca de informações e experiências, bem como realizar o planejamento integrado e a coordenação de ações de segurança pública de interesse comum”.

Entre suas metas, o COMEN deve integrar as ações e atividades entre as instituições de Segurança Pública nos Estados do Meio Norte (Amapá, Maranhão, Pará, Piauí e Tocantins). Cabe também ao Conselho planejar e coordenar, por meio dos Núcleos Regionais, as operações integradas de segurança pública a nível estadual e interestadual, obedecendo a uma diretriz geral, que consta na Resolução nº 014 de 26.09.03.

Além do governo federal e dos Estados membros, integram o COMEN representantes do Ministério da Justiça; Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP); Superintendentes Regionais da Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal dos Estados do Meio Norte.

O Conselho ainda tem como membros, representantes dos governos dos Estados integrantes: Secretários de Estado de Segurança Pública ou equivalentes; Diretores Gerais das Polícias Civis; Comandantes Gerais das

---

<sup>30</sup> Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; III - participação da comunidade.

<sup>31</sup> Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012](#))

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios: [Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012](#)

Policias Militares e Comandantes Gerais dos Corpos de Bombeiros Militar. (SEGUP,2016).

A criação do COMEN, por exemplo, é resultado da permissão que traz a CF/88 no sentido de aumentar a participação popular e controle social na gestão pública, como verifica-se na organização da cultura e das empresas públicas, “Tratam-se de canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (GOHN, 2001, p. 7), o que é reafirmado por Dagnino:

A Constituição brasileira de 1988, conhecida como a ‘Constituição Cidadã’, incluiu mecanismos de democracia direta e participativa. Entre eles, o estabelecimento de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação paritária do Estado e da sociedade civil, destinados a formular políticas sobre questões relacionadas com a saúde, crianças e adolescentes, assistência social, mulheres, etc. (DAGNINO, 2004, p. 96).

A partir do entendimento de que as causas dos problemas de segurança pública são de origens diversas (econômicas, políticas, sociais) e diversificadas (pessoais, coletivas, regionais, estaduais, municipais), surgindo também a partir de problemas nas políticas de segurança pública (adotadas para o controle direto da criminalidade), tais como limitação de recursos, formação inadequada, abrangência limitada e nas políticas públicas de segurança (que interferem indiretamente na segurança pública), urbanização, educação, emprego, renda, que a partir do arranjo existente podem facilitar a ocorrência criminosa; a inexistência de organização que possa gerir holisticamente essas áreas, torna-se uma dificuldade a maior, na já alta possibilidade de aumentar os problemas sociais, dentre os quais destacamos o aumento da violência, ficando as ações do Estado, basicamente atreladas à capacidade das Polícias.

## **5.2. Órgãos componentes da Segurança Pública Estaduais e Municipais**

### *5.2.1. A Polícia, suas atividades e concepções*

O sistema de proteção social, inicia com o surgimento das primeiras sociedades, que a partir da organização grupal instituiu os guerreiros, responsáveis pela defesa dos seus membros, evoluindo com o surgimento do Estado, fazendo parte dele e garantindo a vontade dos soberanos, príncipes e reis, destacando-se posteriormente como polícia com a expansão do poder do Estado.

A Declaração dos Direitos dos Homens e dos Cidadãos, de 1789, reconhece o direito a segurança e a necessidade de criação de uma Força Pública, para garantia de direitos de toda sociedade, vedando a particularização da atividade, conforme previsão dos artigos 2º e 12º, como segue:

Art. 2º. A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade a segurança e a resistência à opressão.

Art. 12º. A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita de uma força pública. Esta força é, pois, instituída para fruição por todos, e não para utilidade particular daqueles a quem é confiada.

Destaca-se as duas linhas mestras que até os dias de hoje influenciam as Polícias no mundo, a concepção francesa, calcada no poder do Estado impositivo, com uso da força física para impor e/ou limitar o comportamento dos cidadãos e, o modelo inglês, que é a gênese do policiamento comunitário, que leva em consideração a opinião e participação da comunidade nas ações de Polícia. Assim observa-se que:

O “ato de nascimento da Polícia” (...) foi inspirado por Colbert, em 1667: assegurar a segurança da cidade, lutar contra a delinquência e a criminalidade, proteger a população contra os acidentes e as epidemias e cuidar da subsistência da cidade: “a vida e a saúde dos habitantes dela dependia” assim como “evitar toda ocasião de desordem”. Depois da Revolução Francesa, o Código do Brumário Ano IV estabelecia: “A polícia é instituída para manter a ordem pública, a liberdade, a propriedade, a segurança individual” (*apud* Loubet del Bayle, 1992, p. 16).

A partir dessas disposições, cristalizou-se o denominado “modelo francês de polícia”: ligada à formação do Estado, fazendo com que o poder imprima sua marca à Polícia, centralizada e estatal (cf. Gleizal, Gatti- Domenach & Journés, 1993, p. 51-86).

Já a tardia formação da polícia na Inglaterra derivou o denominado “modelo inglês de polícia”, baseado em uma relação dos membros do aparelho policial com a sociedade local. Esta “polícia comunitária” acentuava sua legitimidade seguindo alguns princípios: prevenir o crime e a desordem; reconhecer que o poder policial depende da aprovação do público e deste modo ganhar sua cooperação voluntária; reconhecer que a cooperação do pública está na razão inversa da necessidade de utilizar a coerção física; empregar a força física minimamente; oferecer um serviço a todos os cidadãos; manter a relação polícia-público; respeitar o poder judiciário ; reconhecer que o indicador da eficácia da polícia é a ausência do crime e da desordem (cf. Gleizal, Gatti-Domenach & Journés, 1993, p. 87-108).

Poderíamos dizer que até hoje a organização policial depende da combinação desses dois modelos, o sistema francês estatal e centralizado e o sistema inglês comunitário, aliando o exercício da coerção física legal com a busca da legitimidade de sua ação social (SANTOS, 1997). Na identificação do que é Polícia, (REINER, 2004, p. 19), entende que “a Polícia é, em princípio, identificada como uma Corporação de pessoas patrulhando espaços públicos, usando uniforme azul, munida de um amplo mandato para controlar o crime, manter a ordem e exercer algumas funções negociáveis de serviço social”. Em outro ponto, afirma que “a Polícia funciona mais ou menos adequadamente na administração do crime e manutenção da paz” (REINER, 2004, p. 302). Na mesma linha de pensamento, (RUNDNICKI, 2011, p. 197), entende que “a Polícia, como outras instituições que organizam, regulam e controlam a vida em sociedade, é uma instituição social, resultado da atividade humana, exigência da vida social” e, acrescenta que a Polícia nasceu no Estado moderno, a partir da concorrência de três fatores: 1 - Socio material (discurso econômico e prática comercial); 2 - cultura (opinião pública e crítica das

formas tradicionais de controle da informação do pensamento) e 3 - jurídico (surgimento da administração pública).

Em relação ao trabalho e de seus objetivos, Monjardet, (1996, p. 136) et al Rundnicki (2011) explica que o trabalho da Polícia é apresentado buscando atingir três objetivos:

1) redução ou “combate” à criminalidade (entendida como proteção das pessoas e dos bens); 2) garantia da segurança pública (paz e ordem públicas, verificadas como o dever do estado impor segurança, salubridade e tranquilidade às pessoas, fazendo respeitar normas que possibilitem o conjunto de condições morfológicas do viver em uma cidade: fluidez da circulação nos espaços públicos, proteção da intimidade nos espaços privados, respeito da integridade corporal etc.); 3) preservação da ordem política (enquanto garantia das liberdades e defesa das instituições, evitando manifestações violentas, infiltrações estrangeiras e a atuação de grupos terroristas).

Para Bittner (2003, p. 138), “o papel da Polícia é entendido melhor como um mecanismo de distribuição de força coercitiva, não negociável empregada de acordo com os preceitos de uma compreensão intuitiva das exigências da situação”; (MONJARDET, 1996, p. 9, 16 e 198) et al Rundnicki (2011), também destaca que “parte da percepção dessas funções para verificar que ela tanto é um instrumento de poder (sem objetivos próprios, que obedece aos definidos pela autoridade política à qual está subordinada) quanto um serviço público posto à disposição da população, uma profissão”, ou seja, podemos caracterizar a constituição da organização policial enquanto formadora de um ofício específico, marcado pela duplicidade do exercício do monopólio da violência física legítima e de um agente de produção do consenso, (SANTOS, 1997, p. 160), verifica-se, pois, que o Estado constituiu-se pelo realizar pleno de um processo de concentração de uma série de diferentes tipos de capitais, até então dispersos pelo espaço social: o capital da força física ou dos instrumentos de coerção (o exército e a polícia); o capital econômico; o capital cultural<sup>32</sup>; e o capital simbólico<sup>33</sup>, Bourdieu. (1994, p. 109), et al (SANTOS, 1997, p. 157).

---

<sup>32</sup> O capital social, corresponde à rede de relações interpessoais que cada um constrói, com os benefícios ou malefícios que ela pode gerar na competição entre os grupos humanos. Já na educação se acumula sobretudo capital cultural, na forma de conhecimentos apreendidos, livros, diplomas, “A condição de classe que a estatística social apreende por meio de diferentes indicadores materiais da posição nas relações de produção, ou, mais precisamente, das capacidades de apropriação material dos instrumentos de produção material ou cultural (capital econômico) e das capacidades de apropriação simbólica desses instrumentos (capital cultural), determina direta e indiretamente, conforme a posição a ela conferida pela classificação coletiva, as representações de cada agente de sua posição e as estratégias de “apresentação de si”, ou seja, sua encenação de sua própria posição etc.”(BOURDIEU, 2013, p. 109).

<sup>33</sup> O capital simbólico – outro nome da distinção – não é outra coisa senão o capital, qualquer que seja a sua espécie, quando percebido por um agente dotado de categorias de percepção resultantes da incorporação da estrutura da sua distribuição, quer dizer, quando conhecido e reconhecido como algo de óbvio. (BOURDIEU, 2003, p. 145)

No caso das PPMM brasileiras, a subordinação à autoridade política é facilitada, dado que tem como princípios básicos a hierarquia<sup>34</sup> (que organiza os seus membros em postos e graduações) e a disciplina<sup>35</sup> (que representa o acatamento integral das ordens emanadas pelos superiores hierárquicos), além de contar na sua organização com um chefe, denominado Comandante Geral, que é escolhido pelos respectivos governadores dos Estados, ficando a definição do mandato a critério do chefe do Poder executivo estadual, que de acordo com os seus interesses nomeia e exonera a qualquer tempo. A partir dessa organização, geralmente o Comandante Geral, é um cumpridor de ordens emanadas dos governadores e, como tem poder de comando sobre todos os demais membros da Polícia Militar que comanda, estes são obrigados, via regulamentos, hierarquia e disciplina castrense, a cumprir todas as ordens emanadas; destaca-se que além destas características, os Militares Estaduais são impedidos de fazerem greves e/ou se sindicalizarem<sup>36</sup>, o que dificulta ainda mais, o questionamento das ordens e a participação coletiva na busca de direitos, apesar de observarmos nos últimos anos, uma crescente participação de movimentos reivindicatórios desses profissionais<sup>37</sup>. As PPMM brasileiras, diferente de outras polícias do mundo, não tem acesso a direitos coletivos, tais como direito de greve, de sindicalização, que se aproxima de uma instituição total, estamental e, mesmo com a edição da

CF/88, que na letra da lei estabeleceu novas relações entre os membros da sociedade, com um enfoque, dentre outros, do “resgate da cidadania”, da “participação”, dos “direitos humanos”, que acabam por criar conflitos no seio da caserna, quando excluem os militares estaduais de alguns direitos postulados, tais como o direito de ter direitos, o que os caracteriza como cidadãos não plenos (REIS, 2014, p. 86).

---

<sup>34</sup> A hierarquia, uma das características marcante das PPMM do Brasil, é entendida como a estratificação entre os diversos postos e graduações (oficiais e praças, organizados por círculos e seus respectivos componentes), onde se encontram, dentre os oficiais: o círculo dos oficiais superiores (Coronéis, Tenentes – Coronéis e Majores), círculo dos oficiais intermediários (Capitães), círculo dos oficiais subalternos (Primeiros tenentes e segundos Tenentes); entre as praças há o círculo dos Subtenentes e Sargentos (Subtenentes, Primeiros Sargentos, segundos Sargentos e Terceiros Sargentos); círculo das Praças Especiais (Aspirantes a Oficiais e Alunos Oficiais) e círculo de Cabos e Soldados (Cabos e Soldados). Reis, (2014, p. 17/18).

<sup>35</sup> (...) que se expressa a partir do acatamento de todas as ordens em vigor é percebida, na linguagem militar (no dizer dos PM's), como cumprir ordens “sem ponderar”, e quando alguma ordem é questionada, usualmente, os superiores hierárquicos corrigem com expressões próprias, dizendo; “não pondera militar, te enquadra, cumpre a ordem”. Não quer dizer que todas as ordens sejam cumpridas, mas, existe uma cultura que acredita na necessidade de manter todos disciplinados. Reis, (2014, p. 18).

<sup>36</sup> Aos Militares estaduais são negados direitos coletivos por força do artigo 142, § 3º, inciso IV, da CF/88, que dispõe: ao militar são proibidas a sindicalização e a greve;

<sup>37</sup> “O ano de 1997 pode ser considerado como marco nos movimentos reivindicatórios das polícias militares brasileiras, onde 14 (quatorze) PPMM (Alagoas, Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo), realizaram movimentos reivindicatórios, com expressiva participação dos quadros das PPMM, sobretudo dos Cabos e Soldados. Tem-se uma mudança de comportamento das praças, a partir da ação coletiva imposta e da concepção instalada, na busca da democracia (no sentido de indicar os seus próprios caminhos e/ou necessidades)”. Reis (2014, p. 90).

Ao longo de sua existência as Polícias Militares brasileiras sofreram modificações; tomando como marco a CF/88, que “institui” juridicamente no Brasil o “estado Democrático de Direito”, modificando várias instituições, garantindo a participação coletiva, a fiscalização do Estado. As PPM antes da CF/88 eram empregadas como força de defesa do Estado, a serviço das elites dominantes, o que é muito diferente de ser uma instituição de defesa da sociedade, ou seja, “A ação de Polícia antes de 1988 reflete um modelo operacional baseado na ideologia nacional da defesa do Estado e numa cultura do ofício calcada muito mais na experiência do que na formação técnica” (COSTA, 2011, p. 258), tendo os modelos como orientação estratégica a repressão do crime, em detrimento da prevenção, ou seja, “A solução para o problema da criminalidade se resumia em planejar o aumento das operações de reação contra essa criminalidade, que incomodava as elites e as autoridades”. (COSTA, 2011, p. 259).

Interessante observar que a CF/88 ainda mantém as Polícias Militares, como forças auxiliares do Exército brasileiro, o que determina dupla função, de força auxiliar (que pode ser convocada e empregada em tempos de guerra) e de preservadora da ordem pública (atividade do policiamento ostensivo), uma função guerreira e outra função de polícia, uma que combate o inimigo de forma disciplinada, a partir de um comando operacional; que deve responder sem vacilar às ordens emanadas do escalão superior e, outra, que atende ao público em geral, para dar segurança e garantir direitos dos cidadãos, que pressupõe decisões isoladas nas diversas situações vivenciadas junto a sociedade, prevalecendo uma concepção de “guerra” contra o crime e os bandidos. Esta concepção de combater o crime adotado pelas polícias, é reforçado pela concepção impositiva das leis, que surgem para induzir (impor) comportamentos sociais, não tendo origem na vontade do povo, como afirma Kant de Lima (2001). Sendo a organização jurídica resultado de “uma ‘ciência normativa’, que tem por objetivo o controle de uma população sem educação, desorganizada e primitiva. Os modelos jurídicos de controle social, (...) são resultado destas formulações legais especializadas, legislativa ou judicialmente” construídas. (LIMA, 2001, p. 13)

Lima (2001), também enfoca que “O domínio público, assim, é o lugar apropriado particularizadamente, seja pelo Estado, seja por outros membros da sociedade, autorizados ou não por ele e, por isso, sempre, aparentemente, opaco, caótico e imprevisível ao olhar coletivo, onde tudo pode acontecer e de onde quero tudo o que tenho direito” (LIMA, 2001, p. 14), a partir dessa concepção, as dificuldades de funcionamento normal da sociedade sem a presença do Estado ou de seu representante torna-se difícil, dado que a população está “acostumada” a caminhar cumprindo as regras somente com a presença de representantes do Estado, passando

a cometer vários atos fora da norma, com sua ausência, sem contar que o Estado também é um dos entes descumpridor das Leis, mas, temos claro que nos últimos anos ocorreram avanços democráticos e constitucionais, que podem minimizar esse comportamento, com destaque para os ocorridos na CF/88, onde vislumbra-se nos conceitos jurídicos a “implantação” do Estado de Direito, no entanto, apesar dos avanços, ainda ocorrem fatos que representam a imposição do estado, com emprego das PPMM, sobre grupos considerados “atuantes à revelia da Lei”, com ações violentas (legais ou não) e/ou arbitrárias, tais como:

O Massacre de Carandiru-SP (1992), que matou 111 presos após uma invasão para controlar a rebelião; o Eldorado dos Carajás/PA (1996), que executou 19 trabalhadores rurais; o de Corumbiara/RO (1995), onde a Polícia atacou um acampamento de 1.200 trabalhadores sem-terra e acabou assassinando dez dos manifestantes; o da Favela Naval – Diadema/SP (1997) -, onde policiais torturaram alguns suspeitos que passavam pela favela e ainda mataram pelas costas um trabalhador (COSTA, 2011, p. 261).

Independente das funções constitucionais, da subordinação política, da estrutura que facilita a condução castrense dos processos a partir da hierarquia e disciplina, a formação aparece como um dos suportes mais importantes para a caminhada e adequação às modificações impostas às PPMM, neste sentido temos que uma “Polícia despreparada para lidar com o público e com a criminalidade, tende a ser desrespeitosa e violenta. Confunde, muitas vezes, autoridade com autoritarismo, arbítrio com arbitrariedade e o uso legítimo da força com o uso indiscriminado dessa força” (COSTA, 2011, p. 256). É preponderante, pois, treinar, preparar, formar os policiais para lidarem com situações de conflito, de maneira a decidirem rapidamente sobre as condutas necessárias a coibir abusos, controlar excessos e em nome do Estado e em prol da coletividade, aplicar as normas de contenção nos delinquentes; neste sentido, concordamos que:

a política de emprego da Polícia numa sociedade democrática é parte da política geral de expressão da cidadania e da universalização dos direitos; a Polícia é um serviço público para proteção e defesa da cidadania; o fundamento da autoridade policial é sua capacidade de administrar conflitos. (LIMA, 2001, p. 13).

Após a CF/88 as PPMM iniciaram um processo de adaptação aos novos ditames constitucionais, mas, como já afirmamos, a dupla função constitucional das PPMM ainda está em vigor, uma que requer preparação para o combate em guerra (matar o inimigo), outra que atua como polícia ostensiva (atender ao cidadão), funções originariamente incompatíveis, o que dificulta sua adaptação à democracia; não podemos dizer que não houve evolução, no entanto verifica-se que “democratizam-se as estruturas políticas, mas permanece o autoritarismo e o arbítrio implantado nas esferas do poder, em especial no ofício de Polícia, contrariando o Estado de Direitos” (COSTA, 2011, p. 261). Temos claro que as modificações não podem ocorrer

imediatamente após a instituição dos ditames legais, que se trata de um processo que demanda tempo e formação para a transformação.

A transição democrática em países de novas democracias não significa que as instituições democráticas do Estado irão funcionar democraticamente e com base na nova ordem jurídico-política. Estaria faltando nessas democracias, e por extensão aos governantes estaduais legitimamente eleitos pelo povo, a “segunda fase” da transição, representada pelas práticas democráticas em todos os níveis do Estado. Essa segunda fase ficou imobilizada pelo que ele chama de “autoritarismo socialmente implantado”, um legado do passado, que ainda orienta as nossas relações sociais e o controle social, colocados em prática pelos gestores da segurança pública. (O’DONEL et al COSTA, 2011, p. 264).

Após a CF/88, houve avanços significativos, “uma nova postura começou a ser adotada pelos órgãos encarregados do controle social, em função das constantes denúncias de violação dos direitos humanos contra policiais que fazem o uso da truculência policial contra a população” (COSTA, 2011, p. 265). Diria que ainda vivenciamos um processo de transição, variável em cada Unidade da Federação, onde já se percebe claramente a caminhada no sentido de tornar a Polícia mais democrática, mais próxima da população, com uma formação menos guerreira, com a introdução de disciplinas mais acadêmicas (sociologia, ética, direitos humanos), menos militarizadas.

Um ponto que destacamos como importante, foi aproximação das instituições Policiais Militares das Universidades, que facilitou a revisão curricular e a discussão mais acadêmica dos problemas policiais, esta aproximação foi tão significativa que a Universidade Federal do Pará, por exemplo, criou um curso de Mestrado Profissional de Segurança Pública (o primeiro do Brasil) que tem formado vários profissionais das Polícias Militar e Civil, dentre outros membros do sistema criminal. Em síntese, o velho modelo operacional, a polícia guerreira, a violência, a arbitrariedade, ainda se fazem presentes nas PPMM, mas não podemos negar a evolução que tem ocorrido na busca de estratégias que garantam atuações éticas que respeitem os Direitos Humanos.

### 5.2.2. As Polícias Militares brasileiras e o constructo legal

Conforme (LAZZARINI, 1989, p. 20) polícia é “vocábulo derivado do latim, ou seja, de *politia*, que, por sua vez, procede do grego, isto é, *politeia*, trazendo originariamente, o sentido da organização política, sistema de governo e, mesmo, governo”. Relativo à missão das PPMM, a CF/88 define como atividade de polícia ostensiva e preservação da ordem pública; no entanto, não conceitua tais nomenclaturas. Destaca-se que, de acordo com o § 5º do Artigo 144 da CF, as atribuições das PPMM, engloba todo o universo policial, que não seja atribuição

constitucional prevista para os demais seis órgãos elencados no citado diploma legal, ou seja, tocante à preservação da ordem pública, cabe às Polícias Militares, o exercício da polícia ostensiva, bem como a competência residual de exercício de toda atividade policial de segurança pública não atribuída aos demais órgãos (LAZZARINI, 1989). As competências das Polícias Militares brasileiras, encontram-se também regulamentadas no Decreto-Lei nº 667 de 02 de julho de 1969 e no Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983; destaca-se que a CF/88, ampliou a atuação das Polícias Militares, pois anteriormente tínhamos a previsão do termo policiamento ostensivo no decreto 667/69, ao invés de polícia ostensiva, como está previsto o rito constitucional atual.

O policiamento ostensivo, segundo o decreto 667/69 é entendido como ação policial realizada exclusivamente pelas Polícias Militares, a partir do emprego do poder de polícia, que está definido no Código Tributário Nacional (Lei Nº 5.172 de 25 de outubro de 1966), como segue:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966). (BRASIL, 1966, p. 2).

É importante destacar que o poder de polícia é “a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”, (DI PIETRO, 2003, p. 111), ou seja, abrange todas as áreas da sociedade, independente da atividade exercida, sendo sempre entendido como limitador dos direitos individuais em prol do interesse público. “É o poder de polícia, que legitima o poder da Polícia e a própria razão desta existir, é um conjunto de atribuições da Administração Pública, como poder público e indelegáveis aos particulares (LAZZARINI, 1989, p. 277). Na esfera específica da segurança pública divide-se em duas espécies de Polícia:

Polícia ostensiva – conhecida também como polícia administrativa ou preventiva, procura impedir a prática de infrações;  
Polícia judiciária – também conceituada como polícia repressiva, investigatória, atua após a ocorrência do crime, realizando as investigações necessárias para a aplicação da sanção aos delinquentes. (CHIMENTI, 2004, p. 422)

Como estamos tratando das Polícias Militares, na tentativa de clarear as ações da Polícia Militar, entende-se polícia ostensiva como ações que

tenham como características: a) predominância do aspecto preventivo e que sejam desenvolvidas por elementos ou fração de tropa identificados pelo uniforme

(ostensividade), viatura ou tipo de equipamento (ostensividade); b) que tenha como objeto de planejamento uma universalidade de fatos ainda que em local determinado por um evento certo, como, v.g., jogos programados em estádios desportivos, concentrações em festas populares, conhecidas entre nós como ‘festas populares’, shows artísticos, etc.; c) que a ostensividade determinada pelas condições de identificação dos elementos empenhados ou fração de tropa, relativamente a uniforme, viatura e tipo de equipamento, sejam intrínsecas à própria estratégia operacional. (FONSECA, 1992, p. 317).

O Decreto 88.777/83, também afirma que o policiamento ostensivo é ação exclusiva das Polícias Militares, definindo o termo, elencando seus respectivos tipos em seu artigo 2º, item 27, como segue:

27. Policiamento Ostensivo - Ação policial, exclusiva das Policias Militares em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública.

São tipos desse policiamento, a cargo das Polícias Militares ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, os seguintes:

- Ostensivo geral, urbano e rural;
- De trânsito;
- Florestal e de mananciais;
- Rodoviária e ferroviário, nas estradas estaduais;
- Portuário;
- Fluvial e lacustre;
- De radiopatrulha terrestre e aérea;
- De segurança externa dos estabelecimentos penais do Estado.

Já o Decreto-Lei 667/69 prevê em seu art. 3º, alínea “a”, redação dada pelo Decreto nº 2010, de 12 de janeiro de 1983, que compete às Polícias Militares:

Art. 3º. Executar com exclusividade, ressalvadas as missões peculiares das Forças armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos.

Abordando a segunda parte da missão constitucional, a preservação da ordem pública, observa-se que o Decreto 88.777/83, artigo 2º, item 21, define ordem pública como:

21. (...) Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum.

A ordem pública vai além da conceituação legal e “resulta, de um conjunto de princípios de ordem superior, políticos, econômicos, morais e algumas vezes religiosos, aos quais a sociedade considera estreitamente vinculada à conservação da organização social estabelecida. A noção obedece a um critério contingente, histórico e nacional”, (LAZARINI, 1989, p. 278). Na mesma linha, Cretella Junior (1978), indica a necessidade de acrescentar ao conceito, uma ordem moral, vida socialmente conveniente à segurança dos bens das pessoas, tranquilidade, proteção econômica e dos espaços. Rolland (1947), já dividia didaticamente a ordem pública em tranquilidade pública, segurança pública e salubridade pública.

Valla (2004, p. 5) defende que tranquilidade pública “é o estágio de serenidade que se encontra uma sociedade, tendo no clima de convivência harmoniosa e pacífica o seu fundamento mais importante”. No que tange a salubridade pública, (LAZARINI, 1992, p. 280) entende que “designa também o estado de sanidade e de higiene de um lugar, em razão do qual se mostram propícias às condições de vida dos seus habitantes”. Segurança Pública é o “estado antidelitual, que resulta da observância dos códigos penais e da lei de contravenções penais, em síntese, “Segurança Pública, é o conjunto de processos políticos, e jurídicos, destinados a garantir a ordem pública, sendo este objeto daquela”. (FIGUEIREDO NETO, 1987, p. 49).

Destaca Boni (2006), as quatro fases do poder de polícia: 1) a ordem de polícia, que advém necessariamente da lei; 2) o consentimento de polícia, que pode ser vinculado ou discricionário; 3) a fiscalização de polícia, onde observa-se o cumprimento das ordens de polícia e por último 4) a sanção de polícia, que se destina repressão das infrações. As fases acontecem de acordo com os fatos encontrados, adequando-se o poder de polícia, no caso específico das Polícias Militares, empregando o poder da Polícia, que pode atuar com força física necessária a impor o cumprimento da lei.

No caso do consentimento de polícia, entendendo-o como autorização prévia do estado, a partir da polícia, para o exercício de atividade, percebe-se uma distorção, que redundará em prejuízos para a preservação da ordem pública. Temos a Polícia Militar responsável pelo policiamento ostensivo fardado e a Polícia Civil, originariamente judiciária, responsável pela apuração dos prováveis crimes, que autoriza o funcionamento de eventos (festas, shows, etc.) e atividades diversas (funcionamento de lava jatos, estabelecimentos comerciais, boates, dançarás, etc.), que não tem conhecimento da capacidade de realização do policiamento preventivo a ser realizado pela Polícia Militar, implicando seriamente na sua capacidade de prevenção e de contenção de conflitos, ou seja, quem autoriza o funcionamento (Polícia Civil), não controla e não sabe a capacidade de controle da Polícia Militar, criando sérios problemas para a Ordem Pública, dado que estes eventos são componentes significativos das ocorrências atendidas pela Polícia Militar. Urge discutir a questão e, conjuntamente buscar soluções.

Destaca-se a fiscalização de polícia, que é uma forma ordinária de atuação administrativa, por meio da qual se fará a verificação do cumprimento das ordens de polícia; a fiscalização pode ser preventiva ou repressiva, ex-ofício ou provocada. No caso específico da atuação da polícia de preservação da ordem pública (Polícias Militares), a fiscalização de polícia é denominada de policiamento. A sanção de polícia, que é a atuação administrativa, auto

executória, com o fim de reprimir a infração. É a submissão coercitiva do infrator às medidas inibidoras impostas pela administração, quando falhar a fiscalização preventiva e verificada a ocorrência de infrações às ordens de polícia. Destaca-se que “os policiais só podem usar a força no desempenho de suas funções”. (BITTNER, 2003, p. 129) e, “o procedimento policial é definido pela característica de não poder opor-se a ele durante seu curso normal, e, se acontecer tal oposição, a força pode ser usada”. (BITTNER, 2003, p. 133), em síntese, “*o papel da polícia é entendido melhor como um mecanismo de distribuição de força coercitiva não negociável empregada de acordo com os preceitos de uma compreensão intuitiva das exigências da situação*”. (BITTNER, 2003, p. 138). Grifos originais.

As Polícias Militares são entendidas como polícia de segurança, que tem por objeto prevenir a criminalidade em relação a incolumidade das pessoas, à propriedade, à tranquilidade pública e social. Cretella Junior (1981) e, tenta cumprir o seu papel, a partir do emprego do policiamento ostensivo fardado, que a partir de sua visibilidade e presença, resulta em desestímulo do cometimento de infrações penais, aumentando a sensação de segurança, atuando a partir dos seguintes processos de policiamento, que são empregados de acordo com a conveniência, disponibilidade estrutural e estratégias:

**Quadro 04:** Processos de policiamento ostensivo fardado (foi montado um quadro)

PROCESSOS DE POLICIAMENTO	CARACTERÍSTICAS
Policiamento Ostensivo a Pé	Desempenhado por uma fração mínima de dois policiais militares, fazendo a cobertura territorial de uma área restrita, buscando uma proximidade maior com a comunidade
Policiamento Ostensivo Motorizado (4 rodas)	Desempenhado em viaturas (carros) caracterizadas, cobrindo uma área territorial maior e apresentando um tempo de deslocamento menor para uma resposta, frente às situações delituosas
Policiamento Ostensivo Motorizado (2 rodas)	Desempenhado em motos caracterizadas, cobrindo uma área territorial maior, tendo acesso de deslocamento em vias intransponíveis a carros e apresentando um tempo de deslocamento menor para respostas frente a situações delituosas
Policiamento Ostensivo Montado	Desempenhado em animais (equinos ou bubalinos), cobrindo uma área territorial demarcada, sendo escolhido de acordo com as condições geográficas que o terreno oferece para deslocamento
Policiamento Ostensivo Aéreo	Desempenhado em aeronaves (aviões e helicópteros) caracterizadas, cobrindo uma área territorial

			gigantesca, auxiliando os demais processos no enfrentamento das situações delituosas
Policiamento Embarcação	Ostensivo	em	Desempenhado em embarcações (lanchas e navios) caracterizadas, cobrindo as áreas de rios e mares pertencentes ao Estado
Policiamento Ostensivo em Bicicletas			Desempenhado em bicicletas caracterizadas, cobrindo uma área territorial demarcada, sendo utilizada conforme necessidade local

Quanto às modalidades do policiamento ostensivo temos quatro: 1) Patrulhamento, que restringe-se a observação, fiscalização, proteção, reconhecimento, ou mesmo, de emprego de força de maneira móvel; 2) a Permanência, que caracteriza-se pela observação, fiscalização, proteção, emprego de força ou custódia, desempenhada pelo PM no posto; 3) a Diligência, busca e captura de pessoas e/ou busca e apreensão de objetos em cumprimento a mandado judicial e 4) a Escolta, custódia de pessoas ou bens em deslocamentos.

De acordo com as circunstâncias o policiamento pode ser empregado de três maneiras: 1) Policiamento ordinário, aquele cujo emprego atendendo um planejamento rotineiro, prévio, dos meios operacionais disponíveis e possíveis de emprego; 2) Policiamento extraordinário, aquele cujo emprego é eventual e temporário em decorrência de situações de necessidade da administração e 3) Policiamento especial, quando ocorre o emprego temporário, em eventos previstos, que demandam um reforço de policiamento ou emprego de tropa especializada.

Dentre as missões das polícias, destacam-se a “manutenção da paz, evitar o caos, a violência e o pânico; manter a ordem; e lidar com quaisquer impedimentos ao resgate a esforços de auxílio. (...) exigem que as pessoas ajam, ou as proíbem de agir, através de algumas maneiras sejam ordens ou, quando necessário, o uso da força”. (BITTNER, 2003, p. 34). Existem dificuldades de atuação e de emprego do mandato policial, “é uma ocupação extraordinariamente complexa, difícil e séria, que frequentemente exige grande habilidade e capacidade de julgamento. (BITTNER, 2003. p. 36). Os policiais “estão expostos às exigências de uma natureza conflitante, em que suas ações devem refletir bravura militar e perspicácia profissional”. (BITTNER, 2003, p. 139), além de que, agem sozinhos, geralmente isoladamente ou em duplas, e “recebem pouquíssimas orientações e quase nenhuma supervisão”. (BITTNER, 2003. p. 238), ou seja, “o que acaba sendo feito depende, em última análise, principalmente da perspicácia, capacidade de julgamento e iniciativa do próprio policial”. (BITTNER, 2003, p. 246).

Além da complexidade da atividade, Bittner (2003) enfoca que nos países democráticos, existem distorções nas polícias, como o duplo patrocínio pelo poder executivo e judiciário, sendo considerado um sinal de corrupção política haver laços estreitos entre aqueles que governam e aqueles que realizam policiamento, de outro modo, como a polícia combate ao crime e suas definições e limites são definidos em leis, os procedimentos policiais ficam sujeitos ao controle do judiciário, a partir dos processos. No caso brasileiro, a subordinação ao executivo é maior, dado que o mandato dos comandantes gerais das Polícias Militares, ficam nas mãos e a critério do chefe do poder executivo estadual, que nomeia e exonera, a qualquer tempo e momento, o que pode fragilizar a condução técnica dos procedimentos e facilitar o emprego político das Polícias e dos policiais, alinhado ao fato de que as Polícias Militares brasileiras, adotam um “modelo burocrático-militar de regulamentação interna, que não governa, em nenhum sentido sério, o que os policiais fazem em seus trabalhos”. (BITTNER, 2003, p. 163), a estrutura militarizada, funciona muito bem internamente, sendo falha no controle do policiamento ostensivo fardado, prevalecendo na atuação operacional, a partir do policiamento ostensivo fardado, o ajustamento mútuo<sup>38</sup>.

Percebe-se nas PPMM brasileiras os princípios da teoria burocrática de Max Weber (divisão social do trabalho, distribuição da autoridade ao longo da hierarquia, definição de regras formais de funcionamento e concentração, no topo da organização, pelas responsabilidades e pelas ações) o que permite, ao poder político, uma intervenção mais eficaz; a integração hierárquica é considerada ineficiente porque valoriza a submissão hierárquica em detrimento do desempenho, e a uniformidade em detrimento da iniciativa, o que prejudica a flexibilidade, isto é, o poder discricionário e maior capacidade de adaptação e reação aos desafios do ambiente externo (ARAÚJO, 2013).

### 5.2.3. As Guardas Municipais

Na CF/88, Art. 144, § 8º, temos a previsão legal que autoriza os municípios a constituírem guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações; em 2014 a Lei Federal Nº 13.022, de 08 de agosto, dispôs sobre o Estatuto geral das Guardas

---

<sup>38</sup> O ajustamento mútuo é o tipo de coordenação que é realizada pelo simples processo de comunicação informal, onde ninguém precisa saber exatamente o que precisa ser feito, o conhecimento desenvolve-se à medida que o trabalho é realizado, no qual o sucesso do empreendimento depende, principalmente, da habilidade de adaptação mútua dos especialistas ao longo da rota não mapeada (MINTZBERG, 2009), como é caso da dupla de policiais militares que atuam no policiamento ostensivo fardado a pé ou em viaturas, por exemplo.

Municipais, entendendo-as como instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas, que têm como incumbência, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal; que deve atender aos seguintes princípios mínimos de atuação: proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas; preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas; patrulhamento preventivo; compromisso com a evolução social da comunidade; e uso progressivo da força.

No parágrafo único do artigo 5º, verifica-se a possibilidade de atuação conjunta com os órgãos de segurança pública da união, dos estados e do distrito federal ou de congêneres de municípios vizinhos, nas hipóteses de: garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e, imediatamente quando deparar-se com elas e de encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário.

#### *5.2.4. As ações de polícia ostensiva*

De um modo geral a Polícia é requisitada, conforme o caso, “para impor medidas coercitivas para estabelecer uma solução provisória para problemas emergentes, sem ter que tolerar oposições de nenhum tipo ou submeter-se a elas; e que, além disso, sua competência para intervir se estende para qualquer tipo de emergência, sem qualquer exceção”. (BITTNER, 2003, p. 220). O que já representa uma dificuldade significativa, dado a variação de emergências que a polícia e os policiais podem encontrar, que via-de-regra, limita a preparação para atender a todos os casos; o policial tem muito presente, em seus atendimentos, a possibilidade de lidar com o desconhecido, com o não vivenciado. Isto é tão verdadeiro, que, “a conveniência da ação policial é, em primeiro lugar, determinada em relação a natureza particular e real do caso em questão, e apenas de modo secundário pelas normas gerais. (BITTNER, 2003, p. 220), ou seja, a concepção de que a “Polícia é um órgão de aplicação da lei, cujo mandato é basicamente derivado das cláusulas dos códigos penais” (BITTNER, 2003, p. 220), fica subalterna, ao fato encontrado, por ocasião do atendimento da ocorrência.

Por conta da natureza do atendimento do chamado, acrescido ao fato de normalmente ser desconhecido o que o policial vai encontrar e, dada a variedade de possibilidades de atendimento, os deveres dos policiais, são de uma variedade, também extraordinária e, em linhas gerais, apesar das limitações, “estão disponíveis a toda e qualquer hora e que podem ser

contatados por telefonemas feitos de casa”. (BITTNER, 2003, p. 235), o que aumenta, ainda mais, a variabilidade de problemas a enfrentar, dado que, a facilidade de acesso, acaba por determinar a busca pelo apoio da polícia, a partir de problemas que poderiam ser resolvidos por outros órgãos, e não estão disponíveis, e/ou não podem ser acessados no momento da necessidade.

Na ação do policial, destaca-se que é “uma ocupação complexa, que enfrenta problemas sérios” (BITTNER, 2003, p. 269); que “faz grandes exigências em termos de experiência e de julgamento”; “os policiais dependem principalmente, de seus próprios conhecimentos, habilidades e julgamentos” e, “mais do que qualquer outra ocupação, oferece oportunidades para o abuso e a corrupção” (BITTNER, 2003, p. 270). Estas características, que não esgotam a lista, nos levam à necessidade de uma preparação eclética, voltada para a tomada de decisão isolada, competente a luz da lei, exacerbando, em muito, a capacidade dos policiais de cumprirem ordens ou de agirem sob comando, dando corretas prontas respostas; “é difícil considerar apropriado para o policiamento que este permaneça organizado da forma atual” (BITTNER, 2003, p. 271) e, no caso das polícias brasileiras, que adota a formação militarizada, a dupla função constitucional de preservação da ordem pública<sup>39</sup> e de reserva das forças armadas<sup>40</sup>, são relativamente atividades que acabam por serem antagônicas, onde a ação no policiamento ostensivo, pressupõe uma formação mais eclética, tomada de decisões isoladas, calcadas na experiência e em grande dose de perspicácia, e a segunda que determina o cumprimento de ordens, a pronta resposta sob comando, que determinam as atividades de combate, operações militares, o que nos leva a percepção de que, em termos de preparação e de formação, uma é incompatível com a outra, e contemplar no mesmo ator características tão diferenciadas, é muito difícil, sem esquecer que nas PPMs brasileiras, hierarquia e disciplina, são postulados básicos, sendo os PM’s, no rito constitucional, militares estaduais, o que vem determinando uma formação que prioriza o treinamento militarizado em detrimento da formação policial.

Em relação a especialização das forças policiais temos que “uma polícia especializada dedica toda sua atenção à aplicação da coerção física; uma polícia não especializada faz muitas outras coisas além disso” (BAYLEY, 2002, p. 50). No caso da PMPA é possível perceber a

---

<sup>39</sup> § 5º, do Artigo 144 da CF/88: Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

<sup>40</sup> § 6º do Artigo 144 da CF/88: As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

existência de alguns subsistemas, o Comando de Missões Especiais (CME), que foi instituído após o episódio de Eldorado dos Carajás<sup>41</sup> e tem sob o seu comando o Batalhão de Polícia de Choque (BPCHOQUE), que atua em missões com emprego do uso coletivo da força; o Comando de Policiamento Ambiental (CPA), que conta com o Batalhão de Policiamento Ambiental (especializado em meio ambiente); Comando de Policiamento Especializado (CPE), que conta com o Companhia de Policiamento Escolar; no policiamento ostensivo geral temos o Comando de Policiamento da Capital I e II; Comando de Policiamento Metropolitano e Comandos de Policiamento Regionais de I a XIII. Estes últimos atendem a maior parte da demanda populacional, tem sob o seu comando Batalhões e companhias de Policiamento Ostensivo que nos dias atuais repete o entendimento que “a palavra polícia originariamente implicava todas as funções administrativas que não as eclesiásticas” (BAYLEY, 2002, p. 52), ou seja, atende a todo tipo de solicitação da população.

A partir das óticas da centralização e do número de comandos, observa-se que a PMPA é centralizada administrativamente e desconcentrada operacionalmente, sendo o Comando Geral da Corporação, que é sediado em Belém o Órgão responsável pela aplicação dos recursos orçamentários e financeiros, tendo os Comandos Regionais a coordenação das diversas unidades operacionais.

Em relação às estratégias de atuação, percebe-se um domínio da atuação a partir do patrulhamento motorizado (de carro ou em moto), onde normalmente dois policiais em carros ou pelo menos dois motociclistas patrulheiros realizam rondas aleatórias ou atendem as demandas da população a partir de um sistema de comunicação (celular, telefone fixo ou o número 190); esse serviço é complementado por um efetivo muito menor, que compõem o policiamento a pé.

### **5.3. O “Sistema” de Segurança Pública do Estado do Pará**

Na Constituição do estado do Pará, promulgada em 5 de outubro de 1989, verifica-se que temos no Título VI, quatro capítulos destinados à Segurança Pública, que afirmam o

---

<sup>41</sup> Tratado pela imprensa como o Massacre de Eldorado do Carajás, foi a morte de dezenove sem-terra que ocorreu em 17 de abril de 1996 no município de Eldorado do Carajás, no Sul do Pará, decorrente do confronto entre a PMPA e 1.500 sem-terra que estavam acampados na região e decidiram fazer uma marcha em protesto contra a demora da desapropriação de terras, principalmente as da Fazenda Macaxeira. A PMPA foi encarregada de tirá-los do local, porque estariam obstruindo a rodovia BR-155, que liga a capital do estado Belém ao sul do estado.

constructo do artigo 144, da CF/88, onde destacam-se, para o tema em análise, os artigos 193, 194 e 198:

Art. 193. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos, subordinados ao Governador do Estado:

I - Polícia Civil;

II - Polícia Militar;

III - Corpo de Bombeiros Militar.

Art. 194. A Polícia Civil, instituição permanente, auxiliar da Justiça Criminal e necessária à defesa do Estado e do povo, é dirigida por delegados de polícia de carreira, tendo como incumbência principal as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

Art. 198. A Polícia Militar é instituição permanente, força auxiliar e reserva do Exército, organizada com base na hierarquia e disciplina militares, subordinando-se ao Governador do Estado e competindo-lhe, dentre outras atribuições prevista em lei: I- o policiamento ostensivo fardado; II- a preservação da ordem pública; III- a segurança interna do Estado; IV- a colaboração na fiscalização das florestas, rios, estuários e em tudo que for relacionado com a preservação do meio ambiente; V- a proteção do patrimônio histórico, artístico, turístico e cultural.

Como é possível observar as ações de segurança pública são exercidas por duas instituições, PMPA e PCPA, onde a PCPA desempenha as funções de Polícia Judiciária e a PMPA desenvolve ações de preservação da ordem pública e de reserva do Exército Brasileiro nas ações de defesa interna<sup>42</sup>, ou seja, tem dupla função, de realizar o policiamento ostensivo fardado (hoje entendida como missão precípua) para preservar a ordem pública. Em função da missão de reserva do Exército, até meados da década de 90, a formação dos Policiais Militares era dividida em polícia guerreira<sup>43</sup> e polícia cidadã<sup>44</sup>, uma formada para o combate, o extermínio do inimigo, a outra para atender o cidadão, calcado na concepção dos Direitos humanos, duas concepções antagônicas, em princípio. Ambas instituições (PM e PC) atuavam de forma isolada e independentes uma da outra, sem coordenação, o que ocasionava retrabalho e empregos desnecessários de recursos.

A própria PMPA, na Região Metropolitana de Belém (RMB), atuava no policiamento que era basicamente realizado pelo policiamento a pé, motorizado e pelos PM Box instalados nos bairros que eram separados e subordinados a Unidades Operacionais diferentes, onde o policiamento motorizado era comandado pela Companhia Independente de Rádio Patrulha (Cia

<sup>42</sup> A PM ainda pode ser empregada em ações de defesa interna, em ações de polícia, como força auxiliar do Exército Brasileiro.

<sup>43</sup> Nos cursos de formações de oficiais e praças era obrigatório a inclusão da disciplina de operações de defesa interna e defesa territorial (ODIT), objetivando a formação guerreira. Para garantir a preparação, o Exército Brasileiro inspecionava as Polícias Militares através da Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM), órgão que controlava os efetivos, armamento, munição e a formação das Polícias Militares de todo o Brasil.

<sup>44</sup> Nos dias atuais se dá a obrigatoriedade da inclusão de disciplinas que tratam da doutrina dos Direitos humanos e suas aplicações no policiamento.

RP) e os demais pelos Batalhões de Área; a atuação dessas unidades era coordenada pelo Comando de Policiamento da Capital (CPC) de maneira não integrada, tendo em vista que não existia contato direto entre o policiamento a pé, que era de responsabilidade dos batalhões, com o policiamento motorizado, de responsabilidade da Cia RP; o contato era realizado através do Centro de Operações Policiais Militares (COPOM), que pertencia ao CPC e reunia uma central de comunicação que recebia chamadas dos PMBOX (pontos de aquartelamento do policiamento a pé), distribuídos pelos bairros de Belém e das viaturas, que rondavam na Região Metropolitana de Belém; na prática,

ao se deparar com uma ocorrência em que alguém era detido, os policiais do policiamento a pé eram obrigados a entrar em contato com o COPOM (Central de Operações da PM que foi substituído pelo CIOP) para que uma viatura pudesse fazer a condução até a Delegacia de Polícia Civil. (...) na mesma área cada tipo (rodoviário, trânsito, geral, ambiental, de guardas, comunitário, operações especiais ou outros) e modalidade (patrulhamento, permanência, diligência e escolta) de policiamento era desenvolvido por uma unidade diferente da Polícia Militar. (LIMA, 2011, p. 12).

A partir do ano de 1994, iniciou a possibilidade de integração das Polícias, que posteriormente transformou-se em política de Estado, em princípio com a criação do Grupo de Integração de Segurança Pública (GIS), formado por representantes da PM, PC e coordenado pelo secretário de Segurança Pública, Paulo Sette Câmara; que optou pela política de integração pelas seguintes razões:

- I-** Os resultados surgirão com mais celeridade para a sociedade;
- II-** Oferece mais vantagens na relação custo/benefício para o Estado;
- III-** Não exige grandes alterações legislativas, podendo ser feita paulatinamente;
- IV-** É o processo mais eficaz para quebrar a endogenia corporativa das Instituições integrantes do Sistema;
- V-** Permite que cada Instituição continue com sua própria identidade, sem esfacelar suas culturas internas;
- VI-** Possibilita a alteração da tradição das instituições, porém, sem extingui-la como um todo. (SETTE CÂMARA, 1999)

Tive a oportunidade, como então Capitão da PMPA, de participar do GIS, onde pude observar as resistências à integração, por ser uma estratégia nova, que tentava aproximar características e o *modus operandi* diferentes de ambas as Polícias e, por modificar o discurso conservador de “poder” onde o Comandante Geral da PM e o Delegado Geral da PC, perdiam *status* junto ao Chefe do executivo estadual e passavam a ser subordinados ao Secretário de Segurança Pública. Na caminhada da integração, a equipe da Secretaria de Segurança Pública (SEGUP) identificou em conjunto com as Polícias áreas de ações similares, que paulatinamente passaram a ser integradas, como cita SILVA, 2004:

I- Área de comunicação, pois tanto as Polícias Civil, Militar e Corpo de Bombeiros tinham cada qual seu centro de operações. Para integrar, construiu-se um Centro Integrado de Operações – CIOP.

II- Área de ensino e treinamento, na medida em que as Polícias Civil, Militar e Corpo de Bombeiros tinham as suas Academias, com grades curriculares diferentes e metodologias de ensino diversas. Então, fora criado o Instituto de Ensino de Segurança Pública – IESP.

III- Área de inteligência, pois a Segurança Pública demanda grande volume de informações, tendo cada Instituição seu próprio banco de dados, os quais não trabalhavam de forma sistêmica. O ideal seria a integração desses dados e ações conjuntas para otimizar resultados de investigações. Criou-se então, o Centro Estratégico Integrado – CEI.

IV- Área operacional, na medida em que era necessário retirar o comando das ações operacionais da Polícia Militar dos quartéis, levando-o para mais próximo do cidadão. Era preciso desaquartelar os policiais da área operacional, colocando-os em espaço mais acessível ao público. Além desse fator, tal medida implementou a integração das Polícias Civil e Militar em um mesmo espaço físico, isto é, os policiais operacionais da Polícia Militar foram trabalhar juntos com os policiais civis nas Seccionais Urbanas de Polícia e outras unidades, onde se pudesse trabalhar de forma integrada, porém, cada uma tendo comandos próprios. Criou-se então, as Zonas de Policiamento – ZPOL (SETTE CÂMARA, 1999).

Essa organização e responsabilização das questões relativas à Segurança Pública, exclusivamente à Polícias Civil e Militar, no estado do Pará, permaneceu até meados da década de 1990, quando a partir da Lei nº 5.944 de 02 de fevereiro de 1996, foi organizado o Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará, que colocou como Órgão central a Secretaria de Segurança Pública (SEGUP) e criou o Conselho Estadual de Segurança Pública (CONSEP), constituído à época por nove membros: Comandante Geral da Polícia Militar do Pará (CG/PMPA), Comandante Geral do Corpo de Bombeiros Militar do Pará (CG/CBMPA), Delegado Geral da Polícia Civil do Pará (DG/PCPA), Diretor Geral do Departamento de Trânsito do Pará (DG/DETRAN/PA), representante da Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA), representante da Sociedade Brasileira de Direitos Humanos (SBDH), representante da Ordem dos Advogados do Brasil seção Pará (OAB/PA) e um representante do Centro de Defesa do Menor (CDM). A criação do CONSEP inaugura uma gestão mais holística do Sistema de Segurança Pública (SSP) paraense, gestão que leva em consideração fatores externos ao SSP, reconhecendo que problemas relativos à segurança pública extrapolam as ações de polícia.

Um fato marcante, acelera a integração do SSP no Estado do Pará, o “massacre de Eldorado dos Carajás”<sup>45</sup>, ocorrido em 17 de abril de 1996, tanto que, a Lei nº 6.010 de 27 de dezembro de 1996, reordenou o Fundo de Segurança Pública (FISP), aumentou a possibilidade de arrecadação, para os demais Órgãos que compunham o Sistema de segurança Pública, antes permitido apenas a PCPA, permitindo o compartilhamento dos recursos arrecadados; em 1998,

---

<sup>45</sup> Denominação adotada pela imprensa, o evento teve repercussão internacional. Foram retirados do policiamento ostensivo do município de Marabá, um efetivo para desobstruir a PA/150, a altura do município de Eldorado dos Carajás; a ação resultou em 19 mortos e 38 feridos.

a resolução nº 020 do CONSEP, integra as ações das PMPA e PCPA, sobrepõe as respectivas áreas de atuação, determina o planejamento conjunto nas novas circunscrições, onde a PCPA faria os procedimentos judiciais e a PMPA o policiamento ostensivo; antes dessa resolução as áreas de atuação eram diferentes, e as atuações misturadas, indiferentes umas às outras, fazendo as duas instituições a parte investigativa e ostensiva, a partir dessa resolução, que abrangeu a então Região Metropolitana de Belém (RMB), hoje Região de Integração Guajará, a área da seccional passou a coincidir com a zona de policiamento (ZPOL), é o início da tentativa de integração das polícias. Posteriormente a resolução 185 do CONSEP de 16 de fevereiro de 2012, aprovou a harmonização das circunscrições da PMPA, CBMPA e da PCPA, com a criação de 15 Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP), que apresenta uma constituição diferente da organização administrativa do estado do Pará, que divide o estado em 12 Regiões de Integração, que contempla toda a gestão pública dos outros Órgãos estaduais, apesar de também ocorrerem divergências em outras secretarias, como a secretaria de saúde e de educação.

Na tentativa de integrar o SSP, em 29 de maio de 1998, é criado o Centro Integrado de Operações (CIOP), que na RMB, passou a reunir na mesma estrutura física, os despachantes das solicitações realizadas por telefones, a partir de um número único, o 190, as solicitações da Polícia Militar, Polícia Civil, Departamento de Trânsito, Corpo de Bombeiros e Instituto Médico Legal, com o objetivo de integrar as ações, otimizar recursos e abreviar o atendimento das solicitações. No ano seguinte, a Lei nº 6.257 de 17 de novembro de 1999, criou o Instituto de Ensino de Segurança do Pará (IESP), que passou a reunir no mesmo espaço físico, as unidades de ensino superior da PMPA, da PCPA e do CBMPA, visando a integração na formação e gestão colegiada.

Art. 1º - Fica criado o Instituto de ensino de Segurança do Estado do Pará - IESP como unidade de ensino com gestão própria, autonomia didática, científica e disciplinar, mantido pela Secretaria Executiva de Segurança Pública do Estado do Pará, com a finalidade de promover a formação e a qualificação de recursos humanos destinados às atividades de proteção dos cidadãos quanto à segurança e a riscos coletivos, por intermédio das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Art. 4º - O IESP será organizado a partir das suas Unidades Acadêmicas, sendo estas as Academias ou Escolas existentes na Polícia Civil, na Polícia Militar e no Corpo de Bombeiros Militar, ou outras que venham a ser criadas nos órgãos estaduais integrantes da área de Defesa Social.

Art. 5º - O IESP será dirigido por um Conselho Superior, do qual participarão, além dos dirigentes do próprio Instituto, os diretores de ensino ou ocupantes de cargo equivalente da Polícia Militar, da Polícia Civil e do Corpo de Bombeiros Militar, e diretores de ensino ou ocupantes de cargo equivalente que venham a ser criados em outros órgãos do Sistema de Segurança Pública.

O Decreto nº 5.314 de 12 de junho de 2002, cria a Corregedoria Integrada, que passou a reunir no mesmo prédio as Corregedorias da Polícia Civil e da Polícia Militar, e a Lei nº 6.476, reorganiza o SSP, cria o Centro Estratégico Integrado (CEI), que passou a reunir no mesmo espaço, as áreas de informática, telecomunicações, inteligência e estatística policial e cria a Unidade Integrada de Saúde Mental, dando continuidade ao processo de integração, na tentativa de tornar as ações sistêmicas na área de segurança Pública. A Lei nº 6.532 de 23 de janeiro de 2003, cria a Secretaria Especial de Defesa Social (SEDS), permanecendo a SEGUP como Órgão supervisor técnico e administrador dos recursos do FISP, aumentando os membros do CONSEP para quinze.

§ 1º O Conselho Estadual de Segurança Pública é composto de 15 (quinze) membros, um deles o Secretário Especial de Estado de Defesa Social, que o presidirá; 7 (sete) dirigentes de órgãos públicos, a saber: o Secretário Executivo de Estado de Segurança Pública, o Delegado-Geral de Polícia Civil, o Comandante-Geral da Polícia Militar, o Comandante Geral do Corpo de Bombeiros Militar, o Diretor-Superintendente do Departamento de Trânsito, o Superintendente do Sistema Penal, o Diretor-Geral do Centro de Perícias Científicas "Renato Chaves"; 4 (quatro) membros indicados mediante processo eletivo, representantes das seguintes organizações não-governamentais: Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Pará, Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos, Centro de Defesa do Menor e Centro de Defesa do Negro do Pará; 2 (dois) Deputado integrantes da Comissão de Segurança Pública da Assembleia Legislativa do Estado; e 1 (um) representante dos policiais militares, bombeiros militares e policiais civis, escolhido por rodízio entre as associações representativas, na ordem e forma estabelecidas por resolução do Conselho, cada um com seu respectivo suplente a ser definido em regimento interno."

Na visão da SEDS, o novo CONSEP, tornou-se mais democrático e participativo, permitindo a participação de qualquer cidadão, o que permite ao mesmo fazer reivindicações, reclamações, denúncias referentes a área da Segurança Pública, possibilitando a participação direta na construção das políticas de Segurança Pública.

Na sequência evolutiva do Sistema a Lei nº 7.584, de 28 de dezembro de 2011, reestrutura mais uma vez o Sistema, adotando a denominação de Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (SIEDS), atribuindo a missão de assegurar a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por intermédio dos Órgãos que o compõem, garantindo a integridade e a segurança do cidadão, mantendo como funções básicas as previstas na Constituição estadual de 1989 em seu artigo segundo<sup>46</sup>. Uma das evoluções

---

<sup>46</sup> Art. 2º São funções básicas do Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social - SIEDS, através dos órgãos que o compõem:

I - atuar como polícia judiciária e apurar as infrações penais de sua competência;

II - realizar policiamento ostensivo fardado, preservar a ordem pública, a segurança interna do Estado e assessorar os órgãos da administração direta e indireta em assuntos relativos à segurança patrimonial;

III - colaborar na fiscalização das florestas, rios, estuários e em tudo que for relacionado com a preservação do meio ambiente;

IV - proteger o patrimônio histórico, artístico, turístico e cultural;

importantes da Lei, foi o aumento da participação dos membros do CONSEP, que passam a contar com:

I - Membros natos:

- a) Secretário de Estado de Segurança Pública e Defesa Social;
- b) Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado;
- c) Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar;
- d) Delegado-Geral da Polícia Civil do Estado;
- e) Diretor-Superintendente do Departamento de Trânsito do Estado do Pará;
- f) Superintendente do Sistema Penitenciário do Estado;
- g) Diretor-Geral do Centro de Perícias Científicas “Renato Chaves”.

II - Membros representantes de organizações da sociedade civil:

- a) Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Pará - OAB-PA;
- b) Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos - SDDH;
- c) Centro de Defesa da Criança e do Adolescente Emaús - CEDECA/Emaús;
- d) Centro de Defesa e Estudo do Negro do Pará - CEDENPA.

§ 2º O CONSEP terá também em sua composição:

- a) dois Deputados integrantes da Assembleia Legislativa do Estado;
- b) um representante do Ministério Público Estadual, desde que manifestado o interesse do órgão;
- c) um representante do Poder Judiciário Estadual, desde que manifestado o interesse do Poder;
- d) um representante de entidades de classe dos órgãos que compõem o SIEDS, escolhido por rodízio entre as associações representativas, esses últimos na ordem e forma estabelecidas por resolução do CONSEP.

Na modificação implementada, cria-se Órgãos de Natureza Consultiva - Comitê Integrado de Gestores de Segurança Pública (CIGESP), Comitê Integrado de Corregedores de Segurança Pública (CICSP), Gabinete Interinstitucional de Gerenciamento e Negociações (GIGN) – que passam a constituir a gestão.

Art. 6º O Comitê Integrado de Gestores de Segurança Pública - CIGESP, órgão de natureza consultiva, tem por finalidade propor, debater, analisar e decidir ações de caráter técnico, administrativo e operacional, a serem executadas pelos órgãos integrantes do Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social - SIEDS, de forma isolada ou integrada, acompanhando e avaliando seus resultados.

O CIGESP é composto pelos dirigentes titulares dos Órgãos constituintes do SIEDS, sendo presidido pelo Secretário de Estado de Segurança Pública e Defesa Social e, dentre outras atribuições tem a competência de promover a integração institucional dos Órgãos de Segurança Pública do Estado do Pará, com os congêneres da União, dos demais Estados e dos Municípios,

---

V - realizar serviços de prevenção e extinção de incêndios, de proteção, busca e salvamento; socorro de emergência, proteção balneária por guarda-vidas, prevenção de acidentes e incêndios na orla marítima e fluvial, proteção e prevenção contra incêndios florestais, atividades de defesa civil, inclusive planejamento e coordenação; atividades técnico-científicas inerentes ao seu campo de atuação e promoção da formação de grupos voluntários de combate a incêndios;

VI - realizar serviços de trânsito, inclusive os referentes à engenharia, ao registro de veículos, habilitação de condutores, fiscalização e policiamento, segurança e prevenção de acidentes, supervisão e controle de aprendizagem para conduzir veículos automotores e promoção de campanhas educativas;

VII - proceder à administração da execução penal, objetivando a reinserção social do encarcerado e do egresso;

VIII - realizar a perícia técnico-científica.

na execução de ações em defesa da sociedade, a partir da fase de levantamento situacional, passando para o planejamento, execução, acompanhamento e avaliação.

A organização prevê como instrumentos básicos de atuação e funcionamento do SIEDS, dentre outros, os planejamentos estratégicos e operacionais, os planos anuais de trabalho e os orçamentos anuais da SEGUP, e dos Órgãos supervisionados do SIEDS (Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar, Departamento de Trânsito, Superintendência do Sistema Penitenciário e CPC “Renato Chaves”).

Dentre as funções básicas da atual SEGUP, destaca-se as de: coordenar, articular, supervisionar, monitorar e avaliar as ações dos Órgãos que compõem o Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social - SIEDS; formular e coordenar a execução das políticas e diretrizes estabelecidas pelo Conselho Estadual de Segurança Pública - CONSEP, acerca das ações a serem executadas pelos órgãos supervisionados e promover a integração operacional dos órgãos supervisionados no cumprimento da missão institucional do Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social - SIEDS, estabelecendo normas, protocolos e procedimentos a serem observados pelos integrantes do SIEDS.

A mais recente estrutura (Lei nº 7.584, de 28 de dezembro de 2011) organiza o Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (SIEDS), figura 12, que tem como Órgão central do Sistema a Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social (SEGUP), Órgãos de Deliberação Colegiada - Conselho Estadual de Segurança Pública (CONSEP) e o Conselho Estadual de Trânsito (CETTRAN) – Órgãos de Natureza Consultiva - Comitê Integrado de Gestores da Segurança Pública (CIGESP), Comitê Integrado de Corregedores de Segurança Pública (CICSP), Gabinete Interinstitucional de Gerenciamento e Negociação (GIGN) e Gabinete de Gestão Integrada de Segurança Pública (GGI/PA) - Órgãos de Natureza Especial - Ouvidoria do Sistema e Diretoria do Disque-Denúncia - e os Órgãos sob Supervisão Técnica e Operacional - Polícia Militar do Pará (PMPA), Corpo de Bombeiros Militar do Pará (CBMPA), Polícia Civil do Estado do Pará (PCPA), Departamento de Trânsito do Estado do Pará (DETRAN/PA), Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará (SUSIPE/PA) e Centro de Perícias Científicas “Renato Chaves” (CPCRC).

**Figura 12:** Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social



Fonte: SEGUP

Uma das grandes modificações que implanta a Lei nº 7.584, de 28 de dezembro de 2011, é a criação, na SEGUP de três Secretarias adjuntas, Secretaria Adjunta de Gestão Administrativa (SAGA), Secretaria Adjunta de Gestão Operacional (SAGO) e Secretaria Adjunta de Inteligência e Análise Criminal (SIAC), todas diretamente subordinadas ao secretário de Segurança Pública e Defesa Social, onde a SAGA tem como missão, dentre outras, a de coordenar e monitorar o planejamento estratégico dos órgãos que SIEDS. A SAGO, precipuamente, compete coordenar, supervisionar, monitorar e avaliar as ações e operações integradas de segurança pública e de defesa civil do Estado, avaliando as ações e operações e promovendo a integração e otimização dos meios aéreos, fluviais e terrestre disponíveis no SIEDS. A SIAC, tem como principal missão, planejar, coordenar, supervisionar, monitorar e avaliar as ações de inteligência e análise criminal do SIEDS.

Na Organização, observa-se, subordinado a SAGO o Grupamento Aéreo de Segurança Pública (GRAESP), que compete planejar, promover e controlar as ações e operações aéreas de segurança pública e de defesa civil do Estado, promovendo a integração e a otimização dos meios aéreos disponíveis no SIEDS, garantindo a execução das missões constitucionais de cada instituição. Outra unidade operacional subordinada a SAGO e Grupamento Fluvial de Segurança Pública (GFLU), que tem a competência de planejar, promover, executar e controlar as ações e operações fluviais de segurança pública e de defesa civil do Estado, promovendo a integração e a otimização dos meios fluviais disponíveis no SIEDS. Tratam-se de duas unidades operacionais, que ficam diretamente subordinadas à SEGUP, sendo o seu emprego coordenado pelo Secretário Adjunto Operacional, independente da Companhia Independente de Polícia

Fluvial da PMPA, que também realiza o policiamento fluvial, subordinada ao Comando de Missões Especiais (CME); na prática, existem dois grupamentos fluviais, um da SEGUP, subordinado ao SAGO e outro da PMPA, subordinado ao CME.

## VI - VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE

Neste capítulo discute-se violência e criminalidade, a partir da concepção de que a TGSS de Niklas Luhmann é utilizada como ferramenta para explicar a complexidade das relações estabelecidas entre o ambiente, o sistema PMPA e os seus próprios subsistemas, que tem a missão de “controlar a violência e o crime”; para entender o que é violência e suas diversas concepções é necessário a percebermos as relações sistêmicas estabelecidas, até porque, crime e violência, podem representar sentidos, comunicações que podem reestruturar a PMPA.

A leitura do texto de Wieviorka (1997) traz reflexões importantes acerca da violência, como por exemplo que “a violência<sup>47</sup> não é a mesma de um período ao outro”, ela é mutável com o tempo, espaço geográfico, interesses, excessos, carências, etc., que (...) muda por excesso, (alteridade, diferença cultural, religiosa ou de outro tipo, e são objetos de fantasmas e medos) ou por carência (na medida em que se inscreve no prolongamento de problemas sociais clássicos, ou que não questiona as modalidades mais fundamentais da dominação, é suscetível de ser negada ou banalizada); informa também que (...) “mesmo no interior de uma relação estrutural ou sistêmica, o comum da violência é ter sempre uma dimensão que ultrapasse o quadro da simples racionalidade instrumental, uma dimensão que poderíamos chamar irracional, espontânea, ou expressiva, e que vai além do conflito” (WIEVIORKA, 1997). Em outro ponto do texto informa que:

Do ponto de vista teórico, *esse paradigma pede que a violência seja analisada no interior de um espaço teórico complexo*, capaz de integrar o campo do conflito e o da crise. Indo mais além, ampliando-se, de um lado no sentido de levar em consideração o sujeito, impossível, frustrado ou que funciona fora de qualquer sistema ou de normas, e de outro levando em consideração condutas que mais além da crise são reveladoras de uma verdadeira desestruturação ou de desvios capazes de levar ao caos e à barbárie – Grifos nossos. (WIEVIORKA, 1997, p. 14)

---

<sup>47</sup> Entendemos como Michel Misse, que a percebe como “um sentido de agressão física, especialmente o de uma ação unilateral que envolve a possibilidade ou a ameaça de resultar em ferimentos ou em morte. Não parece haver dúvidas quanto à ligação semântica entre violência e agressão (física ou moral), e esse é o sentido que parece ser amplamente consensual e evidente” (...) uma pletora de ações negativas que parecem ter em comum o que vem sendo chamado, atualmente, de desumanização do outro, mas cujo sentido nuclear é a de um atentado à integridade física ou à dignidade de um ser, e não apenas o ser humano. (MISSE, 2016, p. 47/48). O Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2016), enfoca em sua introdução: “Os números contidos nesta edição são a tradução da enorme dificuldade em se reconhecer o drama da violência e alça-lo à condição de uma das pautas centrais do país, a violência.

Existem vários níveis de análise da violência, o nível internacional, que no passado foi dividido em dois blocos, hoje influenciado pela globalização; o segundo nível dos Estados com suas preocupações internas e diplomáticas, e o terceiro nível das sociedades no interior dos Estados, cada qual com seu sistema político, suas estruturas e sua dinâmica e o quarto nível, o individual. (HASSNER, 1995; WIEVIORKA, 1988).

Existem fortes vínculos entre globalização<sup>48</sup> e violência, a partir das desigualdades, das fraturas sociais e culturais e da exclusão que aumentam. Já a análise a partir dos Estados Nacionais, aparecem tradicionalmente no centro da análise da violência, sendo relação entre o Estado e violência muito próxima, até porque não é possível conceber o Estado contemporâneo sem força e, que nos limites do seu território que “reivindica com sucesso para seu próprio benefício o *monopólio da violência física legítima*. O que é com efeito próprio de nossa época é que ela só concede a todos os outros grupos, ou aos indivíduos, o direito de apelar para a violência à medida que o Estado a tolera: esta passa a ser, então a única fonte do ‘direito’ à violência” (WEBER, 1963, p. 124-125). Salienta-se que nos dias atuais, esse monopólio da violência, já não é tão absoluto, existindo organizações privadas que, autorizadas pelo e em nome do Estado, empregam parte deste poder.

A violência tem crescido geometricamente e coloca-se em dúvida, com já citado, afirmado por Santos, (2004) o monopólio da violência legítima, dado que temos o fenômeno da violência difusa (processo social diverso do crime, anterior ao crime ou ainda não codificado como crime no Código Penal), que tem suas raízes sociais nos processos de fragmentação social, que refletem “a desagregação dos princípios organizadores da solidariedade e a crise da concepção tradicional dos direitos sociais em oferecer um quadro para pensar os excluídos” (ROSAVALLON, 1995, p. 9). Além deste problema, percebe-se o “declínio dos valores coletivos e com o crescimento de uma sociedade extremamente individualista” (HOBSBAWN, 2000, p. 136), nos parece que o individualismo tem norteado as relações sociais, e mais, tem sido empregado nas relações políticas, desvirtuando a “organização” do Estado a partir dos interesses pessoais, retratados na corrupção, quase endêmica, o que não deixa de ser uma das formas de violência contra a coletividade, que é expropriada de seus recursos, que carregam para as mãos de poucos, em detrimento de todos.

---

<sup>48</sup> A posição social das populações mais diretamente atingidas pela globalização caracteriza-se pela desigualdade de oportunidades de vida, isto é, um acesso desigual a recursos e uma vivência de situações sociais desiguais, as quais podem ser resumidas em oito dimensões: saúde; habitação; trabalho; educação; relações de sociabilidade; segurança; informação e conhecimento; e participação política. SANTOS, (2002, p. 22)

Ocorre no tempo presente, desigualdades que superam as diferenças tradicionais (de classes, de renda, de educação), que são novas, e muito presentes no mundo atual, diferenças de opção sexual, de religião, de comportamentos grupais, de modos de vida, que repercutem na organização social e nas relações, ainda em “construção”; com essas novas desigualdades, que alimentam as diferenças, aumentando a possibilidade de conflitos, acrescenta-se que “desencadeiam-se processo de exclusão social: os “sem classe”, “sem terra”, aqueles que vivem a exclusão digital, os “sem teto”, aqueles que passam fome ou os “sem trabalho”, com o agravante de que “as instituições socializadoras vivem um processo de crise e desinstitucionalização, da família, escola, processos de socialização, fábricas, religiões, e o sistema de justiça criminal - polícias, tribunais, manicômios judiciários, prisões (SANTOS, 2004, p. 3-5), prejudicando a governamentalidade<sup>49</sup>, levando a um paradoxo entre democracia e permanência da violência:

Um paradoxo central nas sociedades contemporâneas consiste na democratização das estruturas políticas com a permanência da violência, despertando o pânico social por toda a sociedade. A violência é fundadora de uma sociedade hierárquica, desigual e dividida, atingindo mais alguns grupos sociais do que outros: as práticas da violência não se inserem em uma rede de dominações de vários tipos – classe, gênero, etnia, por categoria social, ou a violência simbólica – que resultam na fabricação de uma teia de exclusões, possivelmente sobrepostas (TAVARES DOS SANTOS, 2009; WIEVIORKA, 2004; COLLINS, 2008).

Em nível individual, a violência é originária de várias características e/ou patologias, características econômicas (pobreza, monopólio dos meios de produção, injusta distribuição de renda, etc.), causas sociais (cultura, religião, política, migração), que interferem no comportamento individual dos habitantes de uma região e, o individualismo, que apresenta duas faces complementares, e eventualmente opostas:

Por um lado, o indivíduo moderno quer participar da modernidade, do que ela oferece, do que ela promete, do que ela mostra através dos meios de comunicação e das solicitações de um consumo de massa cujo espetáculo está doravante mundanizado. Ele tem a intenção de consumir, continuar a consumir se já o fez, começar a fazê-lo se ele ainda não o pôde. Por outro lado, o indivíduo quer ser reconhecido como sujeito, construir sua própria existência, não ser totalmente dependente de papéis e normas, poder distanciar-se deles sem ser, no entanto, obrigado a fazê-lo. Ele pretende por exemplo efetuar escolhas que o autorizem a referir-se a uma identidade coletiva, sem estar totalmente subordinado a ela, produzir-se, e não somente reproduzir-se (WIEVIORKA, 1997, p. 23)

Na visão de Wiewiorka (1997) “não existe uma sociologia integrada da violência capaz de propor uma teoria unificada satisfatória, que permita abraçar simultaneamente os níveis da

---

<sup>49</sup> A governamentalidade consiste em uma série de tecnologias de poder que determinam a conduta dos indivíduos, ou de um conjunto de indivíduos, submetendo-os ao exercício das diferentes racionalidades políticas específicas que perpassam a vida em sociedade, relativas à produção, aos signos, à dominação e ao indivíduo (FOUCAULT, 1997, 2004)

personalidade e do indivíduo, os da sociedade, do Estado e do sistema de relações internacionais”, mas, nos dias atuais, a teoria dos Sistemas de Luhmann detém reais possibilidades de a partir das comunicações ocorridas entre o sistema e seu entorno de entender os fatores que gravitam em torno da violência, com toda sua complexidade, no entanto, deve-se ter claro que:

A violência tem a ver com mudanças que afetam não apenas cada um dos quatro níveis considerados na análise, mas também o seu conjunto, é antes de tudo porque esses níveis parecem desarticular-se a partir do momento no qual os consideramos em suas expressões concretas, e não somente como categorias analíticas. O mais decisivo remete aqui à crise do Estado-nação, enfraquecido em seu papel de quadro ou de espaço principal, territorial, político, administrativo e intelectual da vida coletiva (WIEVIORKA, 1997, p. 26).

O mundo contemporâneo pode ser apreendido como submetido a riscos crescentes de dilaceramento entre os dois polos que definem a modernidade. De um lado, o mundo da técnica, dos mercados, da ciência e da economia neoliberal; de outro, o das identidades comunitárias ou sectárias. De um lado, o reino do instrumentalismo, do cálculo, do poder; do outro, o das culturas desbaratadas ou agressivas. De um lado, o sistema; do outro, os atores: a crise da modernidade e, em seu prolongamento, a tentação pós-moderna envolvem a dissociação completa desses pares cuja tensão define a modernidade (WIEVIORKA, 1997, p. 29).

Em síntese, a violência pode ser percebida de várias maneiras, combinando diversos fatores em todos os níveis de organização dos Estados; em cada ponto do planeta e de acordo com a cultura; existem entendimentos diferenciados no tocante a violência, o que é violência num local, não é em outro, o que torna a comparação imprecisa. Indica Wieviorka que “a violência contemporânea se situa no cruzamento do social, do político e do cultural do qual ela exprime correntemente as transformações e a eventual desestruturação” (WIEVIORKA, 1997, p. 36).

Essas violências designam a política como lugar central a partir do qual elas devem ser pensadas; mas um lugar que parece caracterizar-se pelo déficit, por fortes carências, ao mesmo tempo que pelo esboço, aqui e acolá, de redefinições tanto mais difíceis de serem elaboradas, na medida em que devem englobar expectativas e demandas, individuais e coletivas, que se renovam consideravelmente. (WIEVIORKA, 1997, p. 36).

A par dessas características, temos como limite de caminhada, a construção de uma análise sobre o comportamento da violência no estado do Pará, a partir dos registros criminais realizados nas delegacias da PC, agregadas por RI e, apresentados em forma dos IC de homicídio, roubo e furto.

A opção de tentar entender a violência a partir de Wieviorka, prende-se ao fato de ser um autor que a observa e apresenta de maneira holística, tentando interconectar causas variadas da violência, o que é mais compatível com a TGSS de Niklas Luhmann. Wieviorka faz uma análise da violência na modernidade e nas décadas de 1980 e 1990, “aceita a ideia de ligação entre o sentimento de insegurança e a violência objetivamente crescente da criminalidade,

delinquência e sobretudo das pequenas incivildades” (WIEVIORKA, 1997, p. 9), além de trabalhar quatro níveis de análise (o sistema internacional, os estados, as mutações sociais e o individualismo contemporâneo) para chegar às suas conclusões, o que torna a leitura atual e adequada aos postulados do trabalho e as características dos atendimentos da PMPA, que dentre outros, tenta observar a PMPA e subsidiariamente à violência (a partir do comportamento do crime) no estado do Pará.

### **6.1. A complexidade do crime**

O conceito de complexidade evolui ao longo dos tempos, saindo de Descartes (1596 – 1650) que “argumentava pela progressão de termos superiores através da informação dos anteriores, como se tudo pudesse ser derivado de causas primeiras”. (...) A ordem matemática correspondia a ordem natural, suas leis simples, mutáveis e universais”. (NEVES e NEVES, 2006, p. 182).

A ciência evoluiu, o trato dado à complexidade passou a ser probabilístico. “o futuro deixa de ser previsível e passa a ser uma possibilidade” (NEVES e NEVES, 2006, p. 186). No curso da evolução surge Niklas Luhmann que, “passa a conceber a complexidade como um conceito de observação e descrição, ou seja, contando com a necessidade da presença de um observador que observa a complexidade: o observador de segunda ordem” (NEVES e NEVES, 2006, p. 190), o que nos leva a perceber que “complexidade significa a totalidade dos possíveis acontecimentos e das circunstâncias” (NEVES e NEVES, 2006, p. 191).

Apesar de ser definido na norma legal, os tipos penais (crimes) têm origem diversificada, ou seja, têm várias causas que determinam sua ocorrência e o reproduzem nos territórios, a partir do entendimento de que “é no processo de produção do espaço, enquanto ação humana, que se dá a materialização das relações sociais, que por sua vez, configuram práticas espaciais distintas relacionadas à territorialidade de diferentes sujeitos”<sup>50</sup>, bem como “La perspectiva territorial nos remite a la capacidad del término en describir los diversos niveles em que se vinculan territorio y administración (local, regional, nacional, internacional)”<sup>51</sup> (VIDAL, 2018, p. 50). A partir dessas concepções observa-se a expansão das fronteiras econômicas como uma das causas, facilitadas pelos cenários enraizados na Amazônia brasileira, que tem sido historicamente palco de disputas de toda ordem, destacando-se o Estado

---

<sup>50</sup> SILVA, Christian e PALHETA, João. Território. In Brasil em números. IBGE, 2018.

<sup>51</sup>A perspectiva territorial refere-se à capacidade do termo para descrever os vários níveis em que território e administração estão ligados (local, regional, nacional, internacional)

do Pará como espaço de problemas fundiários, crescimento desordenado a partir da implantação dos Grandes Projetos, tais como ALBRAS, Hidrelétrica de Tucuruí, Hidrelétrica de Belo Monte, que produzem externalidades, com impactos negativos na sociedade, interferindo também, no aumento da criminalidade, retratando parte das consequências das “políticas de desenvolvimento” implementadas ao longo dos anos no estado do Pará.

Para apresentar o comportamento do crime, utiliza-se o método quantitativo, com a apresentação de dados que engloba o universo temporal de janeiro de 2008 a dezembro de 2016; as variáveis observadas são os índices de criminalidade (IC) por 100.000 habitantes de homicídio, roubo e furto. Os dados utilizados têm suas origens nas delegacias de Polícia Civil dos municípios paraenses que são consolidados na Secretaria de Inteligência e Análises Criminais (SIAC) da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social (SEGUP), e foram cedidos em forma de banco de dados no Excel, que após tratados<sup>52</sup> resultaram nos registros que serviram de base para cálculo dos Índices de Criminalidade nos espaços citados. Optou-se por escolher o estado do Pará como um todo e os municípios de Belém, Altamira e Melgaço, visando atender uma amostra dentre os municípios grandes, médios e pequenos, além de ter na amostra o município de Belém, que tem o maior Produto Interno Bruto (PIB), concentra toda a cúpula estratégica de todo o executivo, legislativo e judiciário estadual, o que facilita a tomada de decisões e o atendimento das necessidades da capital paraense; Altamira foi selecionado, porque está no centro da construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHE Belo Monte).e, Melgaço, por ser um dos menores municípios, além de apresentar o menor IDH do Brasil, sendo o município mais pobre e carente de infraestrutura do estado, além de estar localizado na RI Marajó, a mais pobre do Pará.

Utiliza-se, nos espaços geográficos delimitados, os índices de criminalidade dos homicídios, roubos e furtos, que são definidos pelo quociente do crime pela população, multiplicado por cem mil, o que nos conduz a um resultado que expressa a ocorrência do número de crimes por cada grupo de cem mil habitantes, no período de um ano, como expressam as equações a seguir, no quadro 05.

---

<sup>52</sup> No tratamento foram retirados os registros repetidos, os registros realizados a partir da Delegacia Virtual, que são realizados pela internet, geralmente sem a presença e leitura de um profissional da área de segurança Pública, o que pode levar a registros em desacordo com a legislação penal.

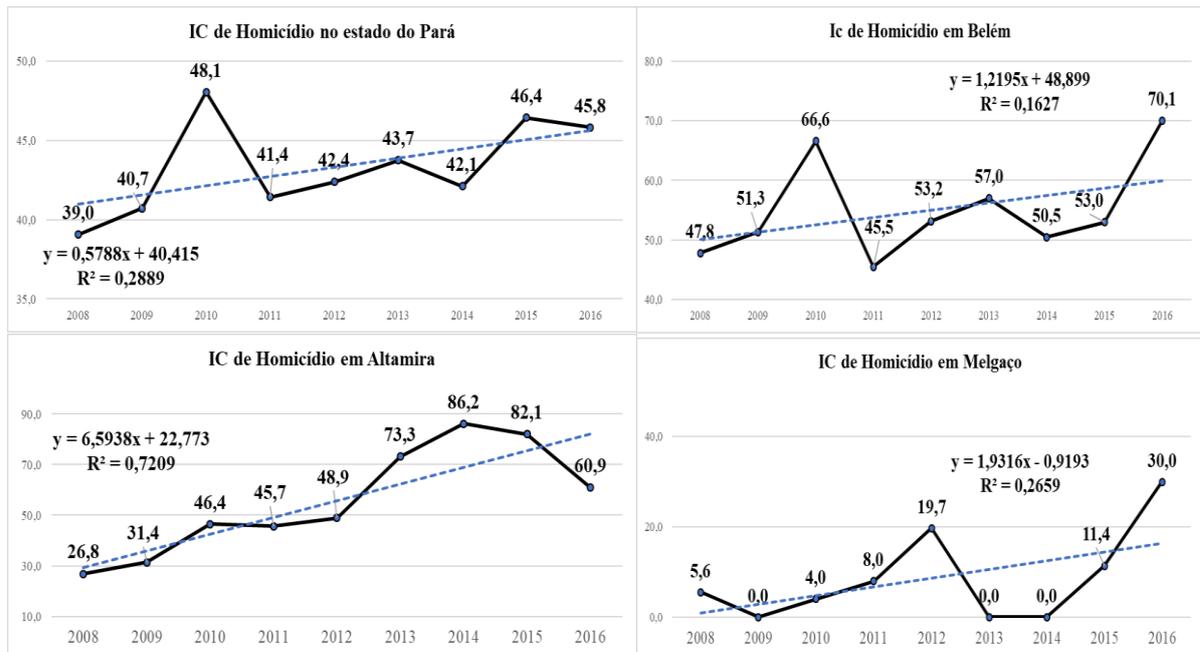
**Quadro 05:** Índices de criminalidade e suas respectivas equações matemáticas.

Denominação	Representação	Equação
Índice de homicídio	IC de homicídio	$ICH = \frac{N^{\circ} \text{ de homicídios}}{\text{População}} \times 100.000 \text{ hab}$
Índice de roubo	IC de roubo	$ICR = \frac{N^{\circ} \text{ de roubos}}{\text{População}} \times 100.000 \text{ hab}$
Índice de furto	IC de furto	$ICF = \frac{N^{\circ} \text{ de furtos}}{\text{População}} \times 100.000 \text{ hab}$

Os tipos penais escolhidos justificam-se pelos seguintes fatos: o IC de homicídio por avaliar a ocorrência do crime capital, o mais violento, o que ceifa o bem maior, a vida, que a Organização Mundial de Saúde (OMS) entende como aceitável o IC de Homicídio de até 10, ou seja, a ocorrência de até 10 homicídios para cada grupo de 100.000 habitantes no intervalo de um ano; utilizou-se os IC de roubo e de furto, por representarem os crimes mais significativos, tocante ao patrimônio, destacando que o primeiro é realizado com emprego de violência.

Os dados são apresentados em forma de gráfico (linhas pretas) com intercessões nos respectivos anos com os IC de homicídio, Roubo e Furto, além de apresentar (em linhas tracejadas azuis) a linha de tendência, e equação da reta relativa ao período de 2008/2016 e o coeficiente de determinação ( $R^2$ ) que expressa o nível de representatividade da equação da reta calculada; é uma medida de ajustamento de um modelo estatístico linear generalizado, como a regressão linear, em relação aos valores observados. O  $R^2$  varia entre 0 e 1, indicando, em percentagem, o quanto o modelo consegue explicar os valores observados. Quanto maior o  $R^2$ , mais explicativo é o modelo, melhor ele se ajusta à amostra, via de regra, quando os valores ultrapassam a 0,7 (70%) considera-se que a equação explica bem o comportamento do fenômeno observado; no entanto, destaca-se a necessidade de realizar outros estudos complementares para verificar o comportamento das variáveis em análise, ou seja, utiliza-se apenas a equação da reta no estudo, com o objetivo de demonstrar a complexidade, não exaurindo as possíveis análises que possam ser realizadas com os IC indicados, como por exemplo a análise estatística inferencial, o que é dispensável para os objetivos propostos no presente trabalho.

**Figura 13:** Comportamento do Índice de Homicídio no Estado do Pará e nos municípios de Belém, Altamira e Melgaço no período de 2008/2016.



Fonte: Dados da SIAC/SEGUP, adaptados pelo autor.

Os dados da figura 13 expressam variações no Índice de criminalidade de homicídios (IC de homicídio)<sup>53</sup>, que oscilam entre 39 e 48,1 no estado do Pará, entre 45,5 e 70,1 em Belém do Pará (capital paraense), entre 26,8 e 86,2 no município de Altamira - localização da UHE Belo Monte que iniciou em 2010 sua construção - e de zero a 30, no município de Melgaço (município com menor IDH do Brasil, pertencente a Região do Marajó, a mais pobre do Pará); destaca-se que todos os espaços selecionados apresentam tendência de crescimento, com maiores IC pertencentes ao município de Altamira, que apresenta um coeficiente de crescimento de 6,5938, expresso na equação da reta  $Y = 6,5938.X + 22773$ . A exceção de Melgaço, os espaços, apresentam IC muito acima do aceitável (IC de 10) pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Altamira, tem  $R^2 = 0,7209$ , ou seja, explica cerca de 72% o fenômeno, os demais  $R^2$  são pequenos, indicando a necessidade de adequar outras observações (variáveis), capazes de explicar o comportamento do homicídio; o que nos leva a concluir, que o fenômeno da violência, expresso a partir do homicídio, é um comportamento complexo, que necessita da observação de variáveis outras.

A partir dessas observações iniciais, percebe-se dificuldades de esgotar e/ou encontrar todos os fatores determinantes para a ocorrência do homicídio, no entanto os dados indicam

<sup>53</sup> Índice de criminalidade de homicídio: calculado pelo quociente entre o número de homicídios registrados no período de um ano e a população da região; o resultado multiplicado por 100.000, obtendo-se assim o número de homicídios para cada 100.000 habitantes. (REIS e CUNHA, 2017, p. 38).

que está ocorrendo um descontrole dos homicídios no espaço paraense, dado que os valores apresentam-se, em todos os anos, acima do aceitável (10 homicídios/100.000 habitantes); ainda olhando os resultados, temos claro a influência significativa e negativa, da intervenção do Estado brasileiro no território paraense, quando autoriza a implantação de um grande projeto como a UHE Belo Monte no município de Altamira<sup>54</sup>; destaca-se também o grave comportamento do homicídio na capital paraense, município de Belém e, o comportamento mais próximo do aceitável, o município mais pobre e sem condições de sobrevivência digna da população, Melgaço, aumentando ainda mais a complexidade de analisar o comportamento do crime, ou seja, a pobreza normalmente leva ao crime, mas, não é regra absoluta determinante, outros fatores que variam com a localização, cultura, conhecimento, adequação à realidade, religião, educação, patologias, agregação social, podem determinar o crime, interferindo cada uma das infinitas possibilidades de maneira diferente e diferenciada.

Em relação a Altamira, REIS e CUNHA, 2016 concluem o estudo realizado sobre os impactos da Hidrelétrica de Belo Monte na Segurança Pública que:

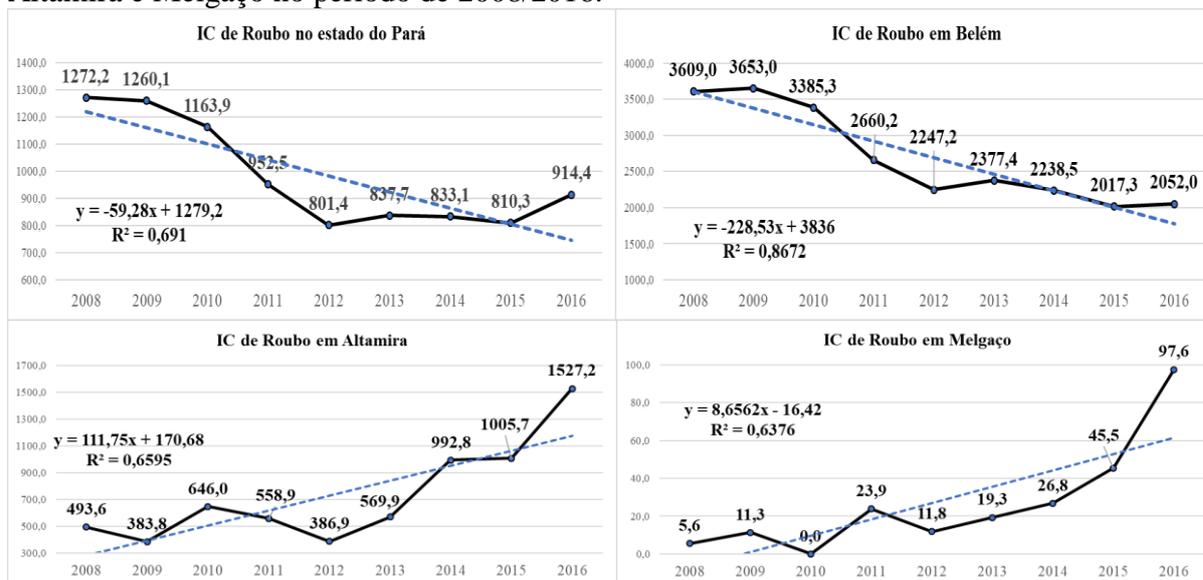
Mais uma vez se confirma, nesse empreendimento, a costumeira falta de preocupação com a população local, sobretudo, com suas consequências sociais. A exemplo do que já aconteceu em outros projetos, também é possível prever para este que a conclusão da fase de construção intensificará ainda mais os conflitos agrários da região, ao mesmo tempo em que tenderá a consolidar um mercado de drogas cuja mão de obra abundante e barata virá exatamente das populações desassistidas, que não terão lugar na fase de operação da usina. Os dados apresentados permitem-nos concluir que os retornos e compensações para o estado do Pará, de forma a possibilitar o atendimento das novas demandas que surgiram com a construção da UHE Belo Monte, sobretudo aqueles destinados à segurança pública, são insignificantes diante da magnitude dos novos e graves problemas sociais e ambientais que precisarão ser enfrentados. Os dilemas enfrentados pela população local e o caos instalado no sistema de segurança pública do estado do Pará permitem-nos resumir toda essa discussão em poucas palavras: projeto novo, erros antigos. (REIS e CUNHA, 2016., p. 227).

Em conformidade com os resultados alcançados, em estudo recente (REIS e CUNHA, 2017) concluem que o crime de homicídio nas Regiões de Integração do Estado do Pará (doze Regiões) apresentam médias de IC no período de 2008 a 2015, que variam entre 7,2 e 76,2, ficando a menor média com a Região do Marajó e a maior com a região do Guamá (Antiga Região Metropolitana de Belém), onde o Marajó apresenta IC muito próximos do aceitável (varia de 7,2 a 16,2) e a Guamá varia entre 40,5 e 73; destaca o trabalho que as Regiões do Marajó e Baixo Amazonas, apresentam melhores resultados, referentes a variável homicídio.

---

<sup>54</sup> Sobre este tema ver REIS, João Francisco Garcia e SOUZA, Jaime Luiz Cunha de. Grandes projetos na Amazônia: A hidrelétrica de Belo Monte e seus efeitos na segurança pública. DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social – Vol.9 – Nº 2 – MAI-AGO 2016 – pp. 215-230, disponível em <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7730/6383>

**Figura 14:** Comportamento do Índice de Roubo no estado do Pará e nos municípios de Belém, Altamira e Melgaço no período de 2008/2016.



Fonte: Dados da SIAC/SEGUP, adaptados pelo autor.

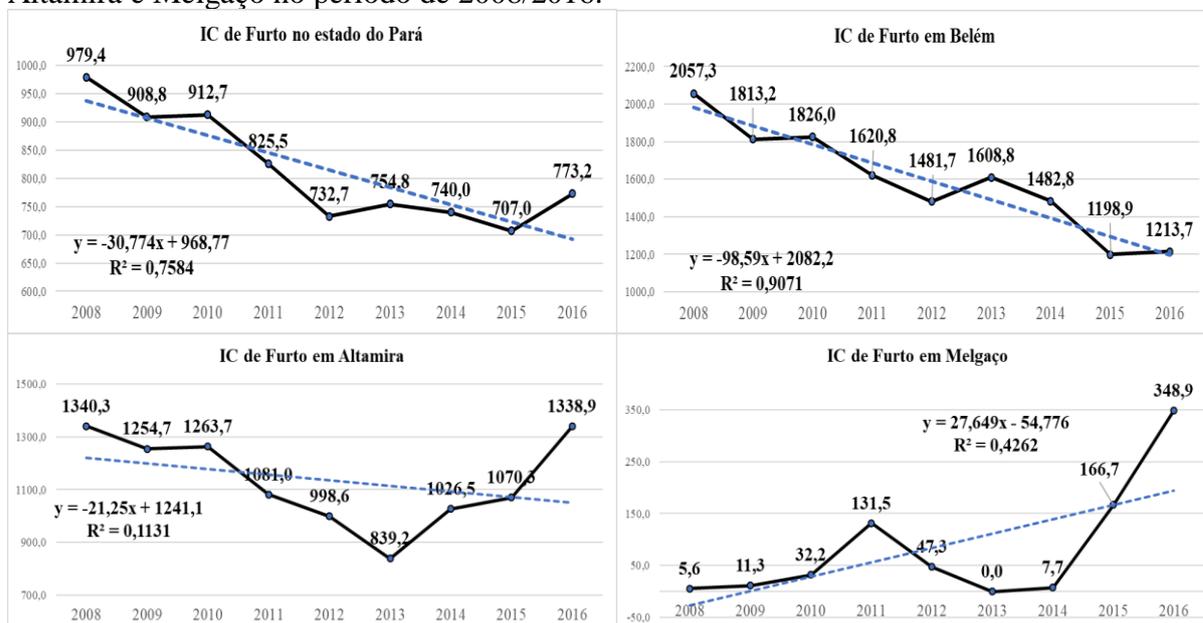
Os dados da figura 14, demonstram os registros do Índice de Criminalidade de Roubo (IC de roubo)<sup>55</sup>, no período de 2008/2016, que oscilam entre 801,41 e 1272,2 no Estado do Pará, entre 2017,3 e 3609 em Belém do Pará (capital paraense), entre 493,6 e 1527,2 no município de Altamira e de 5,6 a 97,6 no município de Melgaço; destaca-se que o Estado do Pará e Belém apresentam tendência a decrescimento dos IC; Altamira e Melgaço, tendem a crescer, apesar de apresentarem índices muito inferiores ao do estado e de Belém. Altamira apresenta o maior coeficiente de crescimento de 111,75, expresso na equação da reta  $Y = 111,75.X + 170,68$ ; na observação do município, percebe-se o crescimento mais acentuado a partir do ano de 2013, período que coincide com o início de dispensa de trabalhadores (cerca de 40.0000) que trabalhavam no canteiro de obras da UHE Belo Monte, a situação é tão grave que se forem mantidas as tendências em Altamira e Belém, teremos em poucos anos Altamira com IC de roubos maiores que os IC de Belém; em Melgaço os registros ainda são muito pequenos, mas, já apresenta um significativo crescimento nos últimos anos. As variáveis dos problemas que determinam os roubos são variadas (nível de emprego, renda, oportunidade, relação custo benefício entre roubar e ser apenado, atuação das polícias, satisfação, expectativas, ...) que participando com pesos diferentes em cada caso, conduzem a um processo

<sup>55</sup> Índice de criminalidade de roubo: calculado pelo quociente entre o número de roubos registrados no período de um ano e a população da região; o resultado multiplicado por 100.000, obtendo-se assim o número de roubos para cada 100.000 habitantes. (REIS, João e CUNHA, Jaime, 2017, p. 39).

complexo, sem contar que investiga-se com dificuldades o que leva a níveis de esclarecimentos próximos de zero.

De acordo com (REIS e CUNHA, 2017, p. 113), A RI Guajará (Metropolitana) que apresentou maiores IC em todo o período (2008/2015) e a maior média (2.717,2), aparece em segundo lugar a RI Guamá, mais uma vez a RI Marajó aparece em último lugar com média no período de (96,1), tendo os IC variando entre 47 e 141,2, ou seja, a Região mais pobre, mais carente, onde a população mais necessita de bens para o atendimento de suas necessidades é onde menos ocorrem roubos, diferente da RI Guajará, mais aquinhoadada do estado, onde ocorrem os maiores IC de roubo, o que mais uma vez demonstra que outras variáveis interferem no comportamento do roubo, o que aumenta a sua complexidade.

**Figura 15:** Comportamento do Índice de Furto no estado do Pará e nos municípios de Belém, Altamira e Melgaço no período de 2008/2016.



Fonte: Dados da SIAC/SEGUP, adaptados pelo autor.

Os dados da figura 15, demonstram os registros do Índice de Criminalidade de Furto (IC de furto)<sup>56</sup>, no período de 2008/2016, que oscilam entre 707 e 979,4 no Estado do Pará, entre 1198,9 e 2057,3 em Belém do Pará (capital paraense), entre 839,2 e 1340,3 no município de Altamira e de zero a 348,9 no município de Melgaço; destaca-se que o Estado do Pará, Belém

<sup>56</sup> Índice de criminalidade de furto: calculado pelo quociente entre o número de furtos registrados no período de um ano e a população da região; o resultado multiplicado por 100.000, obtendo-se assim o número de furtos para cada 100.000 habitantes. (REIS e CUNHA, 2017, p. 39).

e Altamira apresentam tendência a decrescimento dos IC, Melgaço tende a crescer, apesar de apresentarem índices muito inferiores ao do estado, de Belém e de Altamira. A redução é mais acentuada em Belém que apresenta um coeficiente de decrescimento de -98,59, expresso na equação da reta  $Y = -98,59.X + 2082,2$ ; em Belém o IC de furto diminui mais acentuadamente (-98,59 ao ano em média), tanto que em 2016 o IC de Belém é menor do que o IC de Altamira; já esse município decresce até 2013, voltando a crescer em 2014, mas, na tendência geral do vetor, tende a decrescer (-21,25 em média ao ano); em Melgaço os registros ainda são muito pequenos, mas, já apresenta um significativo crescimento nos últimos anos. As variáveis dos problemas que determinam os furtos são também variadas (nível de emprego, renda, oportunidade, relação custo benefício entre roubar e ser apenado, atuação das polícias, satisfação, expectativas) que participando com pesos diferentes em cada caso, conduzem a um processo complexo, sem contar que investiga-se com dificuldades o que leva a níveis de esclarecimentos próximos de zero. Uma observação significativa é que os IC de roubo superam em todo o período os IC de furtos, no estado e na capital, indicando que a subtração de bens nos espaços é mais violenta que nos outros dois municípios estudados.

As causas do crime podem ser diversas; algumas teorias tentam explicar o comportamento do criminoso: *Teoria da Desorganização Social*, a *Teoria da Escolha Racional*, o *Modelo Ecológico* e, a *Teoria de escolha de compra de armas de fogo*. Entende-se como desorganização social comunidades com famílias desestruturadas ou incompletas, casas em condições ruins, baixo nível de escolaridade e baixo nível socioeconômico. Segundo a teoria, os indivíduos residentes em localidades com estas características estão mais sujeitos a cometer ou ser vítima de um crime na sociedade.

A teoria da escolha racional entende que os indivíduos são racionais e cometem crimes a partir de uma relação custo/benefício, ou seja, Sua utilidade esperada (U) é calculada por: Retorno esperado pela realização de alguma atividade ilegal (R) vezes a probabilidade de não ser preso (1-P) menos: custo de execução e planejamento do crime (C), custo de oportunidade (O), valor esperado da punição no caso de ser preso (P.J) e por último a perda moral proveniente da execução do crime (W).

$$U = (1-p). R - C - O - (P.J) - W$$

Induzem ao crime na visão da Teoria da Escolha Racional, a renda proveniente da atividade, a renda familiar per-capita e a desigualdade de renda. Influenciam negativamente, o

acesso a programas de bem-estar social, a dotação de recursos do indivíduo, a eficiência policial, a inércia criminal e as punições.

O Modelo ecológico mescla as teorias da Desorganização Social e da Escolha Racional, engloba os três tipos de violência presentes na sociedade: i) a política (que é utilizada para obter ou manter poder político); ii) a econômica (para obter ou manter algum poder econômico) e; iii) a social (para obter ou manter poder social) e, expõe os fatores estruturais, institucionais, interpessoais e individuais que estão relacionados à violência em diferentes níveis na sociedade e, a Teoria de escolha de compra de armas de fogo, decisão dos indivíduos com relação a entrar ou não na vida do crime e comprar ou não uma arma de fogo.

A partir do que foi colocado, percebe-se, que a ocorrência do crime tem causas múltiplas que variam com diversos fatores, o que torna necessário, observar estas variáveis no tempo, no espaço, nas suas interrelações, para tentar entender sua complexidade<sup>57</sup>, dado que, depende de variáveis pessoais, territoriais, políticas, culturais, econômicas; cada caso, com a mistura específica para sua ocorrência em maior ou menor escala, como foi percebido nos IC de homicídio, roubo e furto, nos espaços estudados, tão diferentes em alguns pontos, com resultados parecidos em alguns períodos e diversificados em outros.

Temos claro a limitação do método linear e analítico, que não tem conseguido explicar *in totum* os fenômenos sociais, sendo incompatível com a complexidade, o dinamismo e a diversidade dos fenômenos sociais e do funcionamento da sociedade. Para superar o problema surgem as teorias que aplicam a lógica circular, dentre as quais encontra-se a TGSS de Niklas Luhmann, que supera a lógica binária dos fenômenos (macro/micro, longo/médio, ordenado/desordenado), podendo a partir da epistemologia desenvolvida, facilitar o entendimento da complexidade social, que “tem como características o indeterminismo, a entropia, a imprevisibilidade e a incerteza de possibilidades.” (COSTA, REIS e outros. 2018, p. 13).

Em relação aos crimes (homicídio, roubo e furto) no estado do Pará, observa-se que os comportamentos, oscilam de maneira diferenciada em cada espaço, onde as estruturas, atividades e características socioeconômicas e processos de comunicações entre os vetores influentes se interconectam de maneiras indeterminadas e imprevisível, o que diminui a

---

<sup>57</sup> Complexidade significa totalidade dos possíveis acontecimentos e das circunstâncias: algo é complexo, quando, no mínimo, envolve mais de uma circunstância. (...) a capacidade humana não dá conta de apreensão da complexidade, considerando todos os possíveis acontecimentos e todas as circunstâncias no mundo. (NEVES e NEVES, 2006, p. 191)

possibilidade de seu controle, ou seja, é difícil determinar claramente: Quais variáveis são determinantes do aumento dos homicídios e da diminuição dos roubos e furtos em Belém? Dos baixos índices de Melgaço? Da tendência de crescimento de Altamira? As respostas epistemológicas, não conseguem, como já foi dito, responder *in totum*, dado a complexidade dos eventos e o número de variáveis intervenientes nos processos.

## VII - PESQUISA DE CAMPO

O caminho para alcançar a leitura, “fotografia da realidade”, tendo como ponto de percepção as observações das praças e a vivência do observador, seguiu alguns passos:

1. Foi construído um questionário com 116 questões (objetivas e subjetivas), elaborado pelo pesquisador, que tratou de vários temas relativos a gestão da PMPA, as relações entre os níveis estratégico, tático e operacional, níveis de satisfação, entraves e relações entre as estruturas e a prestação de serviço institucional;
2. O questionário foi aplicado em 10 PM's, que fizeram críticas, observações, que ajudaram na melhoria de sua constituição;
3. Aplicou-se o questionário, nos Cadetes do 1º ano do CFO, nos alunos do CHO e nas praças da RI, totalizando 423 questionários aplicados nas praças, que indica uma margem de erro de 5%;
4. Após análise das respostas das praças, elaborou-se dois questionários mais sucintos, com os pontos considerados mais determinantes e aplicou-se nos oficiais Alunos do CAO e do CSP, que somaram 117 indivíduos que foram acrescidos com a participação de outros oficiais da RI Guajará, completando 375 questionários, o que determina uma margem de erro de 5%.
5. Ainda se realizou entrevistas em 27 PM's (oficiais e praças) que atuam nos níveis estratégico, tático e operacional;
6. Em relação ao espaço geográfico observado, participaram da pesquisa, PM's que pertencem a 46 municípios dos 144 existentes.

Tendo como base as questões objetivas, apresenta-se os resultados a partir dos conhecimentos da estatística descritiva, onde os resultados constam em forma de tabelas e gráficos, seguida da análise percentual da participação dos indivíduos da amostra, que busca identificar “o que” as praças e os oficiais percebem sobre os diversos enfoques referentes aos processos na PMPA. A partir das perguntas subjetivas, são efetuadas leituras decorrentes do entendimento do observador, calcado nas respostas apresentadas; para complementar a pesquisa

e torná-la mais próxima da observação de segunda ordem, realizou-se, também, pesquisa qualitativa, entrevistas, visando discussão e aprofundamento dos resultados da pesquisa quantitativa, onde buscou-se verificar “como se constrói a realidade apresentada e como surgem e se mantêm as estruturas sistêmicas”. (VIDAL, 2017, p. 127).

Empregamos, pois, inicialmente, códigos binários, “que não refletem a realidade, mas servem para reduzir a complexidade” (VIDAL, 2017, P. 147), buscando posteriormente as observações de segundo grau, a partir das entrevistas e análise de conteúdo, tendo como objetivo, entender as relações sistêmicas, no caso, entre os subsistemas estratégico, tático e operacional da PMPA, as relações da PMPA com o sistema político nos níveis institucional e operacional, ou seja, as relações sistêmicas da PMPA e das Unidades Policiais Militares (UPM’S) com o ambiente externo.

Na interpretação do observador, que busca a verdade científica, temos que ter claro que a “interpretação mental inclui crenças, valores e em última instância, a consciência pela qual podemos nos enganar, uma vez que filtram a verdade a partir de nossa subjetividade, construindo uma verdade para nós mesmos” (VIDAL, 2017, p. 35), tendo claro que “toda observação é relativa ao ponto de vista do observador” (VIDAL, 2017, p. 57). Para facilitar a interpretação de “como” os sistemas (estratégico, tático e operacional) se relacionam, foram realizadas entrevistas e aplicada a técnica de análise de conteúdo, para identificação das relações sistêmicas a partir das comunicações que ocorrem na PMPA.

### 7.1. Pesquisa de campo junto as Praças

**Tabela 01:** O que entendem as praças da PMPA sobre o planejamento estratégico institucional. Pará, 2018.

<b>Pesquisa referente ao Planejamento Estratégico Institucional</b>	<b>Sim</b>	<b>Em parte</b>	<b>Não</b>
Particpei efetivamente da elaboração	2,8%	<b>6,5%</b>	<b>90,7%</b>
Tem servido de base para a caminhada da unidade onde presto serviço	<b>31,1%</b>	<b>44,4%</b>	24,5%
É um documento que ajuda à execução do serviço	<b>44,4%</b>	<b>35,8%</b>	19,8%

Fonte: pesquisa de campo

O resultado, expressos na tabela 01, demonstra a pequena participação das praças na elaboração do planejamento estratégico institucional (PEI), cerca de 2,8% participaram efetivamente da elaboração e 6,5% participaram parcialmente, o que nos indica que o planejamento estratégico institucional foi elaborado com a dominante participação dos oficiais, que representam cerca de 10% do efetivo que, na grande maioria, pouco participam do

policiamento ostensivo fardado (quando comparados à participação das praças), não vivenciam os problemas referentes a execução do policiamento ostensivo fardado, tendo, pois, o processo de construção do PEI excluído a participação dos PM'S que mais efetivamente vivenciam, conhecem, lidam diariamente com os fatores intervenientes do policiamento, conhecem as ruas e suas nuances, as praças, que podem realizar uma leitura mais apropriada e indicar estratégias mais compatíveis com a realidade operacional. Esse resultado é confirmado pelas seguintes citações das praças, nos questionários: foi “bem elaborado, mas, sua efetividade se concretiza, apenas em parte”, entendem também que “o planejamento fica apenas no nível dos Oficiais e poucas informações chegam até as praças”, opinam que “é preciso escutar a tropa, pois, os elementos de execução sabem aonde estão as maiores dificuldades” e “nem todos foram consultados, como sempre só o alto escalão opinou”, ou seja “o planejamento estratégico da instituição, ainda restringe-se aos escalões superiores”. Referente a efetividade citam que “durante a rotina do serviço, pouco se tem conhecimento do planejamento estratégico”, que “não há o necessário compartilhamento de informações com os níveis de execução”, faltando, portanto, “aplicar na prática”. Em síntese, “O Planejamento Estratégico, não foi repassado diretamente à tropa”, resultando que “os executores ficaram de fora”, foi “pouco definido pelo público interno e pouco colocado em prática” e “ainda continua muito centralizado na capital” e, “necessita alcançar a todas as unidades, bem como levar em consideração a experiência dos militares que estão vivenciando os problemas em tempo real”. Apesar do afastamento das praças, verifica-se que 31,1% das praças concordam e 44,4% concordam em parte em parte que o PEI tem servido de base para a caminhada das UPM'S, bem como 44,4% das praças concordam e 35,8% concordam em parte que o PEI é um documento que ajuda na execução do serviço.

Os resultados são compatíveis com as características institucionais, hierarquia e disciplina, onde os mais graduados decidem, independente da opinião dos subordinados. A organização hierarquizada da PMPA, convive com o planejamento normativo, onde o comandante, chefe, diretor, “tem poder absoluto, é um ator sujeito que governa, planeja, dirige e monopoliza a criatividade na ação, os demais são meros agentes” (MATUS, 1997, p. 38), o que leva em consideração que “as ações dos agentes são previsíveis porque respondem a teoria do comportamento social imposta” (MATUS, 1997, p. 37). Na busca de soluções e a partir das características castrenses, via de regra, “o planejamento pode identificar-se com o cálculo normativo de formulação de um deve ser discrepante do tende a ser, que revela o diagnóstico” (MATUS, 1997., p. 39). Apesar das características institucionais citadas fazerem parte do

funcionamento da PMPA, percebe-se que as praças, já demonstram grande interesse e a necessidade de participarem mais efetivamente do PEI.

**Tabela 02:** O que entendem as praças sobre o Estado Maior Geral (EMG) da PMPA. Pará, 2018.

<b>Pesquisa referente ao Estado Maior Geral da PMPA</b>	<b>Sim</b>	<b>Em parte</b>	<b>Não</b>
Existe uma confusão entre as atribuições do DGO, DGA e EMG	<b>48,5%</b>	<b>30,5%</b>	21,0%
Tem servido de base para a caminhada da unidade onde presto serviço	<b>37,5%</b>	<b>36,5%</b>	26,0%
Funciona mais na capital, no interior é pouco presente	<b>68,5%</b>	<b>25,9%</b>	5,6%

Fonte: Pesquisa de campo

A tabela 02, demonstra que 79% das praças entendem que existe uma confusão entre as atribuições do DGO, DGA e EMG; para 74%, as orientações do EMG tem melhorado o emprego das UPM'S e, 94,4% dos pesquisados percebem que o EMG funciona mais na capital, sendo pouco presente no interior do estado, ou seja, apesar do EMG ser muito antigo, como estrutura organizacional na PMPA, na opinião das praças, ainda não se faz presente no interior. Essas percepções gerais são compatíveis com as seguintes declarações registradas nos questionários: “o EMG é pouco presente nas regiões mais distantes do Estado, em especial no posto de policiamento destacado (PPD)”, essa concepção é confirmada pela afirmação que “o chefe do estado maior não faz visitas aos Batalhões (BTL'S)”, para solucionar a deficiência entendem as praças que “o EMG, deveria reconhecer mais as diversidades culturais do estado, a fim de aplicar medidas também diversificadas”; outro problema citado é a “falta de esclarecimento à tropa”, por exemplo, cita um PM: “fiquei sabendo o que é EMG há poucos dias”, até porque ele é “muito afastado das unidades, principalmente no interior”.

Destaca-se a participação do EMG, como agente decisor estratégico, mais efetivamente na capital, sendo pouco percebida sua atuação nas Unidades do interior, o que pode fragilizar o engajamento dessas Unidades nas ações resultantes das estratégias decididas, podendo resultar em viés de execução na área operacional.

Um outro problema, que verifica-se nas respostas aos questionários, que afeta a PMPA é que as praças têm uma visão problemática do sistema de comunicações da PMPA, indicando vários problemas: Deficiência, quando afirmam que “a comunicação interna entre esses órgãos, é deficiente, visto que é resultante de um planejamento ineficaz que não atende a realidade institucional”; é personalizada e não sistemática, a partir do entendimento de que “a comunicação interna no nível estratégico, ocorre de acordo com o interesse e conveniência dos que estão na direção e comando dessas unidades”, é predominantemente política, pois, “não são eficientes em sua legalidade, pois percebe-se que há uma grande influência política”; são

impositivas, tendo em vista que “as comunicações, são através de determinações que muitas das vezes não atende a realidade do batalhão, precisam ser mais compartilhadas com os executores”; são burocráticas e lentas porque “as comunicações ocorrem por meio de documentos como ofícios, de forma burocrática, de forma hierarquizadas que não são capazes de cumprir seu papel, uma vez que não tem celeridade”; são hierarquizadas e subalternas ao executivo estadual, pois, “são sempre em forma de ordens, refletindo incondicional apoio ao poder executivo estadual e não levam em conta a real situação da tropa. São problemáticas, burocráticas, hierarquizadas e politizadas”. Não é possível perceber o que mais entrava, na opinião das praças, as comunicações, existindo uma relação complexa entre as variáveis intervenientes, agravada pela não sistematização dos processos institucionais, que aumentam a variabilidade das relações, calcadas na informalidade e personalidades.

**Tabela 03:** O que entendem as praças sobre o Departamento Geral de administração (DGA) da PMPA. Pará, 2018.

<b>Pesquisa referente ao Departamento Geral de Administração</b>	<b>Sim</b>	<b>Em parte</b>	<b>Não</b>
Suas orientações têm melhorado a distribuição de recursos para unidade onde presto serviços	22,4%	<b>40,2%</b>	<b>37,4%</b>
É uma estrutura, que na PMPA, ainda está sendo organizada e não consegue fazer o link entre o Comando Geral e as Unidades	<b>39,2%</b>	<b>37,4%</b>	23,4%
Funciona mais na capital, no interior é pouco presente	<b>68,3%</b>	<b>22,4%</b>	9,3%

Fonte: Pesquisa de campo

A tabela 03, demonstra que 77,6% das praças acreditam que as orientações do DGA não tem conseguido melhorar, ou tem melhorado apenas em parte a distribuição dos recursos nas UPM'S da PMPA; para 76,6%, o DGA é uma estrutura nova, que ainda está sendo organizada e ainda não consegue fazer o link entre o CG e as UPM'S e, 90,7% dos pesquisados percebem que o DGA funciona mais na capital, sendo pouco presente no interior do Estado, ou seja, é um Departamento novo, que ainda não conseguiu melhorar a distribuição de recursos institucionais e sua atuação está concentrada na capital. Essas percepções gerais são compatíveis com as seguintes citações nos questionários: “Efetivamente este Departamento, ainda não mostrou ser capaz de organizar a administração na PMPA”, o DGA “é muito inoperante em sua missão institucional, em face dos conflitos internos e das vaidades”, de fato “a quantidade de verba é irrisória para a administração de uma Companhia independente” e “a burocracia atrapalha, e muito, o seu desenvolvimento com as unidades do interior”. Entendemos que o DGA “deve atuar de maneira mais eficiente na solução de problemas administrativos dos militares” e para melhorar e atender as demandas da PMPA “deveria ser mais descentralizado com menor

burocracia na tramitação de documentos relevantes”, um outro problema importante é que “falta esclarecimento, treinamento e capacitação nas unidades do interior” para os PM’S, “na realidade o contato com a tropa é quase nenhum”, na realidade, “no interior a tropa não tem esclarecimentos da função e da atuação do DGA”.

De acordo com o Art. 9º-B da Lei Complementar nº 053, de 07/02/06 o DGA “é o órgão de direção geral, responsável pela supervisão, coordenação, controle e fiscalização dos órgãos de direção setorial e de apoio, que realizam a atividade-meio da Corporação”, é composto por uma Seção de Controle da Qualidade, que tem duas subseções, de Modelagem, Análise e Melhoria de Processos e a de Programa de Qualidade na Gestão; a Seção de Planejamento compõem-se das subseções de Informação e Análise e de Avaliação de Resultados.

O DGA supervisiona, coordena, controla e fiscaliza a Diretoria de Pessoal (DP), a Diretoria Administrativa e Financeira (DAF), a Diretoria de Apoio Logístico (DAL), a Diretoria de Ensino e Instrução (DEI), o Comando Militar de Saúde (CMS) e a Diretoria de Policiamento Comunitário (DPC), que são responsáveis pela regulamentação da política de pessoal, política orçamentária e financeira, política de apoio logístico, política de ensino e instrução, política de saúde e relacionamento com a comunidade, respectivamente. As duas últimas são mais recentes, as demais já existiam na PMPA a muito mais tempo, o DGA aparece mais recentemente (2006) para conduzir as atividades da área administrativa, que anteriormente era coordenada pelo EMG; a criação do DGA, visa, dentre outras, agilizar as decisões e criar uma área de desenvolvimento administrativo institucional, para dar apoio, em tempo hábil, às atividades operacionais.

**Tabela 04:** O que entendem as praças sobre o Departamento Geral de Operações (DGO) da PMPA. Pará, 2018.

<b>Pesquisa referente ao Departamento Geral de Administração</b>	<b>Sim</b>	<b>Em parte</b>	<b>Não</b>
Suas orientações têm melhorado a distribuição de recursos para unidade onde presto serviços	27,4%	4,7%	67,9%
É uma estrutura, que na PMPA, ainda está sendo organizada e não consegue fazer o link entre o Comando Geral e as Unidades	34,0%	40,6%	25,5%
Funciona mais na capital, no interior é pouco presente	68,3%	28,2%	9,7%

Fonte: Pesquisa de campo

A tabela 04, demonstra que 72,6% das praças entendem que as orientações do DGO não tem conseguido melhorar, ou tem melhorado apenas em parte o emprego operacional das UPM’S da PMPA; para 74,6%, o DGO é uma estrutura nova, que ainda está sendo organizada e ainda não consegue fazer o *link* entre o CG e as UPM’S e, 90,3% dos pesquisados percebem

que o DGO funciona mais na capital, sendo pouco presente no interior do estado, ou seja, é um departamento novo, que ainda não conseguiu melhorar o emprego operacional na PMPA e sua atuação está concentrada na capital, pouco atuando no interior. Essas percepções gerais são compatíveis com as seguintes citações nos questionários: “as operações desencadeadas pelo DGO, muitas das vezes não surtem o mesmo efeito no interior devido a diversos fatores”, pois, “a distância entre a capital e o interior é considerável e a realidade é muito distinta”, além desses fatores, no interior, “as informações só chegam a nível de comando, deveria ter palestras para divulgar o trabalho dessas diretorias”, outra proposta seria “promover dentro do horário de serviço instruções operacionais”, para melhorar a “falta esclarecimento à tropa”, pois, “o Departamento é desconhecido pela grande maioria dos policiais que trabalham na linha de frente, em especial no interior, “o praça do interior não sabe o que é DGO, pois “no interior ele não se faz presente”, até mesmo porque “no interior poucas são as informações que chegam”.

As declarações das praças em relação ao EMG, DGO e DGA, demonstram desconhecimento da estrutura estratégica da PMPA, o que pode ser explicado pelo afastamento da estrutura estratégica, das UPM'S do interior, onde se fazem presentes a partir de determinações e/ou ordens, inexistindo sistematização que garanta levar em consideração os problemas vivenciados pelos atores que labutam fora da capital, nas decisões tomadas, que normalmente ocorrem de cima para baixo.

Historicamente a PMPA vem criando estruturas de comando, visando adequar o emprego operacional do efetivo existente, inicialmente criou-se o Batalhão destacamento (BDPM), que coordenava, adequava e distribuía o efetivo que era destacado para atuar nos municípios do interior. Posteriormente surge o Comando de Policiamento do Interior (CPI) em substituição ao BDPM; na capital criou-se o Comando de Policiamento da Capital (CPC) que empregava o 1º BPM e o 2º BPM; com o tempo outras divisões foram realizadas, Belém conta hoje com dois Comandos da Capital, o CPC I que comanda cinco Batalhões e o CPC II que comanda quatro Batalhões, criou-se também as 15 Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP) que conta com um Comando de Policiamento Regional (CPR) em cada uma das RISP, por último criou-se o DGO, que de acordo com o Art. 9º-C da Lei Complementar nº 053, de 07/02/06, no DGO destacam-se a Seção de Policiamento Preventivo e a Seção de Policiamento Repressivo, é um órgão de direção geral, responsável pela supervisão, coordenação, controle e fiscalização dos órgãos de direção intermediária.

O DGO comanda toda a área operacional da PMPA que é composta pelo Comando de Missões Especiais (CME), ações de choque e missões especiais; Comando de Policiamento

Especial (CPE), policiamento escolar, policiamento turístico; Comando de Policiamento Ambiental (CPA), policiamento ambiental. Todos esses comandos estão sediados na capital, com responsabilidade de atuarem em todo o Estado do Pará; conta com dois Comandos de Policiamento da Capital (CPC) que atuam na capital paraense, um Comando de Policiamento Metropolitano (CPRM) que atua nos municípios de Ananindeua, Marituba, Benevides e Santa Bárbara e Comandos de Policiamento Regionais (CPR), que comandam os demais municípios e respectivas circunscrições, que compõem as Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP):

**Quadro 06:** Circunscrições das RISP e respectivos comandos intermediários da PMPA

RISP	MUNICÍPIOS/CIRCUNSCRIÇÃO	COMANDOS
1 <sup>a</sup>	Belém	CPC 1
	Belém	CPC 2
2 <sup>a</sup>	Ananindeua, Marituba, Benevides e Santa Bárbara	CPRM
3 <sup>a</sup>	Castanhal, Curuçá, Igarapé-Açu, Inhangapi, Magalhães Barata, Maracanã, Marapanim, São Domingos do Capim, São Francisco do Pará, Terra Alta, Santa Izabel do Pará, Colares, Santo Antônio do Tauá, São Caetano de Odivelas, São João da Ponta, Vigia, São Miguel do Guamá, Irituia, Santa Maria do Pará, Tomé-Açu, Bujaru e Concórdia do Pará	CPR III
4 <sup>a</sup>	Barcarena, Abaetetuba, Acará, Igarapé-Mirim, Moju, Cametá, Oeiras do Pará, Limoeiro do Ajuru, Mocajuba e Baião.	CPR IX
5 <sup>a</sup>	Soure, Cachoeira do Arari, Muaná, Ponta de Pedras, Salvaterra e Santa Cruz do Arari	CPR XI
6 <sup>a</sup>	Capanema, Cachoeira do Piriá, Bonito, Nova Timboteua, Peixe-Boi, Primavera, Quatipuru, Santa Luzia, Salinópolis, Santarém Novo, São João de Pirabas, Bragança, Tracuateua, Augusto Corrêa, Viseu, Capitão Poço, Garrafão do Norte, Ourém e Nova Esperança do Piriá	CPR VII
7 <sup>a</sup>	Paragominas, Aurora do Pará, Dom Eliseu, Ipixuna, Mãe do Rio e Ulianópolis	CPR VI
8 <sup>a</sup>	Breves, Afuá, Anajás, Bagre, Chaves, Currealinho, Gurupá, Melgaço, Portel e São Sebastião da Boa Vista	CPR XII
9 <sup>a</sup>	Tucuruí, Breu Branco, Novo Repartimento, Pacajá, Tailândia, Goianésia do Pará e Jacundá	CPR IV
10 <sup>a</sup>	Marabá, Brejo Grande do Araguaia, Itupiranga, Nova Ipixuna, Palestina, Piçarra, São Domingos do Araguaia, São Geraldo do Araguaia, São João do Araguaia, Parauapebas, Canaã dos Carajás, Curionópolis e Eldorado do Carajás, Rondon do Pará, Abel Figueiredo e Bom Jesus do Tocantins	CPR II
11 <sup>a</sup>	Altamira, Brasil Novo, Porto de Moz, Senador José Porfírio, Vitória do Xingu, Anapu, Uruará e Medicilândia	CPR VIII
12 <sup>a</sup>	Santarém, Alenquer, Belterra e Mojuí dos Campos, Monte Alegre, Prainha, Almeirim, Oriximiná, Óbidos, Curuá, Juruti, Faro e Terra Santa	CPR I
13 <sup>a</sup>	Redenção, Pau D'Arco, Cumarú do Norte e Santana do Araguaia, Conceição do Araguaia, Floresta do Araguaia e Santa Maria das Barreiras	CPR V
14 <sup>a</sup>	Xinguara, Água Azul do Norte, Sapucaia, Bannach, Rio Maria, São Félix do Xingu, Ourilândia do Norte e Tucumã	CPR XIII
15 <sup>a</sup>	Itaituba, Aveiro, Jacareacanga, Trairão, Novo Progresso, Localidade de Castelo dos Sonhos (Altamira), Rurópolis e Placas	CPR X

É importante observar que a sequência numérica é a sequência de criação dos CPR'S, que expressa as variáveis determinantes das respectivas criações, nem sempre técnicas, mais

determinadas a partir do peso político das RI; à guisa de exemplo, verifica-se que o primeiro CPR criado fora da Região Guajará, foi o da RI do Baixo Amazonas, com sede em Santarém, seguido pelo CPR da RI Carajás, com sede em Marabá. Quando da análise da criminalidade, observa-se que RI de Carajás, historicamente, sempre apresentou mais problemas (relativos à Segurança Pública) que Santarém, mas, o peso político, determinou a criação pioneira na RI do Baixo Amazonas. Nos dias atuais temos a seguinte estrutura operacional:

**Quadro 07:** Estrutura operacional da PMPA, 2018.

<b>Comando Intermediário – Sede</b>	
Comando de Policiamento da Capital 1 (CPC 1) – Belém	
<b>Unidades subordinadas – Sedes</b>	<b>Circunscrições</b>
1º Batalhão de Polícia Militar	Belém
2º Batalhão de Polícia Militar	Belém
10º Batalhão de Polícia Militar	Belém
20º Batalhão de Polícia Militar	Belém
24º Batalhão de Polícia Militar	Belém
<b>Comando Intermediário – Sede</b>	
Comando de Policiamento da Capital 2 (CPC 2) – Belém	
<b>Unidades subordinadas</b>	<b>Circunscrições</b>
25º Batalhão de Polícia Militar	Belém (Mosqueiro)
26º Batalhão de Polícia Militar	Belém (a ser ativado)
27º Batalhão de Polícia Militar	Belém (a ser ativado)
28º Batalhão de Polícia Militar	Belém (a ser ativado)
<b>Comando Intermediário – Sede</b>	
Comando de Policiamento da Região Metropolitana (CPRM) – Marituba	
<b>Unidades subordinadas</b>	<b>Circunscrições</b>
6º Batalhão de Polícia Militar (Ananindeua)	Ananindeua
21º Batalhão de Polícia Militar (Marituba)	Marituba e Santa Bárbara
29º Batalhão de Polícia Militar (Ananindeua)	Ananindeua
30º Batalhão de Polícia Militar (Ananindeua)	Ananindeua (a ser ativado)
2ª Companhia Independente de Polícia Militar (Benevides)	Benevides (a ser ativada)
<b>Comando Intermediário – Sede</b>	
Comando de Policiamento Especializado (CPE) – Belém	
<b>Unidades subordinadas</b>	<b>Circunscrições</b>
Batalhão de Polícia Penitenciária (BPOP) – Santa Izabel do Pará	Região Metropolitana de Belém, Santa Isabel do Pará e Castanhal
Batalhão de Polícia de Guardas (BPGDA) – Belém	Região Metropolitana de Belém
Batalhão de Polícia Rodoviária (BPRV) – Marituba	Em todo o território do Estado
Batalhão de Polícia de Eventos (BPEV) - Belém	Região Metropolitana de Belém
Companhia Independente de Polícia Escolar (CIPOE) – Belém	Belém
Companhia Independente de Polícia Assistencial (CEPAS) – Belém	Belém

Companhia Independente de Polícia Turística (CIPTUR) – Belém	Belém
<b>Comando Intermediário – Sede</b>	
Comando de Missões Especiais (CME) – Belém	Belém
<b>Unidades subordinadas</b>	<b>Circunscrições</b>
Batalhão de Polícia de Choque (BPCHQ) – Belém	Em todo o território do Estado
Regimento de Polícia Montada (RPMONT) – Belém	Em todo o território do Estado
Batalhão de Polícia Tática (BPOT)	Em todo o território do Estado
Companhia Independente de Operações Especiais (CIOE) – Belém	Em todo o território do Estado
Companhia Independente de Policiamento com Cães (CIPC) – Belém	Em todo o território do Estado
Grupamento Aéreo de Polícia Militar (Belém)	Em todo o território do Estado
<b>Comando Intermediário – Sede</b>	
Comando de Policiamento Ambiental (CPA)	
<b>Unidades subordinadas</b>	<b>Circunscrições</b>
Batalhão de Polícia Ambiental (BPA) - Belém	Em todo o território do Estado
Companhia de Policiamento Fluvial (CIPFLU)	Em todo o território do Estado
<b>Comando Intermediário – Sede</b>	
Comando de Policiamento Regional I (CPR I) – Santarém	
<b>Unidades subordinadas</b>	<b>Circunscrições</b>
3º Batalhão de Polícia Militar (Santarém)	Santarém
18º Batalhão de Polícia Militar (Monte Alegre)	Monte Alegre e Prainha
35º Batalhão de Polícia Militar (Santarém)	Santarém, Belterra e Mojuí dos Campos
12ª Companhia Independente de Polícia Militar (Oriximiná)	Oriximiná, Faro e Terra Santa
26ª Companhia Independente de Polícia Militar (Alenquer)	Alenquer
27ª Companhia Independente de Polícia Militar (Almeirim)	Almeirim
28ª Companhia Independente de Polícia Militar (Juruti)	Juruti
29ª Companhia Independente de Polícia Militar (Óbidos)	Óbidos e Curuá
2ª Companhia Independente de Missões Especiais (Santarém)	Santarém
Companhia Independente de Meio Ambiente (Santarém)*	Santarém
<b>Comando Intermediário – Sede</b>	
Comando de Policiamento Regional II (CPR II) – Marabá	
<b>Unidades subordinadas</b>	<b>Circunscrições</b>
4º Batalhão de Polícia Militar (Marabá)	Marabá, Brejo Grande do Araguaia, Nova Ipixuna, Palestina, Piçarra, São Domingos do Araguaia, São Geraldo do Araguaia e São João do Araguaia
23º Batalhão de Polícia Militar (Parauapebas)	Parauapebas, Canaã dos Carajás e Curionópolis
34º Batalhão de Polícia Militar (Marabá)	Marabá (a ser ativado)
11ª Companhia Independente de Polícia Militar (Rondon do Pará)	Rondon do Pará, Abel Figueiredo e Bom Jesus do Tocantins
24ª Companhia Independente de Polícia Militar (Itupiranga)	Itupiranga (a ser ativada)

25ª Companhia Independente de Polícia Militar (Eldorado dos Carajás)	Eldorado dos Carajás (a ser ativada)
1ª Companhia Independente de Missões Especiais (Marabá)	Marabá
3ª Companhia Independente de Polícia Ambiental (Parauapebas)*	Parauapebas (a ser ativada)
<b>Comando Intermediário – Sede</b>	
Comando de Policiamento Regional III (CPR III) – Castanhal	
<b>Unidades subordinadas</b>	<b>Circunscrições</b>
5º Batalhão de Polícia Militar (Castanhal)	Castanhal, Curuçá, Igarapé-Açu, Inhangapi, Magalhães Barata, Maracanã, Marapanim, São Francisco do Pará, Terra Alta, São Domingos do Capim e São João da Ponta
12º Batalhão de Polícia Militar (Santa Izabel do Pará)	Santa Isabel do Pará, Santo Antônio do Tauá e Bujaru
3ª Companhia Independente de Polícia Militar (Vigia de Nazaré)	Vigia de Nazaré, Colares e São Caetano de Odíveas
9ª Companhia Independente de Polícia Militar (São Miguel do Guamá)	São Miguel do Guamá, Irituia e Santa Maria do Pará
14ª Companhia Independente de Polícia Militar (Tomé-Açu)	Tomé-Açu e Concórdia do Pará
3ª Companhia Independente de Missões Especiais (Castanhal)	Castanhal (a ser ativada)
<b>Comando Intermediário – Sede</b>	
Comando de Policiamento Regional IV (CPR IV) – Tucuruí	
<b>Unidades subordinadas</b>	<b>Circunscrições</b>
13º Batalhão de Polícia Militar (Tucuruí)	Tucuruí e Breu Branco
6ª Companhia Independente de Polícia Militar (Tailândia)	Tailândia
18ª Companhia Independente de Polícia Militar (Jacundá)	Jacundá e Goianésia do Pará
23ª Companhia Independente de Polícia Militar (Novo Repartimento)	Novo Repartimento e Pacajá
<b>Comando Intermediário – Sede</b>	
Comando de Policiamento Regional V (CPR V)	
	Redenção
<b>Unidades subordinadas</b>	<b>Circunscrições</b>
7º Batalhão de Polícia Militar (Redenção)	Redenção, Pau D'Arco e Cumaru do Norte
22º Batalhão de Polícia Militar (Conceição do Araguaia)	Conceição do Araguaia, Santa Maria das Barreiras e Floresta do Araguaia
30ª Companhia Independente de Polícia Militar (Santana do Araguaia)	Santana do Araguaia
Companhia Independente de Meio Ambiente (São Félix do Xingu)	São Félix do Xingu
<b>Comando Intermediário – Sede</b>	
Comando de Policiamento Regional VI (CPR VI)	
	Paragominas
<b>Unidades subordinadas</b>	<b>Circunscrições</b>
19º Batalhão de Polícia Militar (Paragominas)	Paragominas, Aurora do Pará, Ipixuna e Mãe do Rio
21ª Companhia Independente de Polícia Militar (Dom Eliseu)	Dom Eliseu e Ulianópolis
<b>Comando Intermediário – Sede</b>	

Comando de Policiamento Regional VII (CPR VII)	Capanema
<b>Unidades subordinadas</b>	<b>Circunscrições</b>
11º Batalhão de Polícia Militar (Capanema)	Capanema, Cachoeira do Piriá, Bonito, Nova Timboteua, Peixe-Boi, Primavera, Quatipuru e Santa Luzia
33º Batalhão de Polícia Militar	Bragança e Tracuateua
1ª Companhia Independente de Polícia Militar (Salinópolis)	Salinópolis, Santarém Novo e São João de Pirabas
10ª Companhia Independente de Polícia Militar (Capitão Poço)	Capitão Poço, Garrafão do Norte, Ourém e Nova Esperança do Piriá
15ª Companhia Independente de Polícia Militar (Augusto Corrêa)	Augusto Corrêa (a ser ativada)
19ª Companhia Independente de Polícia Militar (Viseu)	Viseu (a ser ativada)
4ª Companhia Independente de Polícia Ambiental (Paragominas)*	Paragominas (a ser ativada)
<b>Comando Intermediário – Sede</b>	
Comando de Policiamento Regional VIII (CPR VIII) – Altamira	
<b>Unidades subordinadas</b>	<b>Circunscrições</b>
16º Batalhão de Polícia Militar (Altamira)	Altamira, Brasil Novo, Porto de Moz, Senador, José Porfírio e Vitória do Xingu
13ª Companhia Independente de Polícia Militar (Uruará)	Uruará e Medicilândia
16ª Companhia Independente de Polícia Militar (Anapu)	Anapu
4ª Companhia Independente de Missões Especiais (Altamira)	Altamira (a ser ativada)
<b>Comando Intermediário – Sede</b>	
Comando de Policiamento Regional IX (CPR IX) – Abaetetuba	
<b>Unidades subordinadas</b>	<b>Circunscrições</b>
14º Batalhão de Polícia Militar (Barcarena)	Barcarena
31º Batalhão de Polícia Militar (Abaetetuba)	Abaetetuba e Igarapé-Miri
32º Batalhão de Polícia Militar (Cametá)	Cametá, Oeiras do Pará, Limoeiro do Ajuru e Mocajuba
4ª Companhia Independente de Polícia Militar (Acará)	Acará (a ser ativada)
5ª Companhia Independente de Polícia Militar (Baião)	Baião (a ser ativada)
8ª Companhia Independente de Polícia Militar (Moju)	Moju
<b>Comando Intermediário – Sede</b>	
Comando de Policiamento Regional X (CPR X) – Itaituba	
<b>Unidades subordinadas</b>	<b>Circunscrições</b>
15º Batalhão de Polícia Militar	Itaituba, Aveiro, Jacareacanga e Trairão
7ª Companhia Independente de Polícia Militar (Novo Progresso)	Novo Progresso e a localidade de Castelo dos Sonhos (Altamira)
17ª Companhia Independente de Polícia Militar (Rurópolis))	Rurópolis e Placas
<b>Comando Intermediário – Sede</b>	
Comando de Policiamento Regional XI (CPR XI) – Marajó	
<b>Unidades subordinadas</b>	<b>Circunscrições</b>

8º Batalhão de Polícia Militar (Soure)	Soure, Cachoeira do Arari, Salvaterra e Santa Cruz do Arari
20ª Companhia Independente de Polícia Militar (Muaná)	Muaná e Ponta de Pedras
<b>Comando Intermediário – Sede</b>	
Comando de Policiamento Regional XII (CPR XII) – Breves	
<b>Unidades subordinadas</b>	<b>Circunscrições</b>
9º Batalhão de Polícia Militar (Breves)	Breves, Anajás, Bagre, Curralinho, Gurupá e São Sebastião da Boa Vista
22ª Companhia Independente de Polícia Militar (Portel)	Portel e Melgaço (a ser ativada)
32ª Companhia Independente de Polícia Militar (Afuá)	Afuá e Chaves
<b>Comando Intermediário – Sede</b>	
Comando de Policiamento Regional XIII (CPR XIII) – A ser ativado	
<b>Unidades subordinadas</b>	<b>Circunscrições</b>
17º Batalhão de Polícia Militar (Xinguara)	Xinguara, Água Azul do Norte, Sapucaia, Bannach e Rio Maria
36º Batalhão de Polícia Militar (São Félix do Xingu)	São Félix do Xingu e Tucumã
31ª Companhia Independente de Polícia Militar (Ourilândia do Norte)	Ourilândia do Norte (a ser ativada)
2ª Companhia Independente de Polícia Ambiental (São Félix do Xingu)*	São Félix do Xingu (a ser ativada)

Fonte: Decreto Nº 2.167 de 28 de agosto de 2018.

\*Unidade subordinada tecnicamente ao CPA e operacionalmente ao CPR

**Tabela 05:** O que entendem as praças sobre o Diretoria de pessoal (DP) da PMPA. Pará, 2018.

Pesquisa referente a Diretoria de Pessoal da PMPA	Sim	Em parte	Não
Suas orientações têm melhorado a distribuição de recursos para unidade onde presto serviços	34,9%	4,7%	60,4%
Funciona mais na capital, no interior é pouco presente	64,2%	28,3%	7,5%

Fonte: Pesquisa de campo

A tabela 05, demonstra que 65,1% das praças entendem que as orientações da DP não tem melhorado ou tem melhorado em parte o emprego operacional das UPM'S e 92,5% opinam que a DP funciona mais na capital, estando pouco presente no interior do Estado, ou seja, apesar da DP ser muito antiga, como estrutura organizacional na PMPA, na opinião das praças, ainda não se faz presente no interior. Essas percepções gerais são compatíveis com as seguintes registros realizados nos questionários: Entendem que a DP “ainda é muito burocratizada dificultando o seu acesso por parte daqueles que trabalham no interior”, que “as diretorias não tem um link direto com as unidades do interior, existindo falta de orientação”, outro problema apontado refere-se que “apesar das atribuições, a DP não consegue atender os militares com qualidade”, aparecendo “a falta de organização é grande deficiência desta diretoria”, por exemplo, enfocam as praças que a DP “deveria ser descentralizada e seu atendimento poderia ser mais ágil em relação ao setor de identificação e fornecimento de certidão negativas”, que “o

acesso aos serviços prestados pela DP de certa forma dificulta o acesso dos militares do interior por conta de funcionar apenas na capital”, que a DP “falta ser menos burocrática”, que “o link entre o interior e a capital é muito difícil, não dispõe de ferramentas com o uso da internet”, “o nível de burocracia é muito elevado, muito papel circulando apesar da tecnologia disponível, o que gera falta de agilidade nos processos”, “na verdade a DP precisa ser mais organizada, pois é muito lenta, por exemplo, respostas às solicitações levam em torno de 30 dias para ser entregue”; a DP “é uma diretoria por demais ausente nas unidades do interior do estado”, que “deveriam ser distribuídas suas funções aos Comandos de Policiamento Regionais” e, indicando que “o atual sistema empregado não atende as reais necessidades institucionais”.

**Tabela 06:** O que entendem as praças sobre o Diretoria de Finanças (DF) da PMPA. 2018.

<b>Pesquisa referente a Diretoria de Finanças da PMPA</b>	<b>Sim</b>	<b>Em parte</b>	<b>Não</b>
Os recursos são centralizados no Comando Geral, não existe previsão orçamentária para a unidade onde presto serviço	<b>32,1%</b>	<b>39,6%</b>	28,3%
Participamos da construção dos planejamentos orçamentários/financeiros	3,9%	<b>2,9%</b>	<b>93,2%</b>
Temos recursos financeiros, necessários e suficientes para o desempenho de nossas atividades	<b>2,8%</b>	<b>18,9%</b>	78,3
Funciona mais na capital, no interior é pouco presente	<b>66,4%</b>	<b>25,2%</b>	8,4%

Fonte: Pesquisa de campo

A tabela 06, demonstra que 91,6% das praças entendem que a DF funciona mais na capital estando pouco presente no interior, que os recursos são centralizados no CG e 71,7% indicam que não existe previsão orçamentária e financeira para as UPM'S, somam-se a essas características, na opinião das praças, a indicação por 96,1% de que não participam da construção dos planejamentos orçamentários e financeiros, bem como para 97,2% os recursos financeiros e orçamentários são insuficientes para o desempenho das atividades operacionais. Essas percepções gerais são compatíveis com as seguintes declarações registradas nos questionários: “a DF tem sua unidade gestora somente na capital o que dificulta a utilização de recursos destinados ao interior, apesar de ter orçamento previsto”, soma-se a isso o fato de que “a distribuição dos suprimentos de fundos são insuficientes para as demandas das UPM'S”, além dessas dificuldades “existe falta de estrutura e a tropa não tem ciência dos recursos disponíveis para os batalhões”, bem como “infelizmente a insuficiência de recursos ainda prejudica o bom andamento do serviço administrativo e operacional”; e “infelizmente a realidade das unidades tanto na capital quando no interior do estado são precárias”, em síntese “os recursos são mal distribuídos, insuficientes e não conseguem minimamente manter as estruturas das Unidades da PMPA”.

No estado do Pará e na PMPA, o orçamento é regionalizado, sendo sua distribuição realizada a partir das doze Regiões de Integração (RI), mas, a PMPA está dividida em 15 RISP. Na condução da gestão financeira existem contratos que atendem a todo o Estado, como locação de veículos, fornecimento de combustível, dentre outros, sendo as demais necessidades atendidas por meio de suprimento de fundos repassados aos comandantes das UPM'S, sem critério previamente estabelecido, ou seja, não existe uma previsão sistemática de recursos, o que dificulta, na ponta, o atendimento das necessidades operacionais.

A carência estrutural é percebida em todos os discursos dos PM'S consultados e, a condução da gestão parece não ter atingido níveis que garantam o atendimento das necessidades da área operacional, referentes às demandas dependentes dos recursos orçamentários e financeiros; a centralização do emprego de recursos no Comando Geral, é fato, todos os recursos são empregados a partir das decisões da área estratégica institucional, sendo a aplicação realizada a partir da DF. Em termos anuais, destaca-se, no quadro 08, a seguir, os recursos orçamentários.

**Quadro 08:** Recursos orçamentários anuais da PMPA, referentes ao período de 2012 a 2018.

Discriminação	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Realização de capacitação do servidor</b>	R\$ 2.597.872,00	R\$ 1.100.000,00	R\$ 2.068.600,00	R\$ 404.000,00	R\$ 600.000,00	R\$ 1.439.200,00	R\$ 903.106,00
Realização de missões especiais	R\$ 4.300.000,00	R\$ 4.100.000,00	R\$ 4.260.000,00	R\$ 6.452.463,00	R\$ 6.708.975,00	R\$ 6.469.802,00	R\$ 6.069.216,00
Realização de segurança em grandes eventos	R\$ 2.316.003,00	R\$ 2.320.800,00	R\$ 4.400.000,00	R\$ 5.549.525,00			
Realização de ações de polícia ostensiva	R\$ 23.889.369,00	R\$ 27.860.000,00	R\$ 37.804.900,00	R\$ 42.012.936,00			
Realização de policiamento ostensivo					R\$ 51.154.902,00	R\$ 62.591.661,00	R\$ 55.631.537,00
Realização de policiamento especializado	R\$ 2.100.000,00	R\$ 950.000,00	R\$ 540.000,00	R\$ 800.000,00			
<b>Realização da atividade operacional</b>	<b>R\$ 32.605.372,00</b>	<b>R\$ 35.230.800,00</b>	<b>R\$ 47.004.900,00</b>	<b>R\$ 54.814.924,00</b>	<b>R\$ 57.863.877,00</b>	<b>R\$ 69.061.463,00</b>	<b>R\$ 61.700.753,00</b>
Pró-paz	R\$ 100.000,00	R\$ 90.000,00		R\$ 220.000,00			
Implementação das ações do Programa Educacional de Resistência às drogas e à violência - PROERD				R\$ 20.000,00	R\$ 320.000,00	R\$ 349.900,00	R\$ 463.000,00
<b>Realização de apoio à comunidade</b>	<b>R\$ 100.000,00</b>	<b>R\$ 90.000,00</b>		<b>R\$ 240.000,00</b>	<b>R\$ 320.000,00</b>	<b>R\$ 349.900,00</b>	<b>R\$ 463.000,00</b>
Reforma das unidades	R\$ 3.000.000,00	R\$ 3.000.516,00	R\$ 805.857,00	R\$ 2.500.000,00			
Construção de novos quartéis	R\$ 4.000.000,00	R\$ 2.714.318,00	R\$ 3.595.933,00	R\$ 10.000.000,00			
Implantação de novos quartéis						R\$ 9.025,00	R\$ 450.000,00
Adequação de unidades policiais						R\$ 4.735.379,00	R\$ 3.329.775,00
<b>Melhoria da infraestrutura</b>	<b>R\$ 7.000.000,00</b>	<b>R\$ 5.714.834,00</b>	<b>R\$ 4.401.790,00</b>	<b>R\$ 12.500.000,00</b>		<b>R\$ 4.744.404,00</b>	<b>R\$ 3.779.775,00</b>
<b>SOMA</b>	<b>R\$ 42.303.244,00</b>	<b>R\$ 42.135.634,00</b>	<b>R\$ 53.475.290,00</b>	<b>R\$ 67.958.924,00</b>	<b>R\$ 58.783.877,00</b>	<b>R\$ 75.594.967,00</b>	<b>R\$ 66.846.634,00</b>

Fonte: Secretaria de Planejamento

Na série histórica apresentada no quadro, percebe-se uma variação significativa nos recursos orçamentários disponíveis para a realização de capacitação do servidor, no caso, capacitação dos PM'S, que de um valor previsto de R\$ 2.597.872,00 em 2012, decresce até atingir o valor mínimo (R\$ 404.000,00) do período no ano de 2015, volta a crescer, mas, não consegue atingir ao patamar inicial, se levarmos em consideração o efetivo médio de 14.500 PM'S, temos uma variação de disponibilidade de recursos para capacitação por homem, que

varia entre R\$ 27,86 a R\$ 179,16 por ano. No recursos destinados à melhoria da infraestrutura, verifica-se uma variação entre R\$ 3.779.775,00 (2018) e R\$ 12.500.000,00 (2015), bem como inexistem recursos destinados para o ano de 2016; se considerarmos a existência de unidades da PMPA em todos os municípios paraenses (144) temos a média de recursos nos anos que foram previstos orçamentos, uma variação por unidade ao ano entre R\$ 26.248,44 e R\$ 86.805,55; levando em consideração que os recursos não são divididos equitativamente, na realidade observa-se uma distribuição não sistemática, dependente da barganha, proximidade do comando geral, prestígio, redundando numa manutenção estrutural assistemática.

A partir de 2015, verifica-se a implementação do Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD), onde a PMPA atua no primeiro esforço buscando evitar a entrada dos jovens no consumo/tráfico de drogas e afastamento de condutas violentas, que conta com um aporte de recursos crescentes no período de R\$ 20.000,00 a R\$ 463.000,00.

Com recursos mais significativos, observa-se a realização da atividade operacional, com recursos crescentes entre 2008/2017 com valores que variam de R\$ 32.605.372,00 a R\$ 69.061.463,00, decrescendo, no derradeiro ano para R\$ 61.700.753,00. Destaca-se que este recurso, serve para atender a todas as atividades operacionais (policimento ostensivo<sup>58</sup>, missões especiais<sup>59</sup>, policiamento especial<sup>60</sup> e policiamento ambiental<sup>61</sup>). Retirando as ações de missões especiais, sobra para aplicação no policiamento ostensivo recursos orçamentários R\$ 55.631.537,00, em 2018, que é empregado, tendo como prioridade a capitão e a RI Guajará, com a média diária de R\$ 1.061,35, para atender as necessidades de todos os meios necessários ao funcionamento do policiamento ostensivo fardado (combustível, manutenção, aluguel de viaturas, equipamentos, etc).

---

<sup>58</sup> Atuação do homem fardado, que isoladamente ou em grupo, realiza o patrulhamento fardado, equipado, podendo estar a pé ou em qualquer tipo de transporte terrestre, aéreo ou fluvial, buscando a ostensividade, capacidade de ser visto e reconhecido como tal, mesmo que de relance.

<sup>59</sup> O Comando de Missões Especiais (CME) foi criado com propósito de integrar seis unidades com doutrinas diferentes, mas com um único objetivo: trabalhar diante de crises e eventos diferenciados. O CME é composto por unidades como os Batalhões de Polícia de Choque e de Polícia Tática, além das Companhias Independentes; de Polícia Fluvial, de Policiamento com Cães, de Missões Especiais e o Regimento de Polícia Montada.

<sup>60</sup> O Comando de Policiamento Especial (CPE) foi criado com propósito de coordenar o emprego de Unidades que são empregadas em policiamentos que necessitam de conhecimentos especiais, tais como: Polícia de Guardas, Polícia Rodoviária, Polícia de Eventos, Polícia Escolar, Polícia Assistencial e Polícia Turística.

<sup>61</sup> Ações de Polícia Ostensiva, com vistas a defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (Costa, 2010, p. 22).

**Tabela 07:** O que entendem as praças sobre o Diretoria de apoio Logístico (DAL) da PMPA. Pará. 2018.

<b>Pesquisa referente ao Diretoria de Apoio Logístico da PMPA</b>	<b>Sim</b>	<b>Em parte</b>	<b>Não</b>
Participamos da construção dos planejamentos de apoio logístico da PMPA	0,9%	<b>3,7%</b>	<b>95,4%</b>
Os materiais são adquiridos pelo Comando Geral, não existe previsão/planejamento de distribuição de material às Unidades	23,4%	<b>50,5%</b>	<b>26,2%</b>
A aquisição é centralizada na capital, a distribuição é inadequada	<b>67,3%</b>	<b>30,8%</b>	1,9%
Temos materiais necessários e suficientes	0,9%	<b>15,9%</b>	<b>83,2%</b>
Funciona mais na capital, no interior é pouco presente	<b>68,3%</b>	<b>28,2%</b>	9,7%

Fonte: pesquisa de campo

A tabela 07, demonstra que 99,1% das praças declaram que não participaram ou participaram em parte da construção do planejamento de apoio logístico da PMPA, que 73,8% dos materiais são adquiridos pelo CG e que não existe previsão/planejamento de distribuição de materiais às UPM'S opinam, também (67,3% e 30,8% em parte) que a aquisição é muito centralizada na capital e que a distribuição é inadequada; 91,1% entendem que os materiais disponibilizados às UPM'S são insuficientes, bem como 95,3% percebem que a DAL funciona mais na capital, estando pouco presente no interior. Essas percepções gerais são compatíveis com as seguintes declarações, registradas nos questionários, que demonstram reflexos na área operacional: “ainda trabalhamos de forma improvisada no que tange a logística” e “ainda há escassez de recursos para as Unidades do interior, a distribuição, especialmente de veículos, equipamentos e armamento são insuficientes, a distribuição do kit de segurança é prejudicada pela falta de munição. Vale ressaltar que muitos policiais no interior não possuem o kit armamento”, além de que “no local que trabalhava por exemplo, não tinha computadores suficientes para os militares realizarem suas tarefas”, o “quartel praticamente abandonado, com alojamentos e seções em condições precárias”, além desses fatores “temos que ir a capital solicitar material de expediente. a distribuição é mal gerenciada”, a partir dessas dificuldades elencadas observamos que “no interior os pelotões, destacamentos não conseguiriam sobreviver sem a ajuda das prefeituras”.

Na PMPA inexistente plano de apoio logístico, as UPM'S são atendidas a partir das solicitações que realizam, sem conhecimento das disponibilidades orçamentárias e financeiras da instituição, o que causa grande incerteza no atendimento das solicitações; as UPM'S recebem suprimentos de fundos<sup>62</sup> em torno de R\$ 1.000,00, com única fonte de recursos financeiros de

<sup>62</sup>De acordo com a Auditoria Geral do Estado o Suprimento de Fundos, também denominado de regime de adiantamento, consiste na entrega de numerário a servidor para a realização de despesa precedida de empenho na dotação própria, que por sua natureza e excepcionalidade, não possa subordinar-se ao procedimento normal de processamento. Sendo assim, o suprimento de fundos é um instrumento de exceção ao qual pode recorrer o

maneira generalizada, em espaços temporais variáveis (a cada dois ou três meses). Como os recursos são limitados, os comandantes recorrem a solicitações informais junto as prefeituras, empresas privadas, para suprirem suas necessidades, por exemplo, existem salas aula que foram recuperadas e adequadas, nos polos onde funcionaram o Curso de Formação de Praças (CFP), com recursos das prefeituras, tendo em vista o interesse dos prefeitos em colaborar com a formação de novos policiais para aumentar os efetivos disponíveis nos municípios. Esta relação entre as prefeituras e os comandos do interior, são de conhecimento da área estratégica institucional e, apesar de não estar regulamentada, acaba por aliviar os problemas enfrentados pelas UPM'S, mas, estabelecem relações, também prejudiciais, criando um vínculo que foge ao controle da PMPA.

**Tabela 08:** O que entendem as praças sobre os Comandos de Policiamento Regionais (CPR) da PMPA. Pará. 2018.

<b>Pesquisa referente aos Comandos de Policiamento Regionais da PMPA</b>	<b>Sim</b>	<b>Em parte</b>	<b>Não</b>
Tem repassado orientações que facilitam a execução do policiamento ostensivo	<b>48,6%</b>	<b>32,4%</b>	19,0%
Realiza complementação de efetivos e meios operacionais, quando necessário, com outras Unidades subordinadas	<b>37,5%</b>	<b>44,6%</b>	17,9%
Suas orientações têm melhorado o emprego operacional da Unidade que presto serviços	<b>33,7%</b>	<b>43,2%</b>	23,1%
Está sendo organizado, ainda não consegue fazer o link entre o Comando Geral e a Unidade que presto serviços	21,0%	<b>40,0%</b>	<b>39,0%</b>
Realiza regulamentações que facilitam a atuação na área operacional	<b>36,5%</b>	<b>40,6%</b>	22,9%

Fonte: Pesquisa de campo

A tabela 08, demonstra que 81% das praças entendem que os CPR'S tem repassado orientações que facilitam a execução do policiamento ostensivo, bem como 82,1% opinam que os CPR'S realizam complementação de efetivos operacionais, quando necessário, com o emprego de outras UPM'S a ele subordinadas; o emprego operacional das UPM'S; 76,9% entendem, também, que as orientações dos CPR'S tem melhorado o emprego operacional da Unidade, bem como 77,1% entendem que os CPR'S realizam regulamentações que facilitam a atuação da área operacional, na mesma linha de opinião, 79% entendem que os CPR'S têm conseguido realizar o *link* entre o CG e as UPM'S. Essas percepções gerais são compatíveis com as seguintes declarações expressas nos questionários: “como é um comando mais próximo

---

Ordenador de Despesas, em situações que não permitam o processo normal de execução da despesa pública, isto é, licitação, dispensa ou inexigibilidade, empenho, liquidação e pagamento, Por isso, é recomendável muita prudência na sua concessão, no sentido de evitar a generalização do seu uso.

da região, sempre dá boas orientações”, mas, “ainda necessita ser mais atuante no sentido de verificar a real situação de suas unidades”, bem como “as operações deveriam ser constantes”, no entanto, um “fator positivo é que tem realizado instrução ao efetivo de folga e serviço interno” e “o comando do CPR tem se empenhado no sentido de dinamizar o serviço”. Os entrevistados apresentam alguns problemas, tais como, “o CPR consegue fazer link, porém os meios destinados são insuficientes, devido o efetivo não cobrir toda área” e indicam que “falta melhorar o link entre os policiamento especializados e operacionais para o desenvolvimento de ações específicas”; enfocam a diferença de atuação entre os Comando Intermediários da capital e do interior, citando “na capital o Comando de policiamento até funciona próximo do previsto, porém no interior a realidade é diferente”. No dizer de um oficial comandante de um CPR do interior, “temos que dar o nosso jeito” e, acrescenta, “enquanto não ocorre algo que perturbe o Comando Geral, temos liberdade para agir, quando ocorre algo que repercute, principalmente, politicamente e abale a capital, a coisa muda de figura, somos instados a mudar de conduta”.

**Tabela 09:** O que entendem as praças sobre os Batalhões da PMPA. Pará. 2018.

<b>Pesquisa referente aos Batalhões da PMPA</b>	<b>Sim</b>	<b>Em parte</b>	<b>Não</b>
Recebemos recursos suficientes e necessários para coordenação e controle dos serviços prestados		<b>20,6%</b>	<b>79,4%</b>
Os efetivos são suficientes às necessidades dos serviços	0,9%	<b>6,5%</b>	<b>92,6%</b>
As quotas de combustíveis são suficientes às necessidades dos serviços	2,8%	<b>3,7%</b>	<b>93,5%</b>
O apoio da prefeitura é fundamental para a prestação de serviços das Unidades Operacionais	<b>40,6%</b>	<b>37,7%</b>	21,7%
São obrigados a adaptarem os recursos disponíveis, quase sempre limitados, aos serviços prestados	<b>91,7%</b>	<b>8,3%</b>	
As ordens dos escalões superiores, sempre levam em consideração a capacidade das Unidades Operacionais	9,3%	<b>33,6%</b>	<b>57,1%</b>
Temos que cumprir ordens, independente da capacidade das Unidades Operacionais	<b>71,1%</b>	<b>22,4%</b>	6,5%

Fonte: Pesquisa de campo

A tabela 09, demonstra que para as praças (79,4% e 20,6% em parte) as UPM'S não recebem recursos suficientes e necessários para a coordenação e controle dos serviços prestados; que são obrigadas a adaptarem os recursos disponíveis, quase sempre limitados, aos serviços a serem prestados na opinião de (91,7% e 8,3% em parte); que os efetivos são insuficientes para as necessidades do serviço para (92,6% e 6,5% em parte); entendem (93,5% e 3,7% em parte) que as quotas de combustível são insuficientes para a necessidade do serviço; as ordens dos escalões superiores não levam em consideração a capacidade das UPM'S para (57,1% e 33,6% em parte), levando-os a cumprirem ordens independente da capacidade das

Unidades para (71,1% e 22,45 em parte); percebem (40,6% e 37,7% em parte) que o apoio das prefeituras são fundamentais para prestação de serviços à comunidade e, acreditam que a hierarquia e a disciplina, sozinhas, não são capazes de controlar os operadores da ponta, os que realizam policiamento ostensivo fardado, na opinião de 34,3% e 43,5% em parte.

A partir das entrevistas realizadas é possível perceber os discursos dominantes, efetivo insuficiente, limitação de combustível e estruturas sem manutenção, com negativas repercussões na atividade operacional (policiamento ostensivo fardado). Outro ponto de destaca-se é a não sistematização operacional e a carência de procedimentos, inicialmente padronizados, o que é agravado pelo desaquartelamento, tendo em vista que os PM'S são lançados no serviço sem uma criteriosa passagem de atividades, que garanta a continuidade, que faça um resumo do que vem ocorrendo em determinadas áreas, sem a indicação técnica dos pontos mais perigosos, locais onde estão ocorrendo aumento da criminalidade, eventos que podem repercutir no aumento da violência, sem contar com o fato de que a Polícia Civil é a instituição que libera eventos tais como, festas, horário de funcionamento de bares, danças, o que repercute significativamente no comportamento criminoso; a Polícia Civil, autoriza os eventos, cobra pela autorização concedida, não garante segurança nos espaços, não consulta e não informa à PMPA, o que repercute negativamente na possibilidade de realizar a prevenção necessária.

Quanto mais isolada é a UPM e mais para o interior está localizada, menor é a disponibilidade de informações, ou seja, quanto menor é o efetivo e mais distante dos centros urbanos, mais isolados e sem informações ficam os PM'S, passando a adequar suas atividades ao seu próprio conhecimento/experiência e a decidir a partir da ajuda mútua, com os outros militares que compõem a guarnição.

Citam as praças: “o policiamento motorizado é o serviço mais prejudicado, pois, o apoio da prefeitura é engolido pelos comandantes, que usam o combustível para viajarem diariamente para a capital, recebemos 15 litros por 12 horas de serviço”, outros entendem que “deveria ter melhor aproximação de comando com a tropa, falta ouvir os anseios de quem está na ponta; nas reuniões para planejamento das ações operacionais, os executores, mesmo com experiência, não têm opinião, bem como entendo que os oficiais deveriam participar mais das atividades operacionais”, de outro modo observa-se que “o efetivo deve ser empregado para qual foi constituído, existe muito desvio de funcionalidade”, citam o imprevisto indicando que “quanto ao serviço operacional ainda existe no âmbito da PMPA, a máxima, "na hora sai", ou seja,

inexiste planejamento”, em síntese, “o serviço prestado a comunidade não é de boa qualidade pelas razões apresentadas”.

Em entrevista realizada, verificou-se, por exemplo, que as viaturas que prestam serviço no município de Curuçá, abastecem no município de Castanhal, que dista 60 Km, ou seja, para serem abastecidas as viaturas rodam 120 Km, diminuindo ainda mais a já reduzida quota, sem pensar, que dos quatro PM’S que ficam de serviço em Curuçá, dois deslocam-se para realizar o abastecimento (motorista e patrulheiro), ficando o município com dois PM’S de serviço para atenderem a demanda de um município que em janeiro de 2018 tinha uma população estimada de 38.959 habitantes, o que resulta na relação de 1PM/9.740 habitantes, que devem atender as ocorrências numa área municipal de 676,32 km<sup>2</sup>.

**Tabela 10:** O que entendem as praças sobre o serviço operacional na PMPA. Pará. 2018.

<b>Pesquisa referente ao serviço operacional na PMPA</b>	<b>Sim</b>	<b>Em parte</b>	<b>Não</b>
Existe um sistema de controle, eficiente e eficaz, que direciona as ações operacionais	11,2%	<b>47,7%</b>	<b>41,1%</b>
A hierarquia e a disciplina são suficientes para controlar os operadores da ponta	22,2%	<b>43,5%</b>	<b>34,3%</b>
Existe uma clara separação, prejudicial, entre os operadores da ponta e os gestores	<b>54,2%</b>	<b>26,2%</b>	19,6%
Definem a conduta policial, o contexto e a experiência policial	<b>48,2%</b>	<b>43,5%</b>	8,3%
Nossa liberdade é limitada a partir da lei. Nos sentimos engessados	<b>59,3%</b>	<b>33,3%</b>	7,4%

Fonte: Pesquisa de campo

A tabela 10, demonstra que para as praças (41,1% e 47,7% em parte) inexiste sistema de controle que direcione as ações operacionais; para (34,3% e 43,5% em parte) entendem que a hierarquia e a disciplina não são suficientes para controlar os operadores da ponta; entendem, também, (54,2% e 26,2% em parte) que existe uma clara separação, prejudicial, entre os operadores da ponta e os gestores, bem como para (48,2% e 43,5% em parte), definem a conduta policial, o contexto e a experiência policial, em outro ponto, as praças, (59,3% e 33,3% em parte) entendem que suas liberdades de atuação, são limitadas a partir da lei, o que os leva a sentirem-se engessados.

Referente a hierarquia e disciplina, percebe-se um afrouxamento, por vários motivos: aumento do nível intelectual dos PM’S que questionam mis as ordens e tem mais conhecimento dos limites da subordinação; carência de controle efetivo do pessoal de serviço, que sabedores dessa dificuldade, ficam mais à vontade para tomarem suas próprias decisões; significativo afastamento entre oficiais e praças, a partir do aumento do desaquartelamento; reajustes salariais diferenciados para oficiais e praças, onde o governo trata ambos como categorias diferentes, o que diminuiu o espírito de corpo, necessário ao bom convívio na caserna e as

representações políticas na Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA), que congrega oficiais e praças, que na disputa pelo voto e/ou representação, acabam por acirrar o afastamento entre os círculos, não nascendo propostas que atendam aos interesses dos Militares Estaduais como um todo.

A hierarquia militar pode ser denominada de “hierarquia quantitativa, pois pressupõe a possibilidade de ascensão para todos os seus membros, a partir de uma situação inicial de igualdade formal de condições” (CASTRO, 1963, p. 26), de forma diferente “teríamos as hierarquias qualitativas, onde as pessoas ocupam sempre as mesmas posições, inexistindo a possibilidade de ascensão e havendo, desde o início, uma situação de desigualdade de condições (CASTRO, 1963, p. 27), na mesma ordem, “a ascendência do chefe ou comandante está ligada à posição que ele ocupa, o que implica a separação entre indivíduo e posição social; neste caso, as qualidades e expectativas são atribuídas à posição e não ao indivíduo. (Ibid., p. 27).

**Tabela 11:** O que entendem as praças sobre a PMPA. Pará. 2018.

<b>Pesquisa referente a PMPA</b>	<b>Sim</b>	<b>Em parte</b>	<b>Não</b>
Ainda não funciona de maneira integrada, complementar, os níveis estratégico, tático e operacional	<b>32,1%</b>	<b>52,8%</b>	15,1%
Em situações difíceis, sempre podemos contar com outras unidades Operacionais	<b>36,1%</b>	<b>53,7%</b>	10,2%
Sabemos o que ocorre na cúpula da PMPA	13,8%	<b>1,9%</b>	<b>84,3%</b>
Existe um sistema de comunicação eficiente/eficaz que nos atualiza sobre o que ocorre na PMPA	<b>27,1%</b>	<b>68,2%</b>	4,7%

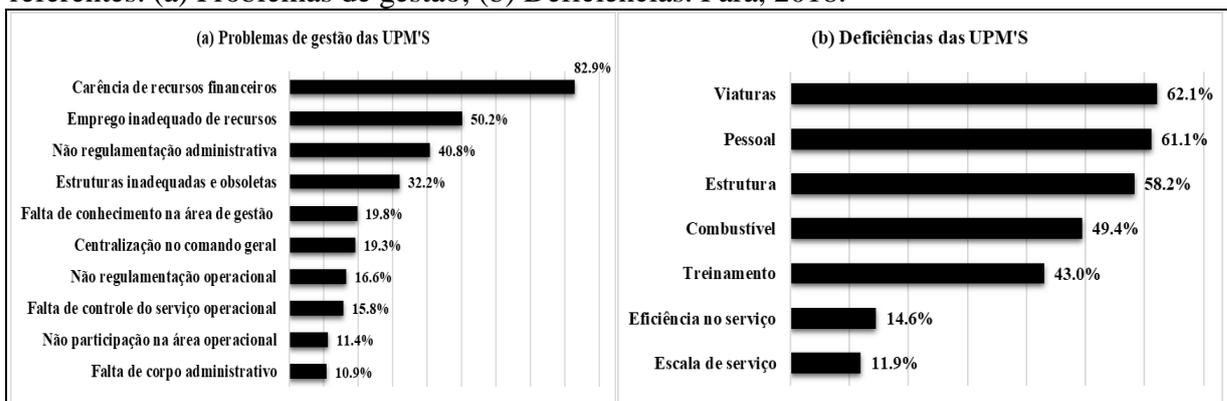
Fonte: Pesquisa de campo

A tabela 11, demonstra que para as praças (32,1% e 52,8% em parte) a PMPA, ainda não funciona de maneira adequada, complementar, entre os níveis estratégico, tático e operacional; destacam (84,3% e 1,9% em parte) que pouco sabem do que ocorre na cúpula da PMPA, apesar de indicarem (27,1% e 68,2% em parte) que existe um sistema de comunicação eficiente/eficaz que nos atualiza sobre o que ocorre na PMPA; um destaque positivo surge a partir da percepção (para 36,1% e 53,7 em parte) que em situações difíceis, sempre podem contar com outras Unidades Operacionais. Essas percepções gerais são compatíveis com as declarações das praças, expressas nos questionários, quando citam que: “a tropa toma conhecimento do que acontece através das publicações nos boletins gerais (BGS), bem como através do portal da PMPA”, no entanto entendem que “a publicidade no âmbito da PMPA, só é externada aquilo que interessa ao governo”, ou seja, existe uma interferência direta do governo

na PMPA e, acrescentam que “ainda existe a mentalidade que as informações devem ficar a nível do oficialato e mesmo dentre eles existe o "sigilo" da informação”; enfocam que “as publicações em BG são atuais e eficientes, porém , ainda há grandes deficiências de comunicação (pontuais)”, “talvez, a maior deficiência da instituição seja a falta de comunicação-informação”, apesar de que “temos a ferramenta (site), porém ela não é alimentada adequadamente sobre todos os assuntos iminentes ao cotidiano da Polícia Militar”, em síntese “um dos grandes gargalos é exatamente a falta de comunicação ou a comunicação em tempo hábil”, via-de-regra a “única coisa que circula são informações pelo aplicativo zap”.

Também destacam, que: “existe grande número de unidades policiais do interior que são subsidiadas pelo governo local, quanto ao efetivo poderia haver substituição de militares de acordo com as necessidades”, apesar de que “na grande maioria dos municípios em que existe a parceria entre a PMPA e a prefeitura, os recursos externos não alcançam o serviço operacional”, normalmente “os prefeitos servem os comandantes dando combustível para a viatura do comando, que empregam para viajarem do interior para a capital e vice-versa”; na atividade operacional recebemos “15 litros por dia, o que é insuficiente para realizar o patrulhamento das áreas que são extensas”; um outro ponto focado pelas citações é o fato de que “falta melhor gerência sobre o combustível, o abastecimento deveria sempre ser feito na cidade da unidade” o que nem sempre ocorre. Destaca-se que ao aprofundarmos esta questão verificou-se que ocorre abastecimento em outros municípios porque existem municípios nos quais os postos de gasolina existentes não possuem a documentação necessária para fornecer combustível para o Estado e, nestes casos a ajuda das prefeituras, é fundamental.

**Figura 16:** O que entendem as praças da PMPA sobre as Unidades Policiais Militares (UPM'S), referentes: (a) Problemas de gestão; (b) Deficiências. Pará, 2018.



Fonte: Pesquisa de campo

Em relação aos problemas de gestão na PMPA (Fig. 16), as praças que desempenham atividades nas UPM'S destacam com 82,9% de citações a carência de recursos financeiros, seguido pelo emprego inadequado de recursos financeiros com 50,2% de citações; na sequência aparecem a não regulamentação administrativa e as estruturas inadequadas e obsoletas das UPM'S com 40,8% e 32,2%, respectivamente. Referente às deficiências das UPM'S, em primeiro lugar aparece a carência de viaturas e de pessoal com 62,1% e 61,1% de citações, respectivamente, em seguida aparecem as estruturas das Unidades com 58,2% de indicações e a carência de combustível para as viaturas de ronda com 49,4% de indicações, destacando-se, ainda, com 43% de citações, o treinamento da tropa para a execução do serviço.

Essas indicações são confirmadas nas declarações que expressam leituras, compatíveis com os resultados, onde aparece a preocupação com a estrutura, tida como arcaica, com a limitação de combustível, com o reduzido efetivo: “A estrutura é muito arcaica, falta a modernização na estrutura”, “As viaturas das AISP precisam ser renovadas, estão muito velhas, sucateadas”, “pelo fato do município está muito desenvolvido populacionalmente e o efetivo encontra-se reduzido e as viaturas também não são suficientes”, “A falta de efetivo e de estrutura deixa a PM muito deficiente”

Na análise das respostas das praças, essas características indicadas, aliadas a falta de apoio do governo, prejudicam a prestação de serviço à população usuária, expressa na preocupação dos entrevistados, enfocam que o atendimento da PMPA é limitado e, que não atende como deveria a periferia: “a falta de efetivo e viatura, falta de apoio do governo, tudo traz grandes dificuldades na atuação do serviço”; “temos poucas viaturas e combustível para os agentes trabalharem prejudicando o andamento do serviço”; “devido ao efetivo reduzido temos carência de uma atuação mais efetiva da PMPA em nossas ruas”; “a estrutura material é insuficiente para a demanda local”; “o pequeno efetivo e o número de viaturas com pouco combustível (insuficiente) comprometem o patrulhamento da cidade”; “nos locais periféricos a atuação da polícia deixa a desejar”; “a falta de estrutura, estado físico dos meios de transportes utilizados no serviço e a defasagem no quantitativo policial é prejudicial ao serviço”; “pela falta de viaturas e equipamentos fica difícil chegar até a ocorrência no tempo necessário, até porque a área de policiamento é muito extensa” e “temos uma realidade socioeconômica de sub força com estrutura e jurisdição não compatíveis com a quantidade de viaturas e efetivo insuficientes para cobrir toda a área a ser policiada.

**Tabela 12:** Nível de satisfação das praças da PMPA com: Escala de serviço, Segurança jurídica para proteger a atuação operacional, Treinamento da tropa, Treinamento para o serviço, atualização profissional e Carga horária de trabalho. Pará, 2018.

Atividades/organização	Avaliação			
	Muito satisfeito	Satisfeito	insatisfeito	Muito insatisfeito
Escala de serviço	12.5%	48.2%	26.5%	12.8%
Segurança jurídica para proteger a atuação operacional	8.8%	8.0%	28.9%	54.3%
Treinamento da tropa	7.6%	19.8%	48.2%	24.4%
Treinamento para o serviço	6.9%	22.0%	44.1%	27.0%
Atualização profissional	6.7%	31.0%	43.6%	18.7%
Carga horária	9.6%	39.0%	31.8%	19.6%

Fonte: Pesquisa de campo

A partir da análise da tabela 12, verifica-se que 60,5% dos pesquisados estão satisfeitos ou muito satisfeitos com a escala de serviço<sup>63</sup>; aparecem com níveis de insatisfação para 83,2% dos indivíduos a segurança jurídica para proteger a atuação operacional; os entrevistados também expressam alta insatisfação com o treinamento da tropa, com o treinamento para o serviço, com a atualização profissional e com a carga horária de serviço. Os dados nos indicam uma significativa insatisfação com fatores determinantes da atividade operacional na PMPA, com destaque para a segurança jurídica que serve de arcabouço e garantia legal para a atuação dos PM'S de um modo geral, a partir do emprego do princípio da legalidade, que pressupõe atuar calcado nos determinantes legais, ou seja, agir de acordo com o que a lei autoriza; a dificuldade é mais percebida quando tem que fazer uso força e/ou tenha que limitar a atuação de meliantes, o que pode levar os PM'S, por insegurança jurídica, por medo de responder a processo, ser denunciado e condenado, a prejudicar sua atuação na preservação da ordem pública.

Percebe-se uma insatisfação, também significativa, com o treinamento para a tropa (72,6% de insatisfeitos); treinamento para o serviço (71% de insatisfeitos) e atualização profissional (62,3% de insatisfeitos), o que, indica um nível de qualificação aquém do necessário para a execução do serviço operacional, com reflexos negativos no atendimento das demandas sociais. Esses dados expressam parte dos motivos que levam o PM'S a sentirem-se inseguro juridicamente, tendo em vista que as leis mudam constantemente, com reflexos nos direitos dos cidadãos. A falta de atualização profissional e a carência de treinamentos levam a uma atuação insegura, alheia aos padrões legais e arbitrária.

<sup>63</sup> A escala de serviço dos PM'S no interior, normalmente funciona em regime de 24 horas de serviço, por 72 horas de folga.

**Tabela 13:** Nível de satisfação das praças da PMPA com: Atuação dos Comandos Intermediários; Emprego de recursos financeiros na instituição; Controle do pessoal operacional; Adaptação às demandas da sociedade e Estratégia de atuação. Pará, 2018.

Atividades/organização	Avaliação			
	Muito satisfeito	Satisfeito	insatisfeito	Muito insatisfeito
<b>Atuação dos comandos intermediários</b>	<b>7.9%</b>	<b>52.4%</b>	30.0%	9.7%
<b>Emprego de recursos financeiros na instituição</b>	<b>9.7%</b>	<b>44.6%</b>	33.2%	12.5%
<b>Controle do pessoal operacional</b>	<b>5.2%</b>	<b>48.1%</b>	33.3%	13.4%
<b>Adaptação às demandas da sociedade</b>	6.8%	21.3%	<b>47.6%</b>	<b>24.2%</b>
<b>Estratégia de atuação</b>	6.2%	38.3%	<b>38.6%</b>	<b>16.9%</b>

Fonte: Pesquisa de campo

De acordo com a tabela 13, foram avaliados positivamente a atuação dos comandos intermediários com 60,3% de satisfação; emprego de recursos financeiros na instituição, com 54,3% de aprovação e controle do pessoal operacional, com 53,3% de satisfação, na percepção das praças. A adaptação às demandas da sociedade e a estratégia de atuação do policiamento ostensivo fardado, apresentaram níveis de insatisfação de 71,8% e 55,5%, respectivamente.

**Tabela 14:** Nível de satisfação das praças da PMPA com: Número de viaturas; Efetivo; estrutura do prédio da unidade; Participação nas decisões da unidade; Promoção a partir do mérito e Emprego de recursos financeiros na unidade. Pará, 2018.

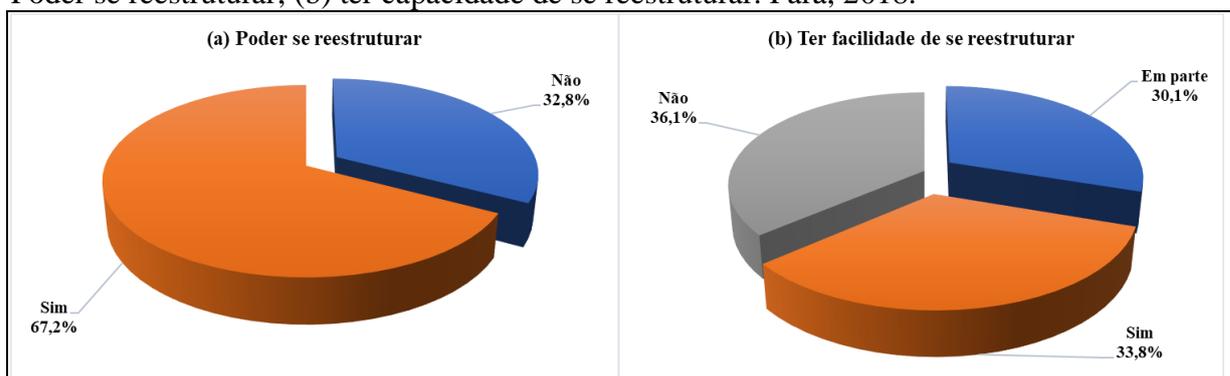
Atividades/organização	Avaliação			
	Muito satisfeito	Satisfeito	insatisfeito	Muito insatisfeito
<b>Número de viaturas</b>	6.0%	11.0%	<b>41.9%</b>	<b>41.1%</b>
<b>Efetivo</b>	7.3%	12.3%	<b>44.3%</b>	<b>36.3%</b>
<b>Estrutura do prédio de sua unidade</b>	10.0%	26.1%	<b>33.1%</b>	<b>30.8%</b>
<b>Participação nas decisões da unidade</b>	7.3%	30.1%	<b>39.0%</b>	<b>23.6%</b>
<b>Promoção a partir do mérito</b>	7.5%	30.5%	<b>31.3%</b>	<b>30.7%</b>
<b>Emprego de recursos financeiros na unidade</b>	6.4%	42.0%	<b>38.8%</b>	<b>12.8%</b>

Fonte: Pesquisa de campo;

De um modo geral, as estruturas operacionais, tabela 14, na opinião das praças não atendem satisfatoriamente as suas necessidades, onde o número de viaturas em ronda no policiamento ostensivo, o efetivo disponível para o serviço e a estrutura do prédio da unidade, não satisfazem 83%, 80,6% e 63,9%, respectivamente; esses dados refletem uma fragilidade operacional da PMPA, tendo em vista que a quantidade de viaturas e efetivo disponível são proporcionais a efetividade do policiamento ostensivo, motorizado/a pé e, a estrutura predial do quartel é diretamente proporcional ao apoio administrativo das praças de serviço, no caso paraense, essa estrutura prejudica a gestão e o apoio aos policiais de serviço (alojamento, repouso, higiene, etc...).

Cerca de 62,6% das praças demonstram insatisfação por não participarem das decisões da unidade, ou seja, as praças reclamam que as decisões são tomadas somente pelos oficiais, sem levar em consideração suas vivências na operacionalidade; referente as promoções por merecimento que são previstas na legislação da PMPA, 62% das praças entende-as como arbitrárias e que os critérios empregados são injustos; tocante ao emprego dos recursos financeiros da unidade, que são empregados pelos oficiais, o nível de insatisfação alcança 51,6%.

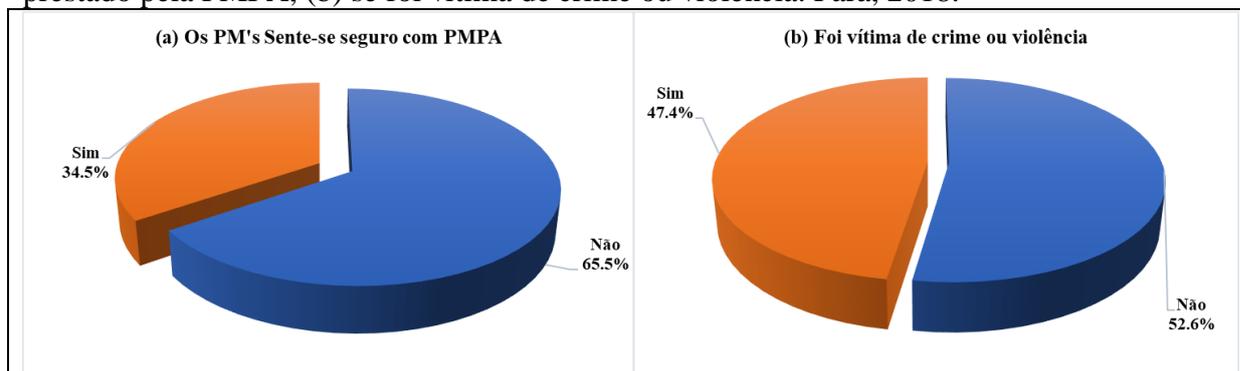
**Figura 17:** Percepção das praças da PMPA sobre as Organizações Policiais Militares em: (a) Poder se reestruturar; (b) ter capacidade de se reestruturar. Pará, 2018.



Fonte: Pesquisa de campo

Em relação a possibilidade de reestruturação da PMPA para adequar-se as demandas sociais, figura 17, para 67,2% existe esta possibilidade, mas, quando a pergunta é a facilidade de readequação pela PMPA, apenas 33,8% entendem que sim, o que indica dificuldade da instituição se reestruturar para atender as demandas da sociedade paraense, o que é compatível com as características de uma instituição hierarquizada, onde a gestão é centralizada e verticalizada de cima pra baixo, existindo pequena possibilidade da base tomar decisões isoladas e/ou indicar mudanças na gestão institucional. A pesquisa indica a dificuldade da PMPA de adequar-se ao entorno, em função de suas características, ou seja, a reorganização e autopeiese é possibilidade remota na PMPA.

**Figura 18:** Informações das praças da PMPA sobre: (a) Se se sentem seguros com o serviço prestado pela PMPA; (b) se foi vítima de crime ou violência. Pará, 2018.



Fonte: Pesquisa de campo

Os dados da figura 18, expressam um nível de insegurança dos PM'S com os serviços prestados pela PMPA que alcança 65,5% entre as praças, ou seja, grande maioria dos profissionais que atuam no policiamento ostensivo fardado, por terem a noção das deficiências e limitações da atuação institucional, sentem-se inseguros; essa insegurança é confirmada a partir do número de PM'S que foram vítimas de crime ou violência alcança 47,4%, que é um número expressivo, indicando que quase metade dos PM'S que atuam no policiamento ostensivo fardado já foi vitimado por crime ou violência, por ser policial militar, o que torna a profissão uma atividade de alto risco.

Ultimamente, os crimes contra PM'S tem ocorrido com mais frequência, tanto que, nos primeiros três meses de 2018, já foram assassinadas 15 praças, ou seja, uma média de 5 por mês; se continuarmos com essa média até o final do ano, 60 PM'S virão a perder a vida; alcançando um IC por 100.000 PM'S de 413,8 no Estado do Pará, tornando uma das profissões mais arriscadas. Em entrevista para esclarecer esse assunto, comenta-se que existe tabela estipulada, no mundo do crime, para execução de policiais; o assunto é tão grave que o Comando da PMPA, iniciou treinamento especial com vistas a aumentar a proteção pessoal dos PM'S. Algumas citações nos indicam como os policiais sentem-se em relação a sua própria segurança: “Baixo efetivo e falta de estrutura faz com que o PM não se sinta seguro”, “Com a pouca quantidade de efetivo, de viaturas, não tem como me sentir seguro”, “Pela falta de VTR'S e armamentos adequados os próprios policiais estão a mercê da criminalidade”

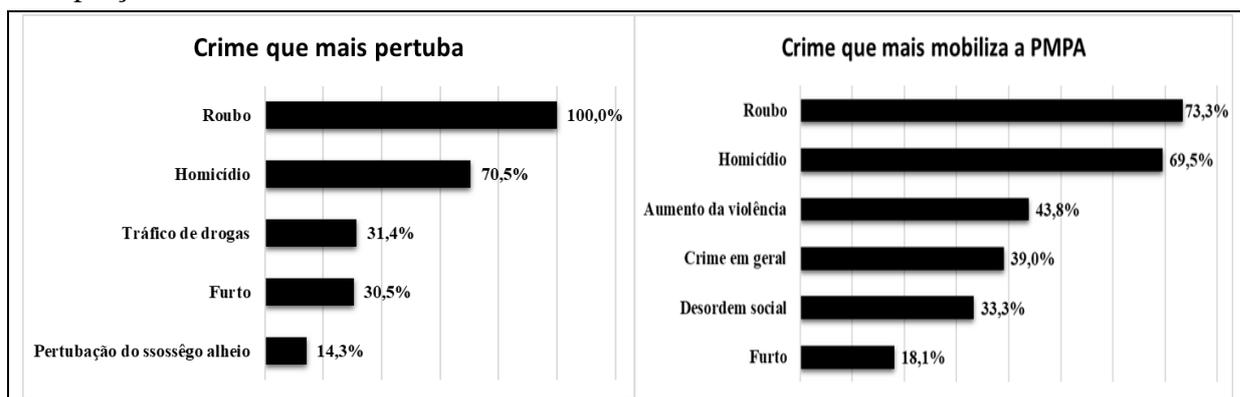
**Figura 19:** Informações das praças da PMPA sobre o sistema que mais atrapalha as ações institucionais. Pará, 2018.



Fonte: Pesquisa de campo

Na figura 19 verifica-se que na percepção das praças, policiais que estão mais presentes na execução do policiamento ostensivo fardado, o Sistema Jurídico é o que mais atrapalha a execução do serviço, sendo citado por 38,4%; em seguida aparece o Sistema Político, que é citado por 36,3% dos entrevistados. Os resultados são compatíveis, com a insegurança jurídica declarada pelos PM'S, quando da execução do serviço, o medo de responderem a processos na Justiça Militar, as interferências do Ministério Público Militar, que sem ter conhecimento da realidade enfrentada pelos PM'S no serviço de rua, impõe normas, cobra padrões de conduta que limitam e/ou dificultam a execução do policiamento ostensivo fardado e o controle da criminalidade. A interferência política, que aparece como prejudicial é relativa, as decisões tomadas na PMPA, calcadas em indicações meramente políticas, sem levar em consideração a necessária capacidade para o exercício da função e/ou atividade a desempenhar, burlando os méritos, que no entendimento dos entrevistados são necessários e nem sempre são levados em consideração, ocorrendo este fato em todos os níveis institucional, da escolha do Comandante Geral até a designação das demais funções, principalmente as que resultam em vantagens pecuniárias.

**Figura 20:** Crime que mais perturba a sociedade e o que mais mobiliza a PMPA, na opinião das praças da PMPA. Pará. 2018.



Fonte: Pesquisa de campo

A figura 20 demonstra que na opinião das praças, o crime que mais perturba a sociedade é o roubo, que foi citado por todos os pesquisados (100%), seguido do homicídio, que aparece na indicação de 70,5%, aparecendo o tráfico de drogas e o furto, com as indicações 31,4% e 30,5%, respectivamente. O crime que mais mobiliza a PMPA é o roubo com 73,3% de citações, seguido do homicídio, que é citado por 69,5% dos pesquisados. Durante as entrevistas, os PM'S apresentam outras preocupações com a crescente criminalidade, inclusive envolvendo os próprios policiais da corporação, com a evolução do crime organizado e a não resposta do estado, a falta de ações efetivas que coíbam a violência sofrida por agentes da segurança pública, o aumento do índice da violência associada a intervenções politizadas, as ações dos institutos e órgãos dos direitos humanos, que sempre se posicionam contra a instituição PMPA.

Algumas citações das praças indicam os gargalos institucionais, destacando-se a centralização de poder no Comando Geral onde, na opinião das praças, não contam com apoio necessário e a maioria das Diretorias e dos Comandos Intermediários são simplesmente retransmissores de ordens, imposições de determinações do governo, do comando, que não condizem com as necessidades, contexto da região, área ou município sob suas respectivas responsabilidades, além de destacarem a falta de uma comunicação efetiva a partir do nível estratégico, que não consegue repassar com eficiência as demandas para o nível operacional; por conseguinte, entendem que “a corporação tem uma grande dificuldade em fazer frente às demandas da sociedade, a cúpula só observa seus benefícios, não olha para a base da pirâmide, não toma medidas para melhorar a situação dos policiais, só cobra”. Funciona como no modelo tradicional, “onde o policial presta conta do seu serviço somente a seu superior e não a comunidade, esse desempenho é medido pela quantidade de apresentações e não pelas ações preventivas”.

No tocante às repercussões das relações institucionais entre os níveis estratégico, tático e operacional, nos crimes e nas contravenções penais enfocam que existe um desencontro de influências entre esses níveis, o que acaba por prejudicar o serviço policial. Acrescentam que “faltam medidas efetivas para alcançar a eficiência no serviço, pois as ideias não se baseiam na realidade dos fatos”, bem como existe “falta de planejamento operacional voltada para o combate da criminalidade”, ou seja, “infelizmente pouco se vê, estas relações institucionais no combate à criminalidade”, em síntese, “os três níveis têm que ser unír, evitando problemas por conta das unidades, os crimes estão aumentando a cada dia, e a polícia está perdendo o controle da situação, principalmente, quando se vê policiais sendo ameaçados e até mortos por bandidos” asseveram.

Referente a gestão institucional, enfocam que “a gestão é centralizada nos comandos, sem a participação do público interno e não tem sido compatível com as necessidades” e “as decisões importantes que poderiam influenciar em benefícios, são extremamente centralizadas em nível estratégico (Comando Geral), descentralizadas em nível operacional, principalmente nas cidades do interior, ou seja, indicam que a gestão institucional é centralizada e incompatível com as dimensões territoriais de nosso Estado”.

Em relação às estruturas informais, como apoio das prefeituras, no dizer das praças, “representam um importante apoio às unidades operacionais, tais parceiros propiciam às polícias condições de gerar um policiamento melhor aos cidadãos”, mas, “permite ingerências políticas dentro da instituição e torna claro a fragilidade da corporação nesse quesito”, por exemplo “alguns postos da polícia rodoviária só funcionam com o apoio de prefeituras. pois geralmente as diárias só cai na conta 03 meses depois, para garantir alimentação e combustível, a ajuda das prefeituras é fundamental, pena que não existe controle e se fosse usado integralmente os recursos e sem desvios de finalidades, seria muito bom para a realização do serviço”, no entanto, temos claro que é uma faca de dois gumes, pois muitos desses "apoiadores" costumam se sentir "donos" da PM, criando embaraços no serviço.

Já a hierarquia e a disciplina, na opinião das praças, “facilitam a prestação do serviço da PMPA na maioria dos casos, no entanto há situações em que tais princípios engessam a atuação do policial militar”, ou seja, “são fatores importantes no contexto policial, no entanto, devem ser adequadas ao contexto vivenciado”, pois, podem “deixar os policiais atrelados e limitados no atendimento das ocorrências, dificultando que o policiais atuem de maneira mais abrangente”, em função da PMPA, “não ter um manual de práticas operacionais, a situação ocorre de acordo com a visão pessoal do comandante”, se este não “souber dosar sua autoridade torna-se extremamente prejudicial diminuindo consideravelmente a eficiência de qualquer

operação” e concluem “indiscutivelmente a hierarquia e a disciplina não são suficientes para uma boa prestação de serviço ao cidadão, sem estrutura de trabalho, logística e principalmente viaturas em condições e combustível suficiente, nada funciona”, outro destaque é de que “ a liderança funciona muito melhor do que a hierarquização das ordens do serviço”.

A experiência profissional, “conduz ao tirocínio policial que faz o policial desconfiar, instigar e identificar um cidadão infrator, suspeito de práticas delituosas, fator essencial no atendimento de ocorrência”, essa experiência, “vinculada às constantes atualizações de conhecimentos profissionais são de suma importância”, nenhuma ocorrência é igual a outra, porém, “é de suma importância que se utilize os erros e os acertos de ocorrências passadas, para que certas atitudes sejam medidas e/ou evitadas”.

A legalidade “é extremamente importante! o policial deve conhecer seu limite de atuação tanto para que evite agir no exagero, quanto para não ser pego em situações em que deixa de atuar por não saber qual é o seu limite”, ou seja, “um policial sem conhecimento de leis, provavelmente, irá errar no atendimento ao público, ou atenderá de forma não satisfatória ou cometerá algum crime de abuso”. “São a base para qualquer atendimento, pois os direitos de todos devem ser preservados independente de qualquer atitude”. Destaca-se que, segundo MONTEIRO, 2015, os policiais agem ilegalmente, em grande medida por escolha e acrescenta “Surge então o que parece ser um novo tipo de Justiça, aplicada à margem da lei, por encarregados pela aplicação da mesma, construída por meio de valores oriundos de uma subcultura policial que diz que o que se aprende nos cursos de formação não corresponde à realidade das ruas”.(MONTEIRO, 2015, p. 20).

Em relação à política, entendem as praças que “a influência do sistema político é latente na corporação e a ingerência política é constante”, “é explícita, pois, dependendo do atendido, a ocorrência é vista de forma diferente”, “se a ocorrência envolve pessoas das classes sociais superiores, o tratamento é totalmente diferente do dispensado na periferia”, “pesa muito no trabalho policial e influencia na impunidade”.

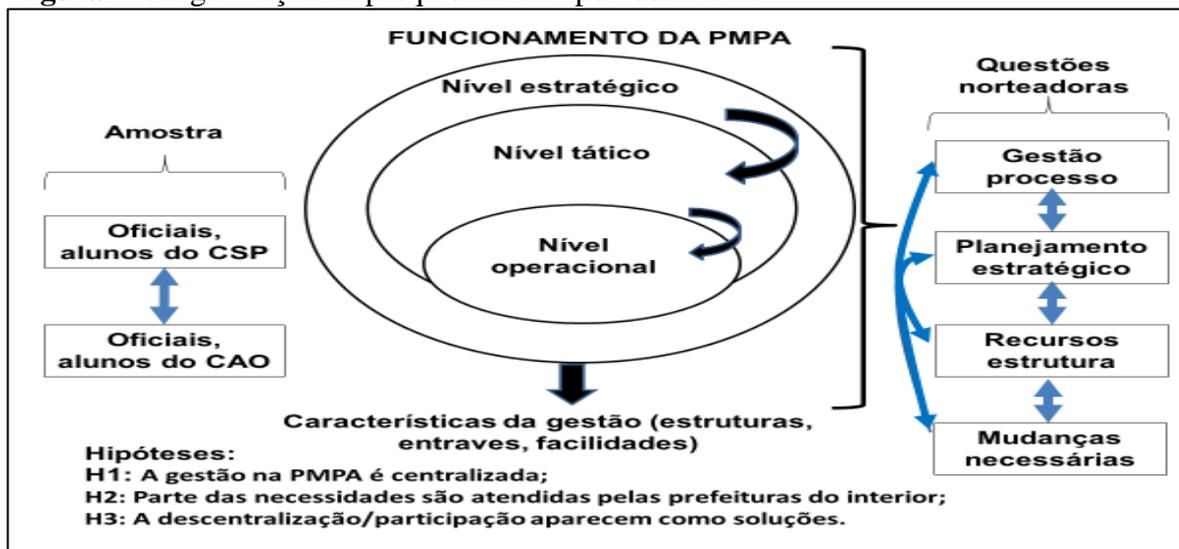
## **7.2. Pesquisa de campo junto aos oficiais**

A finalidade desta pesquisa de campo, foi entender os processos na PMPA e suas repercussões na atividade operacional, a partir da percepção dos oficiais gestores, que atuam na capital e no interior paraense e tem como objetivo observar a gestão na PMPA, a partir das experiências dos oficiais gestores dos recursos institucionais e, ao longo de sua descrição testa as seguintes hipóteses: A gestão na PMPA é centralizada e não atende as necessidades das UPM'S, principalmente no interior do Estado; parte das necessidades estruturais, são atendidas

pelas prefeituras do interior; Os gestores têm indicado como uma das soluções para os problemas de carência e otimização de recursos a descentralização dos recursos e a participação na elaboração dos processos de planejamento, respectivamente.

Utilizou-se a técnica de aplicação de questionário, com dez perguntas objetivas e três subjetivas, nos alunos do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais/especialização em defesa social e cidadania (CAO), capitães da PMPA, que tem em média 16 anos de serviço e do Curso Superior de Polícia e Bombeiros Militares/especialização em Gestão Estratégica e Defesa Social (CSP), Majores e Tenentes Coronéis, que tem em média 22 anos de serviço, respectivamente; todos com experiência em gestão nas UPM'S, totalizando 85 pesquisados, 100% dos oficiais alunos da PMPA. As questões norteadoras da pesquisa levam em consideração as características dos processos da gestão; as mudanças necessárias; o planejamento estratégico, sua implementação e os recursos disponíveis para execução dos serviços à sociedade, tudo com o objeto de caracterizar (fotografar) a atuação e testar as hipóteses, conforme demonstra a figura 21.

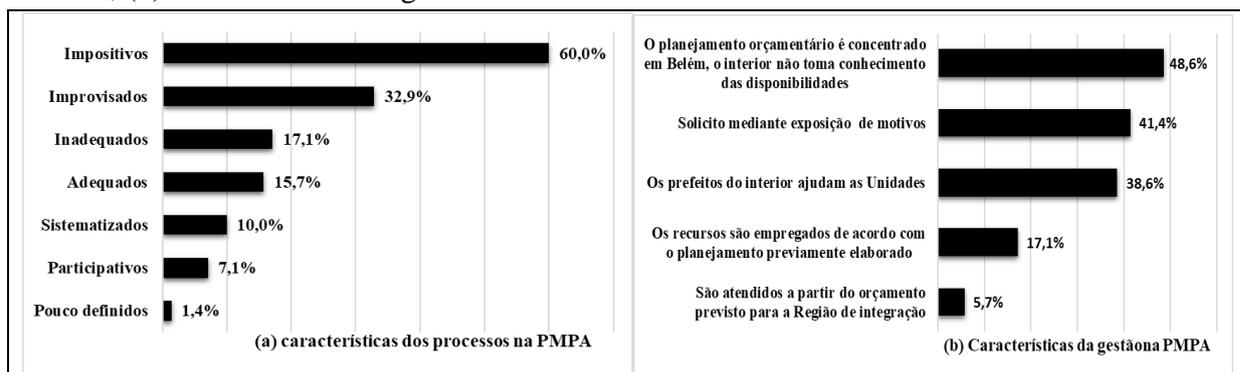
**Figura 21:** organização da pesquisa de campo nos oficiais



Fonte: Adaptado de VIDAL, 2016.

Os resultados estão expressos na linguagem da análise estatística descritiva, tendo como unidade métrica os valores percentuais que representam as adesões dos entrevistados às opções de cada pergunta; essas respostas foram agrupadas em figuras que representam a percepção do grupo (geral) dos assuntos tratados.

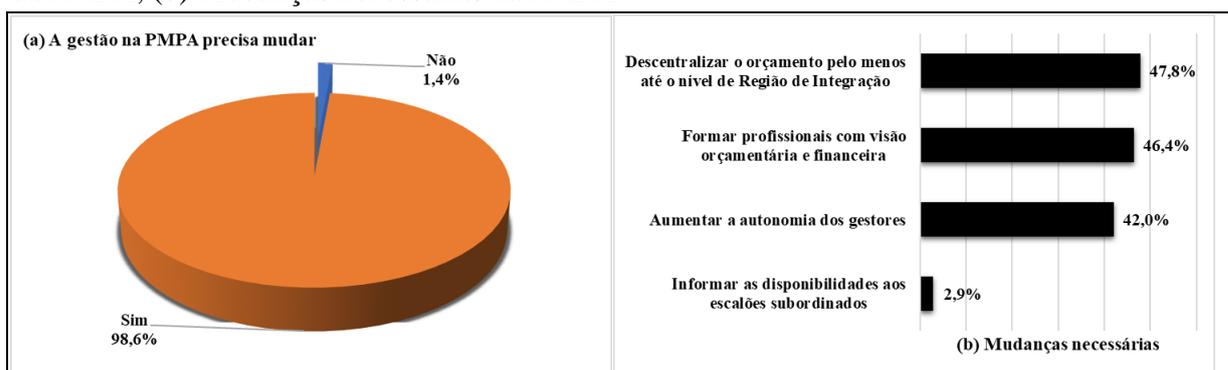
**Figura 22:** Percepção dos oficiais da PMPA referente: (a) Características dos processos na PMPA, (b) características da gestão na PMPA.



Fonte: Pesquisa de campo, 2017

Na opinião dos entrevistados, de acordo com a figura 22, para 60% os processos na PMPA são impositivos (hierarquizados e verticalizados, de cima para baixo); improvisados para 32,9% e inadequados para 17,1%, ou seja, os processos não são sistemáticos e, via-de-regra são conduzidos mediante ordem e de maneira desorganizada; outros problemas aparecem, para 48,6% o Planejamento Orçamentário é concentrado em Belém e, as Unidades do interior não tomam conhecimento das disponibilidades; para suprir parte das necessidades das UPM'S; no interior do Estado, os comandantes geralmente recorrem aos prefeitos do interior, que ajudam as Unidades, na opinião de 38,6%, confirmando a carência de sistematização do atendimento das necessidades das UPM'S; quanto a forma de buscar os recursos, 41,4% informam que solicitam mediante exposição de motivos, o atendimento de suas necessidades, ou seja, é necessário justificar a demanda para receber recursos, o que confirma que um plano sistematizado de distribuição de recursos (material, financeiro), ainda não abrange todas as Unidades Operacionais da PMPA.

**Figura 23:** Percepção dos oficiais da PMPA referente: (a) Necessidade de mudança na gestão da PMPA, (b) Mudanças necessárias na PMPA.



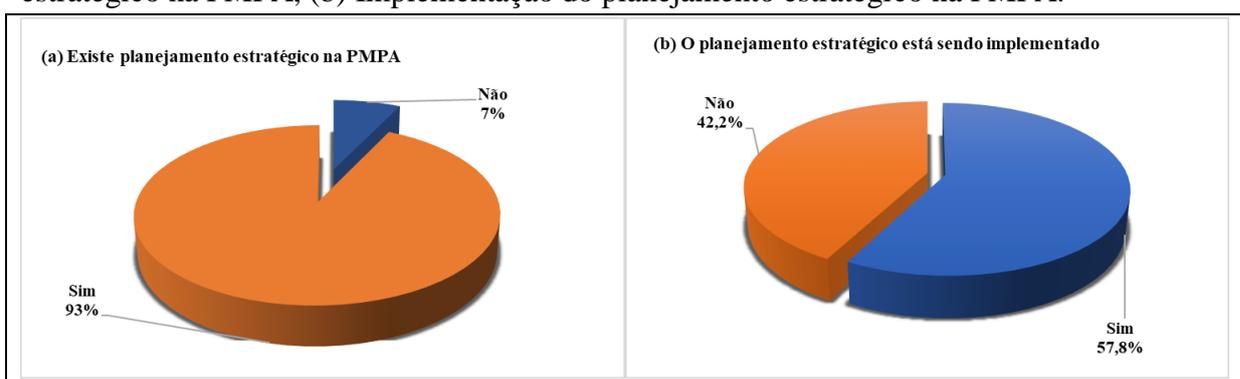
Fonte: Pesquisa de campo, 2017

De acordo com os resultados, apresentados na figura 23, maioria absoluta, 98,6%, entendem ser necessário ocorrerem mudança na gestão dos processos na PMPA; dentre as mudanças indicadas aparece em primeiro lugar, com 47,8% de citações, descentralizar o orçamento da Corporação, pelo menos até o nível das Regiões de Integração, ou seja, descentralizar até o nível de Comando de Policiamento Regional (CPR). Em segundo lugar aparece a necessidades de formar profissionais com visão orçamentária e financeira, com 46,4% de citações, o que indica que os Policiais Militares não estão preparados para assumirem a gestão orçamentária e financeira nas Unidades, o que dificulta a descentralização/desconcentração da gestão. Aumentar a autonomia dos gestores aparece com 42% de indicações, confirmando que na opinião dos oficiais, é necessário que ocorram mudanças, no sentido de diminuir a centralização orçamentária e financeira na PMPA.

Das 38 propostas subjetivas de melhoria da relação com o escalão superior, 25 (65,8%) indicam como solução a maior participação na condução dos processos, onde percebe-se o afastamento, que sentem os oficiais, dos processos decisórios institucionais, que indicam várias soluções para os problemas, percebidos nos discursos, que entendem os planejamentos como tardios, quando afirmam que “é preciso antecipar o planejamento das atividades”, bem como entendem que a participação ainda é muito limitada ao escalão superior da PMPA, quando declaram “que o escalão superior de ouvidos às demandas emanadas por seus subordinados; que os debates e soluções apresentadas sejam construídas com a participação dos demais escalões”, na mesma linha de percepção, entendem os oficiais que deve haver uma maior participação da área operacional, quando citam que “deve-se fomentar maior participação da tropa, consultar as bases que realizam a atividade fim”, indicam, também, que o escalão superior da Corporação (a área Estratégica da PMPA) deve possibilitar maior acesso aos demais escalões subordinados, quando afirmam que “tem que haver acessibilidade, responsável e ordeira e disponibilidade do escalão superior de ouvir os subordinados, criar contato direto com o comando sem interlocutores, delegar poder, ser mais aberto”, existe um entendimento de que o escalão superior da PMPA, não conhece a realidade vivida pelas UPM’S, quando asseveram que “é preciso realizar reuniões quinzenais com o objetivo do escalão superior saber quais as demandas e anseios das Unidades”. Fatos que refletem o afastamento do Escalão Superior da PMPA das Unidades Operacionais; quando conversamos com os oficiais, foi fácil perceber essa realidade, sendo voz corrente que as determinações chegam até as UPM’S sem levar em consideração as suas respectivas realidades (efetivo, recursos, meios, etc..).

Como soluções aparecem: realizar reuniões setoriais para discutir assuntos e recepcionar propostas; implementar políticas de participação na formação do planejamento e nas orientações dos planos estratégicos; realizar consultas frequentes por ocasião da construção das estratégias; aumentar a proximidade, através da realização de algumas tarefas em conjunto com o comando (estratégia); outro ponto em destaque é a necessidade de realizar pesquisas visando alcançar as verdadeiras necessidades da tropa.

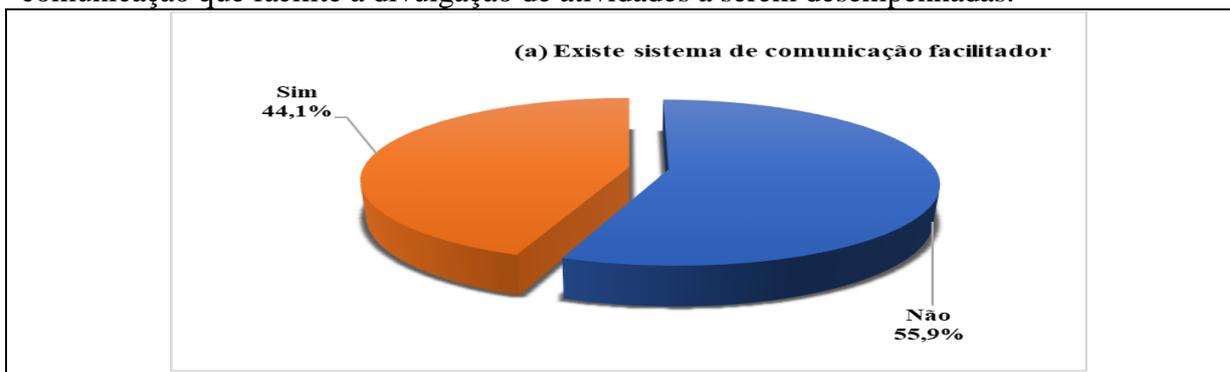
**Figura 24:** Percepção dos oficiais da PMPA referente: (a) existência de planejamento estratégico na PMPA, (b) Implementação do planejamento estratégico na PMPA.



Fonte: Pesquisa de campo, 2017

Na opinião dos oficiais (figura 24), 93% dos entrevistados indicam que existe planejamento estratégico na PMPA; quanto a implementação do mesmo, 57,8% entendem que está sendo implementado. De fato, existe um Plano Estratégico Institucional, elaborado para o período de 2015/2025, disponível no site da PMPA, mas, que na opinião dos oficiais, não vem sendo implementado de maneira eficiente/eficaz a sua execução.

**Figura 25:** Percepção dos oficiais da PMPA referente a existência na PMPA de um sistema de comunicação que facilite a divulgação de atividades a serem desempenhadas.

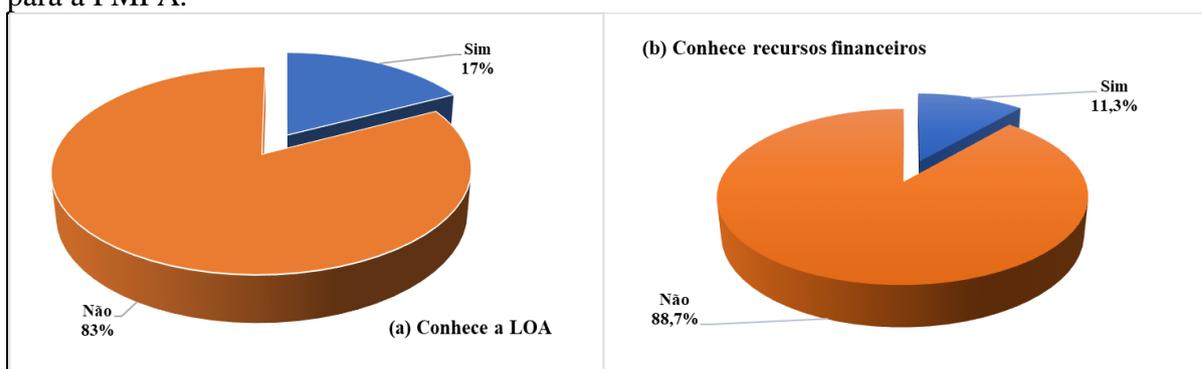


Fonte: Pesquisa de campo, 2017

Na opinião dos oficiais (figura 25), 55,9% dos entrevistados indicam que o Sistema de Comunicação da PMPA é inadequado e não facilita a divulgação das atividades a serem desempenhadas. A respeito do assunto existe na PMPA uma Assessoria de Comunicação (ASCOM), tem um programa denominado Sistema Integrado de Gestão Policial da Polícia Militar do Pará (SIGPOL) que pode ser acessado por todos os PM'S no *link* no portal WEB da PMPA (<http://www.pm.pa.gov.br>), possibilitando a atualização diária por qualquer policial e a divulgação, mas, pelo que conversamos com os oficiais, o SIGPOL ainda é subutilizado e, poucos fazem as atualizações e utilização como fonte de informação e/ou acesso a divulgações. No entanto, algumas experiências empregando telefones celulares com *WhatsApp*, que possibilita o envio de mensagens e chamadas rápidas, simples, seguras e gratuitas, empregados, a partir de iniciativas pessoais, não existindo norma e procedimentos regulamentados para esse emprego.

Em relação a comunicação entre o CG e as UPM'S, surgem várias propostas indicando a necessidade de aproximação entre os mesmos, tais como: abrir canal de comunicação com os comandantes de unidades para colher a visão dos mesmos; potencializar a comunicação interna e a participação de outros atores; identificar algum mecanismo para facilitar o contato (quando necessário) para com o escalão superior; indicam que deve ser aberto um canal de comunicação que minimamente informe aos integrantes da instituição sobre o que está sendo decidido; melhorar o gerenciamento e o fluxo de informações entre as unidades policiais e ser mais próxima e integrada a comunicação entre superiores e subordinados.

**Figura 26:** Percepção dos oficiais da PMPA referente: (a) Recursos orçamentários destinados à PMPA na Lei Orçamentária Anual (LOA); (b) Recursos financeiros liberados no quadrimestre para a PMPA.



Fonte: Pesquisa de campo, 2017

Os resultados expressos na figura 26, indicam que 83% dos oficiais não conhecem a Lei Orçamentária Anual do Estado do Pará, bem como 88,7% desconhecem a distribuição dos recursos financeiros, que são liberados quadrimestralmente pelo Estado à PMPA, o que demonstra, grande desconhecimento dos oficiais, da alocação dos recursos institucionais, organizados a partir de programas, projetos e ações, alocados nas doze Regiões de Integração do Estado, ou seja, os dados demonstram um afastamento dos oficiais das questões referentes a gestão orçamentária e financeira da PMPA.

Na PMPA percebe-se uma Instituição onde os processos são impositivos (hierarquizados e verticalizados, de cima para baixo), improvisados, inadequados, não sistemáticos e, via-de-regra são conduzidos mediante ordem e de maneira desorganizada. O Planejamento Orçamentário é concentrado em Belém, as Unidades do interior não tomam conhecimento das disponibilidades e, para suprir parte de suas necessidades recorrem aos prefeitos. O Sistema de Comunicação é inadequado e não facilita a divulgação das atividades a serem desempenhadas; existe um Plano Estratégico Institucional, elaborado para o período de 2015/2025, mas, na opinião dos oficiais, não vem sendo implementado de maneira eficaz a sua execução.

### **7.3. Análise das entrevistas realizadas**

As entrevistas foram realizadas nos três níveis institucionais (estratégico, tático e operacional), nas RI selecionadas (Guajará, Guamá e Caeté), com oficiais e praças. Para proteger a identidade suas respectivas identidades, os atores foram identificados por funções, sem informar o local de atuação; destaca-se que o número de entrevistados, foi determinado pelo início das repetições das informações prestadas, ou seja, houve uma saturação, o que determinou o final das entrevistas.

Neste tópico discute-se algumas categorias (códigos), consideradas importantes para o funcionamento da PMPA, a partir da observação de segunda ordem, construídas pelo autor nas entrevistas realizadas, onde foi empregada a técnica da história oral<sup>64</sup> (gravar as entrevistas e redigir a fala); depois de apresentar os conceitos das categorias selecionadas (poder, política, comunicação/informação, decisões e adequação ao entorno) e mostra-se algumas características

---

<sup>64</sup> Segundo Queiroz (1988, p. 18), o pesquisador utilizará em seu trabalho partes do relato que sirvam aos objetivos fixados, destacando os tópicos que considera útil e deixando em separado aquele que acredita estarem fora de seu interesse e que podem até futuramente tornar-se objeto de reflexão.

institucionais; tudo com o fito de adir às observações já realizadas com as análises lineares, a partir da aplicação de questionários, buscando entender *o que é* a PMPA e *como realiza* suas operações, a partir do acoplamento estrutural, “partes vinculadas que se implicam mutuamente; elementos interdependentes; funcionam e se mantêm como tal; apresentam processos, isto é, desenvolvem-se e transformam-se com o tempo” (RODRIGUES e NEVES, 2017. p. 33). No acoplamento um sistema influencia o outro, decorrente da irritação existente entre os sistemas, que precisam deste acoplamento estrutural para diferenciarem-se e modificarem-se. Em síntese, o acoplamento estrutural é a ponte entre os diversos sistemas, é onde se concentra a troca de informações.

Dessa forma, o sistema PMPA, de acordo com Luhmann, está em movimento e é autopoietico, reproduz-se desde e por si mesmo. Neste sentido, podemos avaliar alguns relatos dos oficiais e praças, nas suas respectivas comunicações, que nos levará a perceber o interior da PMPA e seus subsistemas (estratégico, tático e operacional), bem como suas relações de pares que coexistem com ambientes (entornos) variáveis, no caso, em especial as relações intraquarteis e com seu entorno.

Para organizar a leitura, apresenta-se os conceitos das estruturas (códigos selecionados) e, em seguida, em forma de quadro, temos as unidades de significação (falas dos entrevistados) e categorização (como o autor entende a fala) a partir do emprego da técnica da análise de conteúdo, que consiste em selecionar as citações que se repetem como conteúdo e representam as demais.

### 7.3.1 *O código do poder*

Poder é um termo que se originou a partir do latim *possum*, que significa “ser capaz de”, é o direito de deliberar, agir, mandar, determinar, influenciar, impor sua vontade aos outros, exercer sua autoridade, soberania, a posse de um domínio, da influência ou da força. Para Russel, é “a produção de feitos pretendidos”; para Foucault é o emprego de mecanismos sociais de “disciplinar” indivíduos, modelando seu discurso, seus desejos, a bem dizer, a sua própria “subjetividade”; para Weber é a probabilidade de que um ator em uma relação social esteja em posição de levar a efeito a sua vontade, independentemente da sua base em que essa probabilidade se assenta; para Talcott Parsons, não é uma questão de coerção ou dominação social, mas, sim, se origina do potencial dos sistemas sociais de coordenar atividades humanas e recursos, a fim de atingir objetivos.

Utilizando a categoria weberiana, Prestes Motta afirma que o poder do Estado e da burocracia em geral está associado principalmente a uma forma específica de dominação: a racional-legal. Estabelece-se uma acreditação em relação às leis e à ordem legal, cujos principais instrumentos de controle, dentro de uma estrutura social específica, se constituem nas próprias regras, que necessitam de caráter impessoal para serem aceitas pela coletividade. (FARIA e MONEGHETTI, p. 433).

De outra forma temos que “El poder es un medio de comunicación generalizado simbólicamente que hace probable la aceptación de acciones ... (...) es un médium de la comunicación que permite coordinar selecciones y crear con esto ases correspondientes expectativas”<sup>65</sup> (ESPOSITO, BARALDI e CORSI, 1996, p. 126). Este conceito mais compatível com a TGSS e com os objetivos do trabalho que tenta lidar com fazer uma leitura da PMPA, onde o poder hierárquico é fato, que convive com superiores e subordinados, “estabelecendo as relações” a partir do constructo legalmente construído, que está expresso no entendimento de que “El código del poder es aportado por la distinción entre superiores e inferiores. Se trata de um código de preferência, en cuanto que es positivo ser superiores (someter) y negativo ser inferiores (sumisos), mas, (...) “El código jurídico legal/ilegal le permite.... distinguir um poder legítimo de um poder ilegítimo<sup>66</sup>. (ESPOSITO, BARALDI e CORSI, 1996, p. 127). O sistema PMPA e os fatores centrais de redução da complexidade, ocorrem a partir do código binário: ordem/desordem. Busca manter a ordem realizando o policiamento ostensivo fardado para prevenir ocorrências criminais.

**Quadro 09:** Falas e como entende-se na tese o código do poder na PMPA.

Unidades de significação “a fala”	Categorização “como entende na tese”
<p>Vocês vão se mudar para lá, porque a gente vai ficar aqui... o comando vai para lá...vê o que precisa que eu vou dar toda estrutura lá para vocês... e a PM saiu do prédio e foi para outro local... não queríamos, mas, o governador mandou....saímos. (CEL PM descrevendo a conversa do governador do Estado com um comandante geral, antes da transferência da sede da PMPA).</p> <p>“o poder de uma instituição é muito maior do que qualquer organização a gente sabe disso... e a Polícia Militar como uma instituição de estado era subordinada diretamente ao governador do estado pela constituição... agora “a gente fica subordinado</p>	<p>Percebe-se a coexistência de vários poderes em diversificadas dimensões, que direta ou indiretamente atuam e fazem interconexão com a PMPA, acoplando-se a ela e interferindo de maneira significativa na sua caminhada; algumas fogem ao controle institucional e a sua possibilidade de resposta, não tendo barganha e/ou estratégias que leve aos resultados</p>

<sup>65</sup>Simbolicamente, o poder é um meio de comunicação simbolicamente generalizado que torna provável a aceitação de ações ... (...) é um meio de comunicação que permite coordenar seleções e criar expectativas correspondentes.

<sup>66</sup> O código de poder é contribuído pela distinção entre superiores e inferiores. É um código de preferência, na medida em que é positivo ser superior (submete) e negativo ser inferior (submisso), mas, (...) "o código jurídico legal / ilegal permite-lhe ... distinguir um poder legítimo de poder ilegítimo.

apesar do discurso ser de vinculação, mas a gente sabe que acaba sendo subordinado ao secretário de segurança” (CEL PM DGO).

“Havia pressão da associação das praças...em cima de mim pra eu não mexer.... e infelizmente eles continuaram com a pressão e conseguiram politicamente aprovar uma lei que permite hoje que um soldado, apenas com o curso de soldado, chegue a sargento” (Comandante Geral 1)

“Nessa linha de estrutura de poder ...vamos pegar um município né... um município ele tem as representações dos órgãos, mas, a maioria não tem a representação de todos os órgãos do estado e aí todos recorrem à PM...para aquilo que a população tem de sensação de segurança...que percebe de sensação de segurança... ela vê na polícia militar...” “então se a gente for analisar a fundo... a expressão maior para garantir a ordem pública ainda é a Polícia Militar” (CEL PM DGO).

Fui às duras penas percebendo que todo espaço geográfico...todo território.... todo município .... todo distrito .... toda vila .... são um centro de poder, tem donos .... na teoria do poder .....verdadeiramente tem donos (TEN CEL PM Comandante de UOPM do interior).

... agora quando há alguma incoerência com o que os donos do poder estabeleceram, quando não acontece.... embora a ação tenha sido a correta.... legítima..... legal..... mas, trouxe embaraço pro poder político, aquilo sobe como algo errado e a maioria das vezes...aquele servidor acaba sendo penalizado... o comandante substituído... a estratégia é mudada (CEL PM do nível estratégico da PMPA).

O manda quem pode, obedece quem tem juízo, ainda é uma regra na instituição... o poder hierárquico disciplinar, ainda é uma realidade, as vezes o superior e nem sabe bem o assunto, não domina o caso, mas, decide e todos aceitam, pelo menos, não reclamam.... ficam calados. (MAJ PM do nível tático)

Na rua.....graças a Deus, não temos essa caxiagem do quartel... lá decidimos, em cada caso o que devemos ou podemos fazer e fazemos .... pronto (Praça que atua no policiamento motorizado).

almejados pelos gestores (como é o caso do exemplo da saída da PMPA do prédio), outras mesmo internas e, aparentemente sobre um “controle hierárquico”, fogem ao controle e, politicamente modificam as relações estabelecidas, como no caso da aprovação da lei por pressão das associações das praças.

Aparece também o poder institucional, a partir da estrutura da PMPA (presente em todos os municípios), mas, percebe-se as interferências, a partir dos diversos poderes, nas diversas estruturas/organizações existentes, a partir dos diversos sistemas (municipal, distrital, dos bairros, das comunidades, das vilas, etc...) que se acoplam, perturbam, interagem e modificam *o que e como a PMPA se conduz*, ou seja, a PMPA, tem adequar-se nos diversos espaços, calcada nas perturbações percebidas e selecionadas como importantes, promovendo readequação nas unidades, em cada espaço interveniente.

É um caso típico de autopoiese, adequar-se a partir das perturbações selecionadas do entorno. Além das adequações, que sofrem influências do entorno, internamente, existe um processo hierárquico/disciplinar que facilita o mando interno na PMPA (intramuros dos quartéis), pois, na rua, no serviço diário, esta característica nem sempre atende às necessidades da PMPA, onde, o apoio mútuo domina as decisões. Em síntese, o poder hierárquico não tem possibilidade de controlar

	<i>in totum</i> as ações do policiamento ostensivo fardado.
--	---

### 7.3.2 O código da política

Política, palavra que vem do grego *politéia*. Na antiga Grécia a sociedade era organizada em cidades-estados (*pólis*), origem do termo política. Originariamente era o estudo e a aplicação das melhores formas de gerir uma *pólis*, arte de governar e de buscar gerir os rumos de uma cidade da melhor forma possível. Esta ideia, foi acrescida da ideia de luta para obtenção do poder e, após sua conquista, temos uma busca constante por mantê-lo e aumentá-lo.

Nos días actuais, “manifiesta por la incapacidad del sistema político-administrativo (y de sus representantes) de prevenir, gestionar correctamente y ofrecer soluciones a los casos de corrupción, mala gestión y gestión deficiente a la que, llegado las sociedades occidentales, fenómenos todos ellos entrelazados de forma sistémica y enraizados de forma estructural em las operaciones del sistema. (VIDAL, 2017, p. 9).<sup>67</sup>

A política permeia as relações da administração pública y está acima desta, determinando os caminhos a seguir por todos os entes componentes do estado, ou seja, “la organización del estado comporta la responsabilidad política para el territorio y es em centro de orientación de todas las demás organizaciones políticas, que resultan periféricas con respecto a sí (partidos políticos, organizaciones de interés)<sup>68</sup>” (ESPOSITO, BARALDI e CORSI, 1996, p. 130). na busca do “estado del bienestar (*Welfare state*) se caracteriza por el intento de inclusión (véase inclusión/exclusión) de todos los individuos en el sistema político”<sup>69</sup>. (ESPOSITO, BARALDI e CORSI, 1996, p. 130). O sistema político e os fatores centrais de redução da complexidade, ocorrem a partir do código binário: poder/não poder. Busca manter o poder de mando, condução e implementação de políticas públicas, com o objetivo de legitimar o poder e subsidiariamente atender aos interesses da sociedade, capitaneando sua fidelidade política.

<sup>67</sup> manifesta-se pela incapacidade do sistema político-administrativo (e seus representantes) de prevenir, administrar adequadamente e oferecer soluções para casos de corrupção, má gestão e gestão ineficiente a que chegaram as sociedades ocidentais, onde todos os fenômenos estão sistemicamente entrelaçados e estruturalmente enraizados nas operações do sistema.

<sup>68</sup> A organização do estado comporta a responsabilidade política para o território e é o centro de orientação de todas as demais organizações políticas, que são periféricas (partidos políticos, organizações de interesses, ...)

<sup>69</sup> estado de bem-estar (*Welfare state*) se caracteriza pela inclusão (inclusão/exclusão) de todos os indivíduos no sistema político

**Quadro 10:** Falas e como entende-se na tese o código da política na PMPA.

Unidades de significação “a fala”	Categorização “como entende na tese”
<p>“As instituições acabam de certa forma ficando refém porque no Brasil estão acostumadas a aguardar esta decisão política pra orientar os seus rumos, ou seja, o poder político manda e, as instituições, como a PMPA culturalmente se acomodam e se submetem ao poder político, no caso estadual, chefe do poder executivo” (Comandante Geral)</p> <p>“A nossa instituição... ela é uma instituição extremamente politizada... com influências políticas, mas não desenvolvida politicamente. Influências políticas que o comando não consegue controlar, infelizmente”. (Comandante de CPR)</p> <p>“eu penso que a PMPA é muito dependente né de uma decisão política externa... e que ao longo desse tempo pouco construiu pra autonomia da organização... pro protagonismo né até pela missão institucional que nós temos... constitucional que nós temos... de focarmos pro que realmente é necessário né... a nível de prevenção criminal... a nível de controle social principalmente... e que infelizmente esse conceito é pouco discutido internamente”. (Comandante de Unidade da capital).</p> <p>“que aquilo ali estava além de uma gestão... foi colocado politicamente e como ele não tinha uma experiência administrativa dentro da função... o negócio ali era muito mais complexo para ele... ser DGA é muito complexo .... percebe-se que existe muito ciúme ali dentro, muitos querem a função” (Oficial da DF)</p> <p>“eu não sabia se eu era representante da tropa perante o governador ou se eu era representante do governador perante a minha tropa... eu ficava em prestação híbrida... e o comandante geral ele é híbrido... porque ele é híbrido... porque ele precisaria ter por trás dele todos os coronéis... ele não tem, fica fraco perante o executivo (Comandante Geral 1)</p> <p>“porquê que não foi obedecido o que nós pedimos? Em relação a distribuição dos efetivos? ... As vezes a gente desconfia que existe uma interferência política... mas isso não fica claro, é subliminar” (Comandante de CPR do interior).</p> <p>“as vezes é uma questão política... você atende uma questão política... demandas que deveriam ser encaradas como uma questão de estado, acabam sendo transformadas em uma questão política... e isso afeta muito a continuidade das ações” a política ainda interfere muito ainda na corporação (Comandante Geral).</p> <p>“Bem... o fato de você ter é: esse relacionamento com a política... isso pode ser</p>	<p>A política, comanda, interfere e direciona à PMPA e, a instituição está habituada a aguardar as decisões políticas que, via-de-regra são os marcos estratégicos da corporação; ainda somos dependentes dos governos, não agimos como instituição de estado, a política nos direciona.</p> <p>As decisões, nos diversos níveis (estratégico, tático e operacional) são tomadas a partir das contingências (alternativas possíveis), onde a política é um fator direcionador e determinante.</p> <p>Esta interferência pode ser utilizada de maneira positiva ou negativa, a depender dos atores, dos sistemas, das barganhas, da capacidade de convencimento, da proximidade, participação e confiança que os políticos têm nos atores, o que torna a condução institucional, pessoal, politizada e não sistemáticas, pois, dependem de características pessoais dos gestores estratégicos.</p> <p>Destaca-se que internamente, geralmente, ocorre o isolamento do comandante geral, que não conta com estrutura (por exemplo apoio do alto comando), legislação que o proteja nas relações políticas e/ou disputas travadas com o governo.</p> <p>Por outro lado, como o comandante geral é uma “figura política”, esta posição acaba por se reproduzir em todos os níveis institucionais e, em suas respectivas relações com outros setores, do Estado, dos municípios e outras instituições;</p>

<p>utilizado positiva ou negativamente, depende da capacidade do gestor.” E isso gera instabilidade né... e para uma estrutura militar como a nossa isso é muito forte... isso é muito forte... então sim... a política afeta... afeta muito dependendo de quem está lá no cargo. “então ele pode sim se beneficiar da relação política... trazendo coisas boas pra instituição, mas, também como eu disse é muito difícil dizer se isso prejudica... eu entendo que mais prejudica do que ajuda... porque isso acaba sendo uma coisa muito pessoal e não sistêmica” (Comandante Geral).</p> <p>“Exatamente...atendendo muito mais os anseios e os direcionamentos políticos do que propriamente o que a sociedade espera” ... “A PM, ela é uma instituição extremamente politizada... com influências políticas, mas, não é desenvolvida politicamente” (CEL PM do nível estratégico).</p> <p>“Sim ela interfere... o nosso comandante geral ele é uma figura política... ele tem uma facilidade e até uma habilidade desse entrosamento com a política... e ele traz isso pra dentro da instituição e acaba fazendo com que o próprio CPR ele seja demandado pela política” (CEL PM Comandante de CPR)</p>	<p>relações estas que priorizam a política, até em detrimento dos anseios sociais.</p> <p>A estabilidade do comando, caminha junto com o estar atendendo aos interesses políticos dos governantes, o que causa grande dificuldade de realizar uma gestão técnica. Diz-se na PMPA, os comandantes são nomeados em português e exonerados em latim e, na maioria das vezes, sequer entendem os motivos da exoneração, inexistindo garantia de permanência na função, o que fragiliza e subordina a PMPA, via comandante, aos interesses políticos conjunturais.</p>
--	---

### 7.3.3 O código da comunicação/informação

A comunicação é entendida a partir de Luhmann, que a entende como a viabilizadora das relações sistêmicas, sem ela nada aconteceria, não existiriam os sistemas e não poderiam adequarem-se às diferentes complexidades, seriam isolados, pouco dinâmicos. Para Luhmann, as comunicações são operações próprias dos sistemas sociais, onde

A comunicação surge como esperança de encontrar para o social um equivalente à operação bioquímica que aconteceu com as proteínas. Ou seja, a esperança de identificar o tipo de operador que torna possível todos os sistemas de comunicação, por mais complexo que tenham se tornado no curso da evolução: interações, organizações, sociedades. Tudo o que existe e que se pode designar como social consta, desde o ponto de vista de uma construção teórica que se fundamenta na operação, de um mesmo impulso e um mesmo tipo de acontecimento: a comunicação (LUHMANN, 1996 b, p. 68)

Para Luhmann a unidade da comunicação apresenta-se em três fases: seleção de uma unidade de informação (que ocorre a partir de um grande número de possibilidades), seleção de como levar o conhecimento (que ocorre decorrente das várias maneiras de levar uma informação ao conhecimento do outro) e a seleção de uma compreensão (o que a outra parte compreende pela informação que foi emitida). A compreensão destes fatores, finaliza e inicia outra comunicação, ocorrendo a comunicação de comunicação, que movimenta o sistema social.

isso significa que o sistema de comunicação não só especifica seus elementos – que são em último termo comunicação -, mas suas próprias estruturas. O que não se pode comunicar não pode influir no sistema. Só a comunicação pode influenciar a comunicação; só a comunicação pode controlar e tornar a reforçar a comunicação. (LUHMANN, 1996 b, p. 68).

Especificamente no caso da PMPA, procuraremos entender as comunicações entre os níveis estratégico, tático e operacional, como segue.

**Quadro 11:** Falas e como entende-se na tese a comunicação e a informação na PMPA.

Unidades de significação “a fala”	Categorização “como entende na tese”
<p>A comunicação, ela é muito precária porque a instituição não investe especificamente nisso... se você for ouvir nos planos institucionalizados... eu fiz uma pergunta numa reunião de alto-comando recentemente, eu disse assim.... quem é que dita e orienta ou constrói... ou alimenta ou promove discussão sobre a política de informação da PMPA?.....Ninguém..... (CEL PM do nível estratégico).</p> <p>nós temos hoje um centro de inteligência que trabalha a parte da produção de inteligência... de conhecimento... por outro lado não conseguimos sedimentar uma área de contra inteligência que seria a defesa da instituição... a proteção das nossas informações já que lidamos com dados de justiça... dados sensíveis né...(Oficial do EMG)</p> <p>quando muito você vai perceber aquela análise muito rasteira e muito superficial... muito pontual... da análise criminal que alimenta ali algumas decisões do próprio batalhão... mas uma decisão puramente operacional... ou seja isso eu tô falando de inteligência.... produção de conhecimento porque tem a ver com comunicação. (Oficial do DGO).</p> <p>a questão da comunicação ela eu penso assim que ela pode ser talvez a espinha dorsal de todo esse processo... porque se a gente se comunica mal isso já é um nó... um gap que precisa ser resolvido pela administração... agora quando a organização... o seu comando não se comunica bem... essa organização tende a ficar à deriva... ela tende a ficar sem objetividade nas suas ações... sem metas estabelecidas... sem rumo... e isso pra administração é uma falha... um erro muito muito grave... que precisa o que... rapidamente ser visto e construído o caminho...que ainda não existe na PMPA. (Oficial do DGA)</p> <p>o comando não consegue literalmente estabelecer essa relação direta de diálogo... de comunicação organizacional... de fluxo de ordens... de escuta também... tu imaginas o quanto nós escutamos...</p>	<p>Não é percebida, estrutura, recursos, estratégias sistematizadas, para desenvolver o sistema de comunicação institucional, ele ainda é um sistema que não atende as necessidades da PMPA.</p> <p>As decisões estratégicas, não alcançam a base, dado a carência de ferramenta que garanta comunicação eficiente (bem realizada) e eficaz (em tempo hábil).</p> <p>A partir dessas deficiências, ocorre um isolamento da área operacional, principalmente das unidades mais afastadas, facilitando o surgimento de variadas condutas, para a solução dos mesmos problemas, inexistindo padronização de ações.</p> <p>Na área da informação, processo de produção de conhecimento, também inexistente política e estratégia definida, o que dificulta a produção de conhecimento e a percepção da realidade social, bem como o direcionamento dos esforços das unidades individualmente e da PMPA como um todo.</p>

<p>dos nossos subordinados... das nossas unidades.... Praticamente muito pouco. (Comandante Geral 1).</p> <p>eu acho que justamente é essa questão de são:: estratégica... o quê que a PM de fato quer? Se ela conseguisse definir os seus caminhos ela poderia ter uma comunicação muito mais precisa entre o nível estratégico e o operacional e a reboque nós teríamos projetos.... nós teríamos programas.... nós teríamos recursos pra fazer acontecer o que a PM quer...como ela acaba não dizendo isso... fica... eu me sinto isolado no interior”. (CEL PM Comandante de CPR)</p>	<p>Por essa má comunicação do nível estratégico, com o tático e, com o operacional, os comandantes não sabem exatamente, quais são os projetos, as ações que devem focar esforço e atenção de maneira mais específica e orientada. Não são disseminadas de maneira adequada para que se desdobrem em projeto, programas, ações, que façam essas iniciativas acontecerem e que atinjam os objetivos que a PMPA determina, ou seja, ainda é precária a comunicação entre componentes do nível estratégico, tático e, principalmente, para alcançar o nível operacional.</p>
---	---

#### 7.3.4 O código das decisões

Decidir é escolher o caminho a seguir entre alternativas, a estratégia a utilizar para alcançar objetivos; para facilitar seu emprego, é necessário realizar um brainstorming de todas as alternativas possíveis ante de decidir, analisar seus impactos, perspectivas e, se possível, as expectativas dos atores envolvidos nos processos impactados pela decisão. É um processo cognitivo que define um plano de ação (baseado em contingências) para solucionar o problema que se apresenta.

Não basta somente decidir o caminho (prever) é necessário executar (presidir) os processos, sob pena de perder o controle e não atingir os objetivos almejados, com destaque para as comunicações, a partir do entendimento que, segundo Luhmann, os sistemas sociais realizam as operações a partir das comunicações.

Dado que os membros se baseiam em decisões e que a conduta seguinte dos membros em situação de decidir depende dos membros, pode-se também caracterizar as organizações como sistemas autopoieticos sobre base operativa de comunicações de decisões. Produzem decisões a partir de decisões – e neste sentido são sistemas operativamente fechados. (LUHMANN, 2007, p. 658)

Como “o sistema se produz como uma forma que separa uma parte interior, o sistema, e uma parte exterior, o entorno; a parte interior da forma é a parte sobre a qual só se pode reproduzir as operações que produzem a forma, a diferença, o sistema” (LUHMANN, 1997, p. 51), ou seja, a decisão isolada, construída solitariamente, sem levar em consideração a

contingência, pode não adaptar a instituição às necessidades do seu entorno. No caso da PMPA, seria não levar em consideração as necessidades da comunidade há quem presta seus serviços.

**Quadro 12:** Falas e como entende-se na tese o código das decisões na PMPA.

Unidades de significação “a fala”	Categorização “como entende na tese”
<p>“Porque tá tudo centralizado lá...o poder de decisão é deles” (SGT)</p> <p>“ou seja eu fico a vontade pra exercer a minha gestão da maneira que eu bem entender né... sem essas orientações estratégicas né... que algo vagamente uma ou outra é até chega por lá... mas na maioria das vezes eu tenho liberdade nos trinta dias...” (CEL PM Comandante de CPR)</p> <p>“Eu acho que a influência política é negativa porque o comandante da localidade... ele de certa forma... mesmo dizendo que não, mas, a gente percebe... que ele fica um pouco receoso de tomar certas decisões” (Comandante de CPR do interior).</p> <p>“Não... não tenho total liberdade de ação.. eu tenho que consultar o DGO e o chefe do estado maior... a gente se reporta mais para o chefe do estado maior nas questões de movimentações... é tudo com ele... e nas questões operacionais com o DGO” (CEL PM Comandante de CPR)</p> <p>“em relação as transferências de policiais... existem algumas determinações específicas que nós seguimos... porém nem sempre isso é observado pelo comando da instituição. (CEL PM Comandante de CPR)</p> <p>“Comandante eu creio que o principal problema... é as decisões serem tomadas no comando... no DGO... no chefe do estado maior sem nós sermos ouvidos” (Comandante de Unidade)</p> <p>“essas decisões elas têm que ser é:: pontuais... ouvindo o comandante dos CPR’S... eu acho que os comandantes dos CPR’S estão muito isolados” (CEL PM Comandante de CPR)</p> <p>“costumo chamar os comandantes de batalhões e de companhias... e costumo ouvi-los pra ver a peculiaridade de cada um... e tento adequar... adequar as decisões do CPR a essas peculiaridades” (Comandante de CPR do interior)</p> <p>“quem tá nas Unidades do interior fica muito isolado das decisões estratégicas” (Comandante de Unidade)</p> <p>“Geralmente nós só somos comunicados já da decisão... nós não somos consultados... e na maioria das vezes quando nós somos consultados o que nós informamos não é levado em consideração.” (Comandante de Unidade)</p>	<p>As decisões estratégicas são tomadas no Comando Geral que, pouco leva em consideração as opiniões dos CPR’S, Batalhões, Companhias, destacamentos e das praças; são decisões normativas, impositivas, que interferem de várias maneiras na PMPA, obrigando os subsistemas institucionais a adequarem-se. Existe uma determinante influência política em todos os níveis, a partir dos representantes federais, estaduais e municipais, que desempenham atividades nos sistemas (político, jurídico e administrativo) componentes do Estado, que normalmente está alinhada com interesses dos governos.</p> <p>Por outro lado, os Comandos intermediários (CPR’S, CPC’S, CPA e CPE), gozam de relativa liberdade para tomarem decisões em suas respectivas áreas de atuação, aplicando os recursos (formais e informais) disponíveis solitariamente, o que, também ocorre com os componentes da atividade fim (Batalhões, Companhias, Pelotões e destacamentos) nas respectivas áreas de execução do policiamento ostensivo fardado. Neste fato, observa-se que, quanto maior é a distância do centro decisório institucional, maior é a liberdade de decidir e de</p>

<p>“Geralmente eles mandam através do SIGPOL... eles mandam a determinação através de ofício...e através do SIGPOL a gente abre e responde” (Comandante de Unidade)</p> <p>“É eficiente quando a gente leva em consideração a rapidez da informação... mas eu percebo também que é muito utilizado o whats app e esquecido a comunicação formal...” (Comandante de Unidade)</p>	<p>buscar apoios, mesmo que informais para o cumprimento da missão julgada necessária.</p>
---	--

### 7.3.5 O código da adequação ao entorno

Sistemas como o da PMPA, podem ser entendidos como complexos, pois, são demandados com números muito maiores de solicitações, interações, maiores possibilidades do que as possibilidades que pode realizar num dado momento e apresentam um número de elementos no seu interior (estruturas dos níveis organizacionais), que não podem atender o número de relações possíveis de realizar entre eles que sempre crescem de modo exponencial. O grande número de possibilidades, obriga o sistema (PMPA) a selecionar apenas algumas delas para poder continuar operando, ou seja, não consegue dar conta de todas elas ao mesmo tempo.

Seu ambiente, entorno, que é sempre mais complexo por conter um número maior de elementos, interfere, perturba e, a partir dos próprios limites do sistema (PMPA), de sua complexidade, seleciona a comunicação oriunda do entorno e, a partir de suas estruturas internas, adequa-se a complexidade externa, ou seja, direciona, adequa-se para responder a complexidade do entorno. O entorno apresenta para o sistema (PMPA) inúmeras possibilidades, que se multiplicam e causam aumento na desordem e contingência. Destas possibilidades, o sistema (PMPA), seleciona apenas algumas possibilidades que lhe fazem sentido de acordo com a função que desempenha, tornando o ambiente menos complexo para ele.

O sistema não tem uma estrutura imutável que enfrenta um ambiente complexo. É condição para esse enfrentamento que o próprio sistema se transforme internamente, criando subsistemas, deixando de ser simples e tornando-se mais complexo, ou seja, evoluindo. Cada um desses subsistemas criados dentro do sistema tem o seu próprio entorno. (KUNZLER, 2004, p. 125).

### Quadro 13: Falas e como entende-se na tese o código de adequação ao entorno

Unidades de significação “a fala”	Categorização “como entende na tese”
<p>“falar ah as vezes o pessoal critica muito a questão da qualificação de hoje... mas olha... a velocidade não basta você detectar que tem que mudar pra se adaptar a aquela exigência... você tem que ter capacidade de implementar essa mudança e,</p>	<p>Percebe-se o entendimento de que o papel da PMPA, isoladamente, é difícil de desempenhar,</p>

<p>PMPA é muito capilarizada...o que torna difícil adaptações rápidas, ”(Comandante Geral)</p> <p>Porque enquanto tu tens um papel né... um papel institucional... uma missão institucional... onde é:: o resultado... o objetivo dela é algo que você mesmo não dá conta por si só ou seja tu precisa de outras instituições... ou seja um somatório que faz uma previsão necessária de um sistema de ações... que ai a gente entende como um sistema de segurança pública.</p> <p>mas as organizações hoje... elas têm dois grandes dilemas que é a adequação da tecnologia e dos recursos tecnológicos que essa grande evolução nos trouxe... e ao mesmo tempo fazer esse ambiente organizacional de pessoas funcionar bem. (TEN CEL PM)</p> <p>“Comandante geralmente quando nós comunicamos algum fato que tá afetando o nosso trabalho... no contexto do município... no contexto local... geralmente nós temos o apoio da corporação... geralmente em vias gerais nós temos esse apoio até direcionando a gente pra mudar alguma linha de conduta... pra se adequar a situação local” (Comandante de Unidade)</p> <p>“E uma instituição pra sobreviver tanto tempo... tanto tempo... na nossa sociedade atual... é porque ela tem uma capacidade imensa de se adaptar as necessidades da sociedade né... então ela consegue em um curto período de tempo se adaptar pra atender aquele anseio... dar uma resposta rápida” (Comandante Geral)</p>	<p>dado a generalidade e complexidade que representa “preservar a ordem pública”, termo muito amplo, ou seja, sem a necessária conjugação de esforços, com a participação de outras instituições e da sociedade organizada, é impossível preservar a ordem.</p> <p>Como o governo do estado, se faz pouco presente no interior e, as políticas públicas de segurança (desempenhadas por outros setores) estão aquém do necessário, adido ao fato de que a PMPA é uma das poucas instituições, presente em todos os municípios e várias localidades, esta acaba sendo pressionada pelo seu entorno, o que resulta em atendimentos diversos (fora do papel de polícia de combater o crime) e grande demanda reprimida, na ordem inversa das condições socioeconômicas locais, com prejuízos para ações preventivas na área de Segurança Pública, no controle das atividades criminosas, por exemplo.</p>
---	--

### 7.3.6 Características institucionais

Apresenta-se algumas características da PMPA, na tentativa de construir uma ideia sobre o que é, descrever algumas peculiaridades, a partir das significações das falas, tendo claro que, estaremos realizando um recorte muito pessoal, que não caracteriza *in totum* a instituição, que como já foi exposto, é muito complexa, além de que “Um dos maiores problemas da investigação em Ciências Sociais é o recorte que se faz diante da complexidade dos fluxos de comunicações que constituem os fenômenos sociais, quaisquer que sejam as denominações que lhes atribuamos”. (BARONE, sd, p. 7)

**Quadro 14:** Falas e como entende-se na tese as características institucionais

Unidades de significação “a fala”	Categorização “como entende na tese”
<p>o plano estratégico eu participei em parte dessa construção... eu sei como foi feito... em cima de um grande atropelo..... muito minimalista e que a gente sabe que não chega nem próximo dos graves problemas que acerca a corporação... (MAJ PM do CG)</p> <p>Nós temos um planejamento estratégico desenvolvido.....alinhado às linhas de governo.... mas, o que tá nesse papel as vezes não reflete a realidade. (CAP PM do CG)</p> <p>“Problema de política pública de segurança... ou seja... eu tenho que fazer essa transversalização sempre... entre política pública de segurança e entre política de segurança pública”. (Comandante Geral)</p> <p>“não há entrosamento nenhum... a própria sociedade organizada a partir do segmento de empresários... comerciantes e etc... também está afastada do sistema de segurança... não há essa integração, ...conversa... esse entrosamento... cada um tá olhando o seu lado, e isso é muito sério” (Comandante de Unidade)</p> <p>“Os recursos são centralizados como eu disse o maior quinhão de recurso é pra aquele que tá mais próximo ali do comando que está sob um nível de influência e necessidade por conta da alta-incidência que incomoda de alguma maneira Belém” (Comandante de CPR)</p> <p>Não existe uma coisa escrita de maneira mais publicada sobre isso... o certo seria cada comandante de companhia que fosse substituído” fosse orientado e tivesse um padrão de ação nesse sentido... não há mas existe um costume já... o DGO conseguiu já capilarizar, mas, não regulamentou, poucas são as regulamentações existentes nesse campo da operacionalidade”(Comandante de Unidade)</p> <p>“O que nós precisamos é um modelo” “o policial ele tem que ter a percepção espacial... organizacional e essa questão de ter esse mapa mental... de olhar que hoje em todo momento é olhar o que mais tem de risco aqui” Neutralizar esse risco... se eu conseguir fazer isso... naturalmente que o número de ocorrências é menor... o número de incidentes é menor”(CEL PM DGO)</p> <p>“Sobre a DF e DAL? Olha são cadeiras que muita gente ainda tem medo de sentar...os que já sentaram lá.... logo no início a gente percebe o medo da função... eles não conseguem esconder...eles não deixam esconder a preocupação que eles têm... pela falta de conhecimento que trazem” (Oficial da DF).</p> <p>Eu chego fuço...eu vou lá no comando geral eu falo com o coronel, por eu ser muito antigo também... ser da turma de alguns deles e acabo mantendo o suprimento de fundo regularmente... trago o DF, que vendo o quartel bem mantido, ele não obstaculiza aos pedidos que eu faço de suprimento de fundo... (TEN CEL Comandante de Unidade)</p>	<p>A PMPA participou do planejamento estratégico do SIEDS, onde construiu o seu, que representa um avanço institucional, mas, ainda apresenta deficiências, não conseguindo propor soluções para muitos problemas - centralização administrativa no CG, o afastamento dos níveis tático e operacional (principalmente) na construção dos processos, pequeno entrosamento com outras instituições e sociedade em geral),o que dificulta a prestação de serviço.</p> <p>As orientações estratégicas existentes, não qualificam as ações institucionais. Em consequência, ocorre uma relativa liberdade de atuação, na gestão dos Comandos intermediários e Unidades subordinadas, que aumenta na razão direta da distância do CG.</p> <p>As estruturas que compõem o nível tático (DF, DP, DAL) ainda não conseguem regulamentar as atividades administrativas/operacionais das unidades, o que facilita o surgimento de padrões de atendimentos diversos e não sistematizados.</p> <p>A carência de sistematização e a centralização, facilitam o surgimento de relações informais, calcadas em</p>

“ou seja eu fico a vontade pra exercer a minha gestão da maneira que eu bem entender né... sem essas orientações estratégicas né... que algo vagamente uma ou outra é até chega por lá... mas na maioria das vezes eu tenho liberdade nos trinta dias” (Comandante de CPR)

O único recurso que eu disponho é o suprimento de fundos ...no valor de oitocentos reais, mas, sendo justificado ele pode atingir dois mil reais ... por exemplo eu tive uma queda do forro... é serviço mas eu tinha que comprar forro... Então só vai a dois mil quando é algo emergencial... fora disso é oitocentos reais. fora isso os oitocentos reais não são mensais e nem obedece aos sessenta dias do período de aplicação... ou seja... no sexagésimo primeiro dia eu necessariamente não recebo... eu posso passar noventa... cento e vinte dias sem receber (TEN CEL Comandante de Unidade do interior)

“quando a gente fala no emprego do policiamento comunitário que é de fundamental importância, as vezes a tropa tem até repulsa..... pela polícia comunitária...porque a instituição criou essa concepção, entendem que é errado, confundem com as ações dos direitos humanos .....a tropa tem repulsa porque acha que vai ter que defender vagabundo então eu acho que não é por aí” (Praça)

“Sim... a PM... está muito desgastada... tem grandes profissionais, isso é inegável... mas, está desgastada diante de uma situação que já convive a muito tempo... a partir da falta de controle na ponta, na atividade fim, muita gente prevaricou e tá lá... e é difícil de saber quem é quem... não tem controle ....essa é ordem do dia”(Praça).

postulados diversos (hierarquia, amizade, interesses), que desorganiza e dificulta o controle.

A PMPA não tem orientação estratégica, que facilite para os CPR'S e Unidades, o que precisam priorizar, investir, direcionar, definir como devem fazer a polícia ostensiva. Sabendo como devem fazer, seria possível determinar: efetivo, apoio, necessidades, material, etc..., ou seja, ainda não existe uma metodologia de administração dos esforços a desprender.

## CONCLUSÕES

O esforço da tese, foi verificar como se realiza e administra o planejamento e o controle na PMPA; postulou-se as hipóteses 01, 02 e 03, que foram testadas e comprovadas ao longo das pesquisas. A comprovação está calcada em duas pesquisas lineares, realizadas junto aos oficiais e praças, com margens de erro científicas, que ajudaram a entender *o que é* a PMPA, isto é, quais são os gargalos e problemas de gestão e da tomada de decisões que se ocorrem na PMPA, além da realização de entrevistas, que após selecionadas, aplicou-se o método da análise de conteúdo, que confirmaram as hipóteses e ajudaram a entender, a partir da observação de segunda ordem, *como* as diversas estruturas da PMPA e do entorno se comunicam (relacionam-se e interconectam-se). O resultado da verificação das hipóteses é o seguinte:

**Hipótese 01:** A gestão na PMPA é extremamente centralizada, isto é, organizada sob uma lógica burocratizada e regulada por lógicas não exclusivamente técnicas ou operacionais, sendo dominada, por lógicas políticas. Isto dificulta uma maior efetividade interna e limita possibilidades de introduzir medidas mais rápidas e efetivas de prevenção, combate ao crime e de prevenção da violência.

Na PMPA o planejamento ainda é normativo, com pequena participação, dos oficiais, das praças, dos comandos intermediários e das Unidades, sendo vinculados a concepções oriundas do comando geral, que pouco leva em consideração as vivências e experiências da área operacional, que são confirmados pelas seguintes indicações estatísticas:

- Os processos na PMPA, são impositivos, por vezes inadequados, não padronizados, todas as necessidades das Unidades, são solicitadas por exposições de motivos que justifiquem a necessidade, o que burocratiza e retarda o necessário atendimento;
- Tem um plano estratégico, mas, percebe-se que sua elaboração não contou com a participação das praças e de representação de grande parte dos escalões subordinados, não representando a realidade e necessidades da PMPA;
- No nível tático, as Diretorias de Pessoal, de Apoio Logístico e de Finanças, não conseguem orientar e atender as necessidades da área operacional, principalmente das Unidades mais afastadas, que dependem, para suas respectivas atuações do tripé: atendimento das Diretorias, apoios informais das prefeituras (quando existem) e do setor privado (quando é possível);
- De um modo geral, as estruturas componentes dos níveis estratégico e tático, funcionam mais na capital e, pouco alcançam as Unidades do interior, sendo menos presentes, na razão

direta da distância do centro decisório (Comando Geral), ou seja, quanto mais longínqua for a Unidade, menos terá apoio institucional;

- Os recursos orçamentários/financeiros, são centralizados no Comando Geral, que distribui, sem critério técnico previamente definido, de forma não sistemática às Unidades, a partir de suprimento de fundos, considerados insuficientes;
- Os Comandos de Policiamento Regionais, tem conseguido minimizar as carências e, a partir da realidade de cada Região, adequar as estruturas, buscando o atendimento das necessidades das Unidades subordinadas, promovendo o apoio entre elas e liberando-as para buscarem, junto às prefeituras e sociedade local, os apoios, mesmo informais, necessário;

1) Na perspectiva da teoria de sistemas autorreferenciais representa intromissão do sistema político e dos correspondentes códigos (influência e controle segundo o partido x/ não influência e controle segundo o partido y) na lógica interna e na tomada de decisões da PMPA.

A relação com a política interfere significativamente na Instituição e cria instabilidade. Para uma Instituição militarizada, como a PMPA, a interferência é mais danosa, pois, não raramente, desrespeita os processos hierárquicos, os critérios de promoções de oficiais e praças, que devem ser construídos por méritos técnicos, pessoais e, são obtidos por apoios e decisões políticas que levam em consideração outras variáveis (proximidade do poder, participação partidária, atendimento dos interesses do governo), ou quando da designação de cargos/funções, que são determinadas preferencialmente pelo desempenho político/partidário dos atores concorrentes, em detrimento do peso de outras variáveis importantes (capacidade de gestão, conhecimento técnico), em suma, internamente o processo político, norteia nomeações, indicações, promoções, apoio, recursos e prioridades.

Como a PMPA não tem organização coletiva que represente seus membros e, legalmente possam questionar, expor, criticar, participar das indicações/decisões/nomeações, aliado ao afastamento das praças (principalmente) dos processos decisórios, a instituição fica mais fragilizada e mais dependentes das decisões partidárias, criando uma grande incerteza, por vezes, descontinuidades, bruscas mudanças, a dependerem dos partidos que conduzem o Estado do Pará.

Provavelmente a PMPA, é uma das instituições mais fragilizadas, para lidar com os processos políticos (imposição, a partir dos governos), pois, suas características (hierarquizada, disciplinada, verticalizada, sem organização coletiva que represente os PM'S, sem direito a greve, sindicalização, subordinação ao governante, que é comandante *in chefe* institucional), facilitam a imposição da vontade dos governos na corporação. Apesar de estar presente em

todos os municípios, em outras instituições (Ministério Público Estadual, Justiça Estadual, Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas do estado e dos Municípios) e da importância da missão, é de fácil condução. Diz-se metaforicamente, “é um elefante, que pode ser puxado por uma linha”.

**Hipótese 02:** Como consequência da primeira hipótese, o planejamento não se configura segundo as demandas, necessidades e propostas técnicas e operativas internas da PMPA, correspondendo a interesses partidários externos. A gestão do planejamento não é regulada por aspectos técnicos, predominando os aspectos políticos. A descrição e análise interna do sistema e de suas respectivas operações que denominamos PMPA, mostra a seguinte situação:

1) Esse tipo de processo, somado a centralização burocrática, faz com que a PMPA não atenda de forma efetiva as demandas que emergem do meio (entorno) social, não conseguindo controlar o aumento da criminalidade, novas táticas violentas e novos tipos de delitos etc.

Os limites potenciais da condução eficiente dos processos na PMPA, decorrem da influência de fatores políticos, econômicos, jurídicos, organizacionais, estruturais, culturais, burocráticos e do entorno; destacam-se as influências dos sistemas político, jurídico, sem desprezar os demais sistemas externos à Corporação, os entornos, que perturbam muito mais as Unidades, do que sua organização e condução dos processos internos. O aumento da eficiência da PMPA, perpassa por adequar racionalmente recursos, objetivos estabelecidos, processos de tomada de decisão, disponibilidades e características dos fatores envolvidos e os processos empregados para adequarem ações, recursos e objetivos às demandas e às comunicações advindas do ambiente externo.

Percebe-se que os subsistemas estratégico, tático e operacional, relacionam-se a partir das comunicações disponíveis, estruturas existentes, estabelecendo comunicações entre si, além de serem influenciados por comunicações que selecionam do entorno, a partir das estruturas geograficamente disponíveis e interconectadas (Comandos Intermediários, Batalhões, Municípios, Empresas, Justiça, Ministério Público, Câmaras de Vereadores), onde a PMPA seleciona perturbações de toda ordem, a partir do sentido institucional (ordem/desordem) nos espaços locais (eventos, atividades), municipais (instituições, recursos), estaduais (estratégias, políticas públicas, orçamentos) e federais (grandes projetos, regulamentações, direitos sociais) e, até internacionais (câmbio, preservação), que produzem diversas e significativas comunicações, onde a PMPA e, a partir da sua capacidade de percepção, seleciona a partir do

código dominante, essas comunicações e, se for necessário e possível, readéqua suas estruturas e responde à necessidade do entorno.

Nas relações da PMPA com o ambiente, estas ocorrem em várias frentes/escalões/locais/formas, o que torna as relações complexas, dado que o número de possibilidades a demandar é muito maior que a capacidade de atendimento institucional e, como o ambiente demanda da PMPA, atendimentos que deveriam ser realizados por outros Órgãos, redundam em complexidade ainda maior e prejuízos na atuação da PMPA pra preservar a ordem pública a partir do combate ao crime, ação primordial, no entanto, percebe-se que a maioria absoluta dos serviços prestados são referentes à assistência social.

A PMPA tem dificuldade de adaptação ao entorno, que muda em velocidade cada vez maior. A carência estrutural, determina uma limitada flexibilidade, com repercussões negativas na adaptação necessária ao atendimento das necessidades do entorno, das respectivas circunscrições. No dizer de Luhmann, “um mundo circundante, turbulento, que se transforma com frequência de maneira inabarcável, exigiria realizações mais elevadas em termos de adaptação do sistema, ou seja, uma flexibilidade estrutural mais elevada”. (LUHMANN, 2016, p. 228).

Dentro dos limites de suas fronteiras os sistemas sociais são operacionalmente fechados, mantendo-se abertos às informações do ambiente, esta ligação do sistema PMPA (que está aberta às informações do entorno) com seu ambiente, ocorre a partir do acoplamento estrutural, que pode levar a autorganização/autopoiese, atividade interna institucional, que se constitui a partir dos próprios elementos, suas unidades funcionais, buscando adaptar-se a maior complexidade do entorno.

No processo de acoplamento estrutural percebe-se a dupla contigência, incerteza dupla, existente no momento da comunicação inicial, situação que deve ser ultrapassada; é o processo de indecisão pelo desconhecimentodo outro, da situação nova, onde ocorre a sensação de referência vaga (falta de referência) que pode ser superada a partir da ocorrência de uma comunicação, que clareia, indica os caminhos e, pode ser contínua ou não, a depender das demais contingências e comunicações, que mantém os sistemas interligados e interdependentes, influenciando uns aos outros; cessando a comunicação, tudo para. O sistema PMPA, na relação com o entorno, se baseia em instabilidades, em flutuações permanentes, as quais deve superar, criando um novo ordenamento interno, ocorre que as características instiucionais formais (hierarquia, disciplina, subordinação, verticalização) dificultam a adaptação da PMPA ao meio; estas dificuldades são compensadas por ações realizadas no níveloperacional, onde as Unidades

buscam apoios informais e readequam-se para o cumprimento das missões. Destaca-se que a dupla contingência não pode ser pré-determinada, ela é obra do acaso, resultante das características do ambiente e da própria PMPA, do sentido (que limita a seleção), da capacidade de adaptação da PMPA e de sua possibilidade de realizar autopoiese (modificar-se e adaptar-se no curso da caminhada).

Os enfoques citados, são confirmados pelas seguintes análises das entrevistas realizadas:

- Sua estrutura estratégica apresenta indefinições que confundem a base, relativa a missão e atuação do Estado Maior Geral, Departamento Geral de Administração e Departamento Geral de Operações;
- A PMPA não conta com Plano de Apoio Logístico, Plano de Distribuição de Recursos Orçamentários/Financeiros, Plano de emprego e Distribuição de Pessoal, o que dificulta a gestão nas Unidades. Estas deficiências, são superadas por relações informais interinstitucionais e, como já foi citado, com outros Órgãos;
- As orientações do Departamento Geral de Operações têm melhorado o emprego a atuação das Unidades operacionais, via Comandos Intermediários, mas, a ligação é muito tímida e não sistemáticas, tendo as Unidades, atuado independente das orientações formais (que são poucas), predominando relações informais, que extrapolam a PMPA, buscando outras instituições, que acabam por interferir/construir o *modus operandi*, o que cria diversas maneiras de atuar e atender no espaço paraense;
- Percebe-se o entendimento de que o papel da PMPA, isoladamente, é difícil de desempenhar, dado a generalidade e complexidade que representa “preservar a ordem pública”, termo muito amplo, ou seja, sem a necessária conjugação de esforços, com a participação de outras instituições e da sociedade organizada, é impossível preservar a ordem.
- Como o governo do estado, se faz pouco presente no interior e, as políticas públicas de segurança (desempenhadas por outros setores) estão aquém do necessário, adido ao fato de que a PMPA é uma das poucas instituições, presente em todos os municípios e várias localidades, esta acaba sendo pressionada pelo seu entorno, o que resulta em atendimentos diversos (fora do papel de polícia de combater o crime) e grande demanda reprimida, na ordem inversa das condições socioeconômicas locais, com prejuízos para ações preventivas na área de Segurança Pública, no controle das atividades criminosas, por exemplo.

**Hipótese 03:** No plano organizacional, estratégico, tático e operacional do sistema PMPA, aparecem também disfunções que se manifestam em: duplicidade de funções, e falta de nexo operativo entre os níveis estratégico, tático e operacional. Estas falhas são supridas por adaptações relativas às comunicações internas dos códigos internos entre os diferentes níveis direcionais da instituição e, pelas comunicações informais, que se manifestam das seguintes formas:

Entende-se que a PMPA está organizada em três níveis (estratégico, tático e operacional), que constituem subsistemas; o sistema estratégico é composto pelo Comando Geral que conta como Comandante Geral (autoridade maior da PMPA), a) Estado maior Geral, b) Departamento Geral de Administração, c) Departamento Geral de Operações, d) Corregedoria Geral e, e) Centro de Inteligência; cada um com papel definido e regulamentado em lei e mandato definido no curso da gestão e, a partir dos interesses do governo.

O nível tático compõem-se das: a) Diretorias, órgãos de direção setorial (Diretoria de Pessoal, Diretoria de Apoio Logístico, Diretoria Administrativa e Financeira, Diretoria de Ensino e Instrução, Diretoria de Policiamento Comunitário e Comando Militar de Saúde), que são subordinadas ao DGA; os Núcleos de Inteligência dos Comandos de Policiamento Regionais, que compõem o Centro de Inteligência; as Corregedorias dos Comandos Intermediários, que constituem a Corregedoria Geral e os Comandos Intermediários (Comandos de Policiamento da Capital, Comando de Policiamento Ambiental, Comando de Policiamento Especial, Comandos de Policiamento Regionais e Comando de Missões especiais) que constituem o Departamento Geral de Operações; tendo na área operacional os Órgãos de execução (Batalhões e Companhias Independentes), que são subordinados aos Comandos Intermediários. Esta estrutura, visa atender as necessidades tocantes à “preservação da ordem pública”, a partir do policiamento ostensivo fardado e, apresenta-se como segue:

- Na atuação operacional, existe uma grande insegurança jurídica, que dificulta a proteção da atuação policial, além da falta de treinamento da tropa para os serviços e a atualização profissional;
- A hierarquia e a disciplina, funciona muito bem internamente, mas, não consegue controlar as ações operacionais;
- A gestão na PMPA apresenta limitações, que se manifestam: nas comunicações internas entre as diferentes etapas do processo administrativo, na operacionalização do planejamento e, no controle. A estrutura da PMPA, funciona internamente, tendo procedimentos e processos racionais, que apesar das limitações, atendem ao seu funcionamento interno; no entanto, o que

é planejado no nível estratégico e regulamentado no nível tático, não são determinantes nas ações operacionais;

- Não é percebida, estrutura, recursos, estratégias sistematizadas, para desenvolver o sistema de comunicação institucional, ele ainda é um sistema que não atende as necessidades da PMPA;
- As decisões estratégicas, não alcançam a base, dado a carência de ferramenta que garanta comunicação eficiente (bem realizada) e eficaz (em tempo hábil);
- A partir dessas deficiências, ocorre um isolamento da área operacional, principalmente das unidades mais afastadas, facilitando o surgimento de variadas condutas, para a solução dos mesmos problemas, inexistindo padronização de ações;
- Na área da informação, processo de produção de conhecimento, também inexistente política e estratégia definida, o que dificulta a produção de conhecimento e a percepção da realidade social, bem como o direcionamento dos esforços das unidades individualmente e da PMPA como um todo;
- Por essa má comunicação do nível estratégico, com o tático e, com o operacional, os comandantes não sabem exatamente, quais são os projetos, as ações que devem focar esforço e atenção de maneira mais específica e orientada. Não são disseminadas de maneira adequada para que se desdobrem em projeto, programas, ações, que façam essas iniciativas acontecerem e que atinjam os objetivos que a PMPA determina, ou seja, ainda é precária a comunicação entre componentes do nível estratégico, tático e, principalmente, para alcançar o nível operacional.

Ficou claro que existem problemas de comunicação na PMPA, que possam levar com clareza e em tempo hábil as comunicações/informações, dos níveis estratégico/tático até o nível operacional e, como a comunicação é transformada em comunicação, observa-se ações na ponta (Batalhões, Companhias Independentes, Pelotões e Destacamentos), responsáveis pela prestação de serviço à população, nem sempre conectadas com as orientações estratégicas institucionais, ou seja, ações advindas com influências do entorno, que comunica às unidades, os fatos que perturbam-nas e, a partir das estruturas internas, se reestruturam, readéquam e prestam serviço. Pela TGSS, temos uma limitação de possibilidades dos sistemas, quando comparados às necessidades do ambiente (sempre mais complexo). Ocorre, portanto, uma relação entre o que as Unidades podem atender (readequar-se, reestruturar-se) as necessidades do entorno, sempre muito maior do que a capacidade de atendimento.

Como verificou-se que as estruturas internas da PMPA (Unidades operadoras) são limitadas, deficientes, temos um sistema com baixa capacidade de adequação ao entorno e limitada capacidade de readequação, a partir da relação entorno/PMPA, fazendo com que as comunicações/ruídos, oriundos do entorno, sejam selecionadas, para adequação/atendimento na razão da comunicação do entorno, calcada no sentido predominante na Corporação e de sua capacidade interna, que, como ficou demonstrado nas pesquisas, é limitada e delimitada pelas diferenças entre entorno e respectivas Unidades. Estas relações entre sistemas e ambiente, é um ocorrer contínuo das diferenças de complexidade entre o sistema da PMPA e o ambiente (entorno).

No dizer de Luhmann, os sistemas sociais se compõem por ações que se relacionam a partir do sentido predominante em cada sistema; o sentido cria consenso, direciona, facilita a seleção de ruídos do entorno. No caso da PMPA o sentido da ordem/desordem legal direciona a atuação, o sentido, pois, reduz a complexidade, a partir do momento em que permite um isolamento pontual, selecionando o que é mais importante, dicotomicamente, por exemplo, no meio da complexidade da população paraense, entende-se que sentido para a PMPA “limita-se” pela ordem/desordem legal, ou seja, toda complexidade é norteada por este ordenamento, equilíbrio das relações sociais ou não, que filtram o olhar. É uma seleção autoreferencial, pois, reage readequando/empregando as estruturas disponíveis, o que não ocorre com acontecimentos fora do sentido, ditos, sem sentido para o sistema, que não o irritam e, não o perturbam.

No serviço operacional, temos a edição da Diretriz Operacional que orienta toda a atividade operacional, mas, quando indagamos os PM'S sobre a referida orientação, percebe-se o desconhecimento, em nível de oficiais e praças, resultando em prestações de serviços, diferentes e diferenciadas, sem padrões previamente estabelecidos, fazendo com o que é pensado o nível estratégico, não sirva de orientação para a atuação operacional, ficando as estratégias a cargo dos comandantes de Unidades, a partir de suas respectivas experiências. Se por um lado facilita a adequação dos processos à realidade do entorno, por outro, cria uma polícia que tem várias características, nos diversos espaços geográficos em que atua.

Um componente determinante no funcionamento das instituições públicas é a burocracia<sup>70</sup>; o caráter burocrático deve ser impessoal, expressando formas de escolha dos funcionários, independente da filiação, do prestígio, das relações sociais, da política partidária

---

<sup>70</sup> A burocracia, se caracteriza pelo caráter hierárquico, ou seja, por um sistema firmemente organizado de mando e subordinação mútua das autoridades, mediante supervisão dos inferiores pelos superiores...(...)A organização torna-se, assim, uma forma de pirâmide” (MOTTA e PEREIRA, 1988, p. 30).

dominante, ou seja, os administradores burocráticos, devem ser administradores profissionais, especialistas, além de desenvolverem um espírito de fidelidade ao cargo.

No caso da PMPA, a formação técnica dos oficiais evoluiu nos últimos anos, o ingresso na carreira passou a ter maior exigência, formação superior; a carreira do oficial é construída a partir da participação obrigatória em cursos de especializações (CAO e CSP), mas, em nível de praças, houve uma involução; anteriormente para uma praça alcançar a graduação de 3º Sargento, obrigatoriamente, tinha que ser aprovado em três cursos - Curso de Formação de Soldados (CFSD), Curso de Formação de Cabos (CFC) e Curso de Formação de Sargentos (CFS) -, nos dias atuais, basta frequentar o Curso de Formação de Praças (CFP), aguardar o tempo necessário, que é promovido a 3º Sargento, ou seja, houve uma involução na preparação das praças.

O trabalho elencou algumas indagações que foram respondidas ao longo do desenvolvimento, que merecem ser explicitadas, como segue:

- Em relação aos modelos de planejamento empregados na PMPA, entende-se que é um modelo normativo, onde poucos indicam as estratégias, com fraca participação da área operacional, que quanto mais afastada do centro de poder decisório, mais atua desconectada, no dizer dos gestores da ponta, a liberdade de ação é inversamente proporcional aos resultados que desagradem os poderes políticos local e estadual;
- Quanto a compatibilidade do modelo adotado, este apresenta fragilidades estruturais e problemas na condução dos processos, com destaques para a centralização, baixa sistematização, elevado nível burocrático e pequena capacidade de controle das atividades operacionais, onde os PM'S tem grande liberdade de atuação, tomam decisões a partir do apoio mútuo, fortemente determinados pela experiência e contexto em que atuam;
- As decisões estratégicas institucionais, são centralizadas no Comando Geral, bem como o emprego dos recursos orçamentários, sendo descentralizadas as atividades operacionais, que ficam a critério dos Comandos (CPR'S, Batalhões, Companhias independentes, Pelotões e Destacamentos), criando várias formas e maneiras diversas para atuação no policiamento ostensivo fardado.

Finalizando, que teses pode-se retirar do esforço realizado? A partir da percepção do observador e calcado nas pesquisas realizadas entende-se que:

1. A PMPA é uma instituição permanente, militar, calcada na hierarquia e disciplina, com organização burocrática centralizada administrativamente, com atuações pouco

sistematizadas;

2. Sua organização interna e processos, não conseguem dar conta de todas as demandas sociais; os níveis estratégico, tático e operacional, tem problemas de organização, de comunicações, que prejudicam a homogeneidade das atuações; existe uma grande informalidade que em parte adequa a instituição;
3. No plano organizacional, estratégico, tático e operacional, aparecem também disfunções que se manifestam em duplicidade de funções, e falta de nexos operativos entre os níveis estratégico, tático e operacional. Estas falhas são supridas por adaptações relativas às comunicações internas dos códigos internos entre os diferentes níveis direcionais da instituição e, pelas comunicações informais;
4. O planejamento não se configura segundo as demandas, necessidades e proposta técnicas e operativas internas da PMPA, correspondendo a interesses partidários externos;
5. As demandas da sociedade, são muito maiores que a capacidade de atendimento institucional, em suma, as práticas da racionalidade hierárquica não dão conta da preservação da ordem pública.

Destaca-se que durante a execução da pesquisa e nos mais de trinta anos de contato com a PMPA, muito claro ficou a percepção dos esforços dos PM'S, em todos os níveis, em todos os postos e graduações de acertar e de bem atender. Tem-se na Instituição, invisíveis e significativos exemplos de altruísmos e de dedicação na busca de fazer o melhor, para o atendimento das demandas sociais.

Os estudos realizados, as respostas obtidas, não dão conta da complexidade do que é fazer polícia, carecendo de novas pesquisas e aprofundamentos que possam *in totum* esclarecer os processos ocorrentes na PMPA, as relações estabelecidas com outros órgãos, com a sociedade em geral e com os respectivos entornos.

### **Propostas perspectivas (Caminhos possíveis indicados no decorrer da tese)**

De acordo com os dados apresentados pelos PM's, calcados nas observações de segunda ordem e nas diversas e diversificadas comunicações estabelecidas entre a PMPA e seus entornos, as Unidades Operacionais, respectivos municípios e subsistemas componentes, bem como nas relações sistêmicas ocorrentes entre os níveis estratégico, tático e operacional, indica-se alguns caminhos possíveis de seguir, decorrentes da tese:

1. Garantir a participação da PMPA na elaboração de políticas, planos, projetos, que possam impactar na Segurança Pública;
2. Oficializar e regulamentar, as relações informais estabelecidas entre as Unidades Operacionais (Batalhões, Companhias, Pelotões) e os respectivos municípios sedes;
3. Readequar estruturas/meios (efetivos, viaturas, combustível, etc.) às necessidades tecnicamente determinadas (tipo de ocorrências, características geográficas, etc.), valorizando as decisões técnicas em detrimento da influência político-partidária;
4. Descentralizar o planejamento e a gestão dos recursos, bem como aumentar a participação dos escalões subordinados e das praças na elaboração dos planos/projetos institucionais;
5. Elaborar, regulamentar e sistematizar modelos de ações, a serem observados na atividade operacional.

## REFERÊNCIAS

*Anuário Brasileiro de Segurança Pública* (ABSP) 2016. Revista editada pelo Fórum Brasileiro de Segurança pública. Ano 10, 2016. SP. Apoio e patrocínio Fundação Ford. Disponível em: <https://documentos.mp.sc.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=2229>. Acesso em 25 de agosto de 2017.

*Anuário Brasileiro de Segurança Pública* (ABSP) 2017. Revista editada pelo Fórum Brasileiro de Segurança pública. Ano 10, 2016. SP. Apoio e patrocínio Fundação Ford. Disponível em: [http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/01/ANUARIO\\_11\\_2017.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/01/ANUARIO_11_2017.pdf). Acesso em 25 de outubro de 2018.

ARAÚJO, Joaquim Felipe Ferraz esteves. *Da nova gestão pública à nova Governança Pública: pressões emergentes da fragmentação das estruturas da Administração Pública* in SILVESTRE, Hugo consciência e ARAÚJO, Joaquim Felipe Ferraz Esteves (Orgs.). *Coletânea da Administração Pública*. Lisboa.: Escolar editora, 2013.

BARONE, Fernando. *Sociedade e escola: Niklas Luhmann e a abordagem sistêmica*. Revista ponto e vírgula, São Paulo, PUC, 2013. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/viewFile/12678/12310>. Acesso em 25 de julho de 2018.

BARROS FILHO, Clóvis. A potência do argumento. Revista GOL, Nº 201. TRIP, 2018.

BECHMANN, Gottard e STERH, Nico. *Niklas Luhmann*. Tempo social, revista de sociologia da USP, S. Paulo, 13 (2), 2001. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/ts/v13n2/v13n2a10](http://www.scielo.br/pdf/ts/v13n2/v13n2a10). Acesso em 20 de julho de 2017.

BERGER, Peter. *O dossel sagrado: elementos para uma teoria sociológica da religião*. São Paulo, Paulinas, 1984.

BERTALANFFY, Ludwig Von. *Teoria geral dos sistemas: fundamentos, desenvolvimento e aplicações*; tradução de Francisco M. Guimarães, 5 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

*BÍBLIA DE JERUSALÉM*. Tradução em língua portuguesa diretamente dos originais, 10ª reimpressão, São Paulo, Paulus, 2015.

BITTNER, Egon. *Aspectos do trabalho policial*. São Paulo: editora da USP, 2003.

BONI, Márcio Luiz. *Cidadania e Poder de Polícia na Constituição*. Abordagem Policial. Dissertação: Mestrado em Direito - FOC, Jan Campos, 2006.

BOURDIEU, Pierre. *BOURDIEU E A QUESTÃO DE CLASSES: Capital Simbólico e Classes Sociais*. Tradução de Fernando Pinheiro. Novos estudos. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n96/a08n96.pdf>. Acesso em 20 de novembro de 2018.

\_\_\_\_\_. *O poder Simbólico*. Rio de Janeiro: BERTRAND BRASIL, 2003. Disponível em: [http://www.embap.pr.gov.br/arquivos/File/ulisses\\_moraes.pdf](http://www.embap.pr.gov.br/arquivos/File/ulisses_moraes.pdf). Acesso em 20 de novembro de 2018.

BRASIL, *Constituição da República Federativa de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm), acesso em 12 de outubro de 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei N° 13.675 de 11 de junho de 2018*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm). Acesso em 22 de novembro de 2018.

\_\_\_\_\_. *Decreto n° 88.777, de 30 de setembro de 1983*. Aprova o regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 20 de junho de 2017.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei n° 667 de 02 de julho de 1969*. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 20 de junho de 2017.

\_\_\_\_\_. *Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Institui o Código Tributário Nacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 20 de junho de 2017.

BUENO, Samira. *Governar pelo medo ou pela lei?* In Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Revista editada pelo fórum Brasileiro de Segurança pública. Ano 10, 2016. SP. Apoio e patrocínio Fundação Ford.

CAMPOS, Claudinei José Gomes. *MÉTODO DE ANÁLISE DE CONTEÚDO: ferramenta para análise de dados qualitativos no campo da saúde*. Revista brasileira de enfermagem. Brasília (DF), 2004. Disponível em [www.scielo.br/pdf/reben/v57n5/a19v57n5.pdf](http://www.scielo.br/pdf/reben/v57n5/a19v57n5.pdf), acesso em 05 de dezembro de 2017.

CASTRO, Celso. *O ESPÍRITO MILITAR: Um antropólogo na caserna*. Rio de Janeiro. Jorge Zahar. 1963.

CERQUEIRA, Daniel e LOBÃO, Waldir. *DETERMINANTES DA CRIMINALIDADE: UMA RESENHA DOS MODELOS TEÓRICOS E RESULTADOS EMPÍRICOS*. Instituto de Pesquisa Econômica (IPEA), Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: [www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/TD\\_0956-pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/TD_0956-pdf), acesso em 23 de agosto de 2017.

COSTA, Elisson Pereira da. *Poder de polícia ambiental e a administração pública*. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 16 – jul./dez. 2010. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-16/RBDC-16-013.pdf>. Acesso em 20 set 18.

COSTA, Janieiry Queiroga, REIS, João Francisco Garcia e outros. *Da governança hierárquica à interativa: observações e análises*; Coordenação de Josep Pont Vidal.- 1. Ed. – Belém: Editora Paka-Tatu, 2018.

COSTA, Naldson Ramos da. *Modelo operacional, violência policial e democracia*. In. Violência e cidadania: práticas sociológicas e compromissos sociais. Organizado por: José Vicente Tavares dos Santos, Alex Niche e Maurício Russo. 533 p. (Coleção Cenários do Conhecimento).

CRETELLA JUNIOR, José. *Dicionário de Direito Administrativo*, 3ª edição, 1978, Forense.

\_\_\_\_\_. *Enciclopédia Saraiva de Direito*, V. 59, 1981

DENHARDT, Robert B. *Teorias da administração pública; tradução técnica e glossário*. Francisco G. Heidemann, São Paulo: Cengage Learning, 2012.

ELIAS, Norbert. *O Processo civilizador: formação do estado e civilização*. Vol. 2. Rio de Janeiro, Jorge Zahar. 1993.

ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio e CORSI, Giancarlo. *Glosario sobre la teoria Social de Niklas Luhmann*. traducción de Miguel Romero Perez, Carlos VÍJJaJohos, bajo Ja dirección de Javier Torres Nafarrate. 1996.

\_\_\_\_\_. *Diagnóstico socioeconômico e ambiental da Região de integração do Guajará*. Disponível em: [www.seplan.pa.gov.br/sites/default/files/pdf/ppa2016-2019/perfil\\_regiao\\_guama\\_pdf](http://www.seplan.pa.gov.br/sites/default/files/pdf/ppa2016-2019/perfil_regiao_guama_pdf). Acesso em 10 de outubro de 2016.

\_\_\_\_\_. *Diagnóstico socioeconômico e ambiental da Região de integração do Guamá*. Disponível em: [www.seplan.pa.gov.br/sites/default/files/pdf/ppa2016-2019/perfil\\_regiao\\_guama\\_pdf](http://www.seplan.pa.gov.br/sites/default/files/pdf/ppa2016-2019/perfil_regiao_guama_pdf). Acesso em 10 de outubro de 2016.

\_\_\_\_\_. *Diagnóstico socioeconômico e ambiental da Região de integração do Rio Caeté*. Disponível em: [www.seplan.pa.gov.br/sites/default/files/pdf/ppa2016-2019/perfil\\_regiao\\_guama\\_pdf](http://www.seplan.pa.gov.br/sites/default/files/pdf/ppa2016-2019/perfil_regiao_guama_pdf). Acesso em 10 de outubro de 2016.

FARIA, José Henrique de e MONEGHETTI, Francis Kanashiro. *Burocracia como organização, poder e controle*. ERA, São Paulo, v. 51, nº 5, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v51n5/a02v51n5.pdf>

FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: FASE e IPPUR (UFRJ), 1997.

FERREIRA, Helder e FONTOURA Natália de Oliveira. *SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL NO BRASIL: Quadro institucional e um diagnóstico de sua atuação*. 2008, IPEA, disponível em

FIGUEIREDO MOREIRA NETO, Diogo. *Revisão doutrinária dos conceitos de Ordem Pública e Segurança Pública*, anais do III congresso brasileiro de Polícias Militares, 1987, Belo Horizonte, Ed. Barvalle.

FONSECA, Carlos Anselmo da. *A segurança pública e as polícias civil e militar diante do texto constitucional – Uma visão interpretativa do artigo 144 da Constituição Federal*, Revista Ciência Jurídica. Brasília, nº 44, mar./abr. 1992, p. 317.

FRANCO, Cristina O. F, e FEITOSA, M. L. P. A. M: *Desenvolvimento e Direitos Humanos. Marcas de inconstitucionalidade no processo de Belo Monte*. Revista Direito GV. São Paulo. Jan – Jun de 2013. Disponível em [direitos.fgv.br](http://direitos.fgv.br), acesso em 05 de agosto de 2014.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.

HOBBSAWM, E. *Novo século*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

KUNZLER, Caroline de Moraes. *A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann*. Estudos de Sociologia, Araraquara, 2004.

LAZZARINI, Álvaro. *Da Segurança Pública na Constituição de 1988*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 26, n. 104, p. 235-236, out./dez., 1989. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/22/browse?type=author&value=Lazzarini%2C+%C3%81lvaro>, acesso em 10 de julho de 2017.

\_\_\_\_\_. et all. *Direito Administrativo da Ordem Pública*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

LIMA, Elcimar Maria de Oliveira. *POLICIA E POLICIAMENTO: as ambivalências entre a formação profissional e a prática policial na periferia de Belém*. 2011. Dissertação de mestrado. UFPA. Disponível em: <http://www.uece.br/labvida/dmdocuments/.pdf>, acesso em 17 de setembro de 2016.

LIMA, Renato Sérgio de. *Para comentar os nossos mortos*. In Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Revista editada pelo fórum Brasileiro de Segurança pública. Ano10, 2016. SP. Apoio e patrocínio Fundação Ford.

LIMA, Roberto Kant de. *Administração de conflitos, espaço público e cidadania: uma perspectiva comparada*. Civitas, revista de ciências sociais. Ano I, nº 2, dezembro de 2001.

LUHMANN, Niklas. *Introducción a la Teoría de Sistemas*. México DF: Antrhopos, 1996.

\_\_\_\_\_. *La sociedade de la sociedade*. México DF: Iberoamericana/Herder, 2007.

\_\_\_\_\_. Niklas. *Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral*; tradução de Antônio C. Luz Costa, Roberto Dutra Torres Junior, Marco Antônio dos Santos Casanova, Petrópolis, RJ, Vozes, 2016.

MATHIS, Armin. *A sociedade na teoria dos sistemas de Niklas Luhmann*. [s. d.]. Disponível em: [http://www.infoamerica.org/documentos\\_pdf/luhmann\\_05.pdf](http://www.infoamerica.org/documentos_pdf/luhmann_05.pdf). Acesso em 10 de outubro de 2016.

MATURANA, Humberto e VARELA, Francisco. *A ÁRVORE DO CONHECIMENTO: As bases biológicas do entendimento humano*. Tradução de Jonas Pereira dos Santos. Editora Psi II, 1995.

MATUS, Carlos. *Adeus, Senhor Presidente, Governantes Governados*. Edições Fundap, 1997, São Paulo.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Rio de Janeiro. 2001. Vozes.

\_\_\_\_\_. *O desafio do conhecimento*. São Paulo: Hucitec, 1993.

MINTZBERG, Henry. *Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações*. Tradução Ailton Bomfim Brandão, 2ª edição, 5ª reimpressão, São Paulo: Atlas, 2009.

MISSE, Michel. *Violência e teoria social*. DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social – Vol. 9 – no 1 – JAN-ABR 2016 – pp. 45-63. Disponível em

<http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/Dilemas-9-1-Art7.pdf>. Acesso em 06 de fevereiro de 2017.

MONTEIRO, Alisson Gomes. *JUSTIÇA, ILEGALISMOS E TATURAGENS: O subterrâneo da atuação policial em Belém*. Tese de doutorado, IFCH/UFPA, 2015. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0ByfO86yPbuz3RUdtUDlOdEt0U1E/view>. Acesso em 22 de novembro de 2018.

MOTTA, Fernando Carlos Prestes e PEREIRA, Luiz Bresser. *Introdução à organização burocrática*. 6ª edição, 1989. Editora Brasiliense.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta; SAMIOS, Eva Machado Barbosa (Org.). *Niklas Luhmann: A nova teoria dos sistemas*. Porto Alegre: Editora da Universidade/Goethe-Institut, 1997.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta e NEVES, Fabrício Monteiro. *O que há de complexo no mundo complexo? Niklas Luhmann e a Teoria dos sistemas Sociais*. Revista Dossiê, sociologias, Porto alegre, ano 8, N° 15, jan/jun 2006. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000100007>. Acesso em 06 de dezembro de 2018.

NEVES, Marcelo. *Luhmann, Habermas e o estado de direito*. Lua nova, n° 37, 1996. Disponível em: [www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451996000100006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451996000100006). Acesso em 20 de agosto de 2017.

NEVES, Rômulo Figueira. *Acoplamento estrutural, fechamento operacional e processos sobre comunicativos na teoria de Niklas Luhmann*. Dissertação, USP, 2005. Disponível em [www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-02102005-215154/Luhmann.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-02102005-215154/Luhmann.pdf). Acesso em 15 de julho de 2018.

PARÁ, *Constituição do Estado do Pará de 1989*. Disponível em: <http://pa.gov.br/downloads/ConstituicaodoParaateaEC48.pdf>. Acesso em 13 de outubro de 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto N° 2167, de 28 de agosto de 2018.

\_\_\_\_\_. Lei complementar N° 053, de 7 de fevereiro de 2006.

\_\_\_\_\_. *Resolução n° 185 do Conselho Estadual de Segurança Pública – CONSEP, de 19 de fevereiro de 2012*. Disponível em: <https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/302>, acesso em 20 de julho de 2017.

\_\_\_\_\_. *LEI 7.584 de 28 de dezembro de 2011*. Disponível em [http://www.segup.pa.gov.br/sites/default/files/lei-no-7.584-rest.segup\\_.pdf](http://www.segup.pa.gov.br/sites/default/files/lei-no-7.584-rest.segup_.pdf). Acesso em 14 de outubro de 2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral. *Manual de Elaboração do Plano Plurianual 1992-1995 do Governo do Estado do Pará*. Disponível em: [http://www.seplan2.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/ppa/ppa1992-1995/ppa\\_1992-1995.pdf](http://www.seplan2.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/ppa/ppa1992-1995/ppa_1992-1995.pdf). Acesso em 12 de julho de 2017.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Planejamento. Diretoria de Planejamento. *Manual de Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019 do Governo do Estado do Pará / Secretaria de Estado de Planejamento*. — Belém: SEPLAN. Diretoria de Planejamento, 2015. Disponível em:

[http://www.seplan.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/ppa/ppa2016-019/manual\\_de\\_elaboracao\\_do\\_ppa\\_2016-2019.pdf](http://www.seplan.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/ppa/ppa2016-019/manual_de_elaboracao_do_ppa_2016-2019.pdf). Acesso em 20 de julho de 2017.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Planejamento. Diretoria de Planejamento. *Perfis regionais para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015 do Governo do Estado do Pará* / Secretaria de Estado de Planejamento. — Belém: SEPLAN. Diretoria de Planejamento, 2011. Disponível em [http://www.seplan.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/ppa/ppa2012-2015/perfis\\_regionais.pdf](http://www.seplan.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/ppa/ppa2012-2015/perfis_regionais.pdf). Acesso em 17 de julho de 2017.

QUEIROZ, Maria Isaura P. de. *Relatos orais: Do “indizível” ao “dizível”*. In: *Experimentos com histórias de vida: Itália-Brasil*. Enciclopédia Aberta de Ciências Sociais. São Paulo. Vértice, 1988, p. 14-43.

REIS, João Francisco Garcia e SOUZA, Jaime Luiz Cunha de. *Grandes projetos na Amazônia: A hidrelétrica de Belo Monte e seus efeitos na Segurança Pública*. DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social – Vol. 9 – no 2 – MAI-AGO 2016 – pp. 215-230, disponível em <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7730/6383>, acesso em 19 de setembro de 2018.

\_\_\_\_\_. *Drogas e crimes: desafios da segurança pública no Estado do Pará*. Belém, PA: Paka-Tatu, 2017.

REIS, João Francisco Garcia. *A explosão de um nó na garganta: policiais militares e a impossível conquista dos direitos à cidadania*. Belém. Pará: Paka-Tatu, 2014.

ROLLAND, Louis. *Précis de Droit Administratif*, 9ª edição, 1947, librairie Dalloz, Paris, França.

ROSAVALLON, P. *A nova questão social: repensando o Estado-providência*. Brasília, DF: Instituto Teotônio Vilela, 1995.

RUNDNICKI, Dani. *A polícia (brasileira) contemporânea no Estado Democrático de Direito*. In: *Violência e cidadania: práticas sociológicas e compromissos sociais*. Organizado por: José Vicente Tavares dos Santos, Alex Niche e Maurício Russo. 533 p. (Coleção Cenários do Conhecimento).

SAMPSON, R. J. & GROVES, W. B. *Community Structure and Crime: Testing Social Desorganization Theory*. In: *AMERICAN JOURNAL OF SOCIOLOGY*, v. 94 (4): 774-802. Jan, 1989.

SANTOS, José Tavares dos *A arma e a flor*. Formação policial, consenso e violência. In *Tempo social*. Revista de sociologia da USP. Vol. 9 (1), maio de 1997. Disponível em [www.revistas.usp.br/ts/article/view/86536/89349](http://www.revistas.usp.br/ts/article/view/86536/89349). Acesso em 20 de dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_, José Tavares dos *Microfísica da violência, uma questão social mundial*. *Cienc. Cult.* [online]. 2002, vol. 54, nº 1, pp. 22-24. Disponível em <http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v54n1/v54n1a17.pdf>. Acesso em 20 de dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_, José Tavares dos. *Violências e conflitualidades*. Porto Alegre: Tomo, 2009

\_\_\_\_\_, José Tavares dos. *Modernidade tardia e violência*. In LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz e AZEVEDO, Rodrigo Ghringhelli de (orgs). Crime Polícia e justiça no Brasil. Editora contexto. 2014.

\_\_\_\_\_, José Tavares dos. *Violências e dilemas do controle social nas sociedades da “modernidade tardia”*. São Paulo em perspectiva, 18 (1): 3-12, 2004. disponível em <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n1/22221.pdf>, acesso em 19 de dezembro de 2016.

SETTE CÂMARA, Paulo *Reflexões sobre Segurança Pública*. Belém: Imprensa oficial do estado do Pará, Universidade da Amazônia, 2002.

\_\_\_\_\_. Paulo. *Integração alternativa para a segurança Pública*. Trabalho apresentado no II Fórum Nacional de Direitos Humanos e Segurança Pública na Amazônia, Seminário Internacional de Segurança Pública e Encontro de Ouvidores, Belém, 1999.

SILVA, Christian e PALHETA, João. *Território*. In Brasil em números. IBGE, 2018.

SILVA, Cristiane Rocha, GOBBI, Beatriz Christo, SIMÃO, Ana Adalgisa. *O USO DA ANÁLISE DE CONTEÚDO COMO UMA FERRAMENTA PARA A PESQUISA QUALITATIVA: DESCRIÇÃO E APLICAÇÃO DO MÉTODO*. Organizações Rurais Agroindustriais, Lavras, v. 7, n. 1, p. 70-81, 2005. Disponível em: [www.redalyc.org/pdf/878/87817147006.pdf](http://www.redalyc.org/pdf/878/87817147006.pdf), acesso em 02 de dezembro de 2017.

SILVA, Luciano Costa. *O Sistema de Segurança Pública do Pará: Uma visão holística*. 2004. Disponível em: [www.policiacivil.pa.gov.br/sites/default/files/artigos/art\\_visao\\_holistica.pdf](http://www.policiacivil.pa.gov.br/sites/default/files/artigos/art_visao_holistica.pdf). Acesso em 15 de outubro de 2016.

SIMIONI, Lazzarotto. *A comunicação em Niklas Luhmann*. Revista brasileira de estudos políticos. (S/D. p. 159) disponível em:

SOUZA, Jaime Cunha de. *Tecnologias, testemunhas e investigação: novas dinâmicas no trabalho policial*. 1ª ed. – Belém, PA: Paka-tatú, 2016.

VIDAL, Jose Pont. *Modelos inovadores de administración y gestión pública: Hacia la emergencia de nuevos paradigmas*. Gestión y análisis de políticas públicas. Nueva Época, Nº 16. 2016. Disponível em: <https://www.ina.pt/index.php/biblioteca-editora-noticias/1497-modelos-innovadores-de-administracion-y-gestion-publica-hacia-la-emergencia-de-nuevos-paradigmas>. Acesso em 20 de dezembro de 2017.

\_\_\_\_\_. *Autopoiesis, autoorganización y cierre operativo en las organizaciones desde la perspectiva postestructuralista*. *International Journal of Organizations*, v. 14, p. 1-28, 2015.

\_\_\_\_\_. *Análisis de la realidad mediante la lógica circular y el proceso de investigación heurístico*. 2016.

\_\_\_\_\_. *Introducción a la teoría de sistemas autorreferenciales y al sistema de derecho em Niklas Luhmann*, fevereiro de 2012, disponível em [http://www.naea.ufpa.br/meuespaco/pdf\\_producao.php?id=5](http://www.naea.ufpa.br/meuespaco/pdf_producao.php?id=5). Acesso em 09 de março de 2017.

\_\_\_\_\_. *Por meio da teoria: enfoques neosistêmicos e pós-estruturalistas*. 1ª ed. – Belém, PA: Paka-tatú, 2017 a.

\_\_\_\_\_. *Sistemas y Ser Humano: Pensamiento autorreferencial en la Amazonia*. 1. ed. Barcelona: Icaria, 2016.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. 12ª ed. – Editora Cultrix. 1920/2004.

WIEVIORKA, Michel. *O novo paradigma da violência*. Tempo Social, revista de sociologia. USP, São Paulo. 9 (1): 5-41, maio de 1997, disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20701997000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20701997000100002), acesso em 20 de dezembro de 2016.