



REFLEXOS DA IMAGEM INSTITUCIONAL NA GESTÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E DA POLÍCIA JUDICIÁRIA

INSTITUTIONAL IMAGE REFLEXES IN PUBLIC SECURITY AND JUDICIARY POLICE MANAGEMENT

Leandro Alberto Albuquerque Stábile¹

RESUMO

Do panorama contemporâneo, considerando que as relações da Polícia Judiciária com a mídia têm sido continuamente sustentadas a base de operações homéricas e ações de Polícia altamente ostensivas do que propriamente investigativas, considerando ainda que se verifica que a parte principal da atividade comunicacional dos órgãos de Polícia Judiciária está voltada especificamente a operações e ações que atendam à demanda da mídia, em especial da imprensa tradicional. Neste sentido, pretendeu-se investigar até que ponto a divulgação das ações da polícia civil por meio de demonstração da disponibilidade e acesso dos serviços da Polícia Civil para população, ações pedagógicas e de prevenção e promoção da cidadania contribuem para a construção da imagem institucional da Polícia Judiciária. Muito timidamente se vê a divulgação, em especial na imprensa tradicional, de iniciativas da Polícia Judiciária com o objeto da prevenção pedagógica do crime, da atuação em caráter situacional contra alvos vulneráveis, da promoção do fortalecimento institucional pautada em ações estratégicas na área de segurança – diversas das já mencionadas grandiosas operações policiais. Se faz necessário analisar a viabilidade da transformação das relações públicas dos órgãos de Polícia Judiciária, deixando de ser a mera divulgação de ações de caráter repressivo – cujo próprio alto custo deve ser considerado em razão dos recursos permanentemente escassos; para focar em ações de demonstração da disponibilidade e acesso dos serviços da Polícia Civil para população, ações pedagógicas e de prevenção e a possibilidade de se transformar as relações entre polícia x comunidade como um meio de promoção da cidadania. **Palavras chave:** Polícia Judiciária. Imagem Institucional. Mídia. Gestão de Comunicação.

ABSTRACT

From the current panorama, considering the relationship among Judiciary Police and media has been continuously supported on homeric operations highly ostensive Police actions instead of properly investigations, yet considering that the main part of communication activity of Judiciary Police organs is directed to actions and operations that answer to media demand, specially the traditional press. In this regard, the intention is to investigate how far disclosing Civil Police actions through demonstrating availability and access of Police services for the population, pedagogical actions and preventing and promoting citizenship contribute for the construction of the Judiciary Police Institutional Image. Very Shily the disclosure of Judiciary Police initiatives with the pedagogical prevention of crime, actuation towards vulnerable targets in situational instance, promoting institutional fortification over

¹ Pós-Graduado em Análise Estratégica da Segurança Pública pela Escola Superior de Polícia Civil do Paraná.

Delegado da Polícia Civil do Estado do Paraná. E-mail: del.laastabile@pc.pr.gov.br

- Artigo elaborado sob a orientação do Prof. Esp. João Mário Nunes de Góes, Agente de Polícia Judiciária da Polícia Civil do Estado do Paraná.



strategic actions in the security area, is seen in the traditional press – except those related to the already mentioned great police operations. It is necessary to evaluate the viability of changing Public Relations in Judiciary Police organs, putting aside repressive actions – which high cost should be considered as the resources are permanently scarce; focusing on availability of Police services for the populations, pedagogical and prevention actions and the possibility to change the relationship among Police AND Community as means to promoting citizenship.

Keywords: Judiciary Police. Institutional Image. Media. Communication Management.

1. INTRODUÇÃO

Quando se analisa o panorama dos serviços de segurança pública, com foco mais específico naqueles desenvolvidos pela Polícia Judiciária, a forma de inserção de tal atividade na mídia com o escopo de publicidade da ação e promoção institucional; nos deparamos com diversos cenários distintos. Contamos com ações de marketing institucional voltadas à publicização da atividade policial; constatamos a existência de inúmeras ações pontuais de agentes de segurança pública objetivando a aproximação com o público alvo (e em alguns casos a promoção pessoal mais que a institucional); nos confrontamos com as análises da imprensa e suas impressões relacionadas à sensação de segurança, além da divulgação pontual de opiniões, e até mesmo publicidade por parte de terceiros que sequer possuem relação direta com os órgãos que patrocinam; entre outras espécies de acessos midiáticos que se combinam para formar o todo não necessariamente integrado do marketing institucional, já que em determinados momentos inclusive se verifica antagônico.

O presente artigo tem como objetivo traçar breves considerações sobre as consequências diretas destas diversas ações de comunicação e analisar o seu impacto sobre a imagem institucional da Polícia Judiciária, objetivando desde uma micro verificação do estado da arte até mesmo suas consequências em um macro cenário comunicacional. Buscamos ainda determinar se o efeito deste conjunto não integrado de ações, que naturalmente não pode ser totalmente controlado, possui algum efeito sobre a gestão de Segurança Pública dado o seu efeito na formação da opinião dos stakeholders, aqui considerados os grupos ou indivíduos que fornecem suporte e, além de serem afetados pelas organizações, têm forte influência – que pode ser medida e classificada por meio de avaliação detalhada do segmento de atuação da empresa – nelas (VERGILI, 2014).



2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O REGIME JURÍDICO DA COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL

De início faz-se necessário pontuar os fundamentos do marketing institucional, a razão pela qual se fazem necessárias ações neste sentido e a importância da conscientização a respeito do papel da comunicação para um órgão da Administração Pública, em especial para aqueles que se ocupam da promoção da segurança.

Quando da Assembleia Constituinte de 1988 percebeu-se o dever de esculpir a nível fundamental a organização dos órgãos de polícia no território nacional. Para tanto, o artigo 144 da Carta Magna assinalou ser a segurança pública um dever coletivo, de que se incube não somente o Estado mas também todos os ocupantes do território nacional, e, na sequência, relacionou os órgãos responsáveis pela promoção deste mister:

Constituição Federal. 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 civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital

Continuamente, nos parágrafos do referido artigo, a Constituição Federal passa a elencar as atribuições de cada um destes órgãos, o que não nos interessa neste momento para a presente análise.

Enquanto órgãos integrantes do Poder Executivo certo é que todas as forças de segurança pública integram o grande conjunto de entes denominado pelo Direito Administrativo como Administração Pública, tratada aqui em letras maiúsculas eis que estamos falando dos órgãos do Estado, em contraponto à sua versão em letras minúsculas que se refere à atividade de gestão da coisa pública².

Assim sendo, os órgãos de Segurança Pública são regidos pelo ordenamento jurídico-constitucional destinado à Administração Pública. Todas as normas direcionadas à gestão dos órgãos de Estado também se aplicam às polícias e forças de segurança eis que estas são

² “Administração pública é o conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado que procuram satisfazer as necessidades da sociedade, tais como educação, cultura, segurança, saúde, etc. Em outras palavras, administração pública é a gestão dos interesses públicos por meio da prestação de serviços públicos, sendo dividida em administração direta e indireta” (DANTAS, 2022).



claramente uma parte do todo. Como pedras angulares do exercício da atividade administrativa pelo Estado temos os chamados “princípios gerais da Administração Pública”, estes também devem ser observados pelas polícias e afins, estes princípios encontram-se positivados no art. 37 da Constituição Federal, transcrito, “(...) A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Os acima elencados são de suma importância para gestão da coisa pública, o que mais nos interessa, porém, é o denominado princípio da publicidade. O nome nos remete imediatamente à ideia da comunicação das ações do Estado e divulgação dos serviços públicos disponíveis à sociedade; trata-se, porém, de uma visão extremamente limitante. Publicidade, enquanto princípio constitucional, consiste em divulgar dados de uma forma clara e que permita que o cidadão não apenas tome conhecimento de como o Estado está sendo gerido (e como seus impostos estão sendo gastos) de tal modo que possa, nos termos de um Estado Democrático de Direito, tomar parte nos rumos do governo. A transparência também envolve indicar a motivação para prática de determinadas ações da Administração e expor os resultados obtidos com estas (SILVA, 2022).

O princípio constitucional da publicidade deve ser aplicado em interpretação conjunta com os demais princípios que regem a Administração Pública, sempre buscando preservar o interesse público e paralelamente permitir o conhecimento e o controle das ações do Estado por parte de outros órgãos e dos próprios jurisdicionados. Com esta proposição em mente, tem origem no ordenamento infraconstitucional a Lei de Acesso à Informação – Lei 12527/2011, que traz expressa a ideia mencionada no início deste parágrafo em seu art. 3º:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Como bem expresso no texto citado, o direito de acesso à informação possui status



de garantia fundamental e a publicidade deve ser um preceito geral da Administração Pública, tratando-se o sigilo como uma exceção para as situações em que se fizer necessário assegurar o interesse público. A Lei ainda é taxativa em determinar a “utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação” e ainda propõe o “desenvolvimento do controle social da administração pública”.

Pois bem, ante o exposto temos que o fundamento para a necessária divulgação das ações dos órgãos de segurança pública – marketing institucional - não é apenas um mero capricho de gestores e não pode ser apontado com exclusivo caráter eleitoral – acusação natural a quaisquer dos órgãos vinculados ao Poder Executivo em uma democracia constitucional organizada como o Estado Brasileiro. Trata-se de uma obrigação legal, que possui origem constitucional e cujo principal objetivo é garantir ao cidadão o direito fundamental do acesso à informação com a finalidade de assegurar o necessário conhecimento e controle dos atos da Administração Pública.

3. O MARKETING INSTITUCIONAL

Iniciamos pontuando o conceito de marketing e analisando a sua pertinência para com o assunto a ser tratado. Nas palavras de Casas (2007):

“Marketing é a área do conhecimento que engloba todas as atividades concernentes às relações de troca, orientadas para a satisfação dos desejos e necessidades dos consumidores, visando alcançar determinados objetivos da organização ou indivíduo e considerando sempre o meio ambiente de atuação e o impacto que estas relações causam no bem-estar da sociedade”

A partir do exposto acima imediatamente nos deparamos com um outro conceito, mais diretamente relacionado ao cenário do marketing, que não pode ser imediatamente aplicado ao cenário da segurança pública: consumidores (BARRACHO, 2001). A relação de consumo implica imediatamente um ambiente de operações regido pela oferta/procura, livre concorrência, proteção do hipossuficiente, controle de qualidade do produto etc. Toda essa série de variáveis não pode ser aplicada, ao menos não de forma direta, a prestação de um serviço público exclusivo, como o é a segurança pública.

De outra sorte, o Código de Defesa do Consumidor nos traz um conceito que aproxima o serviço público prestado da ideia de consumidor, o art. 2º da Lei 8.078 o descreve



como: “Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final”. A referência em destaque acertadamente se aproxima mais do “cidadão” que é de fato o destinatário final do serviço público, afinal, o cidadão é exatamente o financiador deste tipo de serviço remunerado a custo dos impostos. A segurança pública é um dever imposto ao Estado em função direta do contrato social estabelecido entre estes e os indivíduos que, voluntariamente renunciaram a uma parcela de sua liberdade em prol de constituição de um organismo maior e organizado com o objetivo de uma progressiva melhora na qualidade de vida em sociedade.

Estabelecidos o conceito de marketing e consumidor, que aqui tomaremos a liberdade de denominar cidadão - não na acepção política da palavra, mas sim como o membro da sociedade a quem se destina a prestação da segurança pública. Necessário pontuar ainda um patamar um pouco mais apropriado da relação envolvendo cidadão – serviço público, que é a de Relações Públicas.

Pela expressão acima podemos entender tanto o profissional que se ocupa da função de aproximar entidades com seus *stakeholders*, como da atividade em si. O Decreto 63.283/1968 serviu exatamente para regulamentar o exercício da profissão no Brasil, e assim a define:

“Entende-se por Relações Públicas o esforço deliberado, planejado, coeso e contínuo da alta administração, para estabelecer uma organização, pública ou privada, e seu pessoal, assim como entre essa organização e todos os grupos aos quais está ligada, direta ou indiretamente”.

Tal conceito ainda é explicado pelos Profissionais de Relações Públicas Marcelo Chamusca e Marcia Carvalhal (2021) como “(...) uma atividade administrativa de gestão de relacionamentos, que utiliza a comunicação, prioritariamente, para cuidar da qualidade dos relacionamentos estabelecidos entre as organizações e seus públicos de interesse, visando a formação e manutenção de uma imagem pública favorável”.

Com base nos conceitos brevemente delimitados acima temos que seria mais adequado tratar a ação do estado enquanto agente de promoção de segurança pública por relações públicas, mais adequadamente do que marketing, embora o viés do marketing institucional, que tem por objetivo a promoção do órgão certamente se encontra inserido no conceito de relações públicas. Entendemos ainda que o conceito de cidadão se aproxima mais



da visão de cliente dos serviços estatais de garantia de segurança do que o de consumidor; razão pela qual adotaremos estes no presente trabalho.

Estabelecidos os pressupostos conceituais de atividades de comunicação e público-alvo, passamos a analisar o objeto, a imagem institucional. Este, podemos afirmar, é certamente um dos bens imateriais mais preciosos a qualquer organização, seja esta pública ou privada, se manifesta em uma construção complexa de fatores objetivos e subjetivos que servem desde a atribuição de um caráter de legitimidade para as ações do ente até ao ponto de justificar a sua própria existência (STABILE, 2017):

“(…) Já como imagem institucional de um órgão público, temos um conceito mais abstrato que não pode ser expresso via mero elemento gráfico, mas consiste em uma grande exegese que envolve um conjunto ilimitado de fatores que se somam e complementam para possibilitar ao fim, a obtenção de um produto. Produto este em seu estado bruto que depende ainda de um juízo final de valor daquele que o assimila. Ou seja, a imagem institucional é o conjunto de todas as informações, dados, fatos, opiniões etc a respeito de um determinado órgão, sintetizadas pelo receptor e complementadas com sua própria visão a respeito deste a fim de se obter um resultado”.

Como explicitado no conceito acima, trata-se de um conceito construído a partir da combinação de elementos objetivos e subjetivos para determinar, em uma magnitude escalonada, a imagem institucional de um determinado ente ou órgão público. O exemplo mais clássico de como se “quantificar” a imagem de um órgão encontra-se registrado em pesquisas de confiabilidade³. O propósito desta ferramenta de comunicação é exatamente um diagnóstico da opinião pública para com relação ao grau de confiança dos cidadãos para com o serviço prestado por uma determinada entidade, serve ainda como parâmetro avaliativo não apenas das ações executadas por este, mas também da forma como estas ações têm sido veiculadas e como ele se encontra posicionado diante da opinião pública.

Conceituada a imagem institucional como este conjunto imaterial de fatores que levam a uma percepção valorada por parte do cidadão da instituição, devemos analisar o porquê de ser interessante que um órgão de Polícia Judiciária disponha de sua visão em mais

³ 9 “A pesquisa de marketing é a função que integra o consumidor, o cliente e o público ao profissional de marketing por meio de informação – informação usada para identificar e definir as oportunidades e os problemas de marketing, gerar, aperfeiçoar e avaliar as ações de marketing e facilitar o atendimento do marketing como um processo. A pesquisa de marketing especifica as informações necessárias para o atingimento desses aspectos, define os métodos para a coleta das informações, gerencia e implementa o processo de coleta, analisa e comunica as respostas e suas implicações.” (BARBOSA, 2018).



alta conta com relação aos stakeholders. Aí entram questões relativas à gestão da coisa pública, responsabilidade do administrador e aquelas mais precisamente relacionadas à distribuição do orçamento público e à própria sobrevivência da instituição.

4. A IMAGEM INSTITUCIONAL NO CONTEXTO ORGANIZACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os recursos públicos são, por sua natureza, assim como qualquer tipo de receita derivada do pagamento de impostos, limitados. Desta forma cabe ao Administrador Público realizar a distribuição do quinhão a ser direcionado a cada uma das esferas e dos entes que constituem o Estado. Não havendo mandamento constitucional ou legal determinando qual o valor mínimo que deve ser empregado na segurança pública e, menos ainda, nos órgãos responsáveis pelo exercício da atividade de Polícia Judiciária (ao contrário do que ocorre com a saúde e educação, por exemplo); deve haver o convencimento por parte do gestor de que tal órgão deve ser objeto de um maior grau de investimento, seja pela necessidade de melhoria e implementação de ações para elevar sua efetividade (o que se verifica empiricamente em menor grau) ou para garantir que a boa imagem de que dispõe a instituição se mantenha e quiçá, seja alavancada, permitindo ao gestor indiretamente o ganho de “royalties de imagem” com o bom desempenho apresentado pela Polícia Civil – esta última possibilidade certamente é a que mais se verifica na prática.

Não podemos ignorar que relações de poder em uma democracia tem por objetivo intrínseco a sua ampliação e perpetuação. Um agente da Administração Pública que ocupa um cargo eletivo, seja ele a nível municipal, estadual ou federal, tem foco em prosseguir no exercício das suas funções ou até mesmo viabilizar a ocupação de seu cargo por um sucessor eleito por ele escolhido, por uma série de fatores que podem ser explicados com precisão pela Ciência Política e Sociologia.

Nos termos de uma análise já realizada anteriormente sobre este tema, a Polícia Civil, enquanto órgão da Administração Direta vinculada ao Poder Executivo, também está sujeita à competição pelo quinhão orçamentário necessário para o bom exercício de suas funções. E, em se tratando de orçamento público voltado a ações de segurança, o interesse do gestor está diretamente ligado aos resultados obtidos em direta relação com a qualidade de sua administração (STABILE, 2017):



“Mais ainda, na atual estrutura de poder e descentralização desenhada pela Constituição Federal temos que, nos termos das atribuições e competência subsidiárias do estados da federação, encontra-se a Polícia Civil inserida no corpo do Poder Executivo. Se é esta a mais acertada posição para alocação de um órgão de Estado com atribuição para relativizar direitos e garantias fundamentais por meio da devida investigação legal não é matéria da presente análise, fato é que a Polícia Civil encontra-se vinculada ao Poder Executivo Estadual de forma que, invariavelmente, obedece aos ditames administrativos do chefe do referido poder e, conseqüentemente, as limitações eventualmente impostas”.

Estabelecida a razão da necessidade de uma boa gestão de Imagem Institucional por parte da Polícia Judiciária assim como o motivo pelo qual se correlaciona esta gestão à repartição do orçamento público, se faz necessária uma breve análise das ferramentas que possibilitam construir ou, ao menos, contribuir para a positiva construção de uma opinião positiva acerca da instituição.

A propaganda, a publicidade, a divulgação dos atos praticados pela instituição que a veicula, certamente correspondem a um meio de construção da imagem institucional do órgão, mas não somente. Acredita-se ainda que a propaganda isolada, ações de marketing separadas de um contexto de comunicação integrada não conseguem alcançar o objetivo de estabelecer uma condição positiva de avaliação de imagem pelo público alvo. Francisco Gracioso (2006) analisa o papel da publicidade para as vendas, o que pode ser adaptado à realidade institucional da Polícia Judiciária se transmutada a transação comercial pelo objetivo da aquisição imaterial da atribuição positiva de valor “(...) a ideia de que a propaganda institucional, por si só, possa criar ou mudar a imagem de uma empresa, ou uma marca, é pura fantasia e pode ser comparada a outra noção igualmente fantasiosa: a de que a propaganda possa resolver qualquer problema de vendas”.

O mesmo autor ainda menciona o papel da propaganda institucional e sua relação com o ambiente em que se encontra inserida. Ao fazer menção ao aspecto ambiental frisa a sua direta aproximação com a comunicação interna e externa, ou seja, não basta uma boa divulgação da imagem, é preciso que a instituição possua meios pedagógicos de capacitação de seu público interno a fim de que se disponham a agregar valor imaterial às ações e ao papel do órgão na sociedade:

“Quando bem utilizada, a propaganda institucional é um fator valioso de correção ou reforço de uma imagem, pela “alavancagem” que proporciona. A imagem,



porém, é criada ou influenciada por outros fatores de igual ou maior peso (...) Nossa imagem depende da maneira como somos percebidos pelo mercado e pelo ambiente onde operamos. Esta percepção, por sua vez, depende do conteúdo e da forma de nossa comunicação interna e externa (GRACIOSO, 2006).

Como então pode a Polícia Judiciária, ou em uma visão mais ampla, órgãos que tem por objetivo a prestação da segurança pública e o Estado enquanto cumpridor do mandamento constitucional de proteger a integridade, liberdade e patrimônio do cidadão, empreenderem esforços para a construção de uma imagem institucional positiva e que de fato lhes dê a necessária visibilidade ante o complexo contexto comunicacional e informacional em que nos encontramos inseridos contemporaneamente?

Analisando o tema mais precisamente sob a ótica empresarial, Gracioso (2006) faz referência à percepção do consumidor com relação a uma marca, especificamente, como o consumidor constrói a sua ideia a respeito de uma determinada marca, ou, porque escolher uma marca em detrimento de outra, ou ainda porque razão pode-se afirmar que uma empresa fornece produtos melhores que uma outra empresa; e afirma que tudo isso deriva da imagem que o consumidor possui desta instituição:

“(...) um dos aspectos mais intrigantes da imagem. Ela é una, no sentido de que resulta numa percepção unificada por parte do consumidor. Por exemplo, a dona-de-casa dirá: "Eu prefiro os produtos da Nestlé" sem explicar por que chegou a essa preferência. Mas o cérebro humano funciona como um supercomputador, com uma lógica impressionante. Ao expressar a sua preferência, a dona-de-casa levou em conta todos os diferentes atributos da marca Nestlé que tem relevância para ela - por exemplo, a garantia de pureza, a qualidade, a boa relação preço/benefício etc”.

A partir desta análise e transportando estas conclusões para o campo do serviço público nos permitimos a seguinte interpretação: o cidadão leva em conta todos os atributos que têm relevância para a formação da sua opinião com relação à imagem de uma determinada instituição. Partindo desta premissa se faz necessária então a análise de quais seriam estes atributos. A questão se relaciona a quais seriam os elementos que possibilitam ao cidadão, contribuinte de impostos e financiador da segurança pública, apontar que uma instituição presta ou não um bom serviço; estabelecer quais são os critérios adotados pelo cidadão para opinar a respeito das funções de um determinado órgão e se elas estão sendo bem exercidas ou não. Mais a título de exemplificação e não esgotamento do tema abordaremos no capítulo seguinte os indicadores mais comumente utilizados para avaliar o



desempenho de órgãos de segurança pública.

5. INDICADORES SOCIAIS E A SENSACÃO DE SEGURANÇA

Certamente um atributo altamente valorizado pelo cidadão são os indicadores sociais⁴, no caso específico, aqueles indicadores que se relacionam à segurança pública. No Brasil os indicadores sociais relacionados à segurança pública são catalogados, agrupados e analisados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, como explica Dufloth (2008):

“O objetivo do governo brasileiro foi elaborar relatórios a partir de uma análise do acervo da base de dados do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal e de outras bases de dados produzidas pelo Ministério da Saúde, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pesquisadores da área de segurança pública. Esse relatório gera um anuário estatístico que levanta diferentes temas da área de segurança pública além da mensuração da incidência de registros de ocorrências e os recursos das organizações de segurança pública. É abordada a questão da vitimização, tanto de cidadãos quanto de empresas e estabelecimentos comerciais; a presença de armas na sociedade civil; a relação entre a sociedade e as organizações de segurança pública; o fluxo do sistema de justiça criminal e os aspectos relacionados à prevenção da criminalidade e da violência”.

Abreviando a explanação e sendo brutalmente concisos, podemos afirmar que a segurança pública pode ser percebida e aquilatada sob duas óticas completamente distintas: em uma primeira visão, temos a segurança pública transformada em uma série de dados estatísticos apresentados ao público de tempos em tempos na forma dos indicadores acima descritos. A função do Estado de proteção do cidadão é tida como um número, um dado, um percentual, uma estatística – e a partir daí se analisa a evolução, melhora ou piora, deste índice tendo como parâmetro os índices anteriormente produzidos. Avançando mais ainda na simplificação, como um indicador geral segurança pública temos o número de homicídios ocorridos em uma determinada região em uma determinada época.

O índice de homicídios é tratado como um dos, senão o principal, indicador de segurança pública eis que tratando-se o homicídio de um dos crimes com a maior penalização dentro de nosso sistema penal e também por ser visto como aquele que tem o maior impacto social ante a perda de uma vida. No Brasil os homicídios majoritariamente são derivados de quatro causas principais, além de duas macro causas que, conforme análise do Ministério Público de São Paulo, indicam certa influência no resultado destes índices, estarão registradas

⁴“(…) uma medida em geral quantitativa de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato (JANNUZZI, 2001).



a frente apenas para destaque eis que não são o objeto principal do presente trabalho:

Dividiu-se, então, essa análise em quatro macro causas principais: gangues e drogas, violência patrimonial, violência interpessoal e violência doméstica. Contudo, ao entrar em contato com a literatura, notou-se que alguns fatores eram transversais a todos os homicídios, por isso separamos uma categoria específica para os chamados fatores transversais. Além disso, reconhecemos mais duas macrocausas de homicídios que nos pareceram muito relevantes no âmbito do pacto, são elas: (i) conflitos entre sociedade civil e policiais e (ii) escassez de presença do Estado (ENGEL, 2015).

Embora observado mundialmente como um indicador de segurança, as estatísticas relativas ao índice de homicídios apresentam algumas deficiências e falhas que precisam ser consideradas, em especial quando se analisam as causas: homicídios que derivam de crimes passionais, do comportamento da população e de fatores sociológicos não podem ser efetivamente prevenidos pela ação policial, eis que geralmente seus autores não são contumazes e não reiteram no exercício da conduta; outro fator é a aplicação de tal índice em determinadas áreas: pequenas cidades que passam anos sem registrar nenhum homicídio apresentam um aumento de 100% no período seguinte ao registrar a primeira ocorrência; isto apenas para superficialmente indicar falhas estatísticas (ENGEL, 2015). Além destas, cumpre observar que, a inexistência de registros letais não indica certamente que a população se sente segura, já que, a título de exemplo, uma organização miliciana pode impor como regra marcial a não ocorrência de fenômenos desta natureza em uma comunidade exatamente com o fito de evitar a aproximação policial.

Outra forma de se perceber a segurança pública é através da chamada “sensação de segurança⁵”, não no sentido técnico que lhe foi atribuído pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, mas sim como um conceito abstrato que correlaciona o ser humano ao ambiente ocupado; como se sente o cidadão em um determinado espaço, seja ele urbano ou não, com relação à percepção da violência e à presença do Estado em sua prevenção/combate. Esta “sensação” é classificada por Cerqueira (2014) como “Presença do Estado”; e inclusive aponta quais seriam os vetores necessários para qualificar tal presença “Segurança Pública = Quantidade de efetivo da Polícia Militar, Polícia Civil e Guarda Municipal/ população do

5 17 “A vitimização e as percepções sobre a sensação de segurança podem ser concebidas como indicadores apropriados e de grande relevância para formulação, gestão e avaliação de políticas públicas, bem como para identificar o grau de confiança das pessoas em relação às instituições de justiça criminal e, de modo mais específico, às instituições policiais (CARDOSO et al, 2013)”.



estado e/ou município (Pesquisa Perfil/MJ + Município/IBGE).

Temos que essa quantificação da “presença do Estado” acima exposta é extremamente simplista, já que não avalia de forma alguma a eficiência dos órgãos de segurança enumerados, inclusive por se tratar de uma análise extremamente complexa e com alto teor de subjetividade; e nem as características socioeconômicas das populações ocupantes da área em análise; destacamos aqui que dois municípios com igual população em duas regiões distintas do país podem apresentar demandas completamente diferentes na área de segurança pública, eis que os próprios índices de desenvolvimento humano implicam nestas abordagens.

Aqui trataremos a nomenclatura sensação de segurança tendo por objeto este valor imaterial e que não pode ser precisamente mensurado, ao contrário do exposto no parágrafo anterior, eis que nosso escopo não é tecnicamente a distribuição do efetivo e investimento estatal e os resultados obtidos, mas sim como, com o efetivo e estrutura de que já atualmente dispomos, pode o órgão utilizar dos meios de comunicação, relações públicas e marketing para o fortalecimento e promoção da imagem institucional da Polícia Judiciária.

Para conceituar o termo sensação de segurança com mais precisão para o fim a que se destina no presente trabalho podemos começar o fazendo a contrário senso. O que seria a “sensação de insegurança”? Podemos utilizar uma definição multidisciplinar que vincula essa sensação ao dito “medo do crime” que, grosso modo, poderia ser definido como a sensação de que se está sujeito a ser vítima de um crime, não necessariamente estando exposto a ele. O indivíduo que se vê em uma permanente sensação de insegurança, principalmente em grandes cidades em que os dados registrados são mais expressivos (ainda que estatisticamente muitas vezes menores quando proporcionalmente aplicados em cidades com menores populações) em razão da dinâmica de violência urbana presente na contemporaneidade. Dantas (2007) explicita o conceito técnico:

“O medo do crime é uma sensação bastante referida nos dias atuais. Ele reflete uma angústia individual, algumas vezes expandida à comunidade como um todo, diante do fenômeno de uma criminalidade rampante, aparentemente fora do controle, e do estado coletivo de insegurança que dele pode passar a decorrer. Tal situação incide sobre o Brasil e outros países, já que, segundo estudo realizado sob os auspícios da Organização das Nações Unidas (ONU, 1999), Não interessa em que parte do mundo, em um período de cinco anos, dois de cada três habitantes das grandes cidades globais serão vítimas de algum crime pelo menos uma vez.”



Embora inúmeros sejam os fatores que servem como ingredientes para a construção desta sensação de medo do crime em um determinada época, em um local por uma determinada população, muitos estudiosos do tema atribuem à gradação deste sentimento essencialmente ao acesso à informação, em especial à forma como ela é tratada pela mídia. Neste sentido o artigo intitulado “Fatores Estimuladores da sensação de Insegurança e a Valorização Midiática” enfoca em pontos interessantes ao tratar o tema com a nomenclatura “medo do crime”:

“Pode-se determinar “medo do crime” como a insegurança que determinados grupos de pessoas sentem de situações criminosas, ocorridas em suas proximidades. Diante das notícias que preenchem os jornais escritos, falados ou televisionados, não haveria de se pensar de outra forma senão no aumento do medo do crime pela sociedade, pois coisas inimagináveis há um curto espaço de tempo passaram a ser comuns e muito próximas do cotidiano de cada cidadão brasileiro. Percebe-se, diante do aumento das notícias envolvendo crimes com requintes de crueldade, que a sociedade passa por um período em que o medo do crime mostra-se cada vez mais presente. Por isso, é natural o desejo de diminuição das estatísticas assustadoras da criminalidade, não se necessitando de muito exercício mental para perceber que as instituições responsáveis pelo combate ao crime estão passando por sérias dificuldades para chegar ao objetivo maior, que é a paz social (FERREIRA, 2011)”.

O citado artigo foca especialmente na espetacularização do crime pela mídia como sendo um dos fatores determinantes na concepção de sensação de insegurança. A imprensa, e atualmente os próprios usuários de mídias sociais, vêm mais interesse em divulgar estatísticas alarmantes ou situações em que o Estado falhou no cumprimento da sua missão de garantidor do que em expor a contínua construção de um sistema de segurança pública eficiente ou resultados positivos quando contrapostos a períodos anteriores de análise.

Importante o registro de que o tema é de alta complexidade. Diversos, senão inúmeros, são os fatores que influenciam na demanda dos órgãos de segurança pública. Temos que o atual estado da economia de um Estado tem influência direta nas questões de segurança (REZENDE, 2020), o próprio acesso da população à informação pode fazer com que índices disparem, conforme analista Toledo (2020), o caso da violência doméstica ou crimes contra a dignidade sexual de populações vulneráveis; além de situações excepcionais, como a recente verificada pandemia de covid-19 que impôs um obrigatório isolamento social e uma inclusão de diversos indivíduos não devidamente preparados no âmbito nas relações negociais digitais – ocasionando uma verdadeira avalanche de registros de crimes de



estelionato (LUDGERO, 2020).

Embora certamente uma das maiores contribuições para a construção desse medo do crime se dê em razão da exposição midiática, não podemos atribuir apenas a ela uma valoração da sensação de insegurança. Se de uma análise quantificada deste valor, que embora imaterial e de difícil mensuração pode ser percebido pela sociedade em um grau de variabilidade, podemos dizer que a sensação de insegurança deriva também da própria relação das pessoas inseridas em uma determinada comunidade, de seu contato direto e exposição à situações de crime e violência, podemos até mencionar a proximidade e integração de núcleos sociais em uma determinada população – a proximidade de pessoas de um determinado local que podem determinar como estes assuntos são tratados; outro fator a ser observado é o grau de escolaridade da população objeto de análise e sua capacidade de compreender o que de fato é estatística criminal relevante e que realmente apresente reflexos em seu cotidiano e, por fim, como já exposta no parágrafo anterior, índices de desenvolvimento econômico e social que apontam a situação de vulnerabilidade e exposição do objeto de estudo que possui certamente relação direta com a ocorrência dos crimes e da sua proximidade.

Determinado o conceito de medo do crime alcançamos o cerne da discussão a que se propõe o presente trabalho: compreender a efetividade dos mecanismos de relações públicas dos órgãos de Polícia Judiciária direcionando-os para o fortalecimento da imagem institucional e não mais como um orientador de gestão em segurança pública.

Em especial quanto ao contraponto apresentado na afirmação acima temos que majoritariamente o marketing institucional de órgãos de Polícia Judiciária tem se destinado em desconstruir a sensação de medo do crime a partir da apresentação de resultados, estatísticas e ações que se entendem como indicativos de eficiência, acreditamos que certamente isto se dá em razão da recorrente exposição do crime e da criminalidade que vem sendo desde sempre utilizada pela mídia, mais ainda na última década com a explosão do acesso às redes sociais e a novíssima possibilidade de contar o leitor/usuário como um veículo imediato de propagação da notícia.

A Polícia Judiciária envida esforços contínuos na divulgação de grandes operações, melhora de índices, grandes prisões e diligências de vulto – vide apreensões drogas, objetos e valores, com a ideia de demonstrar à sociedade que tem contribuído com a construção de um



Estado mais seguro, cumprindo assim o seu mister institucional delineado no artigo 144 da Constituição Federal. Diariamente telejornais, informativos eletrônicos, programas de rádio e até grupos de trocas de mensagens em redes sociais compartilham notícias, informes e destaques relacionados aos fatos e índices expostos acima. Resta a questão, este contínuo esforço de divulgação, de aparecer, demonstrar força, efetividade e presença surte o efeito desejado? A resposta é, em nosso entendimento a partir de uma análise sócio comunicacional, sim e não.

Em uma primeira análise verificamos que expor o crime, narrar o fato, divulgar a brutalidade, a selvageria e a investigação em curso ganha mais tempo de mídia que a solução de um problema estruturado que, via de regra em razão das investigações sigilosas, não fora anteriormente exposto ao grande público. Ora, é muito mais instigante divulgar a misteriosa ocorrência de homicídios não explicados, roubos sucessivos em uma determinada área, ação de grupos armados não identificados em áreas de conflito garimpeiro; do que divulgar a deflagração de uma operação que cumpriu um grande número de mandados investigando o tráfico de drogas em uma determinada região. Os primeiros assuntos expostos, via de regra rendem uma programação mais extensa, horas de exposição, várias edições de aprofundamento, acompanhamento da investigação e deslinde de diligências; enquanto no último caso, deflagrada a operação, via de regra, a mídia perde interesse no seu posterior andamento e conclusão. O próprio público parece não se interessar no posterior decorrer de eventos (salvo em caso de soltura de investigados pelo Judiciário ou em havendo implicações ou relações com outros delitos).

Segurança Pública é uma pauta presente em todos os meios de comunicação e, invariavelmente, dispende de um grande tempo de programação ou espaço de divulgação. Fato é que fomentar a sensação de insegurança na população, que por si só já tem acesso a informação suficiente para alimentar esta impressão, é um excelente chamariz da atenção. O assunto é de uma complexidade social tamanha a ponto de merecer um estudo exclusivo, mas apenas para fins de registro, pesquisas indicam que as ações dos órgãos de segurança são continuamente acompanhados pelo público que invariavelmente realiza análise e juízos de valor da conduta de agentes públicos e dos resultados por eles alcançados (G1, 2020).

Não menos importante frisar que ao mesmo tempo que a mídia se ocupa em divulgar o crime, a corporação, muitas vezes por ações individuais de seus integrantes completamente



desalinhados a estratégias de comunicação, divulga soluções mágicas de obra exclusiva deste ou aquele agente e “respostas à sociedade” travestidas de abordagens superficiais e soluções pontuais que de modo algum podem resolver a questão. Mais grave ainda é a transferência de responsabilidade, mecanismo de defesa utilizado por alguns desses atores que consiste em culpar o ordenamento jurídico ou os outros poderes constituídos como sendo a causa do crime. Sabemos que isto em nada contribui para o debate, tratando-se apenas de meio para confundir a opinião e proteger a imagem caricata desta figura criada pela mídia ou pelas redes sociais – uma defesa rasa e que nivela por baixo a imagem institucional da Polícia Judiciária. Vamos além, a análise das estatísticas criminais demonstra que a sensação de segurança, quando possivelmente avaliada com base nestes índices segue vetores espirais de avaliação. O crime está sempre, para mais ou para menos, aumentando ou reduzindo a sua ocorrência, eventualmente mantendo-se estável por um certo lapso temporal para, na sequência, voltar a seguir a dinâmica padrão. A criminalidade é um fenômeno intrínseco às sociedades humanas organizadas e se verifica até nos países mais desenvolvidos do mundo, razão pela qual atribuir às suas altas e baixas exclusivamente a uma corporação, órgão de segurança, ação pontual, ou ainda à atuação de algum agente, é um recorte tão simplista que está, pelo menos, descolado da realidade.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em uma sociedade eletrônica de protagonismos extremamente polarizada como a contemporânea o outrora público destinatário da informação passa a ser seu agente construtor, daí reside o interesse maior na investigação, no crime inexplicado, na busca da verdade do que em seu resultado consumado ou na resposta estatal. Ainda que os stakeholders demonstrem mais interesse no objeto de trabalho da Polícia Judiciária do que propriamente no produto final do exercício de sua atribuição, a alta gestão segue empregando mais e mais esforços na divulgação de grandes operações, construção de estatísticas e modelos de marketing institucional voltados à divulgação de resultados. Deste comportamento deriva toda a gestão de Segurança Pública direcionada a operações faraônicas, utilização de recursos excessivos em ações muitas vezes inócuas e investimento em setores operacionais em detrimento de atendimento a necessidades funcionais.

É inquestionável que a gestão da comunicação para os fins acima impostos é



extremamente importante até com o fito de atender a transparência e publicidade inerentes à Administração Pública. O contribuinte deve compreender que seus impostos são investidos e ter o direito de acompanhar estatísticas e resultados do bom emprego de recursos públicos. Não se questiona também a necessidade e o impacto implícito de contenção da ação criminosa que deriva de ações policiais incisivas, de aplicação de efetivo policial na demonstração de força e presença (como o diz o jargão policial “mostrar força para não fazer força”. Mas a questão que se levanta é: existem meios tão eficientes quanto, ou até mais que, de utilização da comunicação institucional, ferramentas de marketing integrado e cooperação com a mídia que possibilitem consolidar a imagem da Polícia Judiciária além desta?

Acreditamos que a resposta reside na construção de uma nova visão institucional a respeito de Relações Públicas e a sua função enquanto construtora da Imagem da Polícia Judiciária. A implantação de uma gestão de marketing integrado que se inicie com a observação do atual panorama e quadro comunicacional em que se encontra o órgão objeto da análise, seguido de um estudo de ferramentas adequadas de comunicação que permitam suprir eventuais falhas percebidas, capacitação de público interno para implementação de uma nova política de comunicação e, por fim, a implantação de um plano de relações públicas que envolva toda a instituição.

A abordagem superficial dos temas relacionados à atividade policial e o conhecimento raso das causas dos problemas que se relacionam à segurança pública, aliados a ações de comunicação com alto teor de populismo, acabam por estimular a crença de que existem soluções mágicas e ferramentas a disposição de certos agentes da instituição que assumem o verdadeiro papel de paladinos – o que, antes de tudo, é uma afronta vertical aos princípios da Impessoalidade e Moralidade da Administração Pública, além de uma construção comunicacional há muito ultrapassada e que não deve mais ter espaço no atual estágio do desenvolvimento crítico da sociedade.

Embora reduzido em um simples parágrafo, trata-se de uma missão de reeducação de relação com *stakeholders* que se inicia com a doutrinação do público interno a respeito da Missão do órgão de Polícia Judiciária e de sua própria função enquanto integrante de um serviço público de segurança, resgatando um outrora presente sentimento de especialidade do policial, considerado um agente indispensável ao Estado e com foco na importância e no reflexo do bom desempenho de suas funções.



Estabelecida a política interna de comunicação, a gestão deve ser focada na consolidação da imagem do órgão na seara das Relações Públicas, não apenas divulgar os resultados das operações e estatísticas (números vazios que muitas vezes não fazem sentido algum para o público alvo), mas sim da valoração do órgão para com a sociedade. A importância das funções da Polícia Civil, enquanto órgão do sistema de segurança pública, o benefício direto do exercício de suas atribuições para o bom funcionamento do sistema social no combate ao crime e em defesa de valores como ética, probidade, justiça etc.

A Comunicação Integrada de Marketing deve focar, além de resultados operacionais, nos serviços essenciais que são prestados pela Polícia Judiciária, na possibilidade de resolução de problemas pessoais e sociais com base no exercício de suas atribuições. O estabelecimento de um protocolo de comunicação com o público e com a imprensa que se inicie na alta gestão e seja padronizado até a última escala capilar de atuação visando empregar profissionalismo à atividade e especialmente se consagrar a função investigativa como uma atividade meio e não como um fim.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBOSA, Egydio Zanotta. **Pesquisa de Marketing**. 1. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2018.
- BARRACHO, Carlos. **Lições de Psicologia Económica**. 1. Ed. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.
- CARDOSO, Gabriela R; SEIBEL, Erni J; Monteiro, Felipe M; e Ribeiro, Ednaldo A. **Percepções sobre a sensação de segurança entre os brasileiros: investigação sobre condicionantes individuais** in Revista Brasileira de Segurança Pública. São Paulo v. 7, n. 2, 144-161 Ago/Set 2013. Disponível em: https://nipp.ufsc.br/files/2016/07/Artigo_Revista-do-f%C3%B3rum-brasileiro-de-seguran%C3%A7a-p%C3%BAblica-1.pdf
- CASAS, Alexandre Luzzi Las. **Marketing de serviços**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro. Causas e consequências do crime no Brasil. Tese apresentada no Programa de Pós-Graduação em Economia da PUC. Rio de Janeiro, 2014.
- DANTAS, George. F. de L.; DE PERSIJN, Annik; DA SILVA JÚNIOR, Alvaro P; **O MEDO DO CRIME** in O Alferes. Belo Horizonte: 2007. Vol 22. N 62. Disponível em: <https://revista.policiamilitar.mg.gov.br/index.php/alferes/article/view/41> Acesso em 06 mai 21
- DUFLOTH, Simone. FERREIRA DA SILVA, Armando L. L. de A. Encontro de



Administração Pública e Governança. **Indicadores de Segurança Pública para a Gestão de Políticas Públicas: análise dos atributos de qualidade dos indicadores propostos nas perspectivas de organizações internacionais, do governo federal e de governos estaduais.** Salvador: 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnAPG372.pdf> Acesso em 28/abril/2021.

ENGEL, Cinthia Liara. Diagnóstico dos homicídios no Brasil: subsídios para o Pacto Nacional pela Redução de Homicídios. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2015. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Criminal/Investigacao_Criminal/Investigacao_Criminal_Estatisticas/RELATORIO-HOMICIDIOS_210x297mm-MJ-1.pdf

FERREIRA, Enio. L. T; Damázio, Israel. N; Machado de Aguiar, Jobson. **Fatores estimuladores da sensação de insegurança e a valorização midiática.** Revista da Ordem Pública. Florianópolis: 2011. V. 4. N 1/2 p. 4. Disponível em: <https://rop.emnuvens.com.br/rop/article/view/41> Acesso em 06 mai 21.

GRACIOSO, Francisco. PROPAGANDA INSTITUCIONAL. 2. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2006.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações.** Campinas, SP: Editora Aliena, 2001.

STÁBILE, Leandro Alberto Albuquerque. **Imagem Institucional: Uma discussão Necessária** in Revista jurídica da Associação dos Delegados de Polícia do Estado do Paraná – ADEPOL-PR, volume 01, p. 95-106, Curitiba: Juruá, 2017.

VERGILI, Rafael. **Relações públicas, mercado e redes sociais.** 1. ed. São Paulo: Summus, 2014.