

**CLÁUDIO VILELA RODRIGUES**

**RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS E AÇÃO COMUNICATIVA:  
UMA CONTRIBUIÇÃO PARA O ESTUDO DA INTEGRAÇÃO ENTRE  
AS ORGANIZAÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA EM MINAS GERAIS**

**2004**

**Ficha Catalográfica Preparada pela Divisão de Processos Técnicos da  
Biblioteca Central da UFLA**

Rodrigues, Cláudio Vilela

Relações interorganizacionais e ação comunicativa: uma contribuição para o estudo da integração entre as organizações de segurança pública em Minas Gerais / Cláudio Vilela Rodrigues. -- Lavras : UFLA, 2004.

195 p. : il.

Orientador: Luis Carlos Ferreira de Souza Oliveira.

Dissertação (Mestrado) – UFLA.

Bibliografia.

1. Redes interorganizacionais. 2. Teoria da ação comunicativa. 3. Segurança pública. 4. Polícia. 5. Ministério público. I. Universidade Federal de Lavras. II. Título.

CDD-350.75

-658.913631

**CLÁUDIO VILELA RODRIGUES**

**RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS E AÇÃO COMUNICATIVA:  
UMA CONTRIBUIÇÃO PARA O ESTUDO DA INTEGRAÇÃO ENTRE  
AS ORGANIZAÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA EM MINAS GERAIS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Lavras, área de concentração Organizações, estratégias e gestão, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador

Prof. Dr. Luís Carlos Ferreira de Souza Oliveira

LAVRAS  
MINAS GERAIS – BRASIL  
2004

**CLÁUDIO VILELA RODRIGUES**

**RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS E AÇÃO COMUNICATIVA:  
UMA CONTRIBUIÇÃO PARA O ESTUDO DA INTEGRAÇÃO ENTRE  
AS ORGANIZAÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA EM MINAS GERAIS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Lavras, área de concentração em Organizações, estratégias e gestão, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Administração.

APROVADA em 1º de dezembro de 2004

Prof. Dr . Mozar José de Brito                      UFLA

Prof. Dr. Antônio Pereira Gaio Júnior              Universidade de Coimbra, Portugal

Prof. Dr. Luis Carlos F. de S. Oliveira  
UFLA  
(Orientador)

LAVRAS  
MINAS GERAIS – BRASIL  
2004

## **DEDICATÓRIA**

*Dedico aos meus pais, Neyde Jesuíno da  
Silva Rodrigues e Aveleney Vilela  
Rodrigues, pelo apoio e incentivo em  
todos os momentos de minha vida.*

## **AGRADECIMENTOS**

Ao professor, orientador e amigo Luís Carlos Ferreira de Souza Oliveira, por ter acreditado em mim desde o primeiro momento e, com sua competência humana e intelectual, ter contribuído para a realização deste projeto.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Administração, pela dedicação e profundidade das leituras, debates e reflexões, que permitiram um repensar sobre o mundo.

E a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para tornar este sonho realidade.

## SUMÁRIO

RESUMO .....	i
ABSTRACT .....	ii
1 INTRODUÇÃO .....	01
2 SEGURANÇA PÚBLICA, AMBIENTE INSTITUCIONAL E ORGANIZAÇÕES DE DEFESA SOCIAL .....	06
2.1 Plano Nacional de Segurança Pública .....	06
2.2 Sistema de Defesa Social e o Plano Estadual de Segurança Pública .....	09
2.3 Marco regulatório da segurança pública brasileira e mineira .....	17
2.4 Organizações de defesa social: uma breve descrição .....	20
3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AÇÃO COMUNICATIVA .....	25
3.1 Introdução .....	25
3.2 Administração pública: conceitos e novas formas organizacionais .....	25
3.3 A ação comunicativa: conceitos e pressupostos teóricos .....	37
3.3.1 A racionalidade comunicativa e os pressupostos da teoria .....	37
3.3.2 O “mundo da vida” e o “mundo do sistema” .....	56
3.4 O Processo de Comunicação e Redes de Políticas Públicas .....	73
3.4.1 Síntese .....	81
4 A PERSPECTIVA CRÍTICA NOS ESTUDOS ORGANIZACIONAIS E OS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	83
4.1 Os fundamentos dos estudos críticos em organizações .....	83
4.2 Natureza da pesquisa .....	87
4.3 Procedimentos de coleta de dados .....	88
4.4 Plano de análise .....	90
4.5 Limitações do Estudo .....	91
5 AÇÃO COMUNICATIVA, SEGURANÇA PÚBLICA E RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS .....	92

5.1 A lógica do processo de comunicação formal e as relações interorganizacionais .....	93
5.2 Ação comunicativa, imagens organizacionais e conflitos de interesses na ação estratégica .....	100
5.3 A comunicação distorcida e os obstáculos à construção do diálogo entre organizações de defesa social .....	123
5.4 Síntese analítica: o processo de comunicação na construção de relações interorganizacionais .....	174
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	177
7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	189



## RESUMO

RODRIGUES, Cláudio Vilela. **Relações interorganizacionais e ação comunicativa**: uma contribuição para o estudo da integração entre as organizações de segurança pública em Minas Gerais. 2004. 195p. Dissertação (Mestrado em Administração)-Universidade Federal de Lavras, Lavras.

Trata-se de uma pesquisa descritiva, envolvendo a rede interorganizacional de política de segurança pública em Minas Gerais, cujos principais atores são a Polícia Militar, a Polícia Civil, o Ministério Público, o Judiciário e a Administração Penitenciária do Estado. A pesquisa se concentrou nas polícias e no Ministério Público. Pesquisou-se os obstáculos e facilitadores ao estabelecimento de uma comunicação dialógica entre os três sujeitos. Utilizou-se como perspectiva de análise a Teoria da Ação Comunicativa de Jürgen Habermas. Os resultados mostraram que há uma definição da situação no sentido da ineficiência da atuação do sistema como um todo e que a integração é bem recebida. As divergências começam em torno da estrutura da rede, quando cada um dos atores, em função de seu respectivo mundo da vida pré-interpretado, têm cada um, a sua própria visão da rede ideal. Os principais obstáculos apontados são a não coincidência geográfica e o não compartilhamento de espaços, a cultura organizacional distinta, o desconhecimento do outro, a preservação da identidade organizacional, as desconfianças recíprocas, as vaidades e, principalmente, os conflitos envolvendo a investigação. Em suma: um “mundo da vida” pré -interpretado historicamente construído; e a colonização do “mundo da vida dos atores pelo “mundo do sistema”, mais precisamente pelo subsistema Poder, no que diz respeito aos espaços destinados à investigação e *status*. Por outro lado, são facilitadores a tecnologia, os investimentos, o ambiente político e social, a construção de espaços dialógicos e os estímulos às interações pessoais entre seus respectivos membros.

Palavras-chave: Redes Interorganizacionais, Teoria da Ação Comunicativa, Segurança Pública, Polícia, Ministério Público.

## ABSTRACT

RODRIGUES, Cláudio Vilela. **Interorganizational relations and communicative action:** a contribution to the integration study among public security organizations in Minas Gerais/BRA. 2004. 195p. Dissertation (Master of Science in Administration)–Federal University of Lavras. Lavras.

This research is a descriptive study in the field of public administration, involving a interorganizational policy network of public security in Minas Gerais/BRA State. The main actors are the Military Police, the Civilian Police, the District Attorney, the Judiciary and the Penitentiary Administration. However, this work has focused on both polices and prosecution, because they face criminality more directly and for methodological reasons. The aim was to find out which are the obstacles and the facilitators for settling a more dialogical communication between these three social subjects, using the interorganizational network as a background, and The Theory of Communicative Action, by Jürgen Habermas, as a perspective of analysis. The results showed that there is an agreement about the definition of the situation acknowledging the inefficiency of the security system performance as a whole, so that, the integration is welcomed. But there are disagreements involving the network structure. The main obstacles are the non-geographical coincidence and non-space share, the organizational culture, the lack of knowledge of each other, the organizational identity preservation, the reciprocal distrust, the vanities, and, mainly, the conflicts involving the investigation. Summarizing: a pre-interpreted lifeworld historically built; and the colonization of the lifeworld of the actors by the system world, more precisely, by Power subsystem, concerning the investigation issues and *status*. On the other hand, we find as facilitators the technology, the investments, the political and social environment, and the construction of dialogical spaces, and also the stimulation to personal interactions.

Key-words: Interorganizational networks, The Theory of Communicative Action, Public Security, Police, District Attorney.

## 1 INTRODUÇÃO

O país assistiu, nos últimos anos, ao crescimento da violência, tanto no meio urbano – principalmente dos crimes contra o patrimônio, tais como furto, roubo, latrocínio e estelionato – quanto no campo, fruto dos conflitos agrários e ambientais. A violência, em face das medidas quase ineficazes do poder público, tem resultado na mobilização e despertado o interesse dos mais diversos segmentos da sociedade, desde cidadãos comuns, associações comunitárias, da mídia, organizações não-governamentais (como a ONG Viva Rio), cientistas sociais, até universidades (como os núcleos de estudo da violência da Universidade de São Paulo, da Universidade Federal de Minas Gerais e da Fundação João Pinheiro, também de Minas Gerais), administradores públicos, políticos, etc. Esta violência gera um prejuízo anual, só na cidade de Belo Horizonte, de cerca de R\$ 883 milhões de reais por ano, sejam em custos com as vidas perdidas, com tratamentos de saúde, com segurança pública e privada, com os gastos privados com seguros, com o impacto no valor dos aluguéis, além das perdas diretas (Rondon, 2003). Além disso, está entre as principais *causa mortis*, o que contribui para baixar a expectativa de vida do brasileiro.

Durante o século XX, o Brasil deixou de ser um país agrário/colonial, para, a partir de 1930, iniciar um processo de profundas transformações sociais e econômicas, como a industrialização, a legislação trabalhista, a modernização do serviço público. Estes fatores, principalmente, a industrialização, provocaram uma forte migração do campo para as cidades, que nem sempre tinham a infraestrutura adequada para receber o novo contingente populacional; some-se, ainda, o modelo fortemente concentrador e excludente aplicado pelos governos militares. Nos anos 1980, com o Estado sem dinheiro para investir, o modelo se esgotou e o país viveu a estagflação, um misto de estagnação econômica com inflação, que agravou o desemprego e as desigualdades sociais, coincidindo com

a concentração populacional nas regiões metropolitanas. Não surpreende que, com esse quadro, a violência urbana explodisse, principalmente no que se refere aos crimes contra o patrimônio (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, 2003) e a questão da segurança pública estivesse no topo das prioridades dos principais candidatos a presidência da República, a governadores de estado, ao Congresso Nacional e às assembleias legislativas no ano de 2002. O clamor social pela diminuição da violência levou o Legislativo Federal a destinar uma semana de suas atividades durante o mês de outubro de 2003 exclusivamente ao tema da segurança pública. Durante aquele ano, aprovou-se o estatuto do desarmamento e o país recebeu uma saraivada de críticas das Nações Unidas pela prática de tortura por parte das polícias e pela impunidade do judiciário.

Para enfrentar a questão, o país dispõe de um arcabouço legal (Constituição Federal, Código Penal e de Processo Penal e legislação esparsa), de instituições judicantes (Magistratura Federal e Estadual) e do Ministério Público Federal e Estadual para promover a ação penal. Dispõe também de um aparato policial constituído pela Polícia Federal, que é responsável pela apuração das infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei, como prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho. Incluem-se também nas suas competências as de polícias marítima, aeroportuária e de fronteiras, além de atuar, com exclusividade, como polícia judiciária da União. A Polícia Rodoviária Federal incumbe-se do patrulhamento ostensivo das rodovias federais, enquanto a Polícia Ferroviária Federal cuida das estradas de ferro. As polícias civis estaduais exercem as funções de polícia judiciária (ressalvada a competência da União) e a apuração de infrações penais, exceto as militares. Às polícias

militares estaduais compete o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública; em alguns municípios, há as guardas municipais, para a proteção dos bens, serviços e instalações municipais (Brasil, 1988, Constituição Federal, 1988, art. 144). Do exposto, percebe-se a relevância do papel desempenhado pelo Ministério Público Estadual e pelas polícias civil e militar no dia-a-dia da segurança do cidadão. Observa-se também que cabe à Polícia Civil a apuração das infrações penais comuns – homicídios, lesões corporais, ameaças, seqüestro, furto, roubo, latrocínio, estelionato, etc., ou seja, uma violência que atinge diretamente a maior parte dos cidadãos.

Nesse contexto complexo, tanto no que se refere ao quadro social quanto ao legal do país, e diante da sofisticação e da expansão do crime organizado para além das fronteiras, várias medidas têm sido propostas. O Governo Federal elaborou o seu Plano Nacional de Segurança Pública (Plano Nacional de Segurança Pública-PNSP, 2003), que servirá de base para que cada unidade federativa elabore o seu congênere estadual. Estes documentos apresentam como pilar central a integração entre os diferentes atores que têm responsabilidades no sistema de segurança pública: polícias e Ministério Público, propondo até mesmo a concentração geográfica deles no mesmo local. Essa integração proposta seria tanto em âmbito local quanto regional, estadual e nacional e sugere também a criação de um banco de dados único, que seria compartilhado pelos diversos atores, estabelecendo na verdade uma rede interorganizacional.

O presente trabalho pretende estudar, tendo como pano de fundo a Teoria das Redes e como perspectiva de análise a Teoria da Ação Comunicativa de Jürgen Habermas, quais são os principais obstáculos e facilitadores ao estabelecimento de uma comunicação dialógica entre a Polícia Civil e os seus parceiros mais diretos na política de combate à violência, ou seja, a Polícia Militar e o Ministério Público.

A relevância do trabalho consiste basicamente em dois aspectos. O primeiro é dar uma contribuição a um tema atual e de relevância social – a segurança pública - que preocupa a sociedade e ocupa um largo espaço na mídia, analisando-se a questão da integração, reconhecida hoje como a pedra angular dos sistemas nacional e estadual de segurança pública, sob a ótica de um dos atores centrais no combate à violência: a Polícia Civil de Minas Gerais. É de fundamental importância entender como se dá esta comunicação, como ela permeia as relações entre a Polícia Civil e os outros atores, para que se possa compreender como estes enxergam a organização e vice-versa e, assim, sugerir soluções que ampliem esse fluxo de comunicação e, conseqüentemente, melhorar o combate à violência. O segundo aspecto refere-se à contribuição teórica a dois campos que ainda não dispõem de grande quantidade de material publicado no país, mas que têm a importância cada vez mais reconhecida: o das políticas públicas de segurança e o da comunicação organizacional, notadamente nas organizações públicas de segurança e justiça.

O objetivo geral é identificar os principais obstáculos e facilitadores à comunicação entre a Polícia Civil e os outros dois atores, Polícia Militar e Ministério Público. Os objetivos específicos são estudar como estes órgãos se articulam, em termos de comunicação, quais as estruturas simbólicas presentes nos diversos atores e comparar a linguagem utilizada pela Polícia Civil e seus parceiros.

O capítulo 2 traz uma contextualização, em que, além de identificar os principais pontos dos planos nacional e estadual de segurança pública, expõe-se resumidamente o papel das polícias civil, militar e do Ministério Público de Minas Gerais. O capítulo 3 contempla a compatibilização entre a administração pública e a ação comunicativa, abordando as redes interorganizacionais, principalmente, a de políticas públicas e, com maior profundidade, a Teoria da Ação Comunicativa. No capítulo 4, são tratados os aspectos metodológicos da

pesquisa e da perspectiva utilizada. A descrição e a análise dos resultados são debatidas no capítulo 5 e, finalmente, as conclusões e sugestões estão presentes no capítulo 6.

## 2 SEGURANÇA PÚBLICA, AMBIENTE INSTITUCIONAL E ORGANIZAÇÕES DE DEFESA SOCIAL

### 2.1 Plano Nacional de Segurança Pública

A Segurança Pública é uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei (PNSP, 2003).

Segundo o plano, “A premissa maior da atividade de segurança pública é a sua perspectiva sistêmica, expressa na **interação permanente dos diversos órgãos públicos interessados** e entre eles e a sociedade civil organizada” (PNSP, 2003). O documento propõe um novo modelo de gestão nas três esferas – federal, estadual e municipal – com a instauração de um novo ângulo de abordagem da segurança pública, a formação de um novo sujeito institucional para a gestão da política de segurança e a negociação de uma nova aliança. Também propugna pela participação ativa do Ministério Público no estabelecimento das diretrizes gerais e específicas para a condução dos trabalhos investigativos da polícia e também a perfeita sintonia entre os responsáveis pelas áreas integradas de segurança, a soma de esforços na fiscalização permanente da atividade policial e, finalmente, que o conhecimento tácito e acumulado pelos policiais mais experientes esteja disponível sempre que necessário.

O plano aponta que a Polícia Civil, na maioria dos estados brasileiros, se encontra com suas unidades operacionais atomizadas, com suas agências administrativas e núcleos responsáveis por funções complementares segmentadas e apresenta uma burocracia “labiríntica”. Os objetivos são reformular as delegacias, tornando-as ambientes informatizados, desburocratizados e sem carceragem, cujo princípio é o da responsividade,



substituir os livros e papel por uma rede virtual interligando todas as delegacias, além da uniformização das categorias criminais e do padrão de coleta de informações e, finalmente, a investigação cientificamente orientada como princípio. A rede virtual é a condição para o estabelecimento de comunicação permanente entre as unidades policiais e os bancos de dados das instituições pertinentes ao campo da segurança pública, o que permitirá aos gestores da segurança pública, da ponta operacional ao centro supervisor, saber exatamente quais crimes foram cometidos, onde, quando e como, em todo o estado. Propõe-se a descaracterização de suas viaturas, pois a caracterização é apropriada à polícia ostensivo-preventiva. Propõe, ainda, medidas legais visando à renovação de suas chefias, que atualmente só podem ser exercidas por Delegados de Polícia da classe final, os quais, embora experientes, não têm o mesmo vigor para enfrentar os problemas policiais de hoje e, ainda, teriam um passado de convívio transigente com desvios de conduta, perpetuando assim pessoas, costumes e problemas dentro das polícias civis. Prevê ainda a integração do geoprocessamento da Polícia Militar com as novas delegacias e com a Polícia Técnica e Científica, num banco de dados compartilhado.

Preconiza também a autonomia dos órgãos periciais – institutos de criminalística e os institutos médico-legais – com a organização em carreira própria diversa das policiais, a fim de neutralizar qualquer tipo de ingerência nos laudos periciais, e sua maior aproximação com as universidades, centros de pesquisas e com o Poder Judiciário. O princípio estruturante dos órgãos periciais é a descentralização com integração sistêmica.

No que concerne às polícias, a essência do plano é o Sistema Único de Segurança, em que as polícias estaduais, tanto a civil quanto a militar, integrariam as estruturas, rotinas e procedimentos, e estabeleceriam uma interface com a Polícia Federal e a guarda municipal. Este sistema único tem como principais elementos: a criação de um conselho consultivo da segurança

pública, com a participação da sociedade civil; a unificação das academias; a integração territorial, com a coincidência das unidades e criação nos estados das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs); a criação de órgão integrado de informação e inteligência policial; corregedoria única, dotada de autonomia e independência; ouvidorias autônomas e independentes, dentre outros. Visa-se, assim, a uma integração progressiva e gradual para “de uma forma paulatina e em médio prazo, criar-se **uma ou mais instituições de ciclo completo**” (PNSP, 2003), ou seja, que uma ou mais polícias, na conjuntura atual, as polícias civil e militar poderiam, num próximo passo, ser unificadas ou continuar coexistindo e realizar tanto o policiamento ostensivo-preventivo quanto a investigação criminal, ou ciclo completo.

Segundo diagnóstico contido no plano, a investigação é comprometida porque o Ministério Público não recebe as informações, contendo os elementos necessários ao ajuizamento da ação penal e ao exercício do controle externo da atividade policial, além de tecer uma crítica ao fato de os indiciamentos serem submetidos ao Poder Judiciário e não ao Ministério Público. O texto salienta que a investigação não pode ser tratada como um fim em si mesmo. Citando legislações mais modernas em que os policiais da investigação estão mais próximos ou vinculados ao Ministério Público, o plano defende a “*maior aproximação entre a polícia e o Ministério Público*”, ou seja, ao destinatário da investigação e proponente da ação penal, objetivando a eficaz persecução criminal. Defende, ainda, a comunicação imediata da ocorrência de delitos mais graves ao Ministério Público para o controle social da atividade policial, o respeito aos direitos humanos e acompanhamento das investigações. Por fim, a substituição do inquérito policial pela apuração sumária, muito mais simplificada e ágil.

## **2.2 Sistema de Defesa Social e o Plano Estadual de Segurança Pública**

Coerente com o Plano Nacional, o estado de Minas Gerais está implementando o seu sistema de defesa social, que abrange as polícias civil e militar, o corpo de bombeiros, a defesa civil e a administração penitenciária, estes agrupados numa mesma secretaria, a Secretaria de Defesa Social (SEDS), e também no que for do âmbito de suas respectivas competências, o Ministério Público e o Tribunal de Justiça, ambos estaduais e, ainda, de outras instituições, como Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Ministério Público Federal e Justiça Federal, etc., e organizações, tais como CEMIG, PRODEMGE e outras:

*O crescimento dos níveis de criminalidade na sociedade brasileira tem colocado como imperativa a integração entre as Polícias Civil e Militar, o Ministério Público, o Judiciário e o sistema prisional. Os conflitos e disputas institucionais entre as diversas organizações do sistema não podem mais “obstacularizar” o anseio popular por uma segurança pública de qualidade. Cada uma destas organizações tem sua cota de responsabilidade para a consecução deste objetivo. Em suma, a busca da integração torna-se condição premente para a execução de qualquer política de combate à criminalidade (Plano Emergencial de Segurança Pública-PESP, 2003, p. 12).*

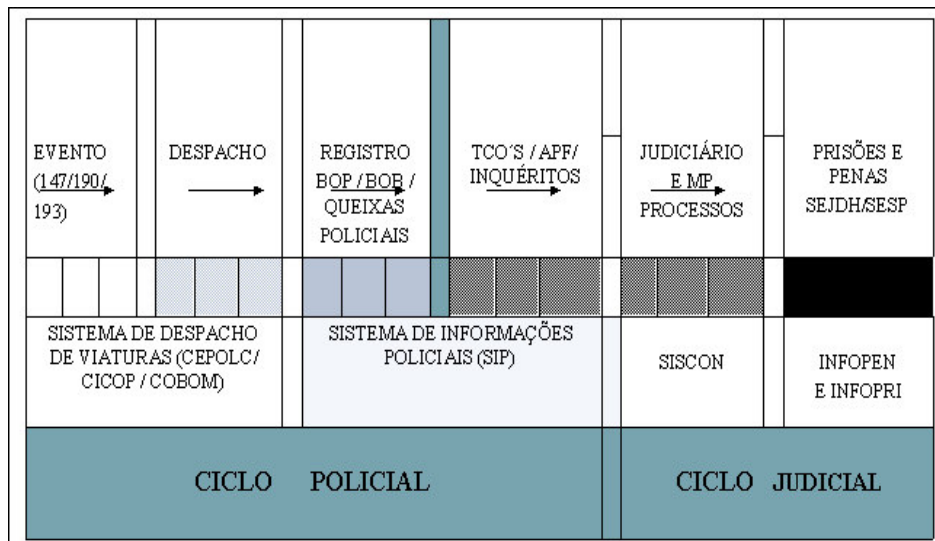
O próprio Estado reconhece a desarticulação entre órgãos mineiros que atuam na segurança pública, principalmente entre as polícias, que aponta para uma “disfuncionalidade”:

*Merece maior atenção no âmbito da baixa efetividade do aparato estatal o controle da criminalidade a desarticulação do sistema policial. Está-se referindo aqui à notória disjunção entre o trabalho da polícia ostensiva, realizado pela Polícia Militar, e o trabalho da polícia investigativa, realizado pela Polícia Civil. Esta disfuncionalidade do sistema policial é de âmbito nacional mas apresenta claras conotações regionais. Esta singularidade do sistema policial brasileiro tem provocado a emergência de inúmeros focos de disjunção no trabalho policial. O desenho institucional da segurança pública no Brasil, em suma, provocou a emergência e consolidação de organizações policiais*

*que, a despeito do caráter complementar de suas atividades, são dotadas de culturas distintas, com definições muito particulares do interesse coletivo e, além disso, têm suas inter-relações pautadas pelo conflito e pela competição intermitentes* (PESP, 2003, p. 10).

Neste aspecto, contrapõe-se o sistema vigente no país àquele presente nas democracias mais desenvolvidas, em que há o ciclo completo da atividade policial. O ciclo completo da atividade policial nas diversas democracias contemporâneas é realizado por uma única organização, independente do fato de existirem dezenas ou mesmo milhares delas na mesma sociedade. São inúmeras polícias que fazem, cada uma delas, tanto o policiamento ostensivo das vias públicas quanto a investigação dos fatos criminosos quando reportados às instâncias formais (PESP, 2003, p. 10).

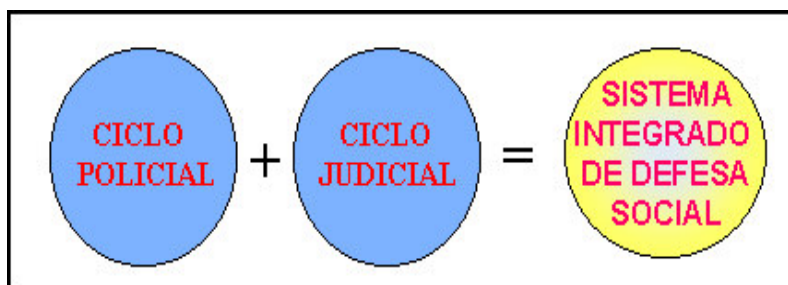
Atualmente, o cenário de Minas Gerais é mostrado como na Figura 1, na qual se percebe que se trabalha de forma bem separada e estanque, principalmente as polícias, haja vista que *“O arranjo institucional do trabalho policial em Minas Gerais sempre se caracterizou pela lógica da separação total das organizações o que, de certa forma, contribui para os níveis de ineficiência no trabalho de prevenção e repressão à criminalidade”* (PESP, 2003, p. 13). A comunicação existe apenas por meio dos documentos legais que cada órgão produz e apresenta como *“conseqüência o aproveitamento restrito das informações, a duplicidade de trabalho e aumento dos custos, a dificuldade de coordenação e controle, estatística criminal divergente, geração de conflitos e ausência de integração e insatisfação e críticas da sociedade”* (Lemgruber, et al., 2004).



**FIGURA 1** Cenário anterior à integração

Fonte: SEDS – Superintendência de Integração. (Lemgruber, et al., 2004).

O Plano Estadual de Segurança Pública introduz um novo conceito na gestão da segurança pública, que permite a integração e o compartilhamento de informações por parte dos órgãos responsáveis pela Segurança Pública, conforme mostra a ilustração na Figura 2.



**FIGURA 2** Novo conceito de integração

Fonte: SEDS – Superintendência de Integração. (Lemgruber, et al., 2004).

O plano ora em implementação, que se apóia muito na tecnologia da informação, trabalha com o Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS), o Centro Integrado de Atendimento e Despacho (CIAD), o Centro Integrado de Informações de Defesa Social (CINDS), o Registro de Eventos de Defesa Social (REDS), o Gabinete de Gestão Integrada de Segurança Pública no Combate à Criminalidade (GISP), além de um colegiado de corregedorias. No sistema prisional, por meio de vários programas, busca-se reduzir o déficit de vagas no estado.

A estratégia de integração trabalha com três premissas: primeiro, a entrada única de dados oriundos das polícias, trânsito, meio-ambiente, bombeiros, representações e queixas e encaminhamentos da Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal; segundo, a integração de normas de conduta operacional, do treinamento, da tecnologia, das áreas geográficas, da base de dados e do ambiente de trabalho de coordenação e, por fim, a padronização da codificação das ocorrências e estatísticas operacionais (Lemgruber, et al., 2004).

O Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS) é composto pela Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiro Militar e Subsecretaria de Administração Penitenciária. O Tribunal de Justiça e o Ministério Público também indicam representantes para integrarem o SIDS, que é um sistema modular integrado que permite a gestão das informações da defesa social relacionadas às ocorrências policiais e de bombeiros, à investigação policial, ao processo judicial e à execução de penas, respeitadas as atribuições legais dos órgãos que a compõem. É estruturado operacionalmente pelo CIAD e pelo CINDS. O CIAD agregou, em um mesmo espaço físico e organizacional, o Centro Integrado de Comunicações Operacionais, o CICOp da PMMG, a Divisão de Operações e Telecomunicações, a CEPOLC da Polícia Civil e do

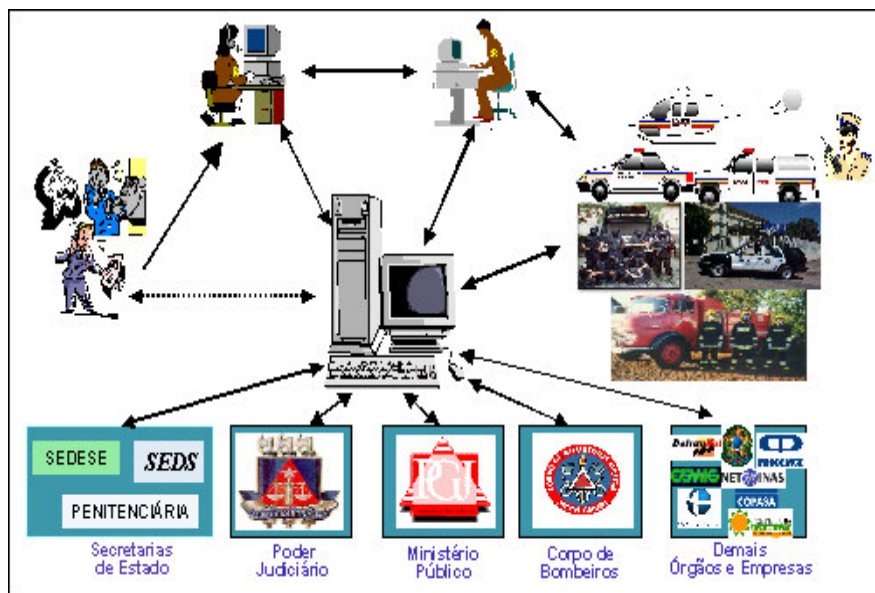
Centro de Operações de Bombeiros Militar, o COBOM, do Corpo Bombeiros Militar; enquanto o CINDS é responsável pela análise criminal e de sinistro de todo o ciclo de informações, desde o registro do fato até a execução da pena e ou solução do sinistro.

O SIDS tem como fundamento a gestão integrada de informações produzidas pelas polícias civil e militar, Corpo de Bombeiros Militar, Sistema Penitenciário, Ministério Público, Tribunal de Justiça e outros órgãos e entidades, cuja coordenação compete à Secretaria de Estado de Defesa Social. Os principais objetivos são harmonizar e a integrar as ações das instituições que compõem o sistema, racionalizar os procedimentos, possibilitar o acompanhamento dos procedimentos policiais desde o registro do fato policial até a execução penal, estabelecer metas conjuntas para a redução dos índices de criminalidade, e integrar e unificar a base de dados das organizações participantes. Pressupõe a compatibilização de áreas geográficas de atuação das polícias civil e militar e a padronização dos formulários de Registro de Eventos da Defesa Social e tabelas de codificação (Minas Gerais, 2004b) (Decreto Estadual n. 43.778/04).

O lançamento dos registros será feito no módulo de Registro de Eventos de Defesa Social (REDS), no qual todos os boletins de ocorrências serão registrados eletronicamente por todas as corporações. A partir da implantação do REDS, a estatística criminal do estado será unificada, pois a Polícia Militar e a Polícia Civil utilizarão a mesma fonte de dados para a realização de suas estatísticas, possibilitando o controle informatizado de todas as pessoas e materiais apreendidos, inclusive armas, o acompanhamento dos procedimentos subsequentes ao atendimento realizado pela Polícia Militar, Polícia Civil ou Corpo de Bombeiro Militar; e a integração dos Sistemas de Informações Policiais (SIP) (Lemgruber, et al., 2004).

Em suma, o objetivo é permitir o atendimento e o despacho integrado e o acompanhamento dos procedimentos policiais e criminais, desde o evento policial, queixa crime, requisição ou representação, até a condenação e execução penal.

Assim, desde o acionamento do sistema, seja da Polícia Civil ou Militar, aquele histórico estará disponível num banco de dados compartilhado também por, além das polícias, outros atores, principalmente o Ministério Público, o Poder Judiciário e a Subsecretaria de Administração Penitenciária, sendo possível acompanhar o caso até o seu final, conforme mostra a ilustração da Figura 3:

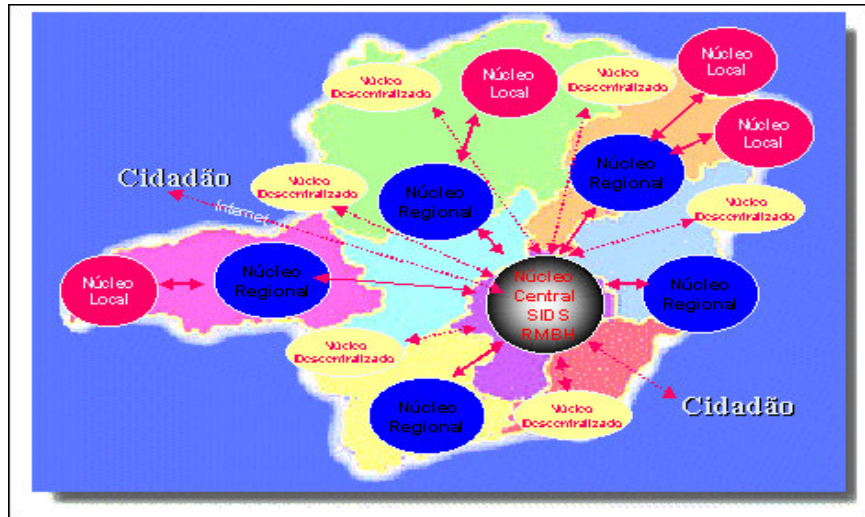


**FIGURA 3** Sistema integrado de defesa social

Fonte: SEDS – Superintendência de Integração. (Lemgruber, et al., 2004).



O sistema abrangerá todo o Estado, como mostra a ilustração da Figura 4.



**FIGURA 4** Abrangência do sistema integrado de defesa social

Fonte: SEDS – Superintendência de Integração. (Lemgruber, et al., 2004).

Pretende-se criar áreas de coincidência geográfica em todo o Estado de Minas Gerais. O processo já começou na capital e a Resolução nº 013 de 16 de setembro de 2003 dividiu o município em seis Áreas de Coordenação Integrada de Segurança Pública (ACISP), no âmbito do Batalhão de Polícia Militar (BPM) e Delegacia Seccional de Polícia Metropolitana (DSPM) e 24 Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP), no âmbito de companhias PM (Cia. PM) e delegacias distritais (DD). Neste aspecto, ao mesmo tempo, estão sendo realizados cursos de Treinamento Policial Integrado (TPI), com duração de uma semana, em que todos os policiais da mesma Área Integrada de Segurança Pública freqüentam aulas juntos em ambas as academias de polícia.

Criou-se também, no âmbito da Secretaria de Defesa Social, o “Gabinete de Gestão Integrada de Segurança Pública no Combate à Criminalidade” (GISP),

o qual tem por finalidade promover ações que visem a integrar a avaliação, o planejamento, a organização, a elaboração e a execução de operações de prevenção, repressão e investigação de infrações penais que especificar, respeitadas as atribuições constitucionais de cada instituição policial. É composto por um representante da SEDS, um da Polícia Civil, um da PMMG, um da Polícia Rodoviária Federal, um da Polícia Federal, um do Tribunal de Justiça Estadual, um do Ministério Público Estadual, um do Conselho de Defesa Social e um da Assembléia Legislativa de Minas Gerais e, eventualmente, poderá participar também representante do Corpo de Bombeiros, da Justiça Federal, do Ministério Público Federal, da Receita Federal e do Instituto Nacional de Seguridade Social (Minas Gerais, 2003<sup>a</sup>) (Decreto Estadual n. 43.644/03).

Há um colegiado de corregedorias, composto pelo Secretário-Adjunto de Estado de Defesa Social, que é seu presidente, e pelos respectivos corregedores da Polícia Civil, Militar, Bombeiro Militar, o diretor de correições da Subsecretaria de Administração Penitenciária, o ouvidor de polícia e, ainda, como membros designados um representante do Ministério Público Estadual, um da Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa e um da Ordem dos Advogados do Brasil (Minas Gerais, 2003b) (Decreto n. 43.695 de 11 de dezembro de 2003).

Como se vê, o que se pretende é integrar o sistema de forma que as diferentes instituições trabalhem em conjunto e de forma coordenada, compartilhem as informações e se articulem dentro do Sistema de Defesa Social, constituindo-se numa verdadeira rede interorganizacional. Para fins deste trabalho, serão focados os órgãos responsáveis diretamente pelo combate à criminalidade, ou seja, as polícias e, ainda, as promotorias criminais. É com base no contexto político, econômico e social e na estrutura mostrada acima é que se pretende pesquisar quais são os principais obstáculos e facilitadores à

comunicação entre a Polícia Civil e os outros dois atores, objeto do estudo, haja vista que ‘há uma correlação positiva entre inserção e estrutura da rede’ (Lopes, 2001), ou seja, a qualidade das interações pessoais depende da frequência dos relacionamentos e da estrutura da rede, tornando-se esta uma importante categoria de análise.

### **2.3 Marco regulatório da segurança pública brasileira e mineira**

O itinerário seguido pelo boletim de ocorrência elaborado, o inquérito policial e o termo circunstanciado de ocorrência (TCO) (Lei 9.099/95) (Brasil, 1995), quando remetidos ao Poder Judiciário, seus trâmites, sua transformação em processo criminal e o seu andamento na Justiça Criminal, sua análise pelos graus de Jurisdição de primeiro e segundo grau, podem ser resumidos como a seguir.

Após a conclusão dos trabalhos por parte da PMMG, esta, de posse do boletim de ocorrência, o remete para a o Delegado de Polícia, que, como visto, investiga, ouve testemunhas, vítimas e acusados, requisita exames periciais e termina seu trabalho com um relatório dos fatos, remetendo-o ao Poder Judiciário.

O Juiz, ao receber o inquérito Policial, ou TCO, abre, imediatamente, “vista” do mesmo, ao representante do Ministério Público para que este verifique a existência ou não de elementos necessários à propositura da Ação Penal, ou, se for o caso, proponha a suspensão condicional do processo nos termos da Lei 9.099/95, com a aplicação de penas alternativas, como doação de cestas básicas, pena de multa, pena pecuniária, etc.

Em se tratando de crime de pequeno potencial, marca-se uma audiência de tentativa de conciliação entre os envolvidos, quando então, se for aceita pelo autor do fato a proposta do Ministério Público, há a lavratura do termo de acordo que, após cumprimento pelo envolvido, será arquivado juntamente com o TCO.

De modo inverso, se o ato delituoso cometido não for daqueles previsto na Lei 9099/95, havendo os elementos para a propositura da ação penal, o Promotor de Justiça oferecerá a chamada denúncia contra o autor do fato, que será encaminhada ao Juiz.

Existem situações em que o Promotor de Justiça pede o arquivamento do inquérito policial. Considerando para análise somente os casos em que o crime realmente ocorreu e que o Promotor de Justiça está convencido dessa prática delituosa, a denúncia é por ele oferecida e recebida pelo Juiz, que marca o dia do interrogatório do réu. Este é ouvido e faz sua autodefesa, ou seja, dá depoimento ao Juiz, dando sua versão dos fatos. Após esta audiência, o Juiz dá o prazo de três dias para que o advogado do réu apresente a defesa prévia. Note-se que nenhum réu pode ficar sem a assistência de um advogado. Na maioria dos casos, salvo raras exceções, após a defesa prévia, o Juiz marca a audiência de instrução e julgamento, na qual serão ouvidas as testemunhas de acusação e defesa, obedecendo-se, sob pena de nulidade, esta ordem estrita. Ocorrida a oitiva, o juiz abre prazo para as alegações finais, oportunidade em que as partes, acusação e defesa, farão um trabalho de convencimento do Juiz de culpa ou inocência do acusado (réu). Assim, o Promotor de Justiça traz todas as provas que colheu durante a instrução criminal, em forma de alegações finais da acusação. O advogado de defesa, por sua vez, tenta elaborar sua peça de defesa de que seu cliente é inocente, com todos os elementos que retirou das provas colhidas durante o processo ou, então, que ele não praticou aquele crime específico narrado na denúncia do MP e sim um delito menos grave.

Feitos estes trâmites, que muitas vezes são interceptados por recursos, “*habeas corpus*”, agravos, cartas precatórias e outras várias formas de impugnações existentes em nossa legislação processual, é chegada a hora da decisão final do juiz. É a chamada sentença. Esta pode ser absolutória ou condenatória. O juiz, vinculado às provas dos autos, irá decidir a questão de

acordo com as normas processuais vigentes. Poderá o Magistrado absolver ou condenar o réu, tudo de acordo com o chamado livre convencimento motivado. Advinda a decisão, sendo esta em quaisquer de suas modalidades, condenatória ou absolutória, caberá um recurso chamado apelação criminal. Nesta, poderá a parte que se julgar prejudicada recorrer ao Tribunal de segunda instância (em Minas, Tribunal de Justiça), para ver modificada aquela decisão do Juiz de primeiro grau. Logo, tanto a acusação quanto a defesa, dependendo da decisão, poderão interpor recurso de apelação. Em havendo o recurso de apelação, os “autos” do processo, como é chamado o conjunto dos documentos que compõem o processo, são remetidos para um de nossos dois tribunais de segundo grau, dependendo da competência de cada um (definida pela Constituição do Estado) e do tipo de delito praticado.

Assim, a decisão do processo volta-se toda para nova decisão por parte da turma julgadora, como é chamado o grupo de três juízes ou desembargadores que julgam novamente o processo nos tribunais. Após o julgamento, não havendo mais nenhum recurso por parte da acusação e da defesa, ocorre o chamado trânsito em julgado da decisão, ou seja, uma data após a qual não cabe mais qualquer recurso.

Aí, inicia-se uma nova etapa: a denominada execução da sentença condenatória criminal. Nesta fase, o juiz da execução penal, como é chamado o juiz que gerencia o cumprimento da pena do sentenciado, é quem vai entrar em ação, tomando providências, tais como início do cumprimento da reprimenda, remoção do preso para a penitenciária, decidir sobre progressões e regressões de regime de cumprimento de pena, pedidos de saídas temporárias, livramento condicional, etc. Nesta fase processual é que entra o chamado conselho penitenciário, órgão estatal encarregado de analisar os pedidos de livramento condicional, indulto e outros recursos do réu-condenado. Existem também os

outros órgãos de administração penitenciária do estado, conselhos de comunidade, dentre outros.

#### **2.4 Organizações de defesa social: uma breve descrição**

A Polícia Civil foi fundada no Brasil em 10 de maio de 1808, ainda quando da presença da família Real Portuguesa no país. A Polícia Civil de Minas Gerais passou por várias transformações ao longo de sua história e tem como objetivo “*a proteção da vida e dos bens públicos e privados, a preservação da ordem pública e a defesa das instituições*”. Adquiriu sua configuração atual após a Lei Orgânica de 1969, ainda em vigor. É um órgão superior do Poder Executivo Estadual, dirigido por um chefe de polícia e subordinado diretamente ao governador do estado. Além das atribuições constitucionais, lhe são privativas as atividades pertinentes: a polícia técnico-científica; o processamento e o arquivo de identificação civil e criminal; o registro e o licenciamento de veículo automotor e habilitação de condutor (Constituição Estadual de 1989) (Minas Gerais, 1989). Portanto, é responsável pela elaboração dos inquéritos policiais, termos circunstanciados de ocorrência e realização de perícias criminais.

A instituição é estruturada em carreiras de nível superior de escolaridade (delegado de polícia, médico legista e perito criminal), nível médio (escrivão de polícia, detetive, identificador e vistoriador de veículos) e nível fundamental (auxiliar de necropsia). O ingresso na instituição ocorre mediante aprovação em concurso público e, após conclusão do curso de formação policial da Academia de Polícia Civil de Minas Gerais, o servidor é nomeado para a classe inicial da respectiva carreira. A Academia ministra ainda cursos de aperfeiçoamento policial, de preparação para chefia policial e de especialização, atualização, reciclagem e treinamentos.

O acionamento da Polícia Civil é realizado por meio de uma prisão em flagrante, pelo boletim de ocorrência da Polícia Militar, pelo boletim próprio da Polícia Civil, por requisição do Poder Judiciário, por requisição do Ministério Público, pelo disque-denúncia e por investigação própria. Cada caso terá uma solução apropriada. Quando não há crime, pede-se o arquivamento. Quando o crime se enquadra na Lei 9099/95 (Lei dos juizados especiais cíveis e criminais), elabora-se um Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO); se não for o caso, instaura-se um inquérito policial. Resumindo, há, após as providências de acordo com o caso em particular, o encaminhamento ao Judiciário que, então, apreciará o fato.

Na capital do estado, a coordenação das atividades está a cargo da Superintendência de Polícia Metropolitana, enquanto que nas cidades do interior ela fica a cargo da Superintendência Regional, constituída por 52 Delegacias Regionais de Polícia Civil, às quais se subordinam delegacias seccionais, delegacias das comarcas e delegacias municipais. São, aproximadamente, 10.198 servidores e foi recentemente reestruturada pelo Decreto Estadual 43.852/2004.

O Ministério Público tem origem na separação entre os poderes do Estado moderno, no ordenamento legal francês - o *Parquet* - como resultado da fusão de funções estatais de natureza fiscal e criminal (Estanislau, 2003). No Brasil colonial e imperial, tem suas raízes no Direito Lusitano, nas ordenações Manuelinas, posteriormente, ordenações Filipinas e Constituição de 1824 (os Procuradores da Coroa, Soberania e Fazenda Nacional). Com a Proclamação da República, Manuel Ferraz de Campos Sales, Ministro da Justiça no governo do Marechal Deodoro da Fonseca (1889-1902), foi autor do Decreto Federal nº 1030/1890, primeiro diploma legal que assegurou existência institucional ao *Parquet*” (Estanislau, 2003). Mas, durante a era republicana, ganhou força nas constituições de 1946 e, principalmente, na de 1988. Atua em várias áreas, além

da criminal, tais como civil, eleitoral, meio-ambiente, proteção dos direitos difusos e coletivos, etc.

O Ministério Público foi fortalecido com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que lhe ampliou as atribuições e garantias e prerrogativas constitucionais para exercê-las, tais como vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de salários. É um órgão independente, dotado de autonomia funcional e administrativa (Constituição Federal, Art. 127, Parágrafo 2º), cujos princípios institucionais são: a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. Os membros da instituição, bacharéis em Direito que ingressam na carreira após aprovação em concurso público, são considerados agentes políticos e não integram a categoria de servidores públicos. Cabe ao Ministério Público, dentre outras atribuições institucionais, privativamente a propositura da ação penal pública (Art. 129, I, da Constituição Federal, 1988), o controle externo da atividade policial (Art. 129, VII da Constituição Federal, 1988) e requisitar diligências investigatórias e instauração de inquérito policial (Art. 129, VIII, Constituição Federal de 1988).

Já no plano puramente funcional, a função do Ministério Público é pedir o cumprimento da lei ou fiscalizá-la. A Constituição Federal e sua Lei Orgânica (Brasil, 1993), Art. 1º da Lei 8.625 de 12/02/1993 - Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, o definem como sendo detentor de “função essencial à Justiça, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Em Minas Gerais, o Ministério Público tem a seguinte organização: a Administração Superior é formada pela Procuradoria-Geral de Justiça, pelo Colégio de Procuradores de Justiça, pelo Conselho Superior do Ministério Público e pela Corregedoria-Geral do Ministério Público, A administração é composta pelas Procuradorias de Justiça e pelas Promotorias de Justiça. Os órgãos de execução são: a Procuradoria Geral de Justiça, o Conselho Superior do Ministério Público, os Procuradores de Justiça e os Promotores de



Justiça. Os órgãos auxiliares são os Centros de Apoio Operacional, a Comissão de Concurso, o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional e os órgãos de apoio administrativo e de assessoramento e estagiários (Lei Complementar n. 61/2001), (Minas Gerais, 2001b),

A Polícia Militar de Minas Gerais tem suas origens no ciclo do ouro, quando foi necessária a criação de uma força pública, com princípios rígidos de disciplina e hierarquia, para impedir a sonegação de impostos à coroa portuguesa e a manutenção da ordem pública. O Regimento Regular de Cavalaria de Minas foi criado em 09 de junho de 1775. Com a República, aprofundou-se a sua militarização. Teve outros nomes até adquirir o atual em 1946. Já esteve aquartelada, o que possibilitou o surgimento das guardas civis, que, após o golpe militar de 1964, tornou-se responsável pela manutenção da ordem pública, extinguindo-se outras corporações, “dando-lhes exclusividade do planejamento e execução do policiamento ostensivo, **com substancial reformulação do conceito de ‘autoridade policial’**” (Minas Gerais, 2003c), (<http://www.pmmg.mg.gov.br/>), o que, de certa forma, exceto com a possibilidade de criação das guardas municipais, foi mantido pela Constituição atual. É um órgão superior do poder executivo estadual, chefiado por um Comandante Geral, subordinado diretamente ao governador do estado. Possui um comando na capital, comandos regionais de policiamento (CRPs) no interior, os quais coordenam os batalhões, companhias independentes, companhias especiais, companhias e destacamentos.

A Polícia Militar é acionada pelo telefone 190 ou por qualquer outra forma, ou age por iniciativa própria, se a situação o exigir. Ao prestar qualquer atendimento, elabora um boletim de ocorrência, que é encaminhado à Delegacia de Polícia ou ao Ministério Público, conforme o caso. Ela é estruturada segundo uma hierarquia militar que vai de soldado a coronel. O nível mínimo de escolaridade exigido, tanto para praças quanto oficiais é o ensino médio. Após a

aprovação em concurso público, frequentam o Curso Técnico de Segurança Pública e o Curso Superior de Segurança Pública, respectivamente, além de vários outros cursos ao longo da carreira. Seu efetivo é de 41.609 policiais militares (Fonseca, 2002, p.51).

## **3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AÇÃO COMUNICATIVA**

### **3.1 Introdução**

Do exposto anteriormente, vê-se que a proposta, tanto do Plano Nacional quanto Estadual de Segurança Pública, é o estabelecimento de uma rede interorganizacional entre os principais sujeitos no combate à criminalidade. Pois, além de promover a aproximação e integração entre eles, deseja-se o compartilhamento, inclusive em âmbito nacional, dos bancos de dados e a aproximação e coincidência das áreas de atuação geográficas, a fim de que esses atores se ajudem mutuamente, interajam, cooperem e trabalhem em conjunto para enfrentar a violência que, em maior ou menor grau, afeta todas as regiões do país. Interação, relacionamento, ajuda mútua, compartilhamento, integração e complementaridade são os princípios fundamentais da aplicação do conceito de redes (Cândido & Abreu, 2000). É uma mudança radical nas concepções até aqui existentes, em que, segundo diagnóstico do PNSP (2003), cada órgão trabalhava de forma estanque, com pouca comunicação entre eles. Ou seja, o sistema era - e ainda infelizmente é - extremamente fragmentado e desarticulado. A maior parte das sugestões se restringia à unificação das Polícias Civil e Militar. Agora, o que se pretende é a integração e o compartilhamento de informações, desde o registro do boletim de ocorrência até a saída do sistema penitenciário, além da integração em âmbito nacional. A implementação desta rede requer a construção de espaços para participação, pois uma rede de política pública envolve complexos processos de negociação. A Teoria da Ação Comunicativa oferece uma perspectiva de análise da comunicação entre estes sujeitos nestes espaços de conflitos e busca do consenso.

### **3.2 Administração pública: conceitos e novas formas organizacionais**

A administração pública, de maneira geral, é a responsável pela aplicação das decisões de governo. A administração pública, como campo de

estudo, está intimamente ligada à administração de empresas, ao direito e às ciências políticas e também recebe conceitos da sociologia, antropologia, economia, dentre outras (Pacheco, 2003). Mas o seu conceito clássico é o de Hely Lopes Meirelles, que ensina:

*Administração Pública, em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica atos de governo; pratica, tão-somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. São os chamados atos administrativos (Meirelles, 2002, p. 63-64).*

Outra distinção importante é aquela existente entre governo e administração pública. Segundo Pacheco (2003), “*Governar é bem mais complexo que exercer a vontade política.[...] Governos são arranjos complexos, envolvendo política mais estruturas e pessoas – e deve-se conhecê-los e analisá-los.*”. E acrescenta que “*A ciência política se preocupa com a agenda, com os atores, a intermediação de interesses, a governabilidade, padrões de relação entre os poderes, mas dificilmente se ocupa da governança, da implementação de políticas, das ‘caixas pretas’, representadas por estruturas e processos organizacionais*”. Ainda segundo o autor, este campo do conhecimento teria admirado, por um longo período de tempo, os princípios weberianos, mas “*sem compartilhar a intrínseca ambigüidade de Weber com relação à burocracia*”. Mas mais uma vez recorremos a Hely Lopes Meirelles para distinguir com precisão administração pública de governo:

*Governo é a atividade política e discricionária; administração é a atividade neutra, normalmente vinculada à lei, norma ou técnica. Governo é conduta independente; administração é conduta hierarquizada. Governo comanda com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução; a Administração executa sem responsabilidade constitucional ou política, mas com responsabilidade técnica e legal pela execução. A Administração é o instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do Governo. Isto não quer dizer que a Administração não tenha poder de decisão. Tem. Mas o tem somente na área de suas atribuições e nos limites legais de sua competência executiva, só podendo opinar e decidir sobre assuntos jurídicos, técnicos, financeiros ou de conveniência e oportunidade administrativas, sem qualquer faculdade de opção política sobre a matéria. [...] O Governo e a Administração, como criações abstratas da Constituição e das leis, atuam por intermédio de suas entidades (pessoas jurídicas), de seus órgãos (centros de decisão) e de seus agentes (pessoas físicas investidas em cargos e funções) (Meirelles, 2002, p. 64).*

Outro conceito importante é o de órgão público, haja vista esta terminologia jurídica ter aparecido em algumas ocasiões ao longo deste trabalho. Novamente recorremos a Hely Lopes Meirelles para conceituar o termo:

*Órgãos Públicos são centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem. São unidades com atribuições específicas na organização estatal. Cada órgão, como centro de competência governamental ou administrativa, tem necessariamente funções, cargos e agentes, mas é distinto desses elementos, que podem ser modificados, substituídos ou retirados sem supressão da unidade orgânica. [...] Os órgãos integram a estrutura do Estado e das demais pessoas jurídicas como partes desses corpos vivos, dotados de vontade e capazes de exercer direitos e contrair obrigações para a consecução de seus fins institucionais (Meirelles, 2002, p. 68-69).*

Complementando a definição acima é importante reproduzir a classificação dos órgãos públicos, que podem ser independentes, autônomos,

superiores e subalternos. Ater-se-á aos órgãos independentes, autônomos e superiores. O Ministério Público é um órgão independente:

*Órgãos independentes são os originários da Constituição e representativos dos Poderes de Estado – Legislativo, Executivo e Judiciário -, colocados no ápice da pirâmide governamental, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, e só sujeitos aos controles constitucionais de um Poder pelo outro [...] detêm e exercem precipuamente as funções políticas, judiciais e quase-judiciais outorgadas diretamente pela Constituição, para serem desempenhadas pessoalmente por seus membros (agentes políticos, distintos de seus servidores, que são agentes administrativos) [...] Nessa categoria encontram-se as Corporações Legislativas, as Chefias de Executivo, os Tribunais Judiciários e os Juízos singulares. De se incluir ainda, nesta classe o **Ministério Público** federal e estadual (grifo nosso) e os Tribunais de Contas [...] (Meirelles, 2002, p. 69).*

Já a Secretaria de Defesa Social (SEDS) é um órgão autônomo:

*Órgãos autônomos são os localizados na cúpula da Administração, imediatamente abaixo dos órgãos independentes e **diretamente subordinados a seus chefes**. Têm ampla autonomia administrativa, financeira e técnica, caracterizando-se como órgãos diretivos com funções precípua de planejamento, supervisão, coordenação e controle das atividades que constituem sua área de competência. Participam das decisões governamentais e executam com autonomia as suas funções específicas, mas segundo diretrizes dos órgãos independentes, que expressam as opções políticas do Governo. São órgãos autônomos os Ministérios, as **Secretarias de Estado** e de Município, a Advocacia-Geral da União (Meirelles, 2002, p. 70).*

As polícias são órgãos superiores, conforme detalhado abaixo:

*Órgãos superiores são os que detêm poder de direção, controle, decisão e comando dos assuntos de sua competência específica, mas sempre sujeitos à subordinação e ao controle hierárquico de uma chefia mais alta. Não gozam de autonomia administrativa nem financeira, que são*

*atributos dos órgãos independentes e dos autônomos a que pertencem. Sua liberdade funcional restringe-se ao planejamento e soluções técnicas, dentro de sua área de competência, com responsabilidade pela execução, geralmente a cargo de seus órgãos subalternos. Nesta categoria estão as primeiras repartições dos órgãos independentes e autônomos com variadas denominações, tais como Gabinetes, Secretarias-Gerais, Inspetorias Gerais, Procuradorias Administrativas e Judiciais, Coordenarias e Divisões. O nome dado ao órgão é irrelevante; o que importa para caracterizá-lo superior é a preeminência hierárquica na área de suas atribuições (Meirelles, 2002, p. 70).*

O fim do Estado do bem-estar keynesiano, ou seja, do Estado universalista, devido ao aumento crescente e significativo do sistema de seguridade social, obrigou o setor público moderno a diminuir de tamanho, ao mesmo tempo, em que as demandas sociais cresciam (Hobsbawn, 1996). Da mesma forma, o modelo weberiano hierarquizado, com concentração de poder no topo, fluxo vertical de comunicação, inibidor da inovação, separação entre direção e execução, não atende mais aos anseios da sociedade. Para alguns, esse modelo, típico do modernismo, não contempla mais uma sociedade fragmentada em seus anseios e aspirações, com acentuada diversidade de etnias, gênero, etc. (Campos & Costa, 2003; Costa & Campos, 2003; Vigoda, 2002; Schommer, 2003, Smullenn, 2003). Essa diversidade passa a ser valorizada, superando inclusive a busca pelo consenso, característica do modernismo crítico. Vários estudiosos sustentam que o momento atual da administração pública é mais compatível com o pós-modernismo, haja vista ser mais coerente com a interpretação local de problemas, o reconhecimento das diferenças, da diversidade, do pluralismo, da reflexividade, das micropráticas e do micropoder (Campos & Costa, 2003; Smullenn, 2003).

Esse contexto criou um ambiente propício ao surgimento de novas formas de gestão do serviço público, diversas da burocracia tradicional. Uma delas é o best-seller de 1992, *Reinventing Government*, de Osborne e Gaebler,

que prega um governo empreendedor, com instituições que confirmam poder aos cidadãos (*empowerment*) para superar a burocracia, em vez de simplesmente servi-los. As instituições teriam mais autonomia, liberdade e independência, menos hierarquia, dando mais flexibilidade aos empregados para atender às demandas do público. A administração pública seria assim mais ágil e mais criativa. Outra abordagem muito discutida é o *New Public Management*, ou nova gestão pública, termo criado por Hood em 1991, cujas idéias centrais são o foco no cidadão, agora tratado como cliente/consumidor, responsividade, padrões explícitos de aferição e desempenho, maior competitividade no setor público, foco no resultado, redução do governo, inclusive com enxugamento de pessoal, gerencialismo, desburocratização, descentralização (com a tomada de decisão mais próxima do usuário) e privatização, ou seja, é aplicação de metodologias econômicas e a lógica do mercado na gestão dos serviços e bens públicos (Vigoda, 2002; Mcswite, 2003; Smullenn, 2003).

Prova da adoção por parte do Estado brasileiro de concepções gerencialistas é a inclusão entre os princípios da administração pública – legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade - do princípio da eficiência (Brasil, 1988), Constituição Federal, art. 37, (caput) e o Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995 (Marcelino, 2003). A própria emenda constitucional número 19, aprovada em 1998, versando sobre o tema, continha em sua exposição de motivos:

*[...] incorporar a dimensão de eficiência na administração pública: o aparelho de Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte [...] enfatizar a qualidade e o desempenho nos serviços públicos: assimilação, pelo serviço público, da centralidade do cidadão e da importância contínua da superação de metas desempenhadas, conjugada com a retirada de controles e obstruções legais desnecessários, repercutirá na melhoria dos serviços públicos (Moraes, 2003, p. 317-318)*



## **O princípio da eficiência é assim definido**

*É aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social (Moraes, 2003, p. 317).*

*O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (Meirelles, 2002, p. 94).*

Outra abordagem é a da formação de parcerias e a colaboração da sociedade com o setor público. Colaboração significa cooperação, fluxo livre e ilimitado de informação, entendimento, distribuição e redistribuição de poder e recursos. O objetivo das autoridades públicas é tornar a vida dos cidadãos melhor, não porque elas sejam superiores ou melhores, mas por ser esta a sua missão. Assim, promover-se-á uma articulação entre o setor público, a sociedade (por meio dos próprios cidadãos, de associações comunitárias, grupos de serviço, organizações não-governamentais, etc.) e o mercado, por meio do setor privado. Resumindo, os cidadãos têm a obrigação de se engajar e colaborar com o governo e a administração pública, mas esta tem a obrigação de criar condições para esse envolvimento e essa participação. A mídia e a academia têm contribuições importantes a dar também; a primeira zelando pela transparência das organizações governamentais, e a segunda contribuindo com formulações teóricas e métodos práticos de cooperação (Vigoda, 2002). Neste aspecto, nota-se também que *“há uma enorme demanda por reformadores públicos – que*

*reformem políticas e organizações públicas. À velha visão de ‘acadêmico’, como neutro e descolado da realidade, deve-se substituir a solidez da compreensão histórica e o radar das transformações” (Pacheco, 2003).*

A alternativa mais discutida atualmente à estrutura hierarquizada e centralizada é a utilização da metáfora da rede, como referência para a organização de atividades interorganizacionais e interdisciplinares no campo das políticas públicas (Misoczky, 2003), porque a gestão em rede é mais compatível com a formação de políticas públicas em um cenário caracterizado por múltiplos centros de decisão (Misoczky, 2003; Andion, 2003; Fleury, 2002). Segundo Castels, (2000), redes são estruturas abertas, capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós, desde que consigam **comunicar-se** dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmos códigos de **comunicação**.

A revolução tecnológica, a globalização, a competição, a crise econômica do capitalismo e do estatismo, com sua conseqüente reestruturação, e o apogeu dos movimentos sociais culturais, tais como liberalismo, direitos humanos, feminismo e ambientalismo, propiciaram o surgimento da era da informação. Essa interação faz surgir uma nova estrutura social dominante: a sociedade em rede (Castels, 2000). A evidência empírica sugere um aumento da importância das redes e das atividades de parceria (Riemer et al., 2002), sendo que Castels (2000), quando comenta as políticas públicas, fala até em estado-rede.

O conceito de rede é amplo e ele tem origem no conceito de redes sociais, que é um conjunto de elementos ligados por meio de um conjunto de relações específicas, as quais são estruturadas a partir da definição dos papéis, atribuições e relações entre os seus atores (Cândido & Abreu, 2000). Na economia e administração há a utilização de um conceito mais normativo, determinando as configurações de um conjunto de entidades de maneira a alcançar certos objetivos.

As redes interorganizacionais, que envolvem relações entre organizações diversas, públicas ou privadas, podem se apresentar de várias formas, tais como: - uma associação de pequenas e médias empresas; redes *top-down* (em que há uma empresa-mãe e as outras atuam por terceirizações, subcontratações ou parcerias); alianças estratégicas, como numa *joint venture* ou fusões e aquisições; em clusters, em que as empresas estão aglomeradas no mesmo no mesmo espaço geográfico, além de projetos temporários, redes de informação, redes de comunicação, redes de pesquisa (Cândido & Abreu, 2000) e redes de políticas públicas (Fleury, 2002; Peci & Lustosa da Costa, 2002), dentre outras. Enfim, uma série de possíveis combinações, que se tornam uma nova forma organizacional, cujas características fundamentais são a interação, a integração, a interdependência, a autonomia e a flexibilidade, a horizontalização, a diminuição de fronteiras, a complementaridade, a competição e a cooperação (coopetição) (Daboub & Calton, 2002; Cândido & Abreu, 2000; Peci, 1999). A geometria das redes é de natureza fractal, devido à diversidade e à heterogeneidade das formas (Souza, 2002).

Existem várias teorias que explicam o surgimento das redes, tais como a do capital social, a dos custos de transação, a dos bens públicos, a da dependência de recursos, a das organizações em rede, a do aprendizado social, a institucional, a da contingência e a da estruturação, dentre outras (Monge & Contractor, 2001, p. 450).

Assim, em razão da complexidade e a multissetorialidade dos problemas, são necessárias a integração e a construção das redes nas políticas públicas para um melhor enfrentamento das questões (Peci & Lustosa da Costa, 2002). Redes políticas são estruturas policêntricas, envolvendo diferentes atores, organizações ou nódulos, vinculados entre si a partir do estabelecimento e manutenção de objetivos comuns e de uma dinâmica gerencial compatível e adequada. Na gestão intergovernamental, a rede é vista como um tópico

emergente de junção das disciplinas de política e administração, ou como um modelo estratégico de gestão de políticas, ou como num novo modelo de governança (Fleury, 2002).

Nesse contexto, as políticas públicas não são formuladas, e muito menos implementadas, no âmbito de uma única organização. Os intrincados processos decisórios em questão dizem respeito a um conjunto de organizações e a um complexo sistema de relações formais e informais que entre elas se estabelece. “*A rede interinstitucional explica um padrão de interação intensiva de organizações autônomas que se dispõem a atuar conjuntamente, como um sistema, para alcançar objetivos próprios ou coletivos, ou resolver problemas específicos de uma clientela alvo*” (Cavalcanti, 1994, apud Peci & Lustosa da Costa, 2002, p. 4). Outros autores também têm uma visão das redes como um *locus* onde imperam jogos, os quais, por meio das interações, produzem alterações nas redes, devido às diferenças de percepções e há uma tipificação da rede como estrutura e da interação como jogo (Peci & Lustosa da Costa, 2002).

Algumas das variáveis relevantes para analisar as características de cada tipo de rede são:

*A “compatibilidade dos membros”, que corresponde aos níveis de congruência de valores e de concordância sobre os objetivos. Nesse aspecto, o desafio está em conciliar o objetivo da rede com os objetivos particulares dos membros; O “ambiente de mobilização de recursos” corresponde à disponibilidade de fundos e o tipo de controle sobre esses recursos; O “ambiente social e político” corresponde às bases de poder e o padrão de conflitos. A autora considera o conflito como uma consequência inevitável na relação de interdependência e deve ser aproveitado em seus aspectos construtivos, como o “ajustamento” de poder e de recursos entre as organizações (Miller, 1994, apud Fleury, 2002).*

As redes de políticas públicas apresentam alguns paradoxos, dentre os quais podem-se destacar:

*Organizações/indivíduos - muitos autores identificam as redes como relações de interdependência entre organizações, mas outros autores chamam atenção para o fato de que estas relações se dão entre indivíduos que atuam dentro daquelas organizações e criam vínculos entre si; Cooperação/competição, solidariedade/conflito - as redes estruturam-se como ações conjuntas de cooperação em torno de um problema e uma solução compartilhados, o que não exclui a existência de singularidades e conflitos. Mais que um consenso prévio o que existe é a negociação de interesses competitivos; Igualdade/diversidade - os diferentes atores envolvidos em uma rede resguardam sua diversidade ainda quando se igualam como parte de uma estrutura conjunta; Racionalidade instrumental/ racionalidade comunicativa - a ação coordenada e interdependente requer a construção do consenso comunicativo, mas a gestão das redes de políticas implica na ação instrumental que vincula, racional e eficazmente, meios a fins acordados; Construção/desconstrução - a dinâmica flexível das redes permite a permanente construção e desconstrução tanto de padrões de interações como dos próprios nódulos que compõe a rede (Fleury, 2002).*

Ainda segundo a mesma autora, as principais vantagens das redes de políticas são: a pluralidade de atores envolvidos, fato que possibilita maior mobilidade de recursos e diversidade de entendimentos sobre determinada situação; poder criar maior presença pública sem aumentar a estrutura burocrática; maior versatilidade e adaptabilidade ao ambiente, geralmente volátil, devido à sua flexibilidade. E, como os participantes preservam sua autonomia em estruturas horizontalizadas, os objetivos e estratégias estabelecidos pela rede são fruto dos consensos obtidos por meio de processos de negociação entre seus participantes, o que geraria maior compromisso e responsabilidade destes com as metas compartilhadas e maior sustentabilidade.

Apesar de uma visão romanceada das redes existir entre alguns de seus adeptos, elas apresentam dificuldades e obstáculos, que podem inviabilizá-las ou torná-las menos eficientes que os modelos burocráticos. Dentre os fatores para

sua gestão destacam-se: o processo de geração de consensos e negociação pode ser demasiadamente lento, criando dificuldades para enfrentar questões que requerem uma ação imediata; as metas compartilhadas não garantem a eficácia no cumprimento dos objetivos já que as responsabilidades são muito diluídas; a dinâmica flexível pode terminar afastando os participantes dos objetivos iniciais ou comprometer a ação da rede pela deserção de alguns atores em momentos cruciais; as dificuldades de controle e coordenação das interdependências tendem a gerar problemas gestão das redes (Fleury, 2002); a dificuldade de ativação por falta de informação em portais e bancos de dados compartilhados; a falta de comunicação e transparência; o crescimento da incerteza devido à interdependência dos integrantes; a inexperiência, por ser um campo de estudo recente, resultando em problemas de *accountability*, principalmente sobre quem levará os louros da vitória ou a responsabilidade da derrota, enfim, egos individuais e institucionais, que dificultam a cooperação, e, finalmente, o medo de perda da identidade de cada organização (Peci & Lustosa da Costa, 2002).

Klijn & Koppenjan (2000), ao abordarem a questão das redes na administração pública, afirma que *“o emprego de idéias de gerenciamento por meio de redes significa a redefinição do papel tradicional de políticos, servidores públicos, grupos de interesse envolvidos e participação dos cidadãos”*. E *“a comunicação é parte integrante do processo participativo e a natureza da comunicação tanto dentro quanto fora da organização afeta crucialmente a natureza da participação. A participação política é baseada no valor da igualdade”* (Seibold & Shea, 2001). Pesquisa realizada junto a gestores públicos federais, estaduais e municipais constatou a existência de barreiras internas nos órgãos com fins de implantação de novas atitudes, de novos valores e de novos comportamentos condizentes com uma nova postura gerencial, as quais refletem tanto dificuldades culturais quanto o receio de perder poder e o controle hierárquico. (Ruediger, 2003, p. 1271-1272). Ao abordar o tema, Peci

& Lustosa da Costa (2002) afirmam que no interior das organizações há um movimento dialético que contrapõe integração e diferenciação. A integração surge da necessidade das organizações darem uma resposta correta ao ambiente; enquanto que a diferenciação surge da diversidade ambiental. Vê-se que a gestão em redes requer uma nova postura dos agentes políticos e públicos.

Outro ponto importante na gestão é a regulamentação das atividades e interação entre os diferentes atores, daí a ser *“forte a conotação jurídica que existe nas redes de políticas públicas”* (Marando & Florestano, 1990, apud Fleury, 2002). Na maioria das vezes elas são fruto da própria interação entre os atores e resultado de um consenso negociado, mas, *“as negociações só serão efetivas se baseadas em relações de **confiança** entre todos os atores envolvidos”*; pois, *“a existência de estruturas policêntricas não pode escamotear a persistência da desigual distribuição do poder, nem as dificuldades gerenciais inerentes ao processo de gestão pública em uma estrutura reticular”* (Fleury, 2002).

É de alta relevância o papel desempenhado pela organização articuladora, ou seja, aquela que coordena a rede, pois ela é um centro catalisador de esforços e que facilita essa coordenação, mas não pode se tornar um centro de poder e controle (Peci & Lustosa da Costa, 2002). A rede de política de segurança pública em Minas Gerais é coordenada pela SEDS.

### **3.3 A ação comunicativa: conceitos e pressupostos teóricos**

#### **3.3.1 A racionalidade comunicativa e os pressupostos da teoria**

A teoria da ação comunicativa foi formulada por Jürgen Habermas, um dos representantes da Escola de Frankfurt, que ficou conhecida por sua teoria crítica. Os estudos críticos têm estado cada vez mais presentes nos estudos organizacionais. A teoria da Ação Comunicativa é a vertente da teoria crítica alternativa à da ideologia. Essa é uma meta teoria da sociedade. Nela, a

linguagem desempenha os papéis de buscar o entendimento, coordenar a ação intencional e servir como meio de socialização. Para isso, precisa ser suplementada com análises semânticas e na teoria dos atos de fala.

A teoria da Ação Comunicativa pretende preencher a lacuna da ausência de relação entre o mundo social e o subjetivo e também com o mundo objetivo. Estes conceitos, fundamentais para a teoria, são expostos abaixo:

*O mundo objetivo é visto como a totalidade dos fatos, onde 'fatos' significam que uma declaração sobre a existência de um correspondente estado de coisas que podem contar como verdade. E o mundo social é aquele que representa a totalidade de todas as relações interpessoais que são reconhecidas pelos membros como legítimas. Opondo-se a isto, o mundo subjetivo que é a totalidade das experiências, as quais, em cada instância, somente o indivíduo tem acesso privilegiado. A expressão 'mundo subjetivo' é justificada na medida em que aqui nós também estamos lidando com uma concepção abstrata em que, na forma de pressuposições comuns, delimita dos mundos objetivo e social um domínio para cada membro do que não é comum. A concepção de mundo subjetivo tem um status similar àquele de concepção complementar. Ele pode também ser visto do fato de que ele pode ser analisado com referência para uma atitude adicional básica e uma demanda adicional de validade (Habermas, 1984, p. 52 – tradução do autor).*

Segundo Habermas, toda ação orientada para atingir o entendimento pode ser concebida como parte de um processo cooperativo de interpretação, visando às definições das situações que estão intersubjetivamente reconhecidas:

*Toda ação orientada para o entendimento pode ser concebida como parte de processo cooperativo de interpretação buscando uma definição de uma situação reconhecida intersubjetivamente. A concepção de três mundos aqui serve como o sistema presumido de coordenação no qual o contexto de uma situação pode ser ordenado de tal modo que o acordo será obtido sobre o que os participantes puderem tratar como fatos, ou normas válidas, ou experiência subjetiva (Habermas, 1984, p. 69-70 – tradução do autor).*



Após estes argumentos, Habermas introduz a concepção de “mundo da vida”, que é o pano de fundo da ação comunicativa:

*Aqui posso introduzir a concepção de ‘mundo da vida’ (Lebenswelt), para começar com o processo de correspondente de atingir o entendimento. Sujeitos agindo comunicativamente sempre buscam o entendimento no horizonte do ‘mundo da vida’. O ‘mundo da vida’ deles é formado de convicções mais ou menos difusas, sempre não-problemáticas. Este ambiente de fundo do ‘mundo da vida’ serve como uma fonte para as definições da situação que presumidas pelos participantes como não-problemáticas. Na realização de suas interpretações, os membros de uma comunidade comunicativa demarcam o mundo objetivo do subjetivo dos indivíduos e das coletividades. A concepção de mundo e as demandas de validade correspondentes provêm o suporte formal com o qual aqueles, agindo comunicativamente ordenam os contextos problemáticos das situações, ou seja, aqueles que requerem o acordo no ‘mundo da vida’ de les que se pressupõe como não-problemático (Habermas, 1984, p. 70 – tradução do autor).*

Portanto, o “mundo da vida” é o palco da ação comunicativa, onde os atores trazem suas demandas. Habermas acrescenta que ele também guarda o trabalho de interpretação das gerações anteriores, o que representa um risco de desentendimento em qualquer processo para se atingir o entendimento, pois os atores comunicativos podem atingi-lo por meio somente de posições de “sim” e “não” somente numa base de demandas de validade criticáveis. Nesse sentido, Habermas caracteriza a racionalização do “mundo da vida” na dimensão do acordo obtido normativamente em contraposição ao entendimento comunicativamente atingido (Habermas, 1984, p. 70).

Habermas sustenta que a tradição cultural deve disponibilizar concepções formais para os mundos objetivo, social e subjetivo e também permitir demandas de validade diferenciadas (verdade proposicional, justiça

normativa e sinceridade subjetiva) e estimular a diferenciação correspondente das atitudes básicas (objetivação das normas conformativas e expressivas). A tradição cultural deve também permitir a reflexão e deve estar livre de dogmatismos.

Para Habermas, a concepção de racionalidade comunicativa tem que ser analisada juntamente com o alcance do entendimento na linguagem, pois a concepção de atingir o entendimento sugere um acordo racionalmente motivado entre os participantes e submetidos às demandas de validade criticáveis, as quais caracterizam diferentes categorias de conhecimento incorporadas nas expressões simbólicas. Conforme já citado acima, as demandas de validade são a verdade proposicional, a legitimidade e a sinceridade subjetiva. O autor conclui afirmando que:

*Estas expressões podem ser analisadas mais de perto de duas maneiras: com respeito a como elas podem ser defendidas e com respeito a como os atores se relacionam através delas com algo no mundo. A concepção de racionalidade comunicativa aponta, por um lado, para formas diferentes de compensar discursivamente as demandas de validade; por outro lado, para as relações com o mundo que os atores comunicativos adotam, quando levantam demandas de validade para suas expressões (Habermas, p. 75 – tradução do autor).*

Para o autor, é importante distinguir entre valores culturais e a incorporação institucional de valores nas normas e cabe às instituições deliberar sobre processos para atingir o entendimento entre os seus cidadãos e solidificá-los como complexos de significado objetivo entre eles (Habermas, p. 81). Cidadãos socializados, quando participam de um processo cooperativo de interpretação, empregam a concepção de mundo implicitamente, enquanto a tradição cultural compartilhada por uma comunidade constitui o “mundo da vida”. Esse “mundo da vida” compartilhado intersubjetivamente forma o *background* para a ação comunicativa.

Com base no que foi exposto e para entender a racionalidade comunicativa defendida por Habermas (1984, p. 84-102), é necessário compreender as diversas racionalidades definidas por ele:

- a) ação teleológica é aquela destinada aos fins. Os métodos adequados são escolhidos de acordo com a situação específica. A ação estratégica é uma expansão da ação teleológica e nela há o cálculo das utilidades e das conseqüências. Ela visa ao convencimento de outrem com objetivo de obter o sucesso, que também cooperará de acordo com o cálculo egocêntrico das utilidades. É o tipo de ação presente na teoria da decisão e teoria dos jogos na economia, na sociologia e psicologia social. Enfim, é a ação voltada para o sucesso;
- b) ação normativamente regulada é aquela em que os membros de uma comunidade acatam e seguem uma norma previamente acordada e, conseqüentemente, cada membro espera dos demais membros do grupo uma conduta compatível com a mesma. Orienta-se por valores comuns. É o reconhecimento intersubjetivo da norma que lhe garante força social;
- c) ação dramatúrgica é a apresentação do self, da subjetividade. É a performance, é o palco. Pode ser sincera ou manipulativa;
- d) ação comunicativa: a concepção de ação comunicativa se refere à interação de pelo menos dois atores capazes de se expressar e agir, que estabelecem relações interpessoais, por meios verbais ou não-verbais. Os atores procuram atingir o entendimento sobre a situação e seus planos de agir para coordenar suas ações por meio deste entendimento. A concepção central da interpretação se refere, em primeira instância, à negociação das definições da situação que

admite o consenso. A linguagem desempenha um papel central nesse modelo de construção do consenso socialmente aceito por diferentes atores.

Como se vê, a linguagem tem um papel fundamental na ação comunicativa, pois ela é mediada lingüisticamente e o seu objetivo é o entendimento que coordena a ação. Mas, nos outros tipos de ação, ela também o tem. Assim, na teleológica, ela é orientada para o próprio sucesso, para convencer os outros; é básica para intenções semânticas. Na normativa ela é um meio que transmite valores e carrega um consenso que é reproduzido. É uma concepção cultural. Na ação dramaturgica, é um meio para a própria apresentação (estilismos e expressões estéticas). Só na ação comunicativa a linguagem é um meio de não reduzir a comunicação, em que os participantes, fora do contexto de seus respectivos “mundo da vida” pré -interpretados, referem-se simultaneamente a coisas do mundo objetivo, social e subjetivo para negociar e definir consenso para aquela situação e se apóia em vários esforços para desenvolver uma prática formal (Habermas, 1984, p. 95). A linguagem é um meio para levar a pessoa a refletir com o mundo de modo que possam atingir o entendimento. O objetivo é o agir racionalmente motivado (Habermas, 1984, p. 98).

Na ação comunicativa, o entendimento é o mecanismo que coordena a ação:

*Atingir o entendimento funciona como um mecanismo para coordenar a ação somente através da interação entre os participantes na busca de um entendimento com relação à demanda de validade de suas declarações, ou seja, através do reconhecimento intersubjetivo das demandas de validade argüidas reciprocamente. O falante expõe uma demanda criticável em relação a esta declaração de pelo menos um dos três mundos, de forma que ele utiliza o fato de que esta relação entre o*

*ator e o mundo é, em princípio, aberta para uma avaliação objetiva para invocar o outro a tomar uma posição racionalmente motivada. A concepção de ação comunicativa pressupõe a linguagem como um meio por um tipo de busca do entendimento no curso do qual os participantes, através da relação com um mundo, arguem demandas de validade que podem ser aceitas ou contestadas* (Habermas, 1984, p. 99 – tradução do autor).

Segundo Habermas (1984, p. 99), as pretensões de validade que devem ser levantadas pelos atores que estão envolvidos num processo de busca do entendimento são:

- a) verdade: a proposição deve ser verdadeira ou pelo menos existir a pressuposição de que o conteúdo proposicional está de fato satisfeito;
- b) legitimidade: o ato de fala deve ser de acordo com o contexto normativo ou que o contexto normativo que se supõe satisfazer seja legítimo;
- c) sinceridade: a intenção manifesta do falante; significou o que ele expressou.

Deetz (2001) acrescenta às três pretensões de validade o requisito de inteligibilidade, para que falante e ouvinte possam chegar ao entendimento.

Esses requisitos são avaliados pelos próprios participantes que buscam o consenso em relação às demandas de validade e cujas relações se prendem entre a declaração e os mundos objetivo, social e subjetivo (Habermas, 1984, p. 100). A interação espontânea é estável quando existe um consenso com relação a essas pretensões de validade e esse consenso é perturbado quando qualquer delas é contestada fundamentadamente (Freitag & Rouanet, 2001).

Para ambas as partes, a interpretação consiste em incorporar a interpretação do outro, de modo que o mundo externo meu e dele em relação ao nosso “mundo da vida” possa chegar a um consenso. O autor deixa claro que ação comunicativa é diferente de comunicação. A linguagem é um meio de comunicação que serve tanto ao entendimento um com o outro como para coordenar suas ações, perseguindo seus objetivos particulares. Neste aspecto, a estrutura teleológica é fundamental para todos os tipos de ação (Habermas, 1984, p. 100).

É importante esclarecer que a ação comunicativa não se exaure com o entendimento obtido de maneira interpretativa e tão pouco coincide com os atos de fala que coordenam a ação. Nesse sentido:

*No caso da ação comunicativa, os êxitos interpretativos nos quais os processos de interpretação são baseados representam o mecanismo para coordenar a ação; a ação comunicativa não se exaure com a obtenção do consenso de uma maneira interpretativa. Se nós tomarmos como categoria de análise um simples ato de fala proferido pelo falante, para o qual, pelo menos um participante na interação pode aceitar ou recusar, nós podemos clarear as condições para coordenação comunicativa da ação, expressando o que ela significa para um ouvinte entendê-la. Mas a ação comunicativa designa um tipo de interação que é coordenado através dos atos de fala, mas não coincide com os mesmos (Habermas, 1984, p. 101 – tradução do autor).*

Para Habermas, qualquer consenso repousa no reconhecimento intersubjetivo de demandas de validade criticáveis, o que pressupõe atores capazes de se criticarem mutuamente, e também na capacidade dos atores discutirem algum tema no mundo da vida, seja no mundo objetivo, no mundo social ou num dado mundo subjetivo. Quanto às expressões simbólicas, é preciso saber sob quais condições as demandas de validade seriam aceitas, mas sempre considerando o contexto. Portanto, o consenso depende das demandas de validade, as quais podem e devem ser levantadas pelos participantes de uma

situação em que se busca atingir o entendimento (Habermas, 1984, p. 102). Por fim, Habermas assim caracteriza a racionalidade:

*A estrutura racional interna do processo de atingir o entendimento em termos de (a) a relação entre os três mundos dos atores e das correspondentes concepções de mundo objetivo, social e subjetivo; (b) as demandas de validade de proposição verdadeira, legitimidade normativa e sinceridade ou autenticidade; (c) a concepção de uma racionalidade motivada para um acordo, ou seja, aquela baseada no reconhecimento intersubjetivo das demandas de validade; e (d) a concepção de atingir o entendimento como uma negociação cooperativa das definições comuns de uma situação (Habermas, 1984, p. 138 – tradução do autor).*

Habermas procurou dar um caráter de universalidade à ação comunicativa. Nesse aspecto desenvolveu uma prática formal ligada à semântica formal, à teoria dos atos de fala e a outras abordagens pragmáticas da linguagem; abordou as patologias da comunicação e, por fim, trabalhou com teoria sociais da racionalização, de Weber para Talcott Parsons (Habermas, 1984, p. 139-140). É uma questão importante, porque a Teoria da Ação Comunicativa apresenta uma universalidade prática. Na opinião do autor, há na sociedade uma demanda para se conseguir o entendimento: “*A necessidade para coordenar a ação gera na sociedade uma certa necessidade por comunicação, que pode ser encontrada para coordenar ações efetivamente com o propósito de satisfazer as necessidades*” (Habermas, 1984 – tradução do autor).

Weber trabalha com quatro tipos de ação: racionalidade-intencional, de valor, afetiva e tradicional. O ator se comporta racional-intencionalmente quando ele escolhe os fins e os meios de um horizonte claramente articulado de valores e organiza os meios em consideração com as conseqüências, visão que Habermas considera estreita se levar em consideração um processo social mais amplo. Então, novas teorias de ação são necessárias. Começa analisando os tipos de ação não-oficiais weberianos e procura distinguir as duas orientações da ação,

que correspondem à coordenação da ação por meio de interesses e do acordo normativo (Habermas, p. 281-282) (Quadro 1).

#### QUADRO 1 Tipos de ação

Orientação da ação Situação da ação	Orientada para o sucesso	Orientada para atingir o entendimento
Não-social	Ação instrumental	---
Social	Ação estratégica	Ação comunicativa

Fonte: Habermas, 1984, p. 285 – tradução do autor.

Habermas afirma que a ação comunicativa é diferente da instrumental – cálculo das utilidades – e da estratégica – influenciar o oponente ou pessoas. A ação comunicativa reconhece a importância da racionalidade instrumental, entretanto, sugere que haja uma comunicação intersubjetiva e que a razão instrumental seja colocada no seu devido lugar, como parte de uma racionalidade comunicativa mais abrangente (Habermas, 1984, p. 390). Ela não se baseia no egocêntrico cálculo para o sucesso, mas em atos, visando atingir o entendimento:

*Na ação comunicativa, os participantes não são prioritariamente orientados para os seus próprios êxitos individuais; eles perseguem os objetivos individuais sob condições que eles possam harmonizar seus planos de ação com base numa definição comum das situações. Neste aspecto, a negociação da definição da situação é um elemento essencial dos êxitos da interpretação requeridos pela ação comunicativa (Habermas, 1984, p. 285-286 – tradução do autor).*

Outra distinção importante entre a ação comunicativa e a estratégica é que, na ação comunicativa, os participantes são competentes comunicativamente o suficiente para distinguir quando a ação está voltada para atingir o entendimento daquela em que um dos participantes está tentando influenciar o outro. Nesse sentido:



*Atingir o entendimento é considerado um processo de chegar a um acordo entre os sujeitos que falam e agem. Naturalmente, um grupo de pessoas pode sentir de uma maneira, a qual é tão difusa, que é difícil de identificar o conteúdo proposicional ou objeto intencional para o qual está direcionada. Uma tendência coletiva [Glichgestimmtheit] não satisfaz as condições para o tipo de acordo [Einverständnis], que, uma vez obtido o entendimento, termina quando eles são bem sucedidos. Um acordo obtido comunicativamente, ou aquele que é pressuposto na ação comunicativa, tem fins diferenciados. Devido a esta estrutura lingüística, ele não pode ser apenas induzido por uma influência externa; ele tem que ser aceito e presumido como válido pelos participantes. Neste aspecto ele pode ser distinguido do mero acordo fático [übereinstimmung]. O processo de atingir o entendimento busca um acordo que encontra as condições de concordância racionalmente motivadas [Zustimmung] para o conteúdo de uma declaração (Habermas, 1984, p. 286-287 – tradução do autor).*

Nesse aspecto o autor afirma que os participantes de uma ação voltada para o consenso devem estar livres de qualquer coação, ameaça, violência, porque é possível obtê-lo por estes meios, mas ele não é subjetivamente válido. Assim, a busca do consenso por via da ação comunicativa demanda agentes competentes comunicativamente e também que eles estejam livres de qualquer coação, para que possam criticar outras proposições e submetê-las ao crivo das demandas de validade, já vistas ao longo deste trabalho. Neste aspecto o autor é enfático:

*Um acordo obtido comunicativamente tem bases racionais; ele não pode ser imposto por qualquer das partes, seja através da intervenção direta na situação ou influenciando estrategicamente a decisão dos opositores. Consenso pode ser obtido objetivamente pela força; mas o consenso obtido por influência externa ou pela violência não pode ser considerado subjetivamente como um acordo. Consenso se apóia nas convicções comuns. O ato de fala de uma pessoa é bem sucedido somente se os outros aceitam a oferta nele contida, seja aceitando ou rejeitando (algumas vezes implicitamente) uma demanda de validade que é em princípio criticável. Tanto ego, que é quem argúiu a demanda*

*de validade com sua declaração, quanto alter, que é quem a reconhece ou a rejeita, baseiam suas decisões em fundamentações e razões potenciais* (Habermas, 1984, p. 287 – tradução do autor).

Assim, atingir o entendimento é intrínseco à fala humana, embora não haja uma relação entre entendimento e fala como meios e fins, mas só se possa explicá-lo se for possível especificar o uso de frases com intenção comunicativa. No uso da fala com intenção estratégica há a manipulação do outro. Habermas afirma que, embora o ato de atingir o entendimento se inicie pelos interesses de cada participante, ele não pode ser reduzido à ação teleológica (Habermas, 1984, p. 288).

Utilizando a Teoria dos Atos de Fala de Austin, Habermas (1984) faz a distinção entre atos locucionários, ilocucionários e perlocutórios. Os atos locucionários representam o conteúdo das frases propositivas ou sentenças nominalmente propositivas, por meio dos quais o emissor expressa o estado das coisas. Nos atos ilocucionários, o falante performa uma ação dizendo algo. Ele estabelece o modo de uma sentença empregada como declaração, promessa, comando, admissão, etc., geralmente utilizando o verbo na primeira pessoa do presente, podendo haver a inclusão de expressões como “por esse meio”, “por isso”, etc. Os atos perlocutórios permitem ao falante produzir algum efeito sobre o ouvinte. Habermas (1984, p. 289 – tradução do autor) resume os três atos da seguinte forma: *“para dizer algo, para agir em dizendo alguma coisa, para causar algo através do agir em dizer alguma coisa”*.

O autor afirma, ainda, que o significado do que é dito é constitutivo dos atos ilocucionários, enquanto a intenção do agente é constitutiva de ações teleológicas e lembra também que estes atos estão envoltos em contextos de interação.

Os atos de fala geralmente produzem efeitos colaterais que o autor não percebe, são os atos perlocutórios, enquanto os atos ilocutórios podem ser

utilizados na ação estratégica algumas vezes. Atos ilocutórios focam no sentido do que está sendo dito, enquanto os perlocutórios focam na intenção. Os efeitos dos atos perlocutórios vão além dos atos de fala e se referem ao contexto teleológico da ação. Os atos de fala podem ser utilizados estrategicamente, mas eles têm um significado constitutivo somente para a ação comunicativa, em que se objetiva chegar a um acordo que provê as bases para uma coordenação consensual dos planos de ação individualmente perseguidos (Habermas, 1984, p.288-295).

A busca do entendimento tem a ver com os atos ilocucionários, os quais são atingidos no nível de relações interpessoais, em que os participantes buscam o entendimento sobre algo no mundo e cujos resultados aparecem no ‘mundo da vida’, ao qual os participantes pertencem e que forma o ambiente para a busca do entendimento. Estes atos não podem ter a intenção de descrever relações de causa e efeito (Habermas, 1984, p. 293).

Na ação comunicativa os atores compatibilizam os seus interesses pessoais com os dos outros e admitem que pode até haver posição estratégica, mas em outro nível de interação com efeitos colaterais sobre terceiros. Dessa forma, o autor define ação comunicativa da seguinte forma:

*Eu denominei o tipo de interação no qual todos os participantes harmonizam seus planos individuais de ação uns com os outros e, então, perseguem seus propósitos ilocucionários sem reservas de ‘ação comunicativa’ [...] então, eu considero como ação comunicativa aquelas interações mediadas lingüisticamente na qual todos os participantes perseguem seus propósitos ilocucionários – e somente ilocucionários – com seus atos de mediação comunicativos. Por outro lado, eu considero como ações estratégicas lingüisticamente mediadas aquelas interações nas quais pelo menos um dos participantes quer com seus atos de fala produzir efeitos perlocucionários em seus interlocutores (Habermas, 1984, p. 294-295 – tradução do autor).*

Assim, Habermas (1984) relaciona a ação comunicativa com os atos ilocucionários, que são aqueles em que o agente age dizendo algo e que os objetivos ilocucionários é que mediam a comunicação. Da perspectiva do ouvinte, ele poderá entender o significado da declaração, aceitá-la ou rejeitá-la e, se houver o entendimento, direcionar suas ações de acordo com as obrigações acordadas no processo de consenso. Mas é importante que ele conheça as condições de aceitabilidade ou, quando estas forem imperativas, que ele saiba a sanção, exceto para aquelas autorizações normatizadas pela legislação.

Os atos de fala podem ser regulativos (aparecem frases elementares imperativas, como um comando) ou elementares intencionais (promessas) e se referem às coisas do mundo social, (expressivas – frases elementares experimentais na primeira pessoa do presente), ou seja, referem-se ao mundo subjetivo e constatativos, nos quais são usadas frases elementares proposicionais (assertivas) e se referem ao mundo objetivo (Habermas, 1984, p. 302-309 e 325, Keilhauer, 1991). São importantes para a continuação da interação aqueles atos oriundos de atos de fala expressivos que geram obrigações que provam ser merecedoras de verdade. Elas contêm uma oferta de que o ouvinte pode checar a consistência da fala do autor, com base nas suas ações passadas e futuras para verificar se ele é o que diz. Mas o autor insiste que só os atos de fala submetidos às demandas de validade criticáveis podem levar o ouvinte a aceitar uma oferta: *“somente aqueles atos de fala com os quais um falante levanta uma demanda de validade criticável pode fazer com que o ouvinte aceite a oferta independentemente de forças externas. Deste modo, eles podem ser mecanismos efetivos para coordenar a ação”* (Habermas, 1984, p. 305 – tradução do autor).

Na ação comunicativa, os interesses pessoais dos participantes são coordenados pelos efeitos da ligação dos atos de fala ilocucionários (Habermas, 1984, p. 325), mas é importante esclarecer que somente os atos ilocucionários que passam pelo crivo das demandas de validade são constitutivos para a ação

comunicativa. Assim, os atos de fala são os meios para atingir o entendimento e sempre versarão sobre uma questão do mundo objetivo, o estado das coisas, ou do normativo, ou das experiências subjetivas e, em caso de recusa, também sempre será quanto a uma dessas questões. Atingir o entendimento significa que, no mínimo, duas pessoas falando e agindo entendem uma expressão lingüística do mesmo modo. O autor também reforça a importância das demandas de validade criticáveis e dos significados nas declarações emitidas pelo falante:

*Na ação comunicativa o falante seleciona uma expressão lingüística compreensível somente para chegar a um entendimento com o ouvinte sobre alguma coisa e, assim, se fazer entender. É parte da intenção comunicativa do falante (a) que ele produza um ato de fala que é correto com respeito a um dado contexto normativo, de forma que entre ele e o ouvinte uma relação intersubjetiva que é reconhecida como legítima se estabeleça; (b) que ele faça uma declaração verdadeira, de forma que o ouvinte a aceite e compartilhe o conhecimento do falante; e (c) que ele expresse sinceramente suas crenças, intenções, sentimentos, desejos, etc., de forma que o ouvinte dê crédito para o que é dito. O fato de que uma comunalidade intersubjetiva de entendimento atingido comunicativamente existe nos níveis de acordo normativo, conhecimento proposto compartilhado e confiança mútua na sinceridade subjetiva podem ser explicados por sua vez através do papel de atingir o entendimento pela linguagem (Habermas, 1984, p. 307 – tradução do autor).*

As demandas de validade são três e elas podem ser adequadamente distintas umas das outras e elas têm que ser analisadas em termos *pragmático-formais*, ou seja, no âmbito do emprego comunicativo das sentenças. Sobre as demandas de validade, Habermas (1989, p. 27) deixa claro que elas não podem ser aceitas ou rejeitadas sem uma fundamentação, ou seja, não podem ser rejeitadas por mero capricho, condições pouco transparentes ou adaptações. A partir do momento em que os participantes, por meio de suas falas, levantam as demandas de validade, eles podem atingir um acordo racionalmente motivado e,

assim, coordenar suas ações. Neste caso, a linguagem tem o poder de ligar os desejos dos participantes (Habermas, 1989, p. 27).

As pretensões de validade têm a propriedade de expandir os efeitos dos atos de fala para além de mera descrição. É importante que os participantes sejam capazes de expressar algo de seus respectivos mundo subjetivo ou no mundo social comum de maneira semelhante ao que fazem no mundo objetivo com os atos de fala constataivos, pois, somente assim, a linguagem poderá ser um meio para coordenar a ação. Nesse sentido:

*Com as demandas de validade de sinceridade subjetiva e de justiça normativa, as quais são análogas à demanda de verdade, o efeito que liga os atos de fala é expandido além da cadeia de convicções com conteúdo descritivo que é destacada pelas declarações admitindo a verdade. Quando os participantes na comunicação expressam ou entendem frases experienciais ou normativas, eles têm que ser capazes de relacionar algo no seu mundo subjetivo, ou no mundo social comum deles de modo similar que eles o fazem no mundo objetivo com seus atos de fala constataivos. **Só quando estes mundos são constituídos, ou pelo menos começam a ser diferenciados, a linguagem funciona como um mecanismo de coordenação** (Habermas, 1989, p. 27 – tradução do autor).*

O conhecimento acumulado e o contexto dos participantes são fatores determinantes em seus respectivos discursos, oriundos de seus respectivos “mundo da vida”, pré-interpretados. E, neste aspecto, somente a ação comunicativa, que traz o mundo objetivo, o mundo social e mundo subjetivo, permite entender a fala tácita dos participantes num processo de busca de consenso. Nesse sentido:

*É somente com o retorno para contexto do mundo da vida, de onde os participantes na comunicação buscam o entendimento um com o outro sobre algo, de modo que o nosso campo de visão modifique de tal forma que nós possamos ver os pontos de conexão para a teoria social dentro*

*da teoria da ação comunicativa: a concepção de sociedade tem que ser ligada à concepção do mundo da vida que é complementar à concepção de ação comunicativa. Então, a ação comunicativa se torna, antes de mais nada, como um princípio de socialização: a ação comunicativa provém o meio para a reprodução do mundo da vida. Ao mesmo tempo, o processo de racionalização da sociedade é dado em diferentes lugares. Eles transpiram mais nas estruturas conhecidas implícitas do mundo da vida do que nas orientações conhecidas explícitas da ação (como Weber sugeriu) (Habermas, 1984, p. 337 - tradução do autor).*

Na relação intersubjetiva entre os atores, quando participando de um processo de entendimento, eles, utilizando a linguagem natural, trazem a sua interpretação cultural ao mesmo tempo em que relacionam algo do mundo objetivo, dos seus respectivos mundos sociais e o algo do mundo subjetivo de cada um (Habermas, 1984, p. 392). Habermas ressalta a importância dos agentes estarem livres de qualquer coerção e obter um consenso motivadamente válido:

*Em contraste com a representação ou cognição, buscar um consenso requer um participante não coagido, porque a expressão é destinada aqui a ser usada como uma concepção normativa. Desta perspectiva dos participantes, chegar a um acordo não é um evento empírico que cause de fato um acordo; ele é um processo de convencimento mútuo no qual as ações dos participantes são coordenadas com base na motivação das razões. 'Chegar a um entendimento' refere-se à comunicação voltada para se chegar a um acordo válido. É somente por esta razão que nós podemos ter a esperança de obter uma concepção de racionalidade esclarecendo as propriedades formais de uma ação orientada para atingir o entendimento – uma concepção expressando a interconexão daqueles momentos da razão que se tornaram separados no período moderno, não importando se procuramos estes momentos na esfera dos valores culturais, nas formas diferenciadas de argumentação, ou na prática comunicativa do dia-a-dia, que, contudo, pode ser distorcida (Habermas, 1984, p. 392 – tradução do autor).*

No processo de busca do consenso há sempre a possibilidade de desentendimento, mesmo que se tente evitá-lo. Mas, como a ação comunicativa

é voltada para as demandas de validade, ela admite a possibilidade de resolver os desentendimentos pelos argumentos e pressupõe que os participantes possam distinguir entre um estar influenciando o outro e buscar o entendimento com o outro. Assim, devem se desenvolver formas institucionais da fala argumentativa. Neste contexto, há, portanto, duas possibilidades, uma via da coerção e outra pela confiança racionalmente motivada pelo acordo baseado nas razões. A capacidade reflexiva é base da responsabilidade do ator (Habermas, 1989, p. 73-76).

Na teoria habermasiana, o mundo se contrapõe em dois: o ‘mundo da vida’, que é o ambiente, o pano de fundo da ação comunicativa e o ‘mundo do sistema’, que é o mundo da vida colonizado pelos sistemas administrativo e econômico (Habermas, 1989). O mundo da vida está relacionado com cada um dos mundos, o objetivo, o social e o subjetivo dos atores envolvidos num processo de busca do consenso, porque é nele que os participantes, na busca de um consenso, baseiam-se para definir uma situação, embora cada um deles tenha o seu respectivo mundo objetivo, social e subjetivo pré-interpretado. O mundo da vida não é um mundo da vida particular, privado, mas sim intersubjetivo. Mas é no ‘mundo da vida’ que eles se encontram. Habermas chega a chamá-lo de transcendental:

*O mundo da vida é um lugar transcendental, onde falante e ouvinte se encontram, onde eles podem reciprocamente levantar demandas para que suas declarações sejam compatíveis com o mundo (objetivo, social e subjetivo) e onde eles possam criticar e confirmar aquelas demandas de validade, resolver seus desacordos e chegar ao entendimento (Habermas, 1989, p. 126 – tradução do autor).*

Um tema central na teoria da ação comunicativa é a definição de uma situação, que forma o pano de fundo da intersubjetividade, mas as situações não estão perfeitamente delimitadas para os participantes, pois o horizonte muda de



acordo com o tema. Nas palavras de Habermas (1989, p. 122): *‘uma situação é um segmento de relevância do contexto do mundo da vida que é levantada por temas e articulada através de objetivos e planos de ação’*. Os contextos de relevância são o ‘mundo da vida’ pré -interpretado que cada participante traz consigo ou, nas palavras do autor, são *‘os elementos de um estoque de conhecimento lingüisticamente organizado’* (Habermas, 1989, p. 124, tradução do autor) estoque este que alimenta os membros com convicções, crenças e significados. A definição da situação é um processo de negociação e ela pode ser um fim em si mesma. Mas, de qualquer maneira, o sucesso obtido e o consenso conseguido por ações para atingir o entendimento são os critérios para avaliar se uma situação foi lidada com sucesso ou não. Assim, Habermas complementa sua definição de ‘situação’:

*Uma situação representa um segmento do mundo da vida delimitado em relação a um tema. Um tema surge em conexão com os interesses e objetivos de pelo menos um participante; ele circunscreve um domínio de relevância de elementos tematizáveis da situação e ele é acentuado pelos planos que os participantes elaboram, com base em suas respectivas interpretações da situação, de maneira a alcançar seus fins* (Habermas, 1989, p. 127 – tradução do autor).

A ação comunicativa tem seu aspecto teleológico, uma vez que, depois de obtido o consenso possível, os atores, com base neste entendimento, coordenarão a ação. Portanto, quando da definição da situação específica, os diferentes atores se apresentarão com suas demandas e objetivos pessoais, as quais deverão ser conciliadas na busca do consenso possível. Mas, como ressalva Habermas, na ação comunicativa, os participantes buscam atingir seus próprios interesses numa definição de uma situação compartilhada. É diferente da ação estratégica, em que os participantes buscam o sucesso pessoal, muitas vezes enganando e manipulando o outro. Assim, ensina o autor:

*A concepção de ação comunicativa distingue dois aspectos ao lidar com uma questão: o aspecto teleológico de realizar as intenções de alguém (ou executar o plano de ação de alguém) e o aspecto comunicativo de interpretar uma situação e chegar a um acordo. Na ação comunicativa, os participantes perseguem seus planos cooperativamente com base numa definição de uma situação compartilhada. **É fundamental para a ação comunicativa que os participantes executem seus planos cooperativamente numa situação de ação definida em comum** (Habermas, 1989, p. 127 – tradução do autor).*

Habermas expõe os principais riscos em um processo de busca do entendimento:

*Eles procuram evitar dois riscos: o risco de não chegar a um entendimento, ou seja, de desacordo ou mal-entendido e o risco de um plano de ação fracassar, ou seja, de falhar. Prevenir o primeiro risco é a condição necessária para gerenciar o segundo. Os participantes não podem atingir seus objetivos se eles não podem encontrar a necessidade de entendimento mútuo exigido pelas possibilidades de agir numa situação – ou no mínimo, eles não podem fazê-lo pela ação comunicativa (Habermas, 1989, p. 127 – tradução do autor).*

Portanto, é importante que os atores tenham consciência de que o primeiro momento é crucial no contexto da ação comunicativa, é o momento para exposição dos próprios pontos de vista e de contestar outros, pois ele dará forma ao aspecto teleológico da ação comunicativa. O fato da existência do aspecto teleológico na ação comunicativa não é contraditório, apenas a ação teleológica não pode ser preponderante.

### **3.3.2 O “mundo da vida” e o “mundo do sistema”**

Os componentes estruturais do mundo da vida são a cultura, a sociedade e a personalidade (Habermas, 1989, p. 138), cujo papel em cada aspecto da ação comunicativa é explicado por Habermas:

*Sob o aspecto funcional do entendimento mútuo, a ação comunicativa serve para transmitir e renovar o conhecimento cultural; sob o aspecto de coordenar a ação, ela serve a integração social e ao estabelecimento da solidariedade; finalmente, sob o aspecto da socialização, a ação comunicativa serve para formação de identidades pessoais (Habermas, 1989, p. 137 – tradução do autor).*

Assim, no “mundo da vida” é que ocorrem os processos de reprodução cultural, integração social e socialização. A reprodução das estruturas simbólicas do “mundo da vida” se dá pela socialização de atores responsáveis, cujo processo gera novas situações, tanto na dimensão semântica dos significados e conteúdos, quanto nas dimensões espacial e histórica. Para Mead, o significado é construído no contexto e o significado simbólico resulta da subjetivação ou internalização de estruturas objetivas de significado, ou seja, da internalização da linguagem de gestos (Habermas, 1989, p. 7). As interações se entrelaçam no tecido da comunicação do dia-a-dia, que é o meio para que as estruturas simbólicas do “mundo da vida”, ou seja, a cultura, a sociedade e a personalidade se reproduzam (Habermas, 1989, p. 137-138). Entretanto, quando o processo de reprodução sofre distúrbios, ele pode apresentar patologias, como a perda do significado na reprodução cultural (cultura), a fraqueza ou conflito de normas na integração social (sociedade) e as psicopatologias na socialização (personalidade) (Habermas, 1989, p.143). Em contrapartida, de maneira diferente ocorre a reprodução material, que se dá por meio da ação estratégica dos indivíduos socializados em busca de seus respectivos sucessos (Habermas, 1989, p. 138).

Resumindo, Habermas vê o “mundo da vida” como uma concepção complementar da Teoria da Ação Comunicativa e que ela forma o contexto, o pano de fundo para atingir o entendimento. O autor distingue entre a reprodução simbólica e material do “mundo da vida”. Nesse contexto, vê a Ação

Comunicativa como o meio pelo qual as estruturas simbólicas do mundo da vida são reproduzidas. O autor propõe uma distinção entre reprodução cultural, integração social e socialização.

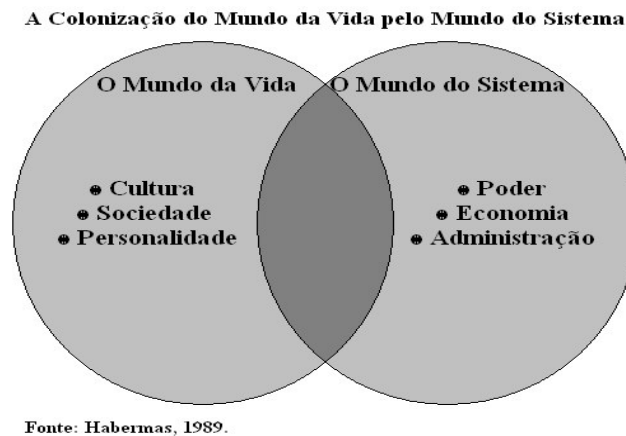
O “mundo da vida”, para Durkheim, é o palco da integração social (*societal community by Parsons*) enquanto os interacionistas simbólicos concebem o mundo da vida como a socialização dos indivíduos (Habermas, 1989, p. 139-140). Mas, Habermas concebe a sociedade como sendo, simultaneamente, “sistema” e “mundo da vida” (Figura 5). Assim, o autor define sociedade:

*A sociedade é representada por uma rede de cooperação mediada comunicativamente, com relações estratégicas e rupturas nela inseridas. Entretanto, o que mantém os indivíduos ligados um ao outro e assegura a integração da sociedade é a rede de ações comunicativas que crescem somente à luz da tradição cultural e não mecanismos sistêmicos que estão fora do alcance do conhecimento intuitivo de seus membros* (Habermas, 1989, p. 149, tradução do autor).

Quando concebemos a sociedade como apenas o “mundo da vida”, onde coexistem as tradições culturais e a sociedade, há uma transparência na interpretação dos fatos; mas, em contrapartida, esta concepção apresenta três ficções: a autonomia dos atores, a independência da cultura e a transparência da comunicação (Habermas, 1989, p. 148). O autor faz uma distinção entre integração social (orientação da ação, o sistema de ação é integrado pelo consenso, seja normativamente garantido ou comunicativamente atingido) e integração sistêmica (que se atinge pela integração social e é conseguido pela liderança não normativa de decisões individuais não subjetivamente coordenadas).

O mundo do sistema é constituído principalmente pela economia e a administração. O mundo do sistema está ancorado no mundo da vida, porque ele tem que ser institucionalizado. Nas sociedades mais avançadas, novas estruturas,

níveis mais altos de integração são constituídas, como o Estado e a mídia. Na sociedade moderna, as esferas econômica e burocrática emergem de modo que as relações sociais são reguladas por meio do dinheiro e poder. Mas, mecanismos do sistema, como o dinheiro, por exemplo, são desconectados das normas e valores. E, ao mesmo tempo, quanto mais complexo se torna o “mundo do sistema”, mais provinciano parece o “mundo da vida”. Neste contexto, a ação orientada para o entendimento mútuo ganha cada vez mais independência dos contextos normativos (Habermas, 1989, p. 153-154).



**FIGURA 5** O mundo da vida X o mundo do sistema

Com a institucionalização do dinheiro, a dominação política do Estado é relativizada pela ordem privada legal e o direito positivo se torna o garantidor das relações de negócios. Para qualquer ruptura há uma quebra de contrato. Assim, qualquer diferenciação do sistema tem que estar ancorada no “mundo da vida”; ela tem que ser institucionalizada via status familiar, autoridade ou lei privada burguesa. Nesse aspecto, o desenvolvimento da lei e moral é essencial e a institucionalização de cada diferenciação exige a reconstrução da ordem legal-moral de regulação de conflitos. A moral e a legalidade são talhadas de modo

que a ação comunicativa não falhe. Essa evolução do estado pré-convencional para o pós-convencional inicia-se com a moral vinculada à lei e vai até a desvinculação, em que a lei é positivada formalmente.

Segundo Habermas (1989, p. 173-174), isto reflete a crescente independência do componente social do ‘mundo da vida’ (o sistema de instituições) em relação à cultura e à personalidade: *‘Minha tese é que altos níveis de integração não podem ser estabelecidos na evolução social até que as instituições legais amadureçam, de forma que a consciência moral nos níveis convencional e, então, pós-convencional estejam incorporadas’* (Habermas, 1989, p. 174). Para ele, a universalização da lei e da moralidade expressa a racionalização do mundo da vida e tornam possível novos níveis de integração.

Nas sociedades tribais não há o poder, mas sim o prestígio e também a estratificação, ou seja, a diferenciação baseada no sexo, geração e descendência. Nas sociedades modernas há o estado, a economia e a mídia. A mídia encontra a sua apropriada estrutura social na complementaridade entre o subsistema econômico e administrativo, mídia que Talcot Parsons chamou de mídia de comunicação simbolicamente generalizada (Habermas, 1989, p. 164-165). Mas, com a institucionalização do ‘mundo do sistema’ no ‘mundo da vida’, a mídia está ocupando o lugar da busca pelo consenso.

A formação da mídia origina-se no antigo binômio prestígio-influência das sociedades tribais, sendo o prestígio baseado em atributos pessoais, tais como, força, atração, habilidade técnica, intelectual e também a responsabilidade (força de vontade, credibilidade, confiabilidade, ou seja, cognitivo, expressivo e virtudes morais e práticas de ação orientada para as demandas de validade) de agir comunicativamente; enquanto a influência tem como principais fontes a propriedade e o conhecimento. Desta forma, a mídia, assim como o dinheiro e o poder, está vinculada ao empirismo, enquanto o conhecimento está vinculado ao racional.

A mídia não só simplifica a linguagem comunicativa, mas a substitui com a simbólica generalização de recompensas e punições; enquanto o mundo da vida, onde está inserido o processo de atingir o entendimento, é desvalorizado em favor da interação guiada pela mídia, ou seja, o “mundo da vida” não é mais necessário para a coordenação da ação, isto é, os sistemas sociais diferenciados pela mídia se fazem independentes do “mundo da vida”. E, ao mesmo tempo, ela torna as redes de interação social cada vez mais complexas. Mas, a mídia não substitui o processo de atingir o entendimento por meio da criticabilidade das demandas de validade (só num primeiro momento), porque eles são dependentes das tecnologias de comunicação, as quais possibilitam a formação da esfera pública, ou seja, elas estão ligadas à tradição cultural e, ainda, de qualquer forma, dependem de atores responsáveis (Habermas, 1989, p. 179-185).

Um ponto importante é a observação do autor de que o sistema suprime as formas de integração social até mesmo naquelas áreas onde a coordenação da ação dependente do consenso não pode ser substituída, ou seja, onde a reprodução simbólica do “mundo da vida” está em jogo. Nessas áreas, a mediação do “mundo da vida” assume a forma de colonização.

Habermas (1989, p. 202) distingue entre mecanismos de integração social, os quais estão atrelados à orientação da ação (as ações dos agentes são coordenadas pela harmonização da orientação que é apresentada para eles) e mecanismos de integração do sistema, os quais atingem por meio da orientação da ação (um encontro funcional da ação que permanece latente, ou seja, que pode ir além do horizonte de orientação dos participantes).

Entretanto, para Habermas (1989, p. 220), quando os valores culturais são internalizados e institucionalizados, quando eles moldam os motivos por um lado e definem a expectativa do outro, eles são transformados em elementos empíricos dos sistemas de personalidade ou interação, ou seja, individualizados espaço-temporalmente. Em contrapartida, os objetos culturais permanecem

externos aos atores e suas orientações; os símbolos controlam os sistemas de orientação. Ainda segundo o autor, *“as tradições culturais, ordens institucionais e competências pessoais – na forma difusa que são tomadas como modelo as características do ‘mundo da vida’ – torna possível a comunicação e a estabilização do sistema de ação”* (Habermas, 1989, p. 221).

A integração social é parte da reprodução simbólica do “mundo da vida”, enquanto a integração funcional equivale à sua reprodução material. Assim, Habermas (1989, p. 220) vê a objetivação do “mundo da vida” como um sistema e, para o autor:

*As condições para a integração social do mundo da vida são definidas pela base de validade do processo de coordenação da ação de atingir o entendimento em conexão com as estruturas da visão de mundo predominante; as condições para a integração funcional da sociedade são organizadas por relações do mundo da vida objetivado como um sistema por um ambiente não somente parcialmente sob controle. O sistema de ação é primeiramente gerado pela objetivação do mundo da vida* (Habermas, p. 233-234 – tradução do autor).

Os sistemas de ação são entendidos como um sistema de manutenção de fronteiras. Eles são compostos de subsistemas, cada um especializado em manter um componente da ação: cultura com valores, sociedade com normas e personalidade com objetivos e sistema de comportamento (organismo) em meios ou recursos.

No “mundo do sistema”, o dinheiro é um meio que guia trocas entre unidades reais, como, por exemplo, trabalho, poder e produtos de consumo; o poder, um meio ancorado no sistema político, apresenta estruturas análogas ao dinheiro. Parsons analisa as características básicas, cada uma correlacionada com um subsistema social: dinheiro com o sistema econômico, poder com o político. No subsistema econômico, o dinheiro foi o primeiro meio institucionalizado (Habermas, 1989, p. 257-258). O sistema e o ambiente



precisam se comunicar e a comunicação lingüística é um meio, e meios, como dinheiro e poder, derivam suas estruturas dele. Para Habermas, eles são especializações da comunicação lingüística (Habermas, 1989, p. 259).

Para Habermas (1989, p. 262), o entendimento mútuo serve para coordenar as ações intencionais de dois atores, ou seja, a comunicação serve tanto para informar quanto coordenar a ação. A dupla contingência do processo de atingir o entendimento se apóia nos sucessos interpretativos dos atores que não estão orientados egocentricamente para o próprio sucesso, mas sim para o entendimento mútuo e que desejam atingir seus objetivos pelo entendimento comunicativo – não devem medir esforços para chegar a uma definição comum da situação. O autor relembra que as ações somente podem ser coordenadas no consenso lingüístico se toda prática comunicativa está inserida no contexto do mundo da vida definido pelas tradições culturais, ordem institucional e competências. A interpretação dos atores se alimenta das fontes do mundo da vida.

Ainda segundo Habermas, o dinheiro e o poder são meios que podem ser utilizados para substituir a linguagem ou evitar o muitas vezes desgastante processo de negociação na busca do entendimento:

*O potencial de racionalidade de atingir o entendimento na linguagem deve ser ampliado para o contexto do mundo da vida em que a ação comunicativa está inserida perde sua quase naturalidade. Com isto, a necessidade para atingir o entendimento, o desgaste interpretativo e o risco de desentendimento crescem. Contudo estas demandas e riscos podem ser reduzidos através de meios que substituem o entendimento via linguagem. Muitas vezes os homens se apóiam em símbolos lingüísticos que os desobriga de negociar a maior parte do tempo. Estes meios reduzem o risco do dispêndio de energia em interpretar, mas também da seqüência da ação falhar. Meios como dinheiro e poder podem largamente nos proteger dos custos do dissenso, porque eles quebram a coordenação da ação através do consenso via linguagem e os neutralizam contra as alternativas de atingir versus fracassar quanto*

*ao acordo. Assim, os meios não devem ser entendidos como uma especificação funcional da linguagem; mas ao contrário eles são substitutos para as funções especiais da linguagem (grifo nosso). O entendimento mútuo termina no reconhecimento das pretensões de validade criticáveis e está inserido no mundo da vida. O dinheiro e o poder quebram a interação com o mundo da vida (Habermas, 1989, p. 262-263 – tradução do autor).*

Aqui Habermas quer dizer que, ao mesmo tempo em que cresce a demanda pelo entendimento mútuo, o que toma tempo e provoca desgastes, há o emprego de outros meios, como o dinheiro e o poder, para se coordenar a ação e substituir o entendimento lingüístico. Nestes termos é que eles substituem a linguagem. Já Weber viu o fato acima como a institucionalização da ação racional intencional, enquanto para Parsons, os subsistemas poderiam se diferenciar somente por meio dos meios de dinheiro e poder.

Para Habermas, o dinheiro - cuja oferta pode ser aceita ou recusada, é meio de transmissão de informação, que não se baseia nas pretensões de validade – é um meio eficaz somente para algumas situações restritas, cuja mais elementar são as relações de troca. Com o advento dos bancos, o dinheiro não é apenas uma *commodity*, nem um fator de produção; mas ele simboliza valor, um meio de valor intrínseco. Ele afirma que o meio monetário supõe-se substituir a linguagem, não apenas como um carregador de informação, mas, acima de tudo, para atingir a coordenação. Na ação comunicativa, ela é atingida por meio do levantamento de pretensões de validade criticáveis com sua respectiva declaração e motivando o outro a aceitá-la. Não há outro meio disponível que não o das razões, se necessário para redefinir a pretensão de validade e mover o outro para uma resposta positiva. Nesse sentido:

*A situação ideal típica, o atingir o entendimento tem seu poder para coordenar ação com as demandas de validade criticáveis, as quais*

*podem ser redefinidas através das razões e daquela que carrega um consenso, quando eles são reconhecidos intersubjetivamente. O valor real de atingir o entendimento consiste num acordo produzido comunicativamente que medido contra as pretensões de validade e está apoiado por razões potenciais, as quais poderiam ser expostas, se necessário [...] Enquanto o dinheiro precisa estar institucionalmente ancorado, o que ocorre pelas instituições da lei civil (propriedade e contrato) [...] (Habermas, 1989, p. 265-266 – tradução do autor).*

Na formação do consenso aparecem, no curso da ação comunicativa, a transmissão cultural, a integração social e a socialização, que estão sempre inseridas no mundo da vida. No meio monetário, a interação é desatada desses contextos. E é esse descolamento que faz com seja preciso apoiar-se no “mundo da vida” e o faz na forma de relações de troca por meio de propriedades e contratos. Os indicadores de sucesso da formação do sistema são as flutuações de valor (deflação, inflação) e um mercado de capitais, por exemplo (Habermas, 1989, p. 266).

Ao abordar a problemática do poder, o outro subsistema, Habermas afirma que o poder representa a incorporação simbólica de quantidade de valor, sem, contudo, possuir qualquer valor intrínseco. Ele não consiste em performances efetivas, nem em força física. Ele também se espelha na estrutura de demanda e redenção. Dialoga com Parsons, para quem o que corresponde ao poder como valor de troca é o seu valor de uso de realizar objetivos coletivos, além da possibilidade da aplicação de sanções e uso direto da força (Habermas, 1989, p. 268). Enquanto o dinheiro é institucionalizado por meio de instituições da lei civil burguesa, como o contrato e propriedade, o poder é institucionalizado pela organização público-legal de órgãos. Há dois aspectos importantes: a hierarquização dos órgãos e sua legitimação (base adicional de confiança) (Habermas, 1989, p. 270). Habermas afirma que Parsons não se atentou para o fato de que a confiança no sistema de poder é assegurada em maior nível do que a confiança no sistema monetário. O poder demanda mais âncora normativa

porque tem que ser legitimado. Habermas realça a importância do exercício do poder estar relacionado com os objetivos coletivos e afirma: *“ó que estabelece um equilíbrio, desde seu início, nas relações de poder inseridas na situação ideal de fala é a legitimação dos objetivos coletivos”* (Habermas, 1989, p. 271).

Somente o interesse geral, ainda que não seja necessário, demanda um consenso quer baseado na tradição, ou nos processos democráticos de barganha e busca do entendimento, este último baseado no consenso lingüístico, que se baseia no melhor argumento (Habermas, 1989, p. 272). Habermas salienta que, embora o poder tenha o comando, mais do que simples imperativo, ele é menos ameaçador ao consenso do que o dinheiro, porque este não precisa de qualquer legitimação. O dinheiro e o poder são talhados para a ação intencional.

Influência e valores são os outros meios. Mas, hoje, ao contrário do passado, a influência e os valores são mais difíceis de serem institucionalizados porque são mais difíceis de serem estocados, medidos e alienados do que dinheiro e poder. Há exceções, como na academia, mas não pode ser generalizado. Alguns atribuem também este fato à influência exercida por artistas, jornalistas, enfim, pela mídia de massa (Habermas, 1989, p. 275). A influência e o dinheiro não têm base empírica, pois não são consumíveis e não há ameaças de sanções (Habermas, 1989, p. 276).

Na comunicação, os argumentos assumem o *status* de valor real na interação conduzida via influência e autoridade moral, e a base de segurança vem do ambiente cultural e da socialização. Estes fatos reduzem o desgaste e os riscos da busca pelo entendimento, e eles o fazem de uma maneira diferente do dinheiro e do poder:

*Eles não podem quebrar a interação do contexto do mundo da vida de conhecimento cultural compartilhado, normas válidas e motivação responsável, porque eles permanecem como a base para formação do consenso na linguagem, o que explica porque eles não precisam de*

*reconexão especial com o mundo da vida. Eles não são neutros em relação às alternativas de acordo e falhas no consenso; mas, ao contrário, eles simplesmente elevam para valores generalizados dois casos de consensos que são baseados no reconhecimento intersubjetivo de pretensões de validade cognitiva e normativa [...] Numa frase: mídias deste tipo (dinheiro e poder) não podem tecnizar o mundo da vida (Habermas, 1989, p. 276 - 277- tradução do autor).*

Concluindo o raciocínio, Habermas entende que a colonização do mundo da vida pelo mundo do sistema, via dinheiro e poder, torna o primeiro desnecessário para a coordenação da ação:

*Porque eles não somente simplificam a linguagem comunicativa, mas a substituem com uma generalização simbólica de sanções positivas e negativas, o contexto do “mundo da vida”, onde o processo de atingir o entendimento sempre permanece inserido, torna-se desvalorizado: o “mundo da vida” não é mais necessário para coordenar a ação (Habermas, 1989, p. 281 – tradução do autor).*

Embora Habermas afirme que mesmo nas organizações formais, ou seja, burocráticas, as interações se dão por meio do entendimento mútuo, ele reconhece que a ação comunicativa fica prejudicada, perde muito de suas condições de validade porque os membros possuem outros mecanismos para realizar seus pleitos, ou seja, por meio dos regulamentos formais (ou canais competentes), portanto, não é imprescindível atingir o entendimento. Assim, as relações intraorganizacionais dos respectivos membros não substituem a ação comunicativa, mas “desempoderam” suas bases de validade (Habermas, 1989, p. 310-311).

Ao abordar a questão do “mundo da vida” e do “mundo do sistema” nas sociedades modernas, Habermas vê o capitalismo e o estado moderno como subsistemas que se diferenciam dos subsistemas de instituições, ou seja, dos componentes sociais do “mundo da vida”, via dinheiro e poder. O núcleo da esfera privada é a família, especialmente quanto à socialização, enquanto o da

perspectiva do sistema da economia é o ambiente da propriedade privada. O núcleo da esfera pública é a rede comunicativa ampliada pelo complexo cultural, imprensa e pela mídia de massa (Habermas, p. 318-319). Nesse sentido:

*Eles permitem às pessoas privadas participarem da reprodução cultural e para os cidadãos públicos do Estado participarem na integração social mediada pela opinião pública. Da perspectiva sistêmica do estado, a esfera pública cultural e política são vistas como o ambiente importante para a geração da legitimação* (Habermas, 1989, p. 319 – tradução do autor).

As relações entre o “mundo do sistema” e o “mundo da vida”, sob a perspectiva do primeiro, apresenta como relações de intercâmbio na esfera privada o poder dos trabalhadores, a renda do trabalho, os produtos e serviços e a demanda, ou seja, é o subsistema econômico; enquanto na esfera pública, as relações de intercâmbio são os impostos, as realizações organizacionais e lealdade das massas, ou seja, o subsistema administrativo. Mas, esta concepção ignora as relações de intercâmbio entre as esferas do “mundo da vida” e aquelas entre os subsistemas (Habermas, 1989, p. 320).

Esta colonização do “mundo da vida” pelo sistema produz patologias na sua reprodução simbólica, conforme expõe o autor:

*Os laços funcionais do dinheiro e poder só se tornaram perceptíveis quando para aqueles elementos da vida privada e formas de vida político-cultural se separaram das estruturas simbólicas do “mundo da vida” através da redefinição monetária de objetivos, relações e serviços, espaço e tempo e através da burocratização das decisões, deveres e direitos, responsabilidades e dependências [...] Ao contrário da reprodução material do “mundo da vida”, sua reprodução simbólica não pode ser transposta em fundações da integração do sistema sem efeitos colaterais patológicos* (Habermas, 1989, p. 322 – 323 – tradução do autor).

O “mundo da vida” somente oferece resistência ao mundo do sistema, quando as funções de sua reprodução simbólica estão ameaçadas (Habermas, 1989, p. 351). Isto se deve ao fato de esta infra-estrutura ficar ameaçada por duas tendências que se somam: a reificação do sistema e o empobrecimento cultural (Habermas, 1989, p. 327). Esta colonização se dá pelas esferas organizadas burguesas, a economia e o aparato estatal (Habermas, p. 328). Assim, os meios dinheiro e poder penetram em áreas de ação que resistem a eles, porque eles são especializados em transmissão cultural, integração social e criação infantil e permanecem dependentes do entendimento mútuo como um mecanismo de coordenação da ação. Portanto, esses são os meios de colonização do “mundo da vida” e também responsáveis por sua segmentação em ciência, moralidade e arte (Habermas, 1989, p. 329). Ainda segundo o autor, “*A economia guiada pelo dinheiro depende da suplementação pelo sistema administrativo, distinguido através do poder. [...] Os efeitos da reificação podem resultar da burocratização e monetarização tanto das áreas públicas quanto privadas da vida*” (Habermas, 1989, 342-343). Entretanto, “*a institucionalização do poder é mais demandada que a do dinheiro, porque este está ancorado no ‘mundo da vida’ através das leis privadas burguesas*” (Habermas, 1989, p. 344).

Habermas chama de “forma moderna de entendimento” aquela em que a ação comunicativa está separada dos contextos normativos, tornou-se densa e voltada para as contingências e cujas formas de argumentação são institucionalmente distinguidas, ou seja, discurso teórico na comunidade científica, discurso prático-moral na esfera política e no sistema legal, e criticismo estético nas artes e literatura (Habermas, 1989, p. 352-353).

Ao comentar a colonização do “mundo da vida” pelo “mundo do sistema”, Habermas assim o coloca:

*O ‘mundo da vida’ é sempre constituído na forma de conhecimento global intersubjetivamente compartilhado por seus membros [...] Quando despojada seu aspecto ideológico, os imperativos do subsistema autônomos entram no ‘mundo da vida’ oriundos do exterior – como os coloniais entrando numa sociedade tribal – e forçar um processo de assimilação dele (Habermas, 1989, p. 355 – tradução do autor).*

Em sua análise da jurisdicionalização da sociedade atual, Habermas afirma que ela se inicia no absolutismo, evolui para o estado constitucional, então para a democracia constitucional e, finalmente, para o *well-fare state* democrático (Habermas, 1989, p. 357). Para ele, os sintomas da reificação são a intervenção dos subsistemas econômico e estatal na reprodução simbólica do mundo da vida com os meios burocráticos e monetários. A colonização do mundo da vida somente acontece quando:

*As formas tradicionais de vida estão desmanteladas, tornando os componentes do mundo vida (cultura, sociedade e personalidade) muito diferentes; a relação de intercâmbio entre os subsistemas e o ‘mundo da vida’ está regulada por papéis distintos (trabalhista, consumidor, clientes do governo e participação formal no processo de legitimação); as abstrações reais que tornam disponível o poder do trabalho dos empregados e faz possível a mobilização dos votos do eleitorado são toleradas por aqueles que foram afetados como um deixar de lado em termos de recompensa social (em termos de tempo e dinheiro); onde estas compensações são financiadas de acordo com o estado do bem-estar social oriundos dos ganhos do crescimento capitalista e são canalizadas naqueles papéis nos quais, retirada do mundo do trabalho e da esfera pública, expectativas privadas de auto-atualização e autodeterminação são primariamente alocados, ou seja, nos papéis de consumidor e cliente (Habermas, 1989, p. 356 – tradução do autor).*

Neste aspecto é cada vez maior a jurisdicionalização do convívio social:

*As relações sociais que chamamos de ‘formalmente organizadas’ são aquelas que são primeiramente constituídas em formas de lei moderna.*



*Então, como esperado, a mudança do social para a integração sistêmica tomaria a forma de processo jurisdicional. A expressão se refere à tendência de formalizar (positivar, escrever) a lei* (Habermas, 1989, p. 357 – tradução do autor).

O autor sustenta que tanto o exercício burocrático do poder, quanto à acumulação de capital, foram reconciliados com as estruturas de um “mundo da vida” que se tornou racionalizado (Habermas, 1989, p. 361). Nesse aspecto, Habermas salienta que, em alguns casos, a lei toma a forma de meio como o poder e o dinheiro, mas que ela ainda permanece vinculada às instituições legais, as quais não podem ser simplesmente positivadas. Assim, a lei constitucional, os princípios da legislação criminal e processual e aquelas punições a fatos relacionados com a moral precisam de fundamentação, porque eles pertencem ao “mundo da vida”, os quais, junto com as normas de conduta informais, formam o ambiente para a ação comunicativa (Habermas, 1989, p. 365). Também a lei é superimposta nas áreas de estruturadas comunicativamente (Habermas, 1989, p. 366).

Habermas admite que o direito pode ser um meio de colonização do “mundo da vida” pelo “mundo do sistema”. O subsistema econômico depende do direito para se legitimar. Mas, nas modernas democracias há esta tensão de que ele fala, entre o capitalismo e a democracia, em que os cidadãos têm a possibilidade de participar de sua elaboração. Mas, eles estão ancorados no “mundo da vida”. Habermas cita as escolas, como ambientes da ação comunicativa e de entendimento mútuo, que estão sendo colonizados pelo “mundo do sistema”, principalmente por meio da jurisdição administrativa burocrática. Nessa colonização, o “mundo da vida” é subdividido em ciência, moral e arte.

Habermas resume assim a teoria da modernidade que esquematizou:

*A teoria da modernidade que esquematizei aqui nos permite reconhecer o seguinte: Nas sociedades modernas há tanta expansão do escopo contingencial para a interação perdida dos contextos normativos, que a lógica interna da ação comunicativa “se torna praticamente verdade” nas formas desinstitucionalizadas de intercurso da esfera privada familiar como também na esfera pública selada pela mídia de massa. Ao mesmo tempo, os imperativos sistêmicos de subsistemas autônomos penetram no “mundo da vida” e por meio da monetarização e burocratização, forçam uma assimilação da ação comunicativa para os domínios da ação formalmente organizados – até mesmo em áreas onde o mecanismo de coordenação da ação para atingir o entendimento é funcionalmente necessário. Pode ser que esta ameaça, este desafio que coloca as estruturas simbólicas do “mundo da vida” como um todo possa contribuir para o porquê eles se tornaram acessíveis para nós (Habermas, 1989, p. 403 – tradução do autor).*

O trabalho de Habermas recebeu muitas críticas por focar muito na razão e no consenso, deixando de lado o conflito e o dissenso, mas, de certa forma, o conflito é precursor para um novo consenso e assim por diante. Além do mais, tem uma visão negativa do poder, não valorizando a perspectiva de transformação social inserida numa visão positiva do poder. Nesse sentido:

*Enquanto Habermas foi criticado por se concentrar muito no consenso, está implícita em suas análises a recuperação do conflito como um precursor essencial para um novo consenso e uma crítica perpétua de cada novo consenso à medida que a interação continua (Deetz, 2001, p. 30 – tradução do autor).*

Outra crítica considerada consistente para o campo da comunicação organizacional é que o ator da ação comunicativa com a teoria crítica é unificado, racional e autônomo e também alienado pelas organizações capitalistas ou envolto em ilusões temporárias (Alvesson & Willmott, 1992 apud Conrad & Haynes, 2001, p. 63). Também subestima a habilidade dos atores

organizacionais para oferecer resistência estratégica (Cheney & Christensen, 1994, apud Conrad & Haynes, 2001, p. 64).

Entretanto, Habermas não se deixa levar pelo pessimismo e propõe o conceito de ação comunicativa – ações dialógicas voltadas para o entendimento em substituição ao de razão instrumental – como sendo o de ações estratégicas voltadas para o êxito (Tenório, 2000). Sua intenção é substituir a filosofia da consciência – do saber intuitivo, da reflexão ou da introspecção, da relação sujeito-objeto – pela filosofia da linguagem – do entendimento intersubjetivo ou comunicação, ficando o aspecto cognitivo-instrumental inserido no conceito mais amplo de razão comunicativa (Tenório, 2000, p.46). Para McCarthy, (1984), no prefácio do primeiro volume da Teoria da Ação Comunicativa, a obra de Habermas é um grande esforço por repensar a fundo a idéia de razão e a teoria de uma sociedade democrática nela baseada.

Finalizando, vê-se que a Teoria da Ação Comunicativa fornece um modelo teórico de utilidade prática, que permite uma participação dialógica de diferentes atores num processo de busca do consenso e de coordenação da ação por meio da instrumentalização. Pois ela, diferente de outros modelos, reconhece as estruturas simbólicas que cada participante traz consigo, o seu “mundo da vida” pré-interpretado, baseando-se no conhecimento intuitivo de cada ator e fornece uma estrutura para o entendimento mútuo, para o consenso, cuja formação reside, acima de tudo, na força do melhor argumento.

### **3.4 O Processo de Comunicação e Redes de Políticas Públicas**

A comunicação é essencial à viabilização de uma rede de política pública, pois sem uma comunicação apropriada, a cooperação, razão de existir das redes, não se realiza, já que ela trunca o processo interacional. A “existência de uma rede interinstitucional está fortemente relacionada ao processo de comunicação entre os membros da rede” (Peci & Lustosa da Costa, 2002). Para

Monge & Contractor (2001, p. 440) independentemente da abordagem que se faça, o que existe é uma rede de comunicação, tomando apenas formas diversas, tais como contatos pessoais, alianças estratégicas, dentre outras. Ruediger (2003) também realça o papel da comunicação nas redes, mas aponta para dificuldades de gestão na integração:

*Há, evidentemente, imensos entraves para o gestor público na promoção de uma transição de uma estrutura institucional, por vezes marcada por processos e rotinas ineficientes, excessivamente burocratizados e avessos à integração, para outros que visem uma maior capacidade de coordenação e comunicação (grifo nosso), que incluam padrões claros de eficiência e accountability, e que tenham repercussão não apenas nos serviços prestados, mas também na estrutura que suporta esses serviços, com níveis altos de qualidade na informação provida (Ruediger, 2003, p. 1260).*

Entre os fatores que podem afetar a comunicação nas redes de políticas públicas estão identidade organizacional, a cultura organizacional, o lapso temporal despendido juntos e as questões geográficas, pois podem provocar ruídos, principalmente, a identidade e a cultura organizacionais em função dos contextos não compartilhados (Bennington et al., 2003). A identidade organizacional é aquilo que a organização representa ou seu perfil formal. Modernamente a identidade organizacional é trabalhada “de modo que a organização seja única ao mesmo tempo em que esteja conectada com a cultura dominante” (Cheney & Christensen; 2001; pg 234 – tradução do autor). Os mesmos autores concluem que num mundo simbólico e instável, a gestão se torna muito relacionada com questão da identidade organizacional, fazendo com que a imagem – aqui definida como a impressão criada por uma série de signos ou a reputação da organização (Cheney & Christensen; 2001) - e a identidade se tornem questões centrais e que a comunicação externa deve estar fortemente

conectada com aquela interna à organização. Um dos desafios que se apresenta é gerir a identidade organizacional neste contexto complexo, dinâmico e instável.

Tradicionalmente, o estudo da cultura tem sido definido como “o estudo dos significados comuns, integração, comunidade e valores” (Eisenberg; Riley, 2001, p. 303 – tradução do autor). É frequentemente apontada como sendo os ritos, rituais, mitos, histórias e valores organizacionais e seu papel é representado por diferentes sistemas de símbolos (Putnam & Fairhurst, 2001), além da identidade e política organizacional. Há autores que sustentam que “o único meio viável de mudar as organizações é através da mudança de sua cultura, ou seja, mudar os sistemas dentro dos quais as pessoas trabalham e vivem” (Bennis, 1969 citado por Eisenberg & Riley, 2001, p. 292 - tradução do autor). A própria metáfora da cultura expõe suas tendências: “uma preocupação sobre as relações com os outros, **uma necessidade de entender os contextos de comunicação** (*grifo nosso*) e uma vontade de identificar categorias estáveis ou pelo menos reconhecíveis de hábitos e práticas institucionais e organizacionais” (Eisenberg & Riley, 2001, p. 292 – tradução do autor), principalmente, se entendermos a comunicação como um elemento constitutivo da cultura organizacional. O papel da comunicação na literatura cultural é abordado dentro da seguinte estrutura: cultura como simbolismo e performance; cultura como texto; cultura como crítica; cultura como identidade; cultura como cognição; e cultura como clima e eficácia. Outra corrente, (Martin 1992; Martin & Myerson, 1988, apud Eisenberg & Riley, 2001) apresenta uma taxonomia diferente, dividindo os textos em três categorias: Integração, que define a cultura como aquilo que é compartilhado pelos membros da organização; diferenciação, que admite explicitamente a existência de diferentes valores, práticas e subculturas nas organizações, além de realçar as lutas políticas para se atingir a ordem negociada, ou seja, uma categoria mais próxima da perspectiva crítica, com sua

ênfase no poder, conflito e negociação. O fato é que ela permeia a organização e influencia modos de falar e agir, diferenciando as organizações.

Estudos demonstram que “o tempo que os membros de um grupo despedem juntos afeta o ambiente informacional sentido e têm uma forte relação com o grau de interação e comunicação entre os membros do grupo e é crítico para o desenvolvimento de atitudes e perspectivas” (Sutcliffe, 2001, p. 207 - tradução do autor). Esta proximidade e convivência ajuda a dirimir dúvidas e situações em que o mesmo fato ou a mesma informação é percebida ou interpretada de forma diferente por cada um dos atores da rede, levando a respostas diferentes e até mesmo a conflitos, principalmente, porque “o locus organizacional exerce forte influência nas percepções, atitudes e comportamento dos indivíduos” (Sutcliffe, 2001 – tradução do autor). A mesma autora aponta como os principais fatores que influenciam na leitura do ambiente “**são as ideologias gerenciais ou administrativas e as crenças; o desempenho recente da organização e a natureza do contexto em mudança** (*grifo nosso*)” (Sutcliffe, 2001, p.210 – tradução do autor).

Outros problemas enfrentados por algumas dessas redes, principalmente, aquelas baseadas nos sistemas de comunicação e informação interorganizacionais, como é o caso em questão, é a participação, onde há receios de que alguma contribuição vá beneficiar o competidor, alguns atores que pretendem apenas se beneficiar sem contribuir (*free riders*) (Monge et al., 1998). Há também as barreiras de natureza interna (Ruediger, 2003, p. 1271-1272), o que deixa claro a necessidade cada vez maior de promover a interação entre os membros de cada organização, para que não se restrinja às cúpulas, e, também, que haja descentralização das decisões pertinentes às realidades locais. Neste contexto, a ação comunicativa é a mais apropriada para a gestão social, pois ela apresenta conteúdo cognitivo e reflexivo (Tenório, 2000). Primeiro, porque ela estimula à participação dos atores em condições de igualdade, já que

os agentes devem estar livres de qualquer coerção, posição de status, enfim, qualquer meio físico, moral ou psicológico que possa determinar a supremacia ou a influência de um sobre o outro. E ainda, os participantes devem ser competentes comunicativamente o suficiente para identificar qualquer tentativa de ação estratégica por parte de alguns dos participantes. Além do mais na ação comunicativa, a busca do consenso se dá através de uma relação dialógica entre os participantes, ao contrário da ação estratégica e teleológica, em que há uma comunicação monológica. Neste sentido:

*a racionalidade comunicativa como aquela adequada à gestão social, pois ela apresenta conteúdo cognitivo e reflexivo e nela há a preponderância da sociedade sobre o particular, pois, somente pode ser considerado capaz aquele que, como membro de uma comunidade, orienta sua ação com pretensões de validade intersubjetivamente reconhecida. [...] os atores, ao fazerem suas propostas, não podem impor suas pretensões de validade sem que haja um acordo alcançado comunicativamente no qual todos os participantes exponham suas argumentações [...] esses argumentos são expostos através da razão, do conhecimento, portanto, discursivamente. Quem fala expõe suas idéias de maneira racional e quem ouve reage tomando posições motivadas também pela razão [...] o processo de gestão social, acorde com o agir comunicativo, dialógico, na verdade só existe se todos os participantes da ação social admitem sua validade, isto é, verdade é a promessa de consenso racional, ou a verdade não é uma relação entre o indivíduo e a sua percepção do mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva. (Tenório, 1998).*

Habermas conjuga o agir com relação aos fins com o agir comunicativo, subordinando a razão instrumental à comunicativa e é através da razão comunicativa que se assegura a sobrevivência das sociedades modernas (Storino, 2000). Ainda segundo a autora, “ela é um meio de socialização política e uma forma de geração de espaços públicos e mecanismos de articulação do Estado com os sujeitos sociais”, ou seja, a participação é um mecanismo de reconhecimento dos interesses dos atores, a partir dos quais se buscará o

consenso. A participação requer consciência sobre os atos, porque possibilita o reconhecimento das relações de interesse e poder e, também, formas eficazes para assegurá-la. O conhecimento comunicativo impele à emancipação. A integração social deve servir para a solução dos problemas sociais, mas só há legitimidade se os envolvidos participam da decisão (Tenório & Rozemberg, 1997).

Devido à pluralidade de atores, fato que por si só pode gerar conflito de interesses, as redes são um palco de conflitos e incompreensões. Neste aspecto, a Teoria da Ação Comunicativa tem um importante papel a desempenhar. Primeiro, porque ela é parte integrante de uma perspectiva que reconhece o conflito, a qual tem como um de seus objetos de análise a questão do poder nas relações, ou seja, são pesquisadores integrantes de um paradigma que é sensível ao conflito e ao poder. Segundo, ela:

*Contém, em seu bojo, a interação entre as três funções da linguagem: a de buscar significado, a de conquistar validade e a de propiciar entendimento. Só assim o mundo adquire objetividade, e só assim os falantes de fato se entendem, comunicam-se e possibilitam a denominada rede comunicativa (Dib, 2001).*

Terceiro, é uma teoria que é voltada para o entendimento racional, embora nem sempre seja possível alcançá-lo, pois ela é voltada para as pretensões de validade, o que a possibilita resolver os desentendimentos pelos argumentos e, também, porque ela pressupõe que os participantes distinguirão entre estar influenciando ao outro e o chegar ao entendimento com o outro. Neste sentido há duas linhas para a solução dos conflitos, “uma pela força e outra pela confiança racionalmente motivada pelo acordo baseado nas razões” (Habermas, 1989, p. 145 – tradução do autor), ou seja, a força do melhor argumento.



Nesse aspecto, um ponto fundamental é a definição da situação, de tanta relevância para a Teoria da Ação Comunicativa e, também, é claro, para as redes. A interpretação da situação se apóia no conhecimento acumulado que o participante traz consigo do seu mundo da vida, portanto, cada situação é definida e superada com a ajuda do conhecimento acumulado (Habermas, 1989). Pois nela, apresentar-se-á situações para sua formação, configuração, concepção, operacionalização e no dia-a-dia inúmeras outras, conforme já expusemos reiteradamente, em que será necessária a definição da situação para que ela adquira pequenos ajustes ou, até mesmo, novas configurações. Na visão de Habermas (1989) em toda a situação há dois aspectos a gerenciar: o aspecto teleológico da realização dos objetivos de uma das partes (ou a execução de um plano de ação) e o aspecto comunicativo de interpretar a situação e chegar a algum acordo. Um dos pilares das redes, que a justificam e levam a sua formação é a cooperação e, nesse contexto, nada mais apropriado para obtê-la do que através da ação comunicativa, pois nela, os “participantes perseguem seus planos cooperativamente na condição de uma definição compartilhada da situação” (Habermas, 1989). Aqui temos dois conceitos da ação comunicativa que se encaixam como uma luva na problemática das redes: cooperação e definição compartilhada da situação e, então, a partir dessa interpretação da situação, buscar-se-á a algum tipo de acordo, não necessariamente a um consenso, através de um processo de discussão intersubjetiva, ou seja, um processo de negociação. Na visão de Habermas (1989) de qualquer maneira, o sucesso obtido e o consenso conseguido por ações para atingir o entendimento são os critérios para avaliar se uma situação foi lidada com sucesso ou não.

Quanto à gestão da rede, em que muitos autores entendem que deve ser realizada de forma diferente da hierarquia, a ação comunicativa, ao trabalhar com uma racionalidade, diversa da instrumental predominante nas organizações burocráticas, possibilita uma flexibilização organizacional (Tenório, 2000),

devido aos pressupostos já expostos, ou seja, a racionalidade dialógica e as pretensões de validade.

Habermas propõe que a racionalidade comunicativa seja implementada como um processo, o que significa dizer que não é uma fórmula, uma solução racional para todos os problemas, mas sim um procedimento democrático para enfrentá-los. O conceito de ação comunicativa tem como suposição central a idéia de que uma ação social só é legítima se todas as pessoas nela envolvidas participam de seu plexo de decisão e é uma proposta de ação social não mais centrada no êxito, mas no entendimento dos diferentes atores (Tenório, 2000).

O projeto Viva-Rio, coordenado pela Organização não-governamental Viva-Rio, é um exemplo de rede que envolve tanto o setor público, quanto o privado e a sociedade civil. Em um de seus projetos - “Estação Futuro” – coloca a educação para a ação comunicativa como uma de suas propostas:

*o projeto prevê o desenvolvimento de habilidades específicas que permitem catalisar a energia visionária de um empreendedor, pragmatismo e a previsibilidade de um gerente, e a capacidade de execução de um técnico. A Aprendizagem Produtiva significa conceber um método de capacitação que se desdobra em aprendizagem tecnológica, estratégica e participativa e a **capacitação para dimensão da ação comunicativa** (grifo nosso) (Projeto Viva Rio, 2003).*

Concluindo, a Teoria da Ação Comunicativa, por sua filosofia e seus pressupostos, é um modelo teórico de utilidade prática para superar as principais dificuldades apontadas pelos autores acima no funcionamento das redes interorganizacionais. O difícil, como diz Tenório (2000) é acreditar na possibilidade de superar o mito da racionalidade instrumental, ainda tão cara ao neoliberalismo vigente.

### **3.4.1 Síntese**

Assim, vê-se que a rede de política pública de segurança que se pretende formar com o plano estadual se encaixa na tipologia das redes. Em função principalmente da autonomia e interdependência dos atores envolvidos, os pressupostos da ação comunicativa são adequados para se buscar o consenso entre estes e, então, coordenar a ação. Os seus pressupostos: a verdade, a legitimidade, a sinceridade e a inteligibilidade são formadores de um dos pilares centrais das redes: a confiança. Observa-se também que ela confirma o gerencialismo na administração pública, porque ela busca a eficiência na conjugação de esforços para melhorar a prestação do serviço estatal de segurança.

No movimento entre os integrantes das redes de políticas públicas, percebe-se nitidamente como que a Teoria da Ação Comunicativa pode contribuir efetivamente como uma lente teórica na análise desse processo e, até mesmo, como um guia para os processos de negociação contínuos, imperativos às redes. As redes de políticas públicas são essencialmente um campo de interação e negociação contínua, onde há uma pluralidade de atores e, conseqüentemente, um palco de conflitos, ainda mais, numa rede política de segurança pública com a extensão da que se pretende construir no Estado.

Mas as redes exigem a coordenação da ação entre seus atores, haja vista a hierarquia, a forma mais comum de integração, não conseguir os mesmos resultados, exatamente em função da interdependência, autonomia e flexibilidade da rede, dentre outros elementos já vistos. Essa coordenação da ação gera a necessidade da comunicação, ou de um agir comunicativo e que se for bem encaminhada, abrirá espaço para coordenar as ações satisfatoriamente, de modo a atender às necessidades de seus integrantes.

Um obstáculo à implementação das redes é a distorção comunicativa, quando há uma manipulação deliberada ou contingencial, é provocada,

principalmente, pelo predomínio da racionalidade instrumental nas organizações. Aqui mais do que nunca, os pressupostos da teoria habermasiana são essenciais à sua superação, pois são os elementos que construirão a confiança mútua entre os atores. Neste aspecto é fundamental que os atores, oriundos de mundos da vida diferentes, assumam “a postura de perseguir seus próprios objetivos sob a condição de um acordo existente ou negociado sobre uma situação específica e suas conseqüências” (Habermas, 1989); enfim, desenvolvam a empatia, aprofundem a relação dialógica, livre das vaidades, *status quo* e da ambição de ser o ator preponderante da rede.

## **4 A PERSPECTIVA CRÍTICA NOS ESTUDOS ORGANIZACIONAIS E OS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

### **4.1 Os fundamentos dos estudos críticos em organizações**

A perspectiva crítica cresceu significativamente em importância e vem sendo largamente empregada nos estudos organizacionais, mais acentuadamente a partir dos anos 90, como uma alternativa às teorias administrativas clássicas (Vizeu, 2003), já que ela questiona permanentemente a racionalidade das teorias tradicionais, mostrando que nem sempre as coisas são o que parecem na gestão organizacional. Este crescimento se deu principalmente com a criação do movimento anglo-saxão “*Critical Management Studies*”, fato que se repetiu no Brasil, até pela influência da literatura norte-americana (Davel & Alcadipani, 2003).

Ela não tem a utopia de conduzir a um mundo maravilhoso, mas apenas “favorecer a reflexão, o questionamento e a renovação de situações e estruturas que impedem o desenvolvimento progressivo da autonomia e da responsabilidade social das pessoas” (Alvesson & Willmott, 1996; Gabriel, 2001; Antonacopoulou, 1999 apud Davel & Alcapadipani, 2003). As pesquisas se concentram na promulgação de uma visão desnaturalizada da administração, onde as organizações são uma construção sócio-histórica, tornando-se importante compreender como as organizações são formadas, consolidadas e transformadas no interior e no exterior; intenção desvinculada da performance, porque o foco é emancipar as pessoas; e a intenção emancipatória, facilitando a autonomia e a responsabilidade e opera à medida que as pessoas procuram mudar – pessoal, coletiva e progressivamente – seus hábitos e as instituições que impedem o desenvolvimento de sua autonomia e de sua responsabilidade. Neste aspecto “A teoria crítica visa a favorecer um desenvolvimento racional e democrático das instituições modernas, nas quais cidadãos responsáveis, auto-

reflexivos e autônomos se tornam progressivamente menos dependentes de receber entendimentos sobre suas necessidades” (Davel & Alcapadipani, 2003, p. 75).

Os estudos organizacionais sob o paradigma crítico se concentram na ideologia e a ação comunicativa (Deetz, 2001). A corrente ideológica apresenta como problemáticas centrais o poder e a política e tem suas origens na luta de classes marxista, ou seja, entre o capital e o trabalho, na exploração econômica (Mumby, 2000; Deetz, 2001) e, posteriormente, a escola de Frankfurt explicava o exercício do poder pelo processo de consenso social, que é mais racional (Mumby, 2000; Deetz, 2001), mas através do dissenso da ordem dominante (Deetz, 2001). Os pesquisadores críticos tentam explicar como que do processo social e comunicativo surge a hegemonia, ou, em outras palavras, como que determinado grupo ou classe social se torna influente e adquire poder sobre outros. (Mumby, 2000). Atualmente essa corrente se concentra nos estudos de distorção da consciência, pensamento e significado (Deetz, 2001).

Na comunicação organizacional, os pesquisadores tentam explicar como as estruturas de significado e identidade surgem “espontaneamente” através da dinâmica e do processo discursivo. Inicialmente os teóricos críticos procuravam analisar os discursos para detectar as estruturas de poder, mas nos últimos vinte anos, estes pesquisadores reconheceram que o poder é multifacetado, em que há processo dialético de dominação e resistência, ou seja, o indivíduo não está mais à mercê do sistema, mas é um ator complexo que participa ativamente na construção da identidade organizacional. (Mumby, 2000, p. 70). A primeira preocupação é como que o poder opera no contexto social as relações entre os indivíduos e os grupos. Neste aspecto, há uma contextualização, em que é importante entender as organizações como meio e resultado de um contexto político e econômico mais amplo.

*O primeiro nível que os teóricos e pesquisadores críticos concebem o poder é por um exame mais aproximado da comunicação diária, através da qual ocorre a construção do significado e a formação da identidade humana. Neste sentido, a perspectiva crítica é essencialmente preocupada com a política diária, ou seja, ela se interessa pela análise dos meios nos quais os valores, interesses e possibilidades humanas ocorrem em um nível mais mundano. E ainda, um foco no nível micro das características do comportamento comunicativo é complementado relacionando-se estas micro análises com o nível macrosocial, político e econômico (Mumby, 2000, p. 70-71 – tradução do autor).*

A segunda preocupação é o foco na política da epistemologia:

*Neste nível, os acadêmicos críticos se concentram nos valores e interesses que fundamentam as demandas por conhecimento. Um ponto importante é que nenhuma demanda por conhecimento é livre de valor, mas se apóia sobre uma série (freqüentemente escondidos até mesmo para o pesquisador) de pressuposições sobre como o mundo funciona e os métodos apropriados para revelar este processo (Mumby, 2000, p. 71 – tradução do autor).*

Mais tarde, Habermas forneceu uma análise política da epistemologia demonstrando que as demandas por conhecimento têm três raízes, a técnica, a prática e a emancipatória:

1. o interesse *técnico* incorpora nas pessoas a intenção de prever e controlar o mundo natural;
2. o interesse *prático* representa a orientação humana em direção do entendimento e formação de comunidades através da interação social; e
3. o interesse *emancipatório*, que reflete a tendência humana por auto-reflexão levando para a autonomia e empoderamento. Estes interesses por conhecimento estão presentes nas ciências natural e

social, na hermenêutica e na teoria crítica, respectivamente (Mumby, 2000, p. 71 – tradução do autor).

Habermas defende que haja um equilíbrio entre as três formas, mas afirma que o interesse técnico acabou sendo o predominante e sufocou os outros dois. Como consequência valorizou a eficiência, o controle e a previsibilidade, com forte tendência gerencial.

A segunda corrente, a da ação comunicativa, Habermas se concentra nas distorções do processo comunicativo. Também introduz uma agenda afirmativa, não baseada na utopia, mas ainda numa esperança de que as instituições possam ser reformuladas através da moralidade em situações que se aproximam da “situação ideal de fala” (Deetz, 2001, p. 29). Na mesma direção, Conrad & Haynes (2001) apresentam a teoria da ação comunicativa como versão alternativa da teoria crítica, cujos termos constituintes são participação/democracia, votação discursiva (processo através do qual as vozes de alguns são caladas ou distorcidas, ou seus pleitos definidos como fora das possibilidades), poder, significado, práticas, simbolismo e interesses, sendo que estes últimos são definidos como o processo por meio do qual todos os membros de uma sociedade são dominados pelos seus próprios modos de racionalidade. Esta abordagem favorece a participação e o processo de tomada de decisão democrática nas organizações, mas também expõe suas limitações. Neste sentido:

*De uma perspectiva participativa, as dificuldades comunicativas surgem de práticas comunicativas que eliminam um debate de valor e o conflito, as quais substituem relações imaginárias e imagens para auto-apresentação e as demandas de verdade, que arbitrariamente limitam o acesso aos canais de comunicação e fóruns e que conduzem para decisões baseadas em relações de autoridade arbitrárias (Deetz, 2001, p. 29 – tradução do autor).*



A teoria crítica é essencialmente política e tem como objetivo a emancipação por meio do desenvolvimento de novas linhas de pensamento e prática que possibilitem um diálogo não distorcido e resolver as assimetrias de poder (Taylor & Trujillo, 2001, p. 168). Ela procura explicar, entender e criticar os vários meios políticos e ideológicos utilizados para limitar os indivíduos a se realizarem e participarem de maneira significativa do diálogo organizacional (Mumby, 2000), ou seja, o objetivo central da teoria crítica nos estudos de comunicação organizacional tem sido a criação de ambientes de trabalho livres da dominação e onde todos os membros possam participar e contribuir igualmente e que levem ao desenvolvimento de todos (Deetz, 2001).

Os teóricos críticos procuram revelar os constrangimentos ocultos nas tomadas de decisão coletiva. Ainda hoje, há estratégias e manipulações disfarçadas e o controle é exercido por meio do neutro, do evidente, da tecnologia e do natural. Demonstraram também a presença da dominação ideológica em processos de deliberação e a distorção da comunicação.

É a partir da perspectiva crítica, mais precisamente, sob a vertente alternativa à visão ideológica, a da Teoria da Ação Comunicativa, de Jürgen Habermas, que se pretende realizar um corte teórico no estudo desta Rede de Política de Segurança Pública de Minas Gerais.

#### **4.2 Natureza da pesquisa**

Realizou-se uma pesquisa descritiva da integração dos órgãos de segurança pública em Minas Gerais, envolvendo os principais atores no combate à criminalidade, conforme já exposto. O problema de pesquisa “Quais são os principais obstáculos e facilitadores à comunicação da Polícia Civil com a Polícia Militar e o Ministério Público?” visa identificar os obstáculos e facilitadores a uma relação dialógica entre os sujeitos. A abordagem ao tema da rede de política pública de segurança pública, ou seja, a integração entre os

principais integrantes da Segurança Pública, foi realizada de forma qualitativa, sob a perspectiva crítica, mais precisamente com base na sua via alternativa, a da Teoria da Ação Comunicativa, de Jürgen Habermas.

### **4.3 Procedimentos de coleta de dados**

Com base no referencial teórico, elaborou-se um roteiro de entrevistas, que abordou as principais problemáticas das redes interorganizacionais de políticas públicas e da Teoria da Ação Comunicativa, o qual foi aplicado em membros das três organizações. Foram escolhidos entrevistados, representantes de cada uma das instituições, que trabalham diretamente no combate à criminalidade, ou seja, as Polícias Civil e Militar e o Ministério Público. Entrevistaram-se profissionais na capital e região metropolitana, os quais estavam participando do processo de integração, no sul do Estado, pela facilidade de acesso e também de uma grande cidade do Triângulo Mineiro, por ser uma região diversa da capital e do Sul do Estado, além de sua importância social, política e econômica. No Ministério Público, foram entrevistados promotores de justiça; na Polícia Civil, delegados de polícia e peritos criminais, e na Polícia Militar, oficiais. Procurou-se entrevistar membros com tempo de trabalho na instituição, para que se pudesse captar suas respectivas vivências e experiências subjetivas. A razão de terem sido entrevistados ocupantes de cargos que exigem nível superior de escolaridade foi em função da maior percepção deles da realidade, em razão do convívio social, por ocuparem postos de relevância nas respectivas organizações e influenciarem os demais.

Na Polícia Civil foram entrevistados seis delegados de polícia, com 28, 26, 23, 22, 21, e 18 anos de serviço na organização; e seis peritos criminais, com 28, 20 (dois), 19 (dois) e 11 anos de casa, respectivamente. Na Polícia Militar, foram entrevistados sete oficiais, sendo dois coronéis, um tenente coronel, três detentores da patente de major e um capitão, sendo dois com 28, 22, 21, 20, 19 e

14 anos na corporação. No Ministério Público, entrevistaram-se cinco promotores de justiça, com 15, 14, 13, 12 e 5 anos, respectivamente, prestando serviço à instituição. Entrevistou-se ainda o Superintendente de Integração, Dr. Robson Martins Pinheiro Melo e a Diretora de Ensino e Pesquisa, Dra. Ana Cláudia Barroso Fraga, ambos da Secretaria de Estado da Defesa Social de Minas Gerais, num total de 26 pessoas. As entrevistas, que foram gravadas, totalizaram 23 horas 49 minutos e 19 segundos de gravação.

Realizou-se também uma observação participante de uma aula do Treinamento Policial Integrado (TPI) nas dependências da Academia da Polícia Civil (ACADEPOL/MG), em que estavam presentes policiais de ambas as corporações, pertencentes a uma mesma Área Integrada de Segurança Pública (AISP), com o objetivo de perceber as reações dos treinandos e os acontecimentos espontâneos surgidos durante a aula. Ao final, foram entrevistados os comandantes de cada corporação naquela região, para indagar as suas respectivas avaliações da influência daquele fato na interação entre os policiais de suas áreas integradas.

Realizou-se outra observação participante nas dependências do prédio do Comando Geral da Polícia Militar, onde funciona o Centro Integrado de Atendimento e Despacho (CIAD), considerado o centro nervoso do sistema, pois esta é uma das áreas de compartilhamento de espaço em que estão presentes membros das três instituições pesquisadas, além do Corpo de Bombeiros Militar, trabalhando, lidando e resolvendo em conjunto as situações do cotidiano a todo o momento. As observações participantes foram de aproximadamente sete horas de duração. As entrevistas e as observações participantes foram conduzidas entre os dias 10 de junho e 17 de julho de 2004.

A combinação das observações participantes com as entrevistas é amplamente admitida na literatura: *“Existem quatro métodos principais utilizados pelos pesquisadores qualitativos: observação, análise de documentos*

*e textos, entrevistas, gravações e transcrições. Estes métodos são freqüentemente combinados. Por exemplo, em muitos casos estudados, combinou-se observação com entrevistas”* (Silverman, 2001, p. 11 – tradução do autor).

Realizou-se, ainda, uma busca nos *sites* das três instituições, com o objetivo de obter informações complementares e também análise documental em boletins de ocorrência da Polícia Militar, laudos periciais e inquéritos policiais da Polícia Civil, e em requisições e denúncias do Ministério Público para avaliar a comunicação utilizada e se trouxe à colação um processo criminal concluído e sentenciado em primeira instância.

#### **4.4 Plano de análise**

As gravações foram transcritas e, então, os dados foram codificados e categorizados. Os códigos são o contexto da criminalidade e avaliação da atuação dos órgãos de segurança pública; Visão dos atores sobre a integração; Estrutura da integração; Visão dos atores sobre as instituições e suas respectivas peças, cujas categorias de análise são visão sobre a Polícia Civil, Perícia Criminal, Polícia Militar e Ministério Público; Ingerência, cujas categorias de análise são ingerência política e da sociedade civil organizada; Papel da mídia; Obstáculos à comunicação entre as instituições, cujas categorias são coincidência geográfica, compartilhamento de espaço, inexperiência, corrupção, conflitos, vaidades institucionais e pessoais, poder, desconfianças, identidade organizacional, racionalidade instrumental, compartimentalização, fatores pessoais, linguagem e cultura organizacional; Facilitadores à comunicação, cujas categorias são a tecnologia, investimentos, ambiente social e político, comando e liderança, diálogo e fatores pessoais.

Após a codificação e categorização, os dados foram discutidos, analisados e interpretados, com a técnica da análise de conteúdo, sob a perspectiva da Teoria da Ação Comunicativa.

#### **4.5 Limitações do Estudo**

O estudo tem limitações próprias da pesquisa qualitativa em que, embora se ganhe em profundidade, não há generalização dos resultados, os quais se limitam ao universo pesquisado, ou seja, as análises e conclusões do presente trabalho não podem ser generalizadas para as respectivas instituições. Há também limitações de problemáticas, haja vista que vários temas subjacentes da pesquisa demandam um aprofundamento maior, os quais aparecem ao final como sugestão para novas pesquisas.

## **5 AÇÃO COMUNICATIVA, SEGURANÇA PÚBLICA E RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS**

Neste capítulo são apresentados os resultados e discussões da pesquisa, de acordo com a opção metodológica. Conforme já exposto, trata-se de uma rede de política de segurança pública, cujo objetivo é integrar vários órgãos públicos, como as polícias Civil e Militar, o Corpo de Bombeiros, o Ministério Público, o Poder Judiciário e a Administração Penitenciária, além de outros atores. Por razões metodológicas, realizou-se um corte, envolvendo os três atores que atuam mais diretamente no combate ao crime e utilizou-se, como perspectiva de análise, a Teoria da Ação Comunicativa.

Inicialmente, procedeu-se uma análise da comunicação formal entre estes três atores, que se dá por meio das peças comunicativas produzidas por cada um deles: boletins de ocorrência, laudos periciais, inquéritos policiais, requisições e denúncias do Ministério Público, as quais foram analisadas sob a perspectiva teórica escolhida. Trouxe-se à colação peças de um processo criminal sentenciado em primeira instância, portanto, ainda passível de recursos, para ilustrar a pesquisa.

Posteriormente, buscou-se desvendar o “mundo da vida” pré - interpretado dos entrevistados com relação ao contexto social em que está inserida a segurança pública, à integração e sua respectiva estrutura e, também, com relação à sua própria instituição e às demais. Este ponto é importante porque é com esta visão que os sujeitos vão para a mesa de negociações envolvendo a rede. Foram abordadas também questões relativas à mídia e à participação dos agentes políticos e da sociedade no processo.

Finalmente, analisaram-se os obstáculos e facilidades ao estabelecimento de uma comunicação dialógica entre as organizações de defesa social, cujo diálogo é imprescindível a uma maior eficiência para se lidar com a

questão da segurança pública. Ao final, apresenta-se uma síntese analítica sobre o processo de comunicação na construção de relações interorganizacionais.

### 5.1 A lógica do processo de comunicação formal e as relações interorganizacionais

Foram examinados dez processos sentenciados e cinco Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO), de uma comarca do interior do estado de Minas Gerais, a fim de estudar a comunicação entre os atores. Para ilustrar a presente análise com resultados, utilizou-se um processo em que estão presentes o boletim de ocorrência (BO) da Polícia Militar, o inquérito policial, a denúncia e a sentença.

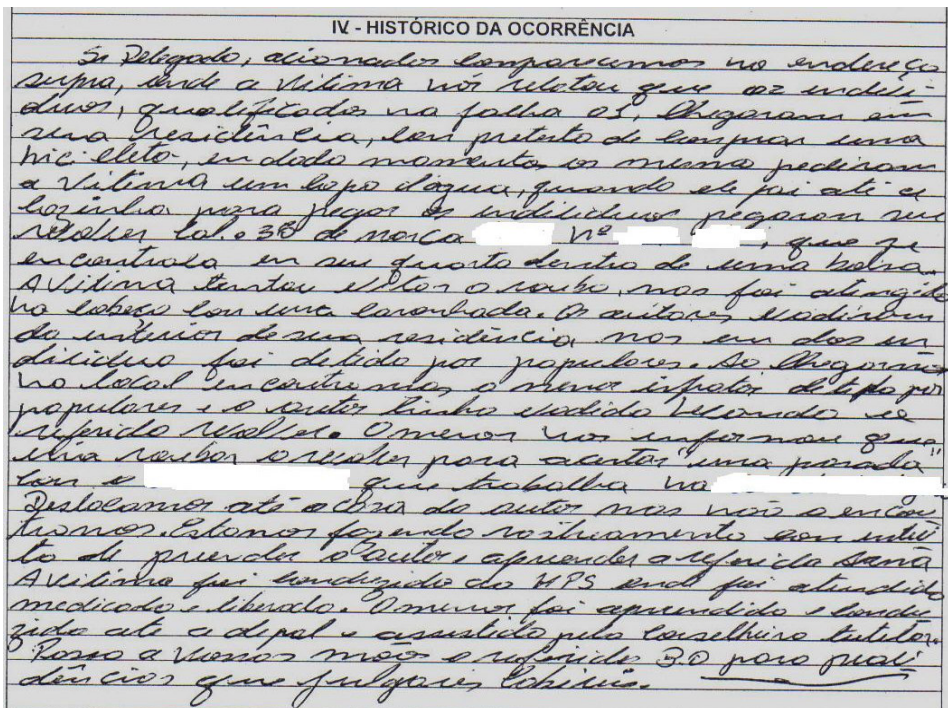


FIGURA 6 Boletim de ocorrência da Polícia Militar

O caso começa com o BO da Polícia Militar, noticiando a ocorrência de um “roubo consumado à residência rural”. Na ocasião, dois indivíduos dirigiram-se a uma propriedade rural e roubaram um revólver, calibre 38. O proprietário ainda tentou evitar a subtração, mas foi agredido com uma coronhada na cabeça. Populares detiveram um dos autores que, identificado, era um menor de idade, o qual foi apreendido e conduzido à Delegacia de Polícia; o outro, maior, evadiu, levando o produto do furto, enquanto o proprietário foi levado ao pronto socorro para receber os cuidados médicos. O documento informava ainda que o menor havia dito aos policiais militares que o motivo do roubo foi a necessidade de “acertar uma parada” com outra pessoa. No BO, havia a qualificação das vítimas, duas testemunhas e do autor maior e também informava que a PMMG havia ido até a casa do autor e que continuaria o “rastreamento”. O documento narra de forma sucinta os fatos.

Posteriormente, o menor, de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, foi entregue ao responsável, que assinou um termo de compromisso de zelar por sua guarda e, em seguida, liberado. Este termo é um formulário já impresso, onde se modificam apenas os nomes e dados pessoais.

A inspetoria de detetives da Delegacia de Polícia Civil redigiu uma comunicação de serviço em que relata a apuração dos fatos, que já contém mais detalhes. Inclusive, o principal suspeito, apontado pelo menor apreendido, apresentou-se à Delegacia de Polícia acompanhado de seu respectivo advogado e apresentou a sua versão dos fatos, alegando que o proprietário é que havia apontado revólver para ambos, insinuando que eles queriam roubá-lo; então, agrediu-o para se defender. O mesmo fato narrado no BO acima é mostrado abaixo no documento da inspetoria:



## Comunicação da Inspetoria de Detetives da Polícia Civil

Senhor Delegado,

Levamos ao conhecimento de V.S.<sup>a</sup> que cumprindo determinação desta Inspetoria de Detetives, no sentido de apurar os fatos narrados no BOPM n.º [REDACTED], datado do dia [REDACTED], no qual consta como vítima de Roubo consumado a residência rural, [REDACTED], residente na Fazenda [REDACTED], na Zona rural desta cidade, temos o seguinte a informar:

Segundo, o relato da vítima em pauta, os dois autores chegaram em sua fazenda usando o pretexto de comprar uma bicicleta, pois o menor infrator de nome [REDACTED], já morou próximo de sua fazenda e sabia que o mesmo sempre tinha alguns objetos para negociar, inclusive tinha conhecimento de que o mesmo possuía arma de fogo. Em dado momento a vítima foi até a cozinha buscar água, atendendo ao pedido dos autores que diziam estar com sede, e, ao retornar encontrou um dos autores de posse de sua arma, um revólver calibre 38, de marca [REDACTED], n.º [REDACTED], que se encontrava dentro de uma bolsa em seu quarto. Na tentativa de evitar o roubo a vítima entrou em luta corporal com o autor que estava com a arma, sendo atingido por uma coronhada na cabeça e no rosto. Na sequência, um dos autores fugiu com a arma e o outro foi detido por populares até a chegada da polícia, quando foi conduzido para esta Depol. O menor infrator, ora qualificado, foi identificado como sendo: [REDACTED], residente na rua [REDACTED], n.º [REDACTED], nesta cidade. O mesmo relatou que foi até o referido local para "roubar" a arma para resolver uma "parada", que iria acertar contas com a pessoa conhecida como "[REDACTED]", que trabalha na [REDACTED].

**FIGURA 7** Comunicação da inspetoria de detetives

Da comparação entre os dois documentos não se percebem grandes diferenças na narrativa.

A arma foi apreendida por meio de um "Auto de Exibição e Apreensão". Os dados pessoais do autor da infração são anexados em formulários próprios disponíveis em terminais de computador. Em seguida, tomou-se o depoimento do menor infrator na Delegacia e depois do autor. Finalmente, ouviu-se a vítima. Estes documentos apresentam uma terminologia bem peculiar, como, por exemplo: "*QUE chegando na Fazenda [...] QUE não sabe informar [...] QUE quando caminhavam pela estrada [...] QUE pediu [...] QUE foi até a cozinha*"

(Depoimentos na Delegacia). Procedeu-se à avaliação da arma. Ouviram-se as testemunhas. Os mandados de intimação da Polícia Civil são expedidos em formulários próprios e os detetives informam que intimaram os envolvidos. Solicitam-se ao hospital local os autos de corpo de delito.

Com base nas informações contidas no inquérito policial, o delegado de polícia redige um relatório e o encaminha ao respectivo juízo criminal da comarca (não ao promotor público), em que narra sucintamente os fatos, identifica e qualifica as pessoas envolvidas e relata a prova da materialidade, conforme se vê abaixo:

#### Relatório do Delegado de Polícia

MM. Juiz de Direito,

Foi o presente feito iniciado através de portaria lavrada pela autoridade policial, visto que em data de \_\_\_\_\_, teria sido a pessoa do Sr. \_\_\_\_\_ vítima de roubo, praticado pelas pessoas de \_\_\_\_\_ e o adolescente \_\_\_\_\_, quando estes, durante o dia, se dirigiram à propriedade daquele, com pretexto de adquirirem uma bicicleta, e acabaram por subtrair um revólver cal. 38, marca \_\_\_\_\_, nº série \_\_\_\_\_ e a quantia de R\$ 500,00 (quinhentos reais), sendo que ante perseguição da vítima, empreenderam violência contra a mesma, sendo um dos envolvidos preso e outro logrando êxito na fuga.

As declarações obtidas quando da instrução da peça persecutória não deixaram dúvidas quanto ao real ocorrido, sendo inclusive testemunhado o momento da agressão, conforme relato de \_\_\_\_\_.

A materialidade encontra-se em parte consubstanciada no feito, face ausência de laudo de ACD.

Sugerimos a remessa do expediente ao Ex.mo. Sr. Promotor da Curadoria de Menores, para conhecimento do inteiro teor do ocorrido.

Isto posto, e por tudo mais existente no feito, é que remeto o presente feito à vossa apreciação.

Atenciosamente,

**FIGURA 8** Relatório do delegado de polícia

O juizado criminal, após receber o expediente, encaminha-o à promotoria criminal que, então, pode arquivar ou oferecer a “denúncia”. No caso em tela, houve o oferecimento da denúncia contra o acusado maior. Na peça, o representante do Ministério Público narrou os fatos de acordo com o que foi apurado no Inquérito Policial, tipificou a conduta criminosa do autor, pediu a citação do acusado, informou quais testemunhas gostaria que fossem inquiridas e pediu que, ao final, o indiciado fosse condenado. O juiz recebeu a denúncia e assim despachou, à mão, no verso de uma folha:

- 1) Recebo a denúncia.
- 2) Designo o interrogatório para (...) às 13:30 horas.
- 3) Intime-se o MP.
- 4) Diligencie como requerido pelo MP.

Em (...)

O réu foi interrogado pelo juiz de direito. O modelo da oitiva é similar ao da Delegacia de Polícia: “*que não praticou o roubo narrado na denúncia [...] que foi o menor [...]*”.

Em seguida, o defensor público, advogado do réu, apresentou a defesa prévia. Há a audiência com a presença do juiz, das partes, do promotor e do defensor, das testemunhas e dos servidores. Foram ouvidas novamente as mesmas testemunhas do inquérito policial e mais uma outra. Promotor e defensor apresentaram as alegações finais.

Faltando dez dias para que se completassem dois anos da ocorrência, o juiz sentencia. Faz preliminarmente um relatório dos fatos e da condução do processo e, então, fundamentadamente, sentencia. Em alguns momentos, transcreve trechos dos depoimentos prestados em juízo e condena o réu a mais

de cinco anos de reclusão, cuja pena será cumprida inicialmente no regime semi-aberto (só dorme na prisão).

Os dados mostram que a comunicação entre os três atores estudados foi predominantemente instrumental e entre o fato e a sentença se passaram praticamente dois anos, num caso relativamente simples e com autoria conhecida. O processo conta com 87 páginas e vários carimbos, ofícios e comunicações internas. É essencialmente formal e burocrático e só há espaço para a oralidade quando da oitiva das testemunhas.

A fala mais instrumental neste processo é que pede que se informe ao promotor público sobre o menor envolvido na prática delituosa, pois o maior é julgado separadamente do menor, que foi liberado no mesmo dia, conforme já visto. Eis os pedidos, um como parte do relatório final do delegado de polícia e outro como denúncia do promotor de justiça:

### **RELATÓRIO**

*MM. Juiz de Direito,*

....

*Sugerimos a remessa do expediente ao Exmo. Sr. Promotor da Curadoria de Menores, para conhecimento do inteiro teor do ocorrido.*

....

*Atenciosamente,*

*Fulano de Tal*

*Delegado de Polícia*

### **DILIGÊNCIAS DO ARTIGO 399 DO C.P.P.:**

Requer o M.P.:

1)...

2) ...

3) Seja extraída cópia integral do presente feito e remetida ao Dr. Promotor de Justiça Curador da Infância e Adolescência, tendo em vista o envolvimento de menor.

Data (...)

Fulano de Tal

Promotor de Justiça

As análises da linguagem utilizada mostram que ela é compreensível para os agentes organizacionais, com algumas ressalvas àquelas utilizadas pela Polícia Militar que, em certos aspectos, tem um linguajar muito específico, com uma terminologia própria da caserna. Entretanto, o Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS) está promovendo uma padronização. A análise deste caso específico mostra que o boletim de ocorrência, mesmo como informação imediata, atendeu bem às necessidades, pois os policiais militares identificaram o autor principal, que havia conseguido fugir, a arma, além de terem apreendido o menor e arrolado testemunhas. Lembra a caserna o termo “rastreamento”. As peças da Polícia Civil já têm uma proximidade maior com as do Fórum.

Do caso exposto, vê-se o predomínio da racionalidade dita instrumental, em que a comunicação é mediada por uma linguagem processual e por carimbos e despachos. Constata-se também a presença da formalidade e da burocracia que, conforme se abstrai da teoria, são componentes do “mundo do sistema” e dificultam o estabelecimento de uma racionalidade comunicativa entre os atores. Há uma burocracia replicada, pois os depoimentos das testemunhas, vítima e indiciados são tomados tanto na Delegacia de Polícia quanto no Fórum. Estes fatos tornam mais lento o procedimento, não sendo surpresa que esta é uma das maiores críticas que se faz à justiça brasileira.

É claro que os atores não podem ser responsabilizados porque devem cumprir os ritos legais, sob pena de nulidade de seus atos. Aí entra em cena o componente político no sentido de se buscar um consenso e elaborar leis que

agilizem a tramitação dos feitos e diminuam a sensação de lentidão da justiça, insegurança e impunidade das pessoas.

## **5.2 Ação comunicativa, imagens organizacionais e conflitos de interesses na ação estratégica**

Quanto ao contexto há um entendimento de que é necessário fazer algo para reduzir as taxas de criminalidade e esta é a melhor forma de combater uma criminalidade crescente. Há também um sentimento de que os órgãos estatais de segurança estão perdendo a luta contra o crime, principalmente o organizado. Os dados refletem um pensamento predominante, coerente com a teoria que mostra como é importante ter um “mega-objetivo” (Mandell, 1990, apud Fleury, 2002) para reunir todos, ou seja, embora cada ator tenha seus objetivos próprios, a rede envolve algo maior, compartilhado pelos diferentes atores, neste caso específico, o combate a uma criminalidade reconhecidamente crescente. A compatibilidade com a teoria habermasiana é de que há uma definição de uma situação por parte dos atores envolvidos, ou seja, há o reconhecimento de que a situação é grave, que o combate à criminalidade tem sido insuficiente e que a atuação dos órgãos públicos destinados à proteção da população tem deixado a desejar. O recrudescimento da criminalidade é um aspecto em que a percepção dos atores é muito semelhante, pois ela reflete fatos, os quais são parte do mundo objetivo da teoria habermasiana, ou seja, são os estados de coisas que podem ser dados como verdade.

A idéia da integração é bem aceita e considerada um processo irreversível e um caminho sem volta. Porém, há também os que acreditam que ela é um mero paliativo e uma forma de deixar tudo como está e parecer que está se fazendo algo. Mas, apesar de diferenças de percepções quanto à definição da situação envolvendo a integração em si, há, no mínimo, uma boa vontade de se construir esta rede de política pública de segurança, pois “*a integração é muito*

*interessante*”, “*a integração é necessária*” (Policial Militar), “*tanto por parte da Polícia Militar quanto com as pessoas que eu tenho trabalhado na Polícia Civil, acredita-se muito neste projeto*” (Policial Militar), “*já vem tarde*” (Perito Criminal), “*o Ministério Público nos últimos quatro anos defende sistematicamente a integração, tanto com a Polícia Militar quanto com a Polícia Civil*”, “*é imprescindível*” (Promotor de Justiça). Há o reconhecimento, por parte dos atores, de que o trabalho atualmente é realizado de forma estanque e também de que, quando se trabalha junto, nas chamadas “forças-tarefa”, os resultados são melhores. A definição da situação é um passo de fundamental importância na teoria habermasiana para se chegar a um entendimento, principalmente para o estabelecimento de um processo de cooperação. Aqueles entrevistados que estão participando diretamente do processo demonstraram acreditar muito no projeto e se percebe que há uma confiança maior no outro.

Conforme ficou amplamente demonstrado no segundo capítulo, mais precisamente na descrição das idéias básicas do plano mineiro, o objetivo central é fazer com que as organizações que compõem o sistema de defesa social interajam, comuniquem-se e que estabeleçam uma relação dialógica entre elas e, conseqüentemente, como resultado final, ganhem em eficiência e melhore o combate à criminalidade. Há uma percepção, por parte de alguns que estão trabalhando no processo, de que a maior resistência à integração é da Polícia Civil, conforme ilustram várias falas: “*senti que há mais resistências por parte da Polícia Civil*”, “*a maior resistência é da Polícia Civil*”, “*senti resistência da Polícia Civil, e muita*” (Policiais Cíveis). Mas, vários policiais civis demonstraram satisfação em ter acesso, segundo a percepção deles, à maior estrutura da Polícia Militar, o que facilitaria o seu trabalho: “[...] *para nós é boa (a integração), porque a PM tem muito mais recursos humanos e materiais que nós, nós vamos poder utilizar a estrutura deles também*” (Delegado de Polícia); e outros até consideram que a integração é vital para a instituição: “*é essencial à*

*sobrevivência da Polícia Civil*” (Delegado de Polícia). Na teoria habermasiana, o mundo objetivo é idêntico para todos os observadores, mas o mundo social e subjetivo não. E, neste caso, as resistências apontadas são até importantes, porque elas podem propiciar o questionamento das diversas situações da rede, ou, no dizer habermasiano, as demandas de validade, que são abertas às críticas, as quais devem ser transformadas em respostas racionais dos parceiros na comunicação. A resistência pode ser explicada também pelo mesmo motivo que estimula outros policiais civis entrevistados a participarem da integração, a percepção de uma maior estrutura por parte da Polícia Militar.

Alguns entrevistados apontaram a questão dos recursos como um dos motivos para a integração: “[...] *até por questões de recursos do Estado*”, *“haverá uma racionalização”*, *“por questões administrativas e financeiras do próprio Estado”* (Peritos Criminais). Este caso é coerente com a abordagem habermasiana do “mundo do sistema” – neste caso os subsistemas econômico e administrativo - colonizando o “mundo da vida” dos atores e, em função, do argumento da escassez de recursos, muitos podem estar aderindo ao processo na expectativa de ter acesso a eles. Some-se ainda o fato de algumas verbas federais destinadas à segurança pública estarem condicionadas à integração.

Ponto de profundas divergências, até mesmo dentro de cada instituição, é a questão da estrutura da rede, que é relevante para a interação entre as pessoas (Lopes, 2001). Dos delegados de polícia entrevistados, a maioria manifestou apoio à estrutura que está sendo implementada, com cada entidade mantendo a sua autonomia e sua identidade e *“respeitando-se o que está na constituição”*, com apenas um defendendo que *“a integração é um passo para se chegar à unificação”*. Alguns delegados admitem também a implantação do “juizado de instrução”, com a passagem dos atuais delegados para o exercício das funções de “juiz investigador”. Percebe -se, aí, o que a Teoria da Ação Comunicativa



denomina ação estratégica, por parte dos delegados de polícia, com um discurso cuja intenção é a de preservar o poder de investigar.

Entre os peritos criminais não houve convergência de opiniões, havendo uns defenderam esta forma como a melhor estrutura, enquanto para outros era uma das formas de deixar tudo do jeito que estava, e também se propugnando pela unificação das polícias. Na Polícia Militar também o discurso é pró-integração, mas resistente à unificação com a Polícia Civil: “*não vejo com bons olhos a palavra unificação*”; “*a unificação, eu particularmente, sou totalmente contrário*”; com apenas uma exceção: “*sou pela unificação das polícias*”. No Ministério Público, há opiniões divergentes, enquanto dois dos entrevistados defendem que: “*é um modelo ideal, cada instituição tem sua esfera de competência*” e “*eu sou contrário a essas idéias de unificar a Polícia Civil com a Polícia Militar e também (o Ministério Público) incorporar a Polícia Civil [...] não precisamos de unificação e sim integração*”; os outros propugnaram pela unificação das polícias: “*uma herança que eu penso ser extremamente negativa é termos duas polícias*”; mas todos recusaram a incorporação da Polícia Civil, por parte do Ministério Público.

Percebe-se a falta de consenso neste campo quanto à temática da unificação, para a qual, embora admitida pelos policiais civis entrevistados, há mais resistências por parte dos policiais militares. Mas, em diversos momentos os entrevistados afirmam que este é um processo de transição, refletindo uma incerteza quanto ao resultado final da rede, e se manifestaram da seguinte forma: “*ninguém sabe no que vai dar*” (Delegado de Polícia); “*ninguém sabe o que vai acontecer*” (Policial Militar).

Vários decretos governamentais dão forma à integração, conforme já mostrado capítulo 2, embora ela venha sendo informalmente construída desde o ano 2000. É o “*mundo do sistema*”, mais precisamente o seu subsistema administrativo, penetrando no “*mundo da vida*” dos atores e confirmando a

teoria, no sentido de que cada vez mais o Direito regula as relações sociais e também há a racionalização do “mundo da vida” na dimensão do acordo obtido normativamente em contraposição ao entendimento comunicativamente atingido. A normatização confirma também que qualquer diferenciação do sistema tem que ser institucionalizada no “mundo da vida” e requer a reconstrução da ordem legal de regulação de conflitos, para que a ação comunicativa não falhe. Entretanto, percebe-se, nos depoimentos, uma intenção dos atores de preservarem a respectiva identidade organizacional e refletir o “mundo da vida” pré-interpretado que cada participante traz consigo. Nesse aspecto, principalmente por parte dos delegados de polícia, houve fortes manifestações no sentido de se respeitar às normas constitucionais, de se respeitar o papel constitucional de cada instituição, expressando não só uma tentativa de preservar a identidade, mas também refletindo uma desconfiança de que a Polícia Civil seja incorporada pela Polícia Militar. Estas questões são importantes porque, na ação comunicativa, os participantes atuam fora de seus respectivos “mundos da vida” pré-interpretados e referem-se simultaneamente às coisas dos três mundos – objetivo, social e subjetivo - para negociar e definir um consenso para a situação, neste caso a integração, cujo objetivo é o agir racionalmente motivado. Ainda, um acordo obtido comunicativamente não pode ser imposto externamente, mas sim aceito e presumido como válido pelos participantes, ou seja, ele busca um acordo que se encontra sob condições de concordância racionalmente motivadas (Habermas, 1984, p. 286-287).

Para Habermas (1989), os participantes procuram evitar dois riscos: o risco de não conseguir algum acordo, ou seja, do desacordo ou mal-entendido e o risco do plano de ação dar errado, ou seja, falhar. Evitar o primeiro risco é a condição para administrar o segundo. Ora, os participantes da rede buscam exatamente chegar a bom termo, pois o não acordo significa simplesmente a

incompletude da rede, ou seja, ela não desempenhará, em sua plenitude, os objetivos para os quais foi criada, ou pode, até mesmo, findar-se.

Então, esse é um risco que deve ser evitado, principalmente se, quando já oriundo de um processo comunicativo anterior, chegou-se a um entendimento mútuo ou coletivo de quais deveriam ser os integrantes daquela rede. Conseqüentemente, se esse risco não for evitado e o acordo não for conseguido, pode-se dizer que essa rede é natimorta. Da mesma forma, com a rede já implementada e em operação, um desacordo entre os atores que a compõem pode até mesmo inviabilizar o seu funcionamento e, conseqüentemente, o seu prosseguimento. Como já ficou amplamente demonstrado, a ação comunicativa tem esse momento da conexão intersubjetiva, de negociação e, finalmente, o consenso. Então, a partir desse consenso, há a coordenação da ação. Esse é o segundo risco abordado por Habermas e, para o autor, o caminho para evitá-lo é o bom gerenciamento do primeiro, ou seja, na concepção do autor, se as partes chegarem a um acordo consistente no primeiro momento, são grandes as chances de sucesso na coordenação e implementação da ação.

Nas redes, o que se pretende é exatamente a implementação eficiente do que foi acordado e que cada participante cumpra a sua parte. Mas, se os participantes não virem a necessidade de um entendimento, eles não têm como atingir seus objetivos, pelo menos não por meio da ação comunicativa. Portanto, a configuração da rede de política pública de segurança é um fator decisivo para viabilizar a sua implementação. Quanto mais preciso e sedimentado o entendimento a que os atores conseguirem chegar, maior a possibilidade de êxito no futuro, menor a possibilidade de conflitos e maior a possibilidade de que ela funcione sob uma racionalidade comunicativa. Das entrevistas, percebe-se que, embora haja avanços significativos, não há um consenso estabelecido quanto à estrutura, o que poderá gerar problemas futuros de *accountability*, haja vista que

pode levar à indefinição das responsabilidades, de distorção comunicativa, de mais competição que cooperação, dentre outros.

Para avaliar corretamente a comunicação é importante desvendar a visão que os atores têm de si mesmos e de seus parceiros ou, na linguagem habermasiana, o “mundo da vida” pré -interpretado que cada ator traz consigo. Pediu-se também que fossem analisadas as peças produzidas pelos respectivos grupos de interesse, ou seja, o inquérito policial, o laudo pericial, o boletim de ocorrência e denúncias e as requisições ministeriais, respectivamente. Pois estas peças são os meios de comunicação por excelência entre estes atores e, até se pensar em integração, praticamente os únicos. Como já visto no item anterior, todos têm natureza estratégica e obedecem a uma racionalidade instrumental.

Entrevistados da Polícia Civil reconhecem que ela precisa se dedicar mais e melhor à investigação e, para isso, considera fundamental livrar-se da guarda de presos, pois esta não é função dela. Alega-se que a instituição tem que tomar conta de dezesseis mil presos, mas a sua função constitucional é investigar, pois estaria havendo um deslocamento considerável do efetivo (desvio de função), que já é insuficiente, para a guarda de presos, deixando assim prejudicada a investigação. Esta é uma idiosincrasia presente no trabalho da instituição (a guarda de presos), pois o próprio Estado admite a situação, o que a obriga retirar policiais da sua competência constitucional, que é a investigação, prejudicando a apuração dos delitos. Nesse sentido:

*a Polícia Civil tem sob sua custódia a maioria dos presos, enquanto que o órgão competente, qual seja a Subsecretaria de Administração Penitenciária, se incumba do encarceramento de aproximadamente 20% da população prisional mineira” (PESP, 2003, p. 11).*

Há o reconhecimento de que a instituição é necessária à sociedade, mas ainda utiliza métodos arcaicos, métodos antigos de investigação, que ela tem que

se adequar aos novos tempos, pois a criminalidade evoluiu. Confirmando uma das dificuldades das Polícias Civis apontadas no PNSP (2003), entrevistados apontaram também a necessidade de uma renovação na instituição, ou seja, mudar as regras de aposentadoria. Pelas atuais regras, o servidor policial civil pode permanecer trabalhando até os 65 (sessenta e cinco) anos de idade (embora possa se aposentar voluntariamente após 30 anos de serviço), enquanto que o policial militar reforma compulsoriamente ao completar 30 (trinta) anos de serviço, conforme demonstra um trecho selecionado:

*na Polícia Civil deveria ser igual na PM, fez 30 anos que trabalha, teria que sair, tinha que ter uma expulsória [...] Tá cheio de delegado velho, ultrapassado, não fazem nada para melhorar [...] Eles vão ficando, ficando para ganhar mais dinheiro, mais quinquênios, é dinheiro, é apego ao cargo, não é vontade de fazer as coisas para a população, não. Tinha que ter uma renovação, dar chance aos policiais mais jovens, mais inteligentes, oxigenar, modernizar, isto atrapalha muito [...] (Delegado de Polícia).*

Essa visão é corroborada também por peritos criminais da instituição, que consideram essencial a renovação na cultura e postos de liderança da organização. A falta de uma renovação é vista como uma das razões para a percepção do receio e, conseqüentemente, resistência da Polícia Civil à integração, pois haveria posições preenchidas com policiais com uma mentalidade ultrapassada.

Extratos de falas de delegados de polícia demonstram que estes profissionais sentem uma perda de importância, de *status* e de relevância de seu papel quando afirmam que: “o cargo de delegado, eu acho que perdeu, perdeu muito... o cargo de delegado foi jogado na vala comum ... o cargo de delegado deveria ser valorizado [...]”; e “a autoridade do delegado é sempre questionada, sempre o delegado é mais vagabundo que o vagabundo, porque o bandido vai lá na justiça e fala ‘eu fui espancado’ e eles vêm aqui e falam ‘você e spancou’

[...]” (Delegados de Polícia). A percepção da falta de estrutura e, até uma certa perda de prestígio, da instituição é reportada em vários depoimentos de seus membros, conforme se conclui dos extratos: “*ao longo dos anos, nós fomos ficando sem investimentos em tudo*” (Delegado de Polícia); “[...] *não tem estrutura*”, “(o MP) *tomou algumas prerrogativas que eram da Polícia Civil; outras foram para o Judiciário*” (Delegado de Polícia).

Em decorrência destas percepções há até um sentimento de enfraquecimento da instituição e de que a outra polícia estaria mais forte e estruturada, principalmente, no interior do estado. Outros apontam como motivo do enfraquecimento a divisão da corporação em carreiras e a falta de relacionamento entre elas: “*a falta de relacionamento entre a equipe de delegado, detetive, perito e médico-legista, está tornando o inquérito fraco*” (Perito Criminal). Ainda há os que acham que falta um pouco de humildade à instituição. Por outro lado, um dos entrevistados expressou a opinião de que os recursos humanos da instituição seriam melhores do que a outra polícia, pois, segundo ele: “*o policial civil é muito mais inteligente que o outro, é mais criativo, o detetive dá show num sargento, num tenente [...]*” (Perito Criminal).

A imagem que os outros atores têm da Polícia Civil, em vários pontos, vai ao encontro da visão que a própria instituição tem de si mesma, quando afirmam que: “*a investigação da Polícia Civil está cada dia mais prejudicada*”; “*a Polícia Civil tem policiais ultrapassados que ainda têm a mesma mentalidade da ditadura*”; “*a cúpula é antiga*” (Policiais Militares). Algumas falas refletem também uma imagem de um pouco de arrogância, menos disciplina e até mesmo falta de humildade da instituição: “*a Polícia Civil utiliza veículos caracterizados, só para parar em estacionamento proibido, avançar sinal e poder dizer que é polícia, o que não seria necessário, pois ela é uma polícia investigativa*” (Policial Militar). Enquanto há a percepção por parte de alguns policiais civis de que a corporação teria membros mais inteligentes que a Polícia

Militar, esta vê um maior comprometimento: “[...] *o policial militar é mais comprometido com a organização e com a segurança pública; o comprometimento do PM é muito maior que o do policial civil*” (Policial Militar).

Segundo um entrevistado, o policial militar tem também a visão de que o seu colega civil trabalha menos: “*os escalões inferiores da Polícia Militar gostariam de se juntar à Polícia Civil, porque a escala é mais tranqüila, ele pode ter outro emprego, enquanto a nossa é muito mais apertada*” (Policial Militar). Em outra fala, está implícito que a instituição policial civil está defasada em relação à outra: “*a Polícia Civil está recuperando o tempo perdido*”. Portanto, a visão dos entrevistados é de que o policial civil trabalha menos, é menos disciplinado e menos comprometido. Além disso, a instituição apresenta uma parte de seu efetivo e uma cúpula envelhecidos e ainda possui resquícios do período castrense, um fato curioso, já que a Polícia Militar é que é uma organização militar.

Já os entrevistados do Ministério Público, a instituição que mais ganhou força com a Constituição de 1988, comungam a visão de que a Polícia Civil tem resquícios da época em que o país foi governado pela ditadura militar: “*a Polícia Civil foi sistematicamente utilizada pelo governo, usada para repressão, ela criou uma cultura que vem sendo passada de geração para geração*” (Promotor de Justiça). A visão de que a instituição não se renova é vista no extrato abaixo:

*[...] precisa mudar a mentalidade [...] tendo uma renovação [...] a cúpula da Polícia Civil, são sempre os mesmos e as mesmas idéias e os delegados novos não têm chance de fazer uma mudança de mentalidade e oxigenar a instituição. E a gente vê isso aí sendo repetido e não há uma postura de mudança dentro da instituição, não há uma mudança de rumo como a Polícia Militar vem fazendo [...] a Polícia Civil não está aberta a uma renovação* (Promotor de Justiça).

Os delegados de polícia defendem a permanência da peça comunicativa instrumental da organização, o inquérito policial: *“é essencial, os promotores usam-no para tudo; a base de tudo é o inquérito e tem que continuar existindo”*. Também afirmam que, na maioria dos casos, são bem feitos porque se não tornam-se imprestáveis e as desconfianças são casos isolados. Um outro delegado lembra o fato de que muitas vezes estas peças são conduzidas por escrivães de polícia, em razão da sobrecarga de trabalho: *“o delegado não tem tempo diante da demanda de inquéritos policiais, não tem como acompanhar um por um, e acaba deixando isso para o escrivão conduzir esta peça; e na minha opinião essa é uma peça super importante [...]”*.

Um perito criminal tem a percepção de que há um certo desprezo dos operadores do Direito e Juristas pelo inquérito policial, por não ser uma peça contraditória, enquanto outro resume algumas das opiniões que envolvem o documento: *“há situações de ingenuidade e até mesmo de incompetência, na realização do mesmo, e até mesmo o interesse em si modificar alguma coisa”*. Os policiais militares são de opinião que depende do fator humano e também das limitações impostas à boa condução do mesmo. Os promotores públicos demonstraram certa desconfiança em relação à peça: *“dizer que traduz sempre a verdade não é possível”*. Há críticas mais contundentes à peça:

*muitas das vezes a gente recebe inquéritos policiais incompletos e mal instruídos, onde a instrução foi numa ótica inadequada [...] muita das vezes, deparo-me com inquéritos sem muita objetividade [...] sou favorável à extinção do inquérito policial (Promotores de Justiça).*

As opiniões refletem tanto o “mundo da vida” pré -interpretado de cada entrevistado e também conflitos sobre a concepção do sistema de segurança pública, principalmente entre delegados, que defendem seu fortalecimento (do inquérito) e promotores, que defendem sua simplificação e até mesmo sua



extinção, mas outros admitem que um procedimento desta natureza, bem realizado, ajuda muito.

Do exposto, vê-se que há uma certa coincidência no “mundo da vida” pré-interpretado que os próprios policiais civis e demais atores entrevistados têm da instituição que, em resumo, apresenta deficiências estruturais, agravadas pela guarda de presos, o que compromete o seu desempenho; uma organização que carece de uma renovação, que ainda contém em seus quadros membros com uma mentalidade ultrapassada e, ainda, lutando com a presença de métodos arcaicos de trabalho.

Outra questão discutida foi a do posicionamento da perícia criminal na estrutura de segurança pública. O papel a ser desempenhado pelo órgão pericial no combate à criminalidade é reconhecido como relevante por todos os atores: “*deveria fortalecer realmente a perícia técnica*” (Delegado de Polícia); “*é tão bonita*” (Perito Criminal); “*é fundamental para a solução de qualquer crime*” (Policial Militar); “*é de suma importância [...] faltou investimento*”, “*o futuro da polícia é a polícia científica*” (Promotores de Justiça). O problema é quando se discute qual deveria ser a estrutura do órgão, principalmente quanto à sua desvinculação da Polícia Civil.

Os delegados de polícia entrevistados, de maneira geral, opinam pela manutenção do órgão na estrutura da Polícia Civil: “*sou contra a desvinculação, porque entendo que ela é braço da investigação*”, “*tem que se ter uma polícia técnica da Polícia Civil*” (Delegados de Polícia), enquanto outros aceitam que a autonomia: “*perícia tem que ter autonomia*”, “*deveria ter autonomia*”. Dentre os peritos criminais entrevistados há um consenso de que a autonomia deve ser ampliada, mas alguns defendem que ela permaneça dentro da polícia judiciária, mas chefiada e conduzida por peritos criminais ou médicos-legistas: “*vejo um modelo de autonomia dentro da Polícia Civil [...] a perícia deve ter mais autonomia*”, “*continuar na Polícia Civil, com uma Polícia Técnica e Científica*”.

*autônoma na sua administração*”; enquanto há os que defendem a desvinculação: *“o ideal é que tivesse autonomia nos moldes do Ministério Público, porque por mais que se fale em isenção, só de estar ligada a uma polícia que investiga, isto contamina”*.

Na Polícia Militar, vários entrevistados propugnaram pela autonomia da perícia: *“sou favorável à autonomia da perícia”, “entendo com bons olhos uma perícia independente”* e apenas um se manifestou pela sua permanência dentro das estruturas da Polícia Civil. Policiais militares entrevistados defenderam também que a organização tenha o seu próprio quadro de peritos. Já no Ministério Público, os entrevistados se manifestaram pela autonomia da perícia, conforme mostram os extratos: *“esta é uma tendência mesmo [...] fazer perícia não é algo específico da Polícia Civil”, “seria fundamental que existisse aí uma autonomia [...] isto seria uma garantia muito grande ao próprio cidadão [...] um corpo técnico totalmente isento”*.

De maneira geral, verifica-se que os entrevistados das outras instituições propugnam pela desvinculação do órgão da Polícia Civil.

Ainda dentro desta temática, os próprios profissionais desta área consideram seu trabalho insuficiente. Alguns citam alguns problemas enfrentados pelo setor, como *“falta de comprometimento”, “a falta de profissionalismo (os peritos podem até ficar com raiva de mim)”, “há laudos muito mal redigidos”*. Por fim, há os que vêm, neste quadro de interesses conflitantes, que há ameaças à exclusividade na sua área de atuação: *“Polícia Civil pode até não perder a perícia, mas ela está perdendo a exclusividade de fazer perícia”* (Perito Criminal).

Neste “mundo da vida” pré -interpretado há uma percepção de que o serviço não é desempenhado a contento. Finalizando, para mostrar como o tema é atual e relevante, em 11 de agosto de 2004, o governador do estado assinou o decreto nº 43.852, que foi publicado no Diário Oficial do Estado no dia seguinte.

Este decreto reestrutura a Polícia Civil e preceitua, no parágrafo quarto do artigo 8º, que *“O Instituto de Criminalística será dirigido por Perito Criminal, em atividade, no nível final de carreira”*. Ainda que a perícia criminal continue dentro da estrutura da Polícia Civil, esta é uma forma de atender às demandas sociais no sentido de que haja uma maior autonomia do órgão pericial.

Quanto à peça comunicativa produzida por estes profissionais da Polícia Civil, o laudo pericial, há controvérsias. Os próprios peritos criminais criticam o trabalho, comentando que: *“o português de muitos laudos é péssimo [...] muitas vezes a conclusão não é coerente com o corpo do laudo e, em outras, você não sabe de onde o perito obteve aquela conclusão, parece passe de mágica”*. Outros justificam as deficiências: *“a qualidade dos laudos caiu, por não ter estrutura para atender à demanda crescente”*.

Os delegados levantam a questão dos recursos disponíveis: *“o perito tenta, dentro das limitações que ele tem em recursos humanos e materiais”*. Na Polícia Militar há tanto os que afirmam que os laudos e trabalhos deles têm colaborado e muito com as investigações criminais, quanto os que afirmam que, na maioria dos casos, ele pouco acrescenta ou esclarece. No Ministério Público também há controvérsias, mas enquanto um levanta suspeitas de corrupção e cita um exemplo:

*[...] há possibilidade de corrupção em laudos. Por exemplo, um laudo elaborado para máquinas de caça-níqueis em que o perito examinou uma máquina para um determinado bicheiro e deu o mesmo laudo para 999 máquinas sem olhar. Quando o perito pode afirmar, a priori, que as outras 999 máquinas são idênticas à que ele examinou e na qual ele achou que não era um jogo de azar? (citando um caso ocorrido no estado do Rio de Janeiro).*

outro aponta deficiências técnicas:

*os laudos [...] muitas vezes precisavam de um aprimoramento [...] Vejo laudos, não só de peritos técnicos como de peritos médicos, muito carentes de uma melhor fundamentação, demonstração maior do que foi colhido em termos de análise pericial, laudos muitas vezes superficiais demais (Promotor de Justiça).*

mas também elogios: “[...] *de modo geral todos os laudos são excelentes*”. De qualquer forma, as falas refletem a falta de estrutura adequada do órgão que o trabalho muitas vezes deixa a desejar e, ao mesmo tempo, o quanto um bom trabalho pericial pode colaborar na investigação e solução de vários delitos. Vê-se novamente como que estes atores trabalham distantes, compartimentados e o desconhecimento que há de um em relação ao outro. Percebe-se também que, ao contrário de outros países, não há uma apresentação oral dos dados para as partes e julgadores, o que poderia sanar dúvidas e submeter os próprios laudos periciais ao crivo das demandas de validade criticáveis proposto na Teoria da Ação Comunicativa. Esta prática por si só daria mais transparência ao trabalho, que muitas vezes até por ser uma peça de comunicação essencialmente técnica, que requer conhecimentos específicos, pode ser um fator gerador das desconfianças e levar a uma percepção da falta de qualidade levantada em função deste desconhecimento técnico.

A Polícia Civil vê a Polícia Militar com uma certa preocupação. Segundo os delegados de polícia entrevistados, principalmente devido “*à estrutura maior que a nossa [...] têm muito mais recursos*”, “*nos últimos anos eles avançaram muito mais que nós*”, “*eles são muito mais fortes, a Polícia Civil faz qualquer coisinha, todo mundo, juiz, promotor, a imprensa, político, cai de pau em cima; enquanto da PM ninguém fala nada*”, além de ser vista como uma instituição que se renova em virtude de seu sistema de aposentadoria, conforme já discutido. Os peritos criminais entrevistados também a vêem como uma instituição mais forte, “*muito oxigenada*”, que se recicla “*a cada dois anos eles vêm à academia militar*”, “*os oficiais são caras de mente aberta*”, que pensam

no futuro “*sabem o que vai acontecer em 2010 já, têm planos*”. Aqui fica latente o mundo objetivo habermasiano (aquele que se relaciona ao estado de coisas), representado pela percepção de maior estrutura e pela tangibilidade da força pública, o que é até natural, haja vista ela possuir um efetivo maior e estar presente em todos os municípios mineiros.

A Polícia Militar se vê como uma instituição mais disciplinada, mais comprometida, que se renova e que investe muito em formação, uma instituição que está em mais sintonia com as demandas da sociedade e que: “*tem mecanismos de controle, tem doutrina, o que a Civil ainda não tem*”. Um dos policiais militares entrevistados afirmou que: “*não tememos a integração*”, a mesma percepção de um perito criminal: “*Eles não têm medo, não. Medo se eu sou maior que você (referindo-se à PC). Medo a PM não tem, nenhum*”. Embora o foco do trabalho seja a comunicação da Polícia Civil com as duas instituições, registra-se apenas para sintonizar o leitor que o Ministério Público, de maneira geral, tem um relacionamento melhor com a Polícia Militar, pois consideram que ela própria está articulando sua melhor entrada e encaminhamento dela na sociedade no sentido de ser mais polícia que militar. O “mundo da vida” pré - interpretado da caserna é de uma instituição que se considera melhor que a organização civil, mais disciplinada, mais renovada, mais comprometida e que interage melhor com a sociedade.

A peça comunicativa produzida pela Polícia Militar, o BO, é vista por parte dos policiais civis entrevistados, com uma certa desconsideração por este documento, conforme a fala seguinte: “*o BO para mim, nos presta informações bastante frágeis e irrisórias*” (Delegado de Polícia). Esta visão do BO reflete também um certo receio por parte de alguns policiais civis de que, uma vez que esta peça comunicativa seja considerada suficiente, os policiais militares podem, em alguns casos, se reportar diretamente ao Judiciário e ao *Parquet*, tornando desnecessário o TCO ou o inquérito policial.

A própria Polícia Militar admite que vários fatores podem interferir na redação do documento, principalmente por atuar no calor do momento e, ainda, por não conseguir interpretar e relatar a realidade e que fatores, tais como empatia e antipatia, podem interferir. Entre os entrevistados do Ministério Público prevalece uma crença de que há um índice de acerto considerável, como informação imediata.

A imagem que os delegados de polícia entrevistados têm do Ministério Público é de uma instituição que cresceu com a Constituição de 1988 e que: *“tomou algumas prerrogativas que eram da Polícia Civil e também que de alguma forma toma conta do nosso trabalho”* (referindo-se ao controle externo da atividade policial), *“não apresenta um comportamento unitário, depende muito do comportamento mental de cada promotor”*, *“o promotor, ele se acha corregedor de polícia”*. Há também uma visão de uma instituição mais elitista, que não vai querer se misturar com os demais na integração, porque não aceitaria o que a Polícia Civil aceita, pois: *“o promotor jamais vai participar de vala comum”*. Alguns peritos reclamaram a necessidade de mais contato e o consideram um quarto poder. Os policiais militares entrevistados apontaram um relacionamento tranqüilo com a instituição.

Os promotores vêem o Ministério Público como uma organização mais arejada e dialética, conforme se vê no depoimento a seguir:

*uma instituição nova, criada dentro de um outro extrato da sociedade, já voltada a um processo dialético de uma certa forma, onde se põe e contrapõe, gerando uma nova síntese, tem como síntese se contrapor ao que o governo pensa de política. Está na sua gênese se contrapor a arbitrariedade que o governo fazia* (Promotor de Justiça).

Permeiam as falas dos promotores as garantias e prerrogativas constitucionais, tais como a inamovibilidade e a autonomia administrativa funcional e financeira, o que lhes possibilita ir além da Polícia Civil nas

investigações, e um comprometimento maior com as demandas da sociedade. Sente-se que há um orgulho de seus integrantes no trabalho que a instituição vem desempenhando, principalmente nos casos de corrupção pelo país afora, em falas como: “*a sociedade tem aplaudido tanto a atuação do Ministério Público*” e também que os seus integrantes desempenham um papel muito importante para a sociedade.

O Ministério Público oferece a “denúncia”, como já foi visto. Mas o contato com a Polícia Civil se faz por meio de “requisições” ou “quotas ministeriais”, que são pedidos de diligências, investigações e determinadas providências. Os próprios promotores entrevistados declararam que muitas requisições são equivocadas e que dependem da experiência do promotor. Para dois delegados entrevistados, elas: “*são, na maioria dos casos, para ganhar tempo*” e “*tem muita coisinha que se manda para delegacia que não tem nada com o fato*”. Os peritos criminais também criticaram as requisições porque elas revelam o desconhecimento dos fatos e da própria organização policial, conforme se vê a seguir: “*algumas requisições [...] demonstram desconhecer a realidade, apegam-se muito na parte teórica [...] às vezes pedem coisas impossíveis*”. Estas falas refletem a falta de um contato pessoal mais próximo entre os membros das instituições, cujo relacionamento, como já foi dito, assenta-se muito na comunicação instrumental.

A falta deste relacionamento pessoal provoca um desconhecimento do outro, ou seja, o *Parquet* não conhece as dificuldades da Polícia Civil, nem esta as necessidades do outro, construindo um “mundo da vida” pré-interpretado baseado apenas no mundo objetivo e, às vezes social, desconhecendo o mundo subjetivo de cada um. Isso faz com que um construa uma imagem negativa do outro, em que, de um lado, os policiais civis entrevistados vêem as quotas ministeriais como fora da realidade e, por outro, os membros Ministério Público entrevistados vêem a instituição policial civil como inoperante. Um responsável

direto por estes fatos é o subsistema administrativo que não dotou o seu aparato de segurança da estrutura adequada, conforme se extrai das várias entrevistas.

Este é o “mundo da vida” pré -interpretado que cada ator tem de si mesmo e de seus parceiros na integração e também das peças comunicativas, de natureza instrumental, conforme já demonstrado na primeira parte deste tópico, quando se analisou um processo. Percebem-se as diferentes visões, a dificuldade de se compatibilizar as organizações e que uma instituição se considera melhor que a outra. Ele é importante para o entendimento do que exporemos mais adiante sobre os conflitos entre os atores, sem perder de vista que o problema de pesquisa versa sobre os obstáculos e facilitadores à comunicação entre a Polícia Civil e os dois outros atores. Viu-se também que, na visão de cada ator das peças comunicativas, corroborando o item anterior, há predominância da razão instrumental, materializada por estes mesmos documentos. Em vários depoimentos, os entrevistados deixaram claro que a comunicação processual é extremamente insuficiente para haver uma comunicação, havendo a necessidade de se buscar uma interação pessoal e institucional maior entre os diversos atores.

Outro código foi a ingerência nos órgãos de segurança pública, cujas categorias de análise foram a ingerência política e da sociedade civil organizada. Sob a perspectiva habermasiana, é a interação do “mundo do sistema”, por meio de seus subsistemas político-administrativos (como instituições políticas) e político (como sociedade civil organizada), com o “mundo da vida” dos atores. O entendimento dos policiais civis entrevistados diverge dos demais atores, principalmente quanto à participação da sociedade civil no processo. Alguns dos delegados de polícia entrevistados admitiram a existência de ingerência política, alegando que alguns pedidos interferem na investigação. Outros, no entanto, disseram nunca terem se sentido pressionados e também entendem que isto não é mais aceitável no mundo de hoje. Peritos criminais apontaram alguns casos em que as requisições visam atender a pessoas de maior projeção na sociedade para



estabelecer uma relação de troca de favor e também a acentuada dependência do poder público municipal no interior do estado. Policiais militares entrevistados não relataram casos, alegando que: “*a sociedade não aceita que questões tão sérias, como a segurança pública, sofram ingerência*” e outros vêem a política como algo positivo, já que os políticos “*trazem muito para os órgãos policiais essa questão da sociedade em relação à nossa incompetência*”. Os promotores de justiça entrevistados disseram que, devido às prerrogativas constitucionais que lhes são conferidas, torna-se muito difícil a ingerência política, mas acreditam que elas existam nas polícias, já que: “*a polícia integra o poder executivo, é fácil para o executivo interferir numa investigação e impedir que a polícia siga neste ou naquele sentido*” e “*esta ingerência vem de forma oculta a pretender a proteção de determinados correligionários*”. Embora as falas no fundo demonstrem que o problema exista, o lado bom é que a resistência a este tipo de prática parece ser muito maior, ou seja, é o “mundo da vida” dos atores resistindo à colonização do “mundo do sistema”, mais precisamente do poder, via subsistema político.

É importante frisar que alguns entrevistados fizeram questão de distinguir esta atuação do substrato político-administrativo, ou seja, aqueles pleitos legítimos, naturais e pertinentes da classe política daquela ingerência no trato da ocorrência ou no curso da investigação criminal. Este fator é até essencial para o aperfeiçoamento das instituições democráticas do país.

A participação da sociedade civil organizada enfrenta algumas incompreensões por parte de membros da Polícia Civil entrevistados, pois, segundo um dos delegados de polícia:

*a constituição de 1988 trata a polícia como algoz dos políticos, porque alguns políticos apanharam, alguns políticos foram vítimas de uma polícia daquela época, mas os tempos são outros [...] o Partido ..., por exemplo, acabou ficando com medo de apanhar outra vez, apanhar na*

*cara como eles apanharam [...] aquilo causou um mal-estar na vida deles, que eles teriam que resguardar o futuro deles e resguardar o futuro deles foi incentivar o bandido, porque eles não resguardaram só a integridade deles, eles acabaram transferindo para os presos uma integridade que eles não devem ter.*

Outro delegado também manifestou que: “*direitos humanos no Brasil, ficou enraizado a situação em que o poder público [...] cria determinadas situações [...] com o objetivo de obter determinada informação e de repente se generalizou de uma determinada maneira que a própria polícia atual ficou taxada: ou é corrupta, ou é ladrona*”. Um perito criminal manifestou que: “*falta transparência da própria Polícia Civil*”. Percebe-se que, para estes entrevistados, a Polícia Civil tem uma dificuldade maior em lidar com o estágio atual da sociedade no que tange ao respeito aos direitos humanos e que resquícios do período castrense ainda estão presentes, uma vez que da fala transparece que a Polícia Civil estaria sendo vítima de uma revanche, principalmente, por parte de entidades e políticos ligados à defesa dos direitos humanos e também que muitos dos que foram perseguidos pela ditadura militar estão hoje no poder. São questões históricas que ainda estão presentes nas estruturas simbólicas dos envolvidos.

Estes fatos dão razão àqueles que afirmam que deveria haver uma renovação na organização, principalmente com a abertura para os policiais mais jovens e que já ingressaram na instituição após os “anos de chumbo”. Eles poderiam estar em maior sintonia com as demandas sociais, cujo ponto mais difícil é conciliar um combate efetivo à criminalidade com o respeito aos direitos humanos e às liberdades democráticas. Estas falas refletem a presença dos três mundos da perspectiva habermasiana, o objetivo, o social e o subjetivo, em que fica claro que, mesmo para quem não integrava a corporação na época do regime de exceção, ele está ainda presente no mundo subjetivo dos membros.

O Quadro 2 mostra uma síntese da imagem que as organizações têm de si mesmas e das outras.

**QUADRO 2** Imagens das organizações

	Polícia Civil	Polícia Militar	Ministério Público
Como a Polícia Civil vê	Falta estrutura Precisa renovar Métodos arcaicos Delegado perdeu <i>status</i> + autonomia para perícia IP é importante	+ estruturada + recursos + organizada Faz <i>lobby</i> Renova-se BO é peça frágil	Tomou-lhe atribuições Mais elitizado Se acha corregedor Gosta de aparecer na mídia Requisições desnecessárias
Como a Polícia Militar vê	Menos hierarquia Falta estrutura Presença de policiais <i>c/</i> mentalidade da ditadura Usa veículos e coletes caracterizados Trabalha menos Perícia deve ser desvinculada IP depende dos recursos	+ comprometida + renovada + mecanismos de controle Investe em formação BO pode ter falhas por ser elaborado no calor dos fatos	“Têm o poder de colocar o dedo na ferida” PM aceita bem o controle externo por parte do MP
Como o Ministério Público vê	Mentalidade da ditadura Métodos arcaicos/inoperante Falta estrutura; há corrupção Perícia deve ser desvinculada Riqueza de atribuições	Tem melhor relacionamento Melhor inserção social Mais organizada BOs têm bom índice de acerto	Instituição dialética Instituição nova Opõe-se às arbitrariedades Requisições dependem da experiência do RMP

Fonte: Dados da pesquisa.

Neste aspecto, os entrevistados da Polícia Militar demonstraram mais abertura à participação da sociedade civil, tratando-as até como parceiras, conforme os depoimentos: “*é natural que haja manifestação da sociedade*”, “*eu até me sinto tranquilo e satisfeito dessa fiscalização, sempre ajuda, não vejo em*

*que isso possa atrapalhar não” e “devem ser bem vistas e bem recebidas, porque podem atuar de forma preventiva junto às instituições policiais”. Não é outro o posicionamento do Ministério Público, entendendo que: “deveria haver uma interferência muito maior” e também que “contribuem para poder indicar policiais que agem de maneira torturadora, não vejo porque inibir a atuação deles”. O Parquet, como uma instituição mais jovem e, como já foi dito, a instituição que cresceu com a Constituição de 1988, tem relações mais próximas com estas organizações, que lhes dão suporte. Da mesma forma que já foi comentado anteriormente, era de se esperar uma dificuldade maior de convívio com estes segmentos da sociedade por parte da Polícia Militar, até por ser uma instituição militar, que também foi utilizada pelo regime castrense para reprimir movimentos sociais e inimigos políticos. Talvez exatamente em função da renovação que ocorre na instituição, possa-se explicar a razão da sua melhor adaptação ao ambiente, fato que pode ser corroborado pelo depoimento de um membro, demonstrando a evolução da organização e como seu “mundo da vida” pré-interpretado mudou significativamente de uma geração para outra:*

*Sou filho de policial militar. Na época da ditadura, meu pai saía de casa e dizia: ‘hoje vou bater em estudantes’ e agora eu faço tudo para trazer estudantes para dentro do quartel (Policial Militar).*

Um ponto de convergência entre os atores foi o papel da mídia na segurança pública. A mídia, conforme será visto mais adiante, é apontada por Habermas como um dos componentes do “mundo do sistema”, que constitui, juntamente com o Estado, níveis mais elevados de integração, cuja origem é no antigo binômio prestígio-influência das sociedades tribais; portanto, é inequívoca sua capacidade de influenciar pessoas. Ela faz ainda com que o entendimento seja desvalorizado, pois sua interação é independente do “mundo da vida”. Assim, todos reconhecem que é relevante e pode ajudar muito.

Ninguém falou em censura, mas houve críticas unânimes a programas, principalmente os sensacionalistas, que “*disseminam uma modalidade criminal para o Brasil inteiro*” (Delegado de Polícia), pois: “*quando ela coloca de maneira sensacionalista, ela acaba por incentivar ao invés de informar ou prevenir*” (Perito Criminal); “*a mídia é fator incentivador e incrementador da violência*” (Policial Militar); “*sou totalmente contrário a estes programas sensacionalistas que divulgam de uma certa maneira a causar medo*” (Promotor de Justiça).

Policiais civis levantaram um ponto no sentido de que: a “*mídia deveria ser mais bem utilizada pela força policial [...] treinando policiais e até mesmo jornalistas*” (Delegado de Polícia), de certa forma corroborado por um promotor de justiça: “*repórteres não estão se preparando suficientemente para lidar com a questão de segurança pública, e de fato acabam instruindo como praticar crimes*”. Estes depoimentos, caso confirmados por pesquisas científicas, ratificam a teoria no sentido de que a mediação do “mundo da vida”, na verdade, assume a forma de colonização.

### **5.3 A comunicação distorcida e os obstáculos à construção do diálogo entre organizações de defesa social**

Terminada a análise da imagem que cada ator tem do outro e a percepção sobre si próprio, e de alguns contextos sempre levantados, como a ingerência política e o papel da mídia, será tratada agora uma questão central deste trabalho que são os resultados da categoria “Obstáculos à comunicação entre os atores”. Contudo, deve-se ter sempre claro que o objetivo é fazê-lo sob o paradigma crítico, tendo a integração, que é uma rede interorganizacional, como *background* e como perspectiva de análise, a Teoria da Ação Comunicativa, de Jürgen Habermas.

A primeira categoria de análise, dentro deste código, foi a coincidência geográfica. Neste aspecto, as respostas são unânimes no sentido de que este fato ajudaria muito na melhoria da comunicação. Foi apontada uma dificuldade prática de inserir o Ministério Público neste contexto, haja vista que a organização das comarcas é bem diferente daquela das polícias. Um dos entrevistados sugeriu que o órgão evolua para “núcleo de comarca”, atendendo assim uma determinada Área Integrada de Segurança Pública (AISP), mas todos consideraram fundamental a inserção da promotoria e do Judiciário no processo.

Só para exemplificar, há cidades em que o comando da Polícia Militar é um, o da Polícia Civil é outro e a comarca tem sede numa terceira cidade. Assim, no que concerne às polícias, esta é uma definição da situação em que os atores chegaram a um consenso, inclusive na divisão territorial da capital do estado, tanto no aspecto objetivo, social e subjetivo, como as demandas de validade de verdade proposicional, justiça normativa e sinceridade subjetiva, respectivamente.

Ainda dentro da questão geográfica, aprofundou-se no sentido de analisar a disposição dos entrevistados em compartilhar os mesmos espaços, ou seja, trabalhem todos no mesmo prédio, haja vista que o plano mineiro prevê este compartilhamento para as polícias no futuro. Durante a observação participante realizada no prédio do Comando Geral da Polícia Militar, em que funciona o Centro Integrado de Atendimento e Despacho (CIAD), tanto os policiais civis quanto os militares afirmaram que houve melhorias, confirmando a teoria no sentido de que o tempo que os membros das organizações convivem juntos é relevante para a comunicação e interação entre eles, influenciando as atitudes (Sutcliffe, 2001, p. 207), conforme ilustram os depoimentos:

*aqui dentro não tem havido conflitos [...] a presença aqui junto melhorou muito* (Delegado de Polícia).

*aqui dentro, o relacionamento, a comunicação melhorou muito, o serviço melhorou muito, você sabe o que está acontecendo na hora [...] você vê a pessoa, você olha nos olhos, é melhor do que por telefone, a pessoa sente tudo que está acontecendo [...] aqui compartilha na mesma hora [...] a gente passa, troca informações (Policia! Militar)*

Observou-se, neste espaço, a presença de pressupostos da teoria da Aço Comunicativa, em que a situaço é definida pelos integrantes das corporaçoes, chega-se a um entendimento e, entao, age-se de acordo com o que foi acordado. Em resumo, os problemas sao resolvidos dialogicamente. A maioria dos policiais entrevistados se mostrou favoravel ao compartilhamento de espaços, o que demonstra a aceitaço a uma relaço mais dialogica e eles acreditam que os novos predios ja serao construidos para abrigar as duas corporaçoes. Para ilustrar, escolheu-se o depoimento de um Policia! Militar, o qual, ainda que nao conheca a teoria habermasiana, sugere um agir coerente com a Teoria da Aço Comunicativa:

*Um obstaculo a comunicaço e a separaço fisica. Enquanto nao compartilhar o mesmo espaço, compartilhar os problemas e buscar as soluçoes juntos, a integraço nao vai funcionar. E como um casamento em que os conju!es vivem em casas separadas, nao da certo. Entao, e importante que as pessoas estejam no mesmo predio, mas sem biombos ou divisorias, para que os problemas sejam resolvidos ali, no momento em que acontecem, olhos nos olhos.*

Quanto ao Ministerio P!blico, a maioria nao considera essencial a ideia do compartilhamento de espaços pelo mesmo motivo alegado anteriormente na questao da coincidencia geografica, ou seja, por razoes operacionais, ja que a organizacao judiciaria e diferente das policiais, embora haja o reconhecimento de que simplifica muito. Pode estar implícita nas respostas a questao da manutenço da independencia do Ministerio P!blico, ja que trabalhar diretamente nas unidades policiais poderia comprometer o controle externo das

polícias, que é sua função constitucional. Mas, todos os promotores entendem que há pontos de interseção, como o GISP, o CIAD e o SIDS, onde é imprescindível que compartilhem o mesmo espaço.

O fato é que, sob o predomínio da razão instrumental não é necessário que estejam sob o mesmo teto, mas sob uma perspectiva habermasiana este fato ajudaria muito, como demonstra a experiência no CIAD, onde foi realizada uma ‘Observação Participante’. Porque as redes, conforme já visto, apresentam várias nuances, ainda mais numa rede de segurança pública em que basicamente se lida com o imponderável, ou seja, não se sabe o que, como e quando vai acontecer determinado evento e aqui, mais do nunca, cada caso é uma situação diferente. Assim, o compartilhamento de espaço físico contribuiria muito para a definição da situação, submetida às demandas de validade criticáveis e, assim, chegar a um consenso sobre aquele evento e, posteriormente, a coordenação da ação.

Nas entrevistas, aparecem também as diferenças ideológicas, a cultura e o peso da tradição. Uma diferença já discutida e analisada, mas que tem forte influência sobre estes fatores é a renovação que, segundo os próprios policiais civis, é mais intensa na co-irmã militar. O Ministério Público já é uma instituição mais jovem. Mas, os extratos escolhidos vão no sentido de captar estas diferenças, para que se possa entender melhor o “mundo da vida” pré - interpretado de cada ator, que é aquele com o qual ele vai para a mesa de negociação. Para um delegado, as diferenças ideológicas constituem um obstáculo:

*[...] as polícias [...] têm idéias diferentes, a Polícia Militar um tipo de idéia, a Polícia Civil outro tipo de idéia* (Delegado de Polícia).

Já para peritos criminais, a diferença cultural organizacional é um obstáculo ao estabelecimento de uma relação dialógica entre os atores:



*São água e vinho, não se misturam (sobre as polícias) [...] a cultura organizacional é o que pesa [...] O Ministério Público é uma outra filosofia, um outro jeito de trabalhar (Perito Criminal).*

*Na Polícia Militar você vê uma hierarquia preponderando nas relações, enquanto na Polícia Civil isto é menos intenso; no Ministério Público, praticamente não existe (Perito Criminal).*

Policiais militares também apontam a cultura organizacional como um entrave a um diálogo mais profícuo entre as instituições, enfatizando a maior disciplina hierárquica da organização:

*[...] questão da normatização, ou seja, as leis, estatutos, tudo isso diversificando na elaboração de propósitos, a partir da própria base funcional vai fazer a delimitação de uma polícia ou de outra, que vai fazer a modelagem organizacional de polícia que nós temos no Brasil. Então, a partir do próprio aparato legal você já começa ter esses bloqueios, a partir daí você tem uma formação dissociada, aperfeiçoamentos dissociados (Polícia Militar).*

*[...] existe toda uma cultura organizacional da Polícia Militar, Civil, Ministério Público e Judiciário que é uma cultura enraizada, que não se permite tanto o Ministério Público não aceita intervenção da Polícia Militar, Civil numa ação de investigação de denúncia deles [...] e também a Polícia Militar tem algumas atitudes que não têm aval dos outros três membros [...] os conceitos, a cultura organizacional, são diferentes (Policia Militar).*

*na Militar [...], o comandante de companhia não está dando o retorno dele, ela tem mecanismos internos de fazer essa cobrança e, se insistir em não fazer, ele tem as punições previstas (Policia Militar).*

Na mesma linha, o Ministério Público reconhece as diferenças de cultura organizacional, chamando a atenção para um componente chave desta que é a tradição:

*o principal é a tradição, é uma cultura [...] as instituições que têm origens históricas diferentes. O Ministério Público, Polícia Militar, Polícia Civil têm origens históricas diferentes, têm culturas organizacionais diferentes, foram construídas ao longo de muito tempo. Então, não é fácil você conseguir compartilhar essas estruturas, você ter a visão de cada uma destas instituições para fazer essa integração. Talvez esse seja o ponto crucial, talvez seja menos um problema legal e mais um problema da cultura organizacional de cada uma dessas instituições. Cada uma tem um ego do que é, do que representa, e isso foi construído de maneira separada das outras instituições [...] cada instituição desenvolveu uma cultura, e uma cultura equivocada uma sobre a outra (Promotor de Justiça).*

*a hierarquia – obediência hierárquica, Polícia Civil – não é tão forte e Ministério Público – autonomia (Promotor de Justiça).*

*[...] a Polícia Militar tem um histórico de mais de 200 anos em Minas Gerais com o militarismo (Promotor de Justiça).*

Estas questões – cultura, ideologia e tradição – por si só dariam uma outra dissertação. Como se depreende das falas e da própria história de cada organização, as principais diferenças têm origem no processo de formação de cada instituição e se percebe que as dificuldades são muito mais de natureza cultural do que legal.

Historicamente, a Polícia Militar, durante muitos anos, foi dominada por uma cultura militar, que vem sendo diminuída nos últimos tempos e ela, devido aos seus investimentos em formação de pessoal e renovação constante, tem procurado se adaptar às exigências do ambiente. A Polícia Civil, por apresentar um contingente menor e ser a polícia da investigação, que poderia até trabalhar de maneira descaracterizada, basicamente tem mecanismos de controle menos rigorosos que a Militar. Já o *Parquet*, em razão de sua autonomia externa e interna e por sua diversidade de atribuições, apresenta outra filosofia. Some-se a isso o fato de que, em vários extratos, os entrevistados deixaram transparecer

que uma organização é melhor que a outra e também uma intenção de preservar a respectiva identidade organizacional.

Dessa forma, estas diferentes visões, que constituem este “mundo da vida” pré-interpretado de cada instituição e de seus membros foi construído ao longo dos anos separadamente, formando uma cultura organizacional diferenciada. Logo, quando estes atores se sentam para conversar e dialogar, é natural que essas diferentes visões e concepções apareçam. Mas isto também não impede que se busque uma relação dialógica e se atinja o entendimento; muito pelo contrário, a teoria habermasiana é um importante modelo para buscar o consenso, principalmente em situações em que os respectivos “mundos da vida” pré-interpretados dos atores são distintos.

Outra categoria analisada foi a inexperiência dos atores em trabalhar integrados em forma de rede interorganizacional, tendo a maioria apontado o estágio ainda incipiente da integração como um momento de transição em que ninguém sabe o que vai acontecer. O momento foi definido também como “complicado” por alguns atores e há o reconhecimento de que a inexperiência é natural e pode prejudicar um pouco. Estas falas realçam como a racionalidade instrumental, típica do mundo do sistema, invadiu o mundo da vida e como os atores têm dificuldade para dialogar e conviver, apesar de reconhecerem sua necessidade.

Quanto à temática da corrupção, em que, segundo um promotor de justiça entrevistado, é preciso extirpar a corrupção das duas polícias, cuja existência é admitida tanto na Polícia Civil, “*temos desvios de conduta sim, mas qual instituição não os tem?*” (Delegado de Polícia), quanto na Militar: “*se conseguíssemos tirar esses policiais bandidos*”. Um dos peritos apontou que: “*no modelo militar é mais difícil, o cara é muito vigiado, o tempo inteiro [...]*”, refletindo uma percepção de que, por apresentar maiores mecanismos de controle, a corrupção seria menor na Polícia Militar do que na Civil. Mas, de

maneira geral, os entrevistados reconheceram a necessidade de separar o joio do trigo e promover uma depuração nas corporações, mas admitem que: “*sempre haverá corporativismo*” (Policial Militar).

Este tema está intimamente relacionado com a questão das desconfianças que veremos mais adiante, pois ela é um obstáculo ao estabelecimento da relação dialógica, na medida em que interfere na confiança dos atores, um pilar central das redes. Um policial militar chegou a admitir que é muito difícil confiar numa pessoa se ela estiver envolvida com a corrupção.

Na análise da categoria conflitos é que apareceram as reais diferenças e obstáculos a uma comunicação dialógica, sincera e consensual entre os atores. O ponto conflitante entre a Polícia Civil e os outros dois atores, Polícia Militar e Ministério Público, segundo os entrevistados, é o poder de realizar investigações. É o mundo do sistema, mais precisamente, o poder colonizando o mundo da vida dos atores. Há uma disputa por poder, neste caso envolvendo o subsistema administrativo e afetando os mundos social e subjetivo dos atores, haja vista que não há um consenso normativo aceito por todos os participantes. O entendimento dos delegados de polícia entrevistados é que, nos termos do parágrafo 4º do artigo 144 da Constituição Federal, só a Polícia Civil deve realizar investigações das infrações penais, exceto as de competência da União e as Militares. Com base na mesma Carta Magna, segundo a interpretação destes mesmos atores, caberia à Polícia Militar o policiamento ostensivo-preventivo (Art. 144, parágrafo 5º) e ao Ministério Público a propositura da Ação Penal (Art. 129, I).

Portanto, num processo de integração, o que os delegados de polícia entrevistados esperam é que cada um cumpra exatamente este papel e, segundo esta linha de raciocínio, caberia à Polícia Civil a investigação e os pedidos de mandados de busca e apreensão, aqui revelando uma ação estratégica da organização no sentido de manter a exclusividade da investigação. Entretanto,

como é do amplo conhecimento público, a Polícia Militar tem pedido e cumprido mandados de busca e apreensão e o Ministério Público realizado investigações, inclusive com grande repercussão nacional. Os delegados de polícia insistiram que a Polícia Militar está descumprindo sua missão constitucional: “a PM pediu um mandado de busca e apreensão aqui, o que não é prerrogativa deles, porque o mandado de busca e apreensão já se torna uma investigação”; “eles cumprirem mandado é uma usurpação de função que é da Polícia Civil, é função de investigação, tem que passar por nós” (Delegados de Polícia). Houve, ainda, exemplos de conflitos reais em torno destes pontos, conforme ilustram os depoimentos selecionados abaixo:

*um roubo a banco [...] os policiais militares não quiseram dar a informação a ele. Eles estavam com um dos marginais presos e não deixou eles entrevistarem com o delegado [...] Eles estão com uma ocorrência desde ontem às 10h da noite e até agora (19h) não passaram as informações para a Polícia Civil [...] eles estão fazendo investigação [...] A PM, hoje, está muito envolvida com a investigação, o que é até inconstitucional, né?, e com êxito, então, vai ter problema (Delegado de Polícia).*

*À Polícia Militar não cabe cumprir mandado de prisão e de busca e apreensão [...] alguns abusos estão sendo cometidos em cima destes mandados [...] no campo das idéias, a gente resolve esses problemas todos na prática, que é meio complicado por depender de pessoas [...] temos lá a Polícia Militar para manter a preservação da ordem pública, e em cima da preservação da ordem pública não se pode fazer investigação policial [...] A maioria das prisões feitas pela Polícia Militar é em razão das investigações, o policial, que faz levantamento, é velado (Delegado de Polícia).*

Os policiais militares defenderam que:

*a Polícia Militar deveria ter também direito de investigação, deveria também ter um corpo técnico pericial e deveríamos também prestar informações judiciárias no mesmo nível da polícia judiciária, chamada Polícia Civil [...] Na Europa, as polícias são várias e todas fazem o ciclo completo de polícia [...] No atual sistema, a Polícia Militar deveria*

*ter um quadro de peritos também, até para poder implementar o ciclo completo.*

Ou seja, que cada polícia deveria realizar o ciclo completo de polícia, previsto no Plano Nacional de Segurança Pública (2003), conforme destacado na contextualização, em que cada polícia poderia realizar tanto o policiamento ostensivo-preventivo quanto a investigação.

Os policiais militares admitiram que realizam investigações e que sabem que a Polícia Civil vê este fato como uma usurpação de função, que cumprem os mandados e que contam com um grande apoio dos juízes e promotores de justiça, conforme ilustram os depoimentos selecionados abaixo:

*[...] a Polícia Civil subentende de alguma maneira que nós usurpamos alguma competência constitucional dela. Aqui se cumpre rotineiramente mandato de busca e apreensão. **O Ministério Público e o Judiciário nos apóiam muito nesse sentido** [...] **É complicado dizer isto, mas as polícias militares têm muito a visão do momento da ocorrência dos delitos e, há algum tempo, tinha muito mais preocupação com a prevenção** [...] **então, estamos deixando de ser mais preventiva para ser uma mais repressiva e, dentro desse caminho também, uma situação que estou vendo, é da investigação, pelas próprias polícias fardadas. Hoje os tais policiamentos velados, nos quais usamos paisano, hoje os nossos órgãos de inteligência estão se voltando mais para o caráter investigativo** (grifos nossos) (PoliciaI Militar).*

Estes depoimentos deixam clara a disputa de poder em torno da investigação e pela ocupação de espaços. Trata-se de uma ação estratégica no sentido de convencer outrem a admitir o ciclo completo, o que lhe daria uma vantagem competitiva enorme, dado o seu maior efetivo, sua presença em todos os municípios mineiros, sua maior organização e logística. Mas, o mais importante no que concerne à perspectiva habermasiana é o “mundo do sistema” – o poder – colonizando o “mundo da vida” dos atores. Os entrevistados da Polícia Civil se defendem, sustentando que sejam respeitados os espaços de cada

um, advogando que se deve obedecer à constituição. Esta colonização do “mundo da vida” pelo “mundo do sistema” mostra também como é difícil chegar a um consenso nesta situação específica – a investigação.

O depoimento de um promotor de justiça corrobora o pensamento do policial militar, no sentido de que há apoio de outros atores do sistema de segurança pública e justiça ao trabalho desenvolvido pela Polícia Militar e colocando em xeque a exclusividade da Polícia Civil em realizar as investigações:

*[...] se a Polícia Militar está prendendo casos de tráfico que demandam investigação é porque a Civil não chegou primeiro, que seria seu papel natural. Então, se ela não está chegando é porque não está fazendo, não fazendo acaba abrindo espaço para que outro venha e o faça; então, a preocupação da Polícia Civil estar perdendo atribuições é decorrência das próprias atitudes dela, do que das outras instituições (Promotor de Justiça).*

Durante a pesquisa, foram entrevistados membros das polícias que participaram de uma reunião para formular as normas operacionais da integração – o catálogo DIAU -, da qual participaram integrantes das duas corporações de vários níveis. O objetivo destas entrevistas foi avaliar a racionalidade presente nestas reuniões. Os relatos dão conta de que houve sérias divergências quanto ao conceito de “Autoridade Policial” e quanto à questão do “mandado de busca e apreensão”, que a Polícia Civil entende como sendo procedimento da investigação, enquanto a Polícia Militar o vê como um instrumento do policiamento preventivo. Os depoimentos de participantes da reunião mostram que os atores trazem para a mesa de negociação o seu “mundo da vida” pré-interpretado e como ele pode impedir que haja o entendimento, o consenso. No caso dos delegados de polícia, é a firme convicção de que eles são as autoridades policiais, fato não aceito pela Polícia Militar:

*Em uma reunião conjunta, onde havia delegados de polícia, peritos e detetives da Polícia Civil, oficiais e praças da Polícia Militar, houve um quebra-pau. Primeiro, a questão da expedição de mandado de busca e apreensão, que é competência da Polícia Civil, mas que a PM insiste em pegar também, alegando que isto faz parte do trabalho de polícia preventiva no combate à criminalidade, portanto, ela não pode abrir mão desta importante atribuição. Outra divergência foi o conceito de autoridade policial, que é muito claro, está positivado no Código de Processo Penal, que não deixa dúvidas, e é o Delegado de Polícia (Delegado de Polícia).*

*[...] no conceito de autoridade policial, os Coronéis não aceitam que a autoridade policial é o Delegado [...] e até hoje não voltou a reunião [...] Questão de divergência foi o mandado de busca. ... Delegado não abre mão do mandado de busca. .... Não concordaram (PM), não abrem mão. As duas coisas eles não abrem mão. Isso deu uma discussão calorosa... Mandado e questão da autoridade. Os dois pontos que bateram pau foram esses ... [...] Agora, o porquê dessa confusão? Esse conflito tem uma origem. Foi feito um catálogo chamado DIAU (Diretrizes de Ação Policial Unificada), para que quando você aciona o sistema você vê para cada tipicidade de subcrime tem uma atitude a ser tomada [...] Aí, quando tinha lá: 'encaminhar o meliante à presença da Autoridade Policial, aí, nessa aí, embolou tudo [...] Aí o pau comeu [...] outra questão de divergência foi o mandado de busca. Eles (Polícia Militar) têm hoje, por força de uma interpretação jurídica. Foram só essas duas espécies que deram problema. Delegado não abre mão do mandado de busca [...] (Polícia Militar) não abrem mão. As duas coisas eles (Polícia Militar) não abrem mão. Isso deu uma discussão calorosa, calorosa (Perito Criminal).*

Ainda sobre a reunião, embora as diferenças tenham sido a tônica, o relato dos dois entrevistados que dela participaram demonstra aspectos dialógicos, no tocante à igualdade na participação. Isso pois não houve qualquer tipo de coerção sobre os participantes e havia a busca de um consenso na definição de uma situação, envolvendo os mandados e o conceito de autoridade policial. Até mesmo as divergências apontadas se enquadram na teoria habermasiana, na medida em que faz parte do “mundo da vida” pré -interpretado



de cada ator e que os pontos foram amplamente debatidos, pois: “*Ninguém quis aparecer mais que ninguém não, o relacionamento entre os participantes foi normal, de igual pra igual, todo mundo falava [...] Só nesses pontos mesmos é que houve divergências*” (Perito Criminal).

Mas, na prática, houve a inclusão de membros de vários níveis e setores das duas corporações, a liberdade de se expressarem, ou seja, ali não havia *status*, nem cargos, mas sim participantes. São práticas de dialogicidade, perfeitamente coerentes com a teoria. O fato de não terem chegado ao consenso sobre alguns dos temas levantados, ou seja, sobre a definição da situação, não invalida a busca do entendimento, que ainda pode ocorrer num outro momento ou situação, nem tampouco transforma a reunião numa atividade monológica, típica da racionalidade estratégica. Não se pode esquecer que, na concepção habermasiana, os participantes levam para a mesa de negociação os seus interesses, dos quais eles podem abrir mão ou não, em nome de um consenso. Portanto, o que se depreende da narrativa dos entrevistados é que a reunião transcorreu dentro dos pressupostos da Teoria da Ação Comunicativa.

Quanto ao termo “Autoridade Policial”, foco de um dos conflitos, em que os participantes não abrem mão de seus respectivos “mundos da vida” pré - interpretados, o depoimento de um policial civil deixa clara a presença deste mundo:

*Eles (policiais militares) aprendem desde tenente, que a autoridade não é só o delegado. Você ficou com lavagem cerebral, e nós aqui também ficamos. Para mim, autoridade policial é o delegado, mas nunca pensei diferente* (Perito Criminal).

Este último extrato deixa claro como a transmissão cultural conforma a subjetividade dos membros organizacionais, reforçando o que foi discutido sobre cultura, ideologia e tradições.

Mas, o conflito quanto ao termo revela também a ação estratégica de ambos os lados, uma vez que o conceito é chave para presidir inquéritos policiais e, conseqüentemente, conduzir investigações. A ação estratégica dos delegados de polícia é no sentido de conservar a presidência dos inquéritos policiais:

*Autoridade Policial é o Delegado de Polícia. O policial militar é agente da autoridade, até o coronel [...] autoridade policial no contexto civil é o Delegado de Polícia, não tem outro (Delegado de Polícia).*

Já os policiais militares entrevistados, apesar de apresentarem um discurso de despojamento, consideram mera vaidade esta questão, conforme se vê abaixo:

*são mais vaidades. Afinal, conceito de autoridade policial, para que? Para colocar num carimbo? Autoridade Policial. Bobagem (Policial Militar)*

Outro argumenta que a questão não é mansa e pacífica na doutrina jurídica:

*Esse conceito (Autoridade Policial) do ponto de vista legal tem várias faceta. Por exemplo, um encarregado de inquéritos policiais, os encarregados de inquéritos de policial-militar, a capacidade de realizar diversos atos administrativos, os mesmos atos considerados judiciais no curso de investigação, emissão de mandado, prisão. E, no ponto de vista legal, já ouvi várias discussões destas e mais amplas. Aí, a Polícia Civil, a Polícia Militar dizendo que tem autoridade, ficando na discussão... isso, na minha opinião, é mera semântica, é corporativismo, mera reserva de espaços. Quem tenta fazer reserva de espaço é porque não tem consciência da sua competência. Quando você não é competente para realizar um trabalho, se sente ameaçado; quando outra atividade tenta interferir naquele, que você faça melhor; autoridade de polícia deve ser aquela que tenha competência para realizar atos, seja preventiva ou repressiva (Policial Militar).*

Estas falas, segundo a perspectiva habermasiana, são parte de uma ação estratégica dos policiais militares no sentido de também serem reconhecidos legalmente como autoridades policiais e extensivamente poderem conduzir investigações e presidir inquéritos, que não apenas os policial-militares.

Ainda nesta temática da investigação e prevenção, policiais militares entrevistados questionaram o fato da Polícia Civil utilizar veículos caracterizados e coletes, o que seria incoerente, haja vista ela ser a polícia de investigação, fato também levantado pelo Plano Nacional de Segurança Pública, como já visto. Nesse sentido:

*ouvi várias reclamações de comandantes da Polícia Militar, que a Polícia Civil faz policiamento ostensivo, quando usam colete, pintam suas viaturas [...] por sua vez, quando a Polícia Militar faz o que chamamos de rastreamento após um crime, vai atrás fica com o suspeito durante um tempo, acompanhando a ocorrência buscando mais dados, a Civil diz que é investigação [...] temos que trabalhar em prol da sociedade, então, essas particularidades, situações extremamente corporativistas não levam a nada [...] se a Polícia Civil fizesse policiamento ostensivo, excelente, eu aplaudo, [...] se a Polícia Militar, no meu entender, em determinado momento através do policiamento velado - P2 - serviço de inteligência, ou no rastreamento fizer uma investigação que leve a determinação de autoria de um crime, deveríamos aplaudir também [...] (Policial Militar)*

Subjaz no discurso acima, novamente, a denominada ação estratégica – que, nos termos da Teoria da Ação Comunicativa, é aquela que se contrapõe a ação comunicativa, esta de natureza dialógica - no sentido de convencer outrem da implantação do ciclo completo de polícia, presente também em outras falas dos entrevistados. Este fato, caso consumado, daria uma vantagem à organização na luta por espaços e legitimação, haja vista sua maior estrutura e efetivo.

Outro foco de conflito, até mais intenso do que com a Polícia Militar é a situação envolvendo a Polícia Civil e o Ministério Público no campo da investigação criminal, que, quando da elaboração desta dissertação, ainda se aguardava uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a legalidade e validade das investigações conduzidas pelo *Parquet*. No momento em que esta dissertação adquiria sua versão final, o placar na mais alta corte do país estava 3 votos favoráveis à investigação por parte do Ministério Público e 2 contra, mas o julgamento foi novamente suspenso (já o tinha sido antes quando a votação estava 2 a 1 contra o poder de investigar do Ministério Público).

O tema presente nos mais importantes órgãos de imprensa do país apresenta defensores fervorosos de lado a lado, tendo havido, inclusive, manifestações públicas em Brasília. Em Minas Gerais, os jornais Estado de Minas, “Hoje em Dia” e “O Tempo”, e outros órgãos da imprensa fala da e televisada, publicaram, nos últimos tempos, uma série de matérias jornalísticas apontando a existência de corrupção na Polícia Civil, além de denúncias envolvendo membros da instituição (Ferreira, 2004), ([www. hojeemdia.com.br](http://www. hojeemdia.com.br)), matérias 01/07/2004; 10/07/2004; (Odilon & Prates, 2004a;b; Odilon & Portela, 2004); [www.uai.com.br](http://www.uai.com.br), matérias de 03/07/04 (duas), e Onze..., 2004) de 10/08/04, em [www.otempo.com.br](http://www.otempo.com.br), matéria de 01/07/04, ), as quais alguns policiais civis identificam como sendo manobras do Ministério Público para obter uma decisão favorável à investigação conduzida por promotores de justiça no Supremo Tribunal Federal. Estas denúncias culminaram na edição da Lei do Afastamento, na qual policiais civis, e somente estes servidores, ao terem uma denúncia acatada pelo judiciário, devem ser imediatamente afastados de suas funções e terem algemas, arma e carteira funcional recolhidos. Neste contexto, é que foram gravadas as entrevistas com ambas as partes, nas quais os delegados de polícia entrevistados se opõem veementemente ao poder de investigar do Ministério Público que, por sua vez o defende, entendendo que está incluído nas

suas prerrogativas. Os trechos selecionados a seguir expõem o conflito entre as duas categorias da rede de política de pública de segurança pública:

*porque o Ministério Público vai investigar a polícia e ninguém vai investigar o Ministério Público. Não cabe ao Ministério Público fazer uma investigação [...] ele tem possibilidade de fazer uma investigação, porque ele tem fácil acesso ao juiz e, através, às vezes, de um simples requerimento, ele consegue mandado de busca, quebra de sigilo telefone e fiscal, ele pede monitoramento de telefones. Então, acho que o Ministério Público tem essas facilidades e tem êxito em algumas missões que são feitas; principalmente naquelas que têm maior repercussão e que saem na mídia [...] Avaliam os fatos que chegam ao seu conhecimento por ouvidos, por ouvir dizer, sem provas substanciadas consistentes... No momento de um crime de repercussão e que envolva pessoas de poder aquisitivo alto, todo mundo quer investigar; na hora que morre um coitadinho lá na favela ninguém quer [...] o promotor, ele se acha corregedor de polícia [...] eu não vejo motivos de ter um controle externo do Ministério Público sobre nós (Delegado de Polícia).*

*[...] não deve ter o poder (de investigar) [...] o que manda a constituição, o poder de investigação dado pela constituição é somente da Polícia Civil [...] há promotores que gostam de aparecer, falar muita coisa na televisão que atrapalham as investigações. Então, esta ingerência deles em casos muito grandes até atrapalham o andamento, não podem se envolver nesses casos. O promotor, nesses casos de investigações pesadas, tem que deixar os delegados federais e estaduais (Delegado de Polícia).*

*[...] eles vão fazer investigação e eles vão denunciar. Isto não tem cabimento! (Delegado de Polícia).*

Os extratos acima demonstram a ação estratégica da classe com o intuito de preservar o poder de investigar, seja invocando a legislação constitucional ou questionando a lisura da investigação conduzida pelo *Parquet*, quando se alega que ele é parte na relação processual. Por outro lado, representantes do Ministério Público se apóiam num discurso de proteção da sociedade, de levantar suspeitas a respeito da investigação conduzida pela polícia judiciária e

questionando a alegada competência investigatória privativa da Polícia Civil para, na verdade, ter ampliado o seu raio de ação, portanto, também uma ação estratégica, conforme se vê abaixo:

*[...] uma instituição como a Polícia Civil, a polícia judiciária, com a riqueza das atribuições que ela tem, enquanto a população está à mercê do crime organizado [...] vejo muito essa preocupação da Polícia Civil com atuação do Ministério Público porque o Ministério Público está ocupando espaços que até seriam naturais da Polícia Civil mesmo. Mas não faz isso muitas vezes na intenção de usurpar não, é porque, se não fizer, não será feito (Promotor de Justiça).*

*[...] o Ministério Público interfere pouco no trabalho da polícia [...] promotoria de justiça e direitos humanos, parte visível que é aquela que processa policial e autoridades por crimes de tortura, então essa parte é muito visível [...] um promotor de justiça se envolver com investigação já é algo próprio da sua capacitação [...] o Ministério Público não quer controlar, não, o que o MP quer é poder em determinados casos investigar também [...] eu não preciso me enganar para saber o que é possível se fazer com o policial, tendo o poder só de investigar a si mesmo, existe meios de neutralizar qualquer investigação. Então, se hoje for retirada a possibilidade do Ministério Público fazer aquilo que a própria polícia não está fazendo, vai ser um erro histórico profundo, porque nós teríamos corpos inteiros que nunca seriam investigados (Promotor de Justiça).*

*De fato existe um monopólio da investigação criminal atribuído à policial civil? Eu não enxergo isso, não há lá nenhuma expressão que diga privativamente ou exclusivamente no texto, agora do ponto de vista constitucional, legal, não há essa exclusividade atribuída à Polícia Civil [...] se o Ministério Público é quem vai prover a ação penal, buscar a imposição da sanção pela prática do fato criminoso, é de se conceber que, se eles têm a obrigação exclusiva e constitucionalmente outorgada a ele de promover a ação penal, é natural que ele tenha a faculdade e possibilidade de buscar a provisão de provas que ele entender necessárias, quem vai formar, digamos assim, a parte técnica da causa e fazer proposta ao juízo é o promotor público, ele que tem que saber se os elementos ali são necessários ou não; porque ficar na dependência e ter que ir para delegacia se ele mesmo puder requisitar [...] Interessa à sociedade que um órgão detenha exclusivamente este monopólio*

*investigativo? Eu penso que não, nós vemos situações, a prática de certos órgãos da Polícia Civil. Recentemente, tivemos conhecimento de uma quadrilha que estava atuando no Triângulo Mineiro, composta essencialmente de policiais; inclusive, houve a morte de um delegado feita por um detetive que foi visitá-lo no hospital que estava internado e o detetive o assassinou lá mesmo, e ambos integrantes de uma quadrilha. Agora, você imagina a situação que você tenha uma realidade dessas de conhecimento do promotor de justiça e ele não vai atuar, porque não pode. Ele tem que confiar na estrutura da Polícia Civil incondicionalmente, e se ela toda estiver comprometida? [...] A sociedade tem aplaudido tanto a atuação do Ministério Público nas investigações, é porque ela tem visto uma carência, uma necessidade [...] A polícia que precisava investigar não investiga. Aí vem o Ministério Público, se propõe em investigar e ela se rebela contra isso [...] Seria então a questão do monopólio deles, essas atividades. É isso que eu não concordo e falo mais, se estivessem desempenhando (investigação) não precisava ninguém estar fazendo; o equívoco está na atuação da própria Polícia Civil (Promotor de Justiça).*

Um promotor de justiça levanta, inclusive, fatos históricos relevantes para sustentar a tese da legitimidade da investigação criminal conduzida pelo órgão. Há a presença da ação estratégica e de um “mundo da vida” pré - interpretado no sentido de relacionar a Polícia Civil com abusos cometidos durante o período militar:

*Vou dar um exemplo: Hélio Bicudo, que investigou e desarticulou o esquadrão da morte. Agora, se ele não tivesse esta prerrogativa, ele não teria conseguido, ele teria conseguido desarticular o esquadrão da morte, porque havia vários policiais civis, delegados, policiais militares e policiais do exército envolvidos. Então, se tirar do MP esta capacidade, estes instrumentos, é voltar ao arbítrio. É um risco que não vale a pena correr. Nós não podemos voltar no tempo e, se as pesquisas mostram que o MP é uma das instituições com os mais altos índices de credibilidade, não é por acaso. Combate à corrupção, atender o mais humilde, lutar pela justiça social e tantas outras, quem faz isto melhor que o Ministério Público? [...] Nós hoje representamos um limite contra a corrupção e outras coisas (Promotor de Justiça)*

No grupo de interesse dos peritos criminais houve divergência quanto ao tema, alguns opinando favoravelmente ao pleito do Ministério Público ou outro órgão que tiver condições de realizar a melhor investigação, porque seria benéfico para a sociedade. Já outros têm uma posição contrária: “*sou contra ele poder investigar [...] eles estão criando o seu próprio quadro de peritos, então, eles estão extrapolando o seu papel constitucional*” (Perito Criminal). Esta fala reflete uma ação estratégica dos peritos criminais no sentido de preservar a exclusividade da realização de perícias criminais por parte do Instituto de Criminalística e Instituto Médico-Legal, ambos vinculados à Polícia Civil.

Há uma preocupação de outros policiais civis entrevistados de que se o *Parquet* conseguir o poder de realizar investigações, a própria existência da Polícia Civil estaria ameaçada. Isso porque, como dispõem de mais recursos, se estruturariam para proceder a investigações em maior número, profundidade e qualidade, incluindo um quadro de peritos, que poderia esvaziar o já existente, até mesmo pela maior credibilidade que apresentam junto à população brasileira neste momento os fiscais da lei. Portanto, um corpo de peritos próprio do Ministério Público seria danoso não só para a Polícia Civil, mas para seus próprios institutos médico-legais e de criminalística.

Uma das falas de um policial civil, que se opõe à condução de investigações por promotores de justiça, demonstra que o entrevistado reconhece os argumentos utilizados por aqueles que defendem a legitimidade da investigação do Ministério Público ao afirmar que: “*eu não sou favorável ao poder de investigação do MP [...] só o fato de ele acompanhar do princípio ao fim, eu acho que já vai inibir muita coisa*” e admite que: “*talvez por excesso de vaidade, o inquérito pode estar ficando pobre e com isso o MP ganha forças*”. O discurso estratégico, neste caso, reside na sugestão de que haja um acompanhamento dos procedimentos investigatórios.



Neste conflito entre a Polícia Civil e o Ministério Público, da mesma forma que naquele com a Polícia Militar, vê-se também o “mundo do sistema” – o poder - colonizando o “mundo da vida” dos atores. Esta colonização, em princípio, dificulta o entendimento, pelo menos por meio da ação comunicativa, mas, como já foi visto, está subentendido na ação comunicativa, que o conflito é um passo para um novo consenso. As falas representam também o conhecimento acumulado e o contexto dos participantes, que são fatores determinantes em seus discursos, oriundo de seus respectivos “mundos da vida” pré -interpretados e neste aspecto a ação comunicativa permite entender a fala tácita dos participantes.

Os entrevistados da Polícia Civil entendem que o Ministério Público só vai querer investigar crimes e assuntos de grande repercussão, principalmente, na mídia. Esta questão da mídia será abordada oportunamente. Dessa forma, restaria à polícia judiciária a apuração das infrações penais de menor importância, esvaziando-se a instituição e agravando um quadro perceptível por parte de seus integrantes entrevistados de perda de prestígio. Também subjaz nas falas dos policiais civis um sentimento de que eles fazem o serviço e o Ministério Público aparece em cima deste trabalho. Diante da impossibilidade de chegarem a um entendimento sobre a investigação, as partes mantêm a expectativa de que o “mundo do sistema”, neste caso, o subsistema legal – Supremo Tribunal Federal - ou político – Congresso Nacional - resolva o conflito. O acordo aqui é difícil exatamente em função dos respectivos “mundos da vida” pré-interpretados, cujos significados foram construídos ao longo do tempo e refletem diferenças históricas entre as duas instituições e a colonização do “mundo da vida” via disputas de poder. Dentre elas, podem ser citados a luta contra a equiparação dos vencimentos dos delegados com os dos promotores, o fim da Lei 4611 que dava aos delegados a oportunidade de iniciar a ação penal ainda na fase inquisitorial no caso de acidentes de trânsito e o controle externo

da atividade policial, prescrito pela Constituição Federal de 1988. Todas estas disputas, algumas até chegaram a mais alta corte do país - o Supremo Tribunal Federal - abalaram um dos pilares da ação comunicativa e das redes interorganizacionais, que é a confiança. Some-se ainda o fato de que as duas instituições não têm a tradição de trabalharem juntas. É o mundo objetivo interferindo no mundo social e construindo o mundo subjetivo dos atores.

Dentre os policiais militares entrevistados, a voz predominante é favorável à investigação por parte do Ministério Público: “*O Ministério Público deve ter o poder de investigar, porque ele só vai fazer isto onde a Polícia Civil não estiver exercendo sua função a contento*”, com alguns opinando, conforme já mencionado, que seja extensivo à Polícia Militar para que ela possa realizar o ciclo completo: “*e nem preciso dizer que o Ministério Público precisa evoluir para estas ações (investigativas)*”.

Implícito nas falas dos militares subjaz, conforme já expusemos anteriormente, uma ação estratégica no sentido de que, caso não seja reconhecido como privativo à Polícia Civil o poder de investigar as infrações penais comuns, excetuando aquelas previstas na constituição, abre-se a possibilidade para a legitimação da investigação conduzida pela organização castrense.

Conforme se percebe da fala dos entrevistados, a questão da investigação é um ponto central no conflito entre a Polícia Civil e os dois outros atores (Quadro 3). A questão do ciclo completo, defendido pelos entrevistados da Polícia Militar e uma decisão favorável do Supremo Tribunal Federal ao poder de investigar do Ministério Público seriam duros golpes para a Polícia Civil, haja vista que, segundo depoimentos de seus membros, o *Parquet* tem mais prerrogativas, e: o “*poder de colocar o dedo na ferida*” (Policial Militar); enquanto a Polícia Militar mais estrutura, mais recursos humanos e materiais. Até a Polícia Civil poder se estruturar para realizar o ciclo completo, que demandaria um corpo uniformizado, além de sua própria reestruturação como

polícia investigativa, seria necessário um tempo, tempo este que permitiria que cada vez mais seus parceiros ocupassem o espaço a ela destinado.

**QUADRO 3** Poder de investigar: o “mundo do sistema” colonizando o “mundo da vida”

	<b>Polícia Militar</b>	<b>Ministério Público</b>
<b>Polícia Civil X</b>	Polícia Civil interpreta a CF e o CPP: lhe é privativa a investigação; Cabe à PM o policiamento ostensivo-preventivo. Não cabe à PM realizar mandados de busca e apreensão, nem de prisão, muito menos a utilização de policiamento velado; Para PM, Polícia Civil faz reserva de poder. Para Polícia Civil: Há uma usurpação de função.	Polícia Civil interpreta a CF e o CPP: lhe é privativa a investigação; MP diverge; Cabe ao MP a propositura da Ação Penal, portanto, MP é parte; logo não pode investigar; Para o MP, se houver o monopólio, haverá um grande prejuízo à sociedade; Poder de investigar está implícito nas suas atribuições.

Fonte: Dados da pesquisa.

Por outro lado, a instituição tem um *know-how* na realização de investigação, principalmente devido ao conhecimento tácito de seus membros, cujas entrevistas mostram que, para ela, o melhor caminho seria mesmo o da especialização investigativa e a integração, neste aspecto, representa uma possibilidade de dotar a instituição da estrutura necessária ao desempenho de sua função constitucional, de forma a atender às demandas de uma sociedade cada vez mais exigente e consciente de seus direitos.

Outra questão levantada pela teoria, e que apareceu com grande frequência em todos os depoimentos, foi a existência de vaidades pessoais e institucionais. As vaidades institucionais são no sentido de uma organização achar que é melhor que a outra, vaidade com relação ao espaço, ao poder e à história. Este fato também inibe aquela situação ideal de fala habermasiana, pois

os atores devem buscar uma definição da situação livre de coerção, *status* ou qualquer outro meio que possa impedir uma relação dialógica. O consenso da ação comunicativa, embora tenha como pano de fundo o “mundo da vida”, é obtido com os atores livres do contexto de seus respectivos “mundos da vida” pré-interpretados, portanto, tendo que deixar de lado, como já foi dito, alguns interesses específicos e também a posição, o *status*, etc.

Os trechos a seguir mostram como dois policiais militares entrevistados vêm a questão, em que chama a atenção a questão do cargo e do organograma:

*têm muitas vaidades pessoais na Polícia Militar [...] a pessoa tem a vaidade, ela não quer se subordinar à determinada pessoa, porque acha que aquilo fere a dignidade dela e do cargo que ela ocupa [...] a maioria é contra a unificação (das polícias), porque há uma preocupação muito grande sobre quem vai mandar em quem, onde é que ele vai se encaixar, cada um está preocupado com sua situação pessoal. É o coronel que não quer ficar subordinado ao delegado, enfim, o que importa é o organograma [...].*

*a Polícia Militar tem alguns dados que ela entende que não deva passar para o Ministério Público e Polícia Civil. A Polícia Civil tem um banco de dados que não acha interessante passar aquilo. Por outro lado, o Ministério Público tem poder de ação e de enfiar o dedo na ferida muito grande, e que não quer dividir com ninguém [...] Então, essas vaidades que impedem as instituições de se olharem melhor [...]*

O trecho a seguir mostra como esta questão está presente nas estruturas simbólicas dos entrevistados:

*O cargo de Delegado, eu acho que perdeu, perdeu muito. O delegado foi muito jogado na vala comum, o cargo de delegado deveria ser valorizado. O delegado ficou nivelado por baixo, porque eu defendo que as pessoas têm que ser separadas. Isto é ruim para o cargo de delegado, para mim, não, porque eu não envaideço com isto, não tenho esta vaidade, mas até pelo cargo, o cargo de delegado tem que ser preservado (Delegado de Polícia).*

A fala de outro delegado de polícia vai ao encontro do que disse o policial militar, de que há uma grande preocupação com a questão do organograma: *“quando você passa para o campo das pessoas, vai muito da vaidade pessoal de cada um, saber quem que vai mandar, quem é que vai definir metas, quem vai fazer, quem vai ser o chefe”*.

Ainda neste aspecto, também foi mencionada, por membros das três instituições, a existência de uma vaidade com relação à mídia, principalmente, em ocorrências de maior destaque. Embora demonstre um comportamento caracterizado pela racionalidade estratégica (aparecer perante a sociedade como a instituição que resolveu determinada ocorrência) e possa parecer uma categoria de conflito, este fato, por si só, não chega ser impeditivo de uma relação dialógica entre os atores, pois, como mencionou um dos entrevistados, este fato é comum *“até dentro das próprias instituições”*. A seguir, os extratos selecionados que abordam esta temática. Para um delegado, ela interfere diretamente no diálogo entre os atores:

*O principal ponto que acaba gerando esta dificuldade (de diálogo com a PMMG) é a vaidade pessoal, existe uma vaidade pessoal frente à mídia [...] então, é muito importante a Polícia Militar anunciar na rádio, TV, que a Polícia Militar prendeu fulano, que a Polícia Militar resolveu tal problema. É muito importante para eles isto (Delegado de Polícia).*

*[...] é ocorrência que dá ibope [...] a questão da vaidade está muito aflorada [...] fatos de maior notoriedade, eles (Polícia Militar) não passam [...] (Delegado de Polícia).*

O fato é admitido por policiais militares:

*Existe vaidade sim com relação à mídia, tanto por parte da Polícia Militar, quanto por parte da Polícia Civil [...] há uma preocupação sobre quem levará os louros da vitória num determinado caso (Policial Militar).*

*quem terá acesso à imprensa, quem terá o trunfo em relação àquela prisão, mas uma ação momentânea e a sociedade cada dia pior em segurança pública [...] há problemas com relação à mídia, por exemplo, tem uma ocorrência de maior destaque, então, quem aparece? (Policia Militar).*

*tem um seqüestro, então, tem Policia Militar, tem Policia Civil, aparece na mídia, a dúvida é: quem está coordenando aquilo? é a Policia Militar, mas tem Policia Civil também; é a Policia Civil, mas tem Policia Militar também (Policia Militar).*

E também por representantes do Ministério Público:

*muitos criticam dizendo que o Ministério Público só vai querer investigar aquilo que der ibope, para dar manchete, e aparecer na mídia. Tem muitos colegas que gostam disso e é uma realidade. Nenhuma instituição é perfeita. Não pode ser atribuída à classe como um todo (Promotor de Justiça).*

Na perspectiva habermasiana, a mídia e o Estado representam níveis mais elevados de integração, presentes nas sociedades mais avançadas. Habermas a vê como uma complementaridade entre subsistema econômico e administrativo, que está ocupando o espaço da busca pelo consenso, desvalorizando a obtenção do entendimento em favor da interação guiada pela mídia. As falas transcritas são um flagrante da invasão do “mundo da vida” dos atores pelo “mundo do sistema” (mídia), interferindo na percepção que um tem do outro, provocando uma competição entre eles em busca de prestígio social e, implicitamente, de mostrar que uma instituição é melhor que a outra e, quem sabe assim, ganhar mais legitimidade e poder. Conforme já visto, a mídia origina-se no antigo binômio prestígio-influência, em que o prestígio se baseia em atributos pessoais e é coerente com o agir comunicativo; já a influência tem como fontes a propriedade e o conhecimento. A mídia, vinculada ao empirismo, além de simplificar a linguagem comunicativa, a substitui com generalização

simbólica de recompensas - nesse caso, aprovação e legitimação social - e punições – sendo criticada quando não cumpre seu papel adequadamente -, tornando o “mundo da vida” – palco da busca do consenso – desnecessário à coordenação da ação, fazendo-se independente do “mundo da vida”. Mas, ao mesmo tempo, a mídia forma a “esfera pública”, porque ela só substitui o processo de se chegar a um consenso num primeiro momento, pois está ligada à tradição cultural e também depende de atores responsáveis.

A questão da mídia é controversa, pois, como já visto em depoimentos anteriores, os mesmos entrevistados são de opinião que ela influencia ou dissemina práticas criminosas, confirmando também a teoria de que o mundo do sistema está colonizando o “mundo da vida”. Mas, esta mesma mídia é palco, principalmente eletrônico, de uma fogueira das vaidades e competição entre os atores, o que demonstra a interferência do “mundo do sistema” nas estruturas simbólicas do “mundo da vida”.

O poder é apontado por grande parte dos entrevistados como o ponto central da integração, conforme mostram os trechos trazidos à colação abaixo e, portanto, crucial para o estabelecimento de uma relação dialógica. Do ponto de vista habermasiano, o poder é o ente do mundo do sistema, que se institucionaliza no “mundo da vida” por meio do Direito, da burocracia, das estruturas administrativas.

Esta forma de colonização do “mundo da vida” pelo “mundo do sistema” seria correlacionada ao sistema político, ou seja, ele é um dos instrumentos de regulação das relações sociais. Assim, na concepção habermasiana, o poder seria um mecanismo da ação estratégica, ou melhor, um dos objetivos da ação estratégica seria reificar estruturas de poder. Entretanto, ele seria menos danoso para o “mundo da vida” que o dinheiro, porque depende de legitimação, que lhe adiciona confiança.

Um delegado de polícia expõe o agir da organização policial militar em busca de conquistar e consolidar estruturas de poder e outro, o receio de perda de poder no processo:

*[...] o lobby deles (Polícia Militar) no congresso é muito grande. Eles não querem perder o poder. O problema é poder; quem pode, pode, quem não pode ... Sempre houve uma pressão muito grande da PM em cima dos governos, o chefe do gabinete militar é um PM, o ajudante de ordens é um PM... Aí existe uma aproximação, um conhecimento das intimidades, quer dizer, tudo isso ela leva e tira vantagem para exercer o poder dela, ampliar ou, pelo menos, para manter [...] Em 1988, o MP teve um ganho de causa muito grande. Eles pegaram algumas prerrogativas que eram nossas [...] e isto foi muito danoso para a corporação (Delegado de Polícia).*

*O projeto (integração) enfrenta resistências (na Polícia Civil), por estas razões, tem gente que acha que vai perder poder, tem interesses pessoais [...] (Delegado de Polícia).*

A fala de um perito criminal denota como a questão perpassa a organização:

*[...] eu tenho certeza que nós iremos ter problemas; porque quem que vai comandar, no final das contas, haverá a preocupação se o chefe é um perito ou é um delegado, um capitão, um major, um promotor, um juiz (Perito Criminal).*

Policiais militares afirmam que cada um analisa a situação de acordo com a sua ótica de poder e reforça a questão da disputa de poder:

*Nós vamos ver que, no fundo, tudo isso se resume a uma disputa por poder, ninguém quer perder poder [...] temos uma história de reservas de poder [...] preocupamo-nos com perda de poder, relação de poder, o que vou perder de poder, em que e qual a facilidade que terei prejudicada, que vantagem tenho hoje e deixarei de ter [...] cada um*



*olha dentro da sua lente de poder, e de angariar algum tipo de vantagem (Policia Militar).*

*Há preocupações muito grandes com poder, quem vai mandar [...] a preocupação, na verdade, é com o organograma, quem vai ficar aonde? (Policia Militar).*

Para o promotor de justiça, há uma disputa histórica por poder, principalmente, entre o Ministério Público e a Polícia Civil:

*já houve, no passado, num procedimento sumário (Lei 4611), onde quem iniciava a ação penal era o delegado, através de uma portaria substanciável, e isso era o que? Era uma usurpação própria da função do promotor de justiça, então, o promotor não era quem iniciava a ação penal, era o delegado. E isso veio trazendo problemas, onde há pouco acabaram com essa situação. Mas aí já tinha criado um desgaste entre as duas instituições, de modo que ficou a idéia de que o Ministério Público restringiu prerrogativas. Assim, são fatos que, se a gente for pegar a história, foram se somando para desaguar nessa realidade que existe hoje (Promotor de Justiça).*

Os trechos acima mostram que os atores têm consciência de que há uma disputa de poder. O móvel da disputa em si, já foi mostrado em análises de categorias anteriores, se dá, principalmente naqueles conflitos em torno da competência de investigação, dos mandados e do conceito de autoridade policial, os quais confirmam a perspectiva habermasiana de que o poder é reificado por meio do sistema político e administrativo. Isso porque estas querelas serão resolvidas, muito provavelmente, pelo sistema político, via Congresso Nacional, ou legal, neste caso, o Supremo Tribunal Federal, ou ambas, pois, com certeza, têm sido pontos difíceis de serem dirimidos por meio do consenso negociado, do atingir o entendimento, através da Ação Comunicativa. Estas disputas por poder, aliadas a fatos históricos, geram desconfiânças entre os atores, que acabam por dificultar a relação dialógica, já que esta pressupõe confiança.

Há uma grande desconfiança de policiais civis em relação à outra polícia, principalmente com relação ao fato dela apresentar um maior contingente e ser mais estruturada e, assim, tornar-se uma superpolícia. Ou seja, ela agiria estrategicamente com a finalidade de também exercer funções, que a Polícia Civil entende como privativamente suas, conforme se percebe dos extratos selecionados:

*há o temor, por parte de alguns policiais civis, de que com a integração a Polícia Militar tome conta de tudo (e tem que ter mesmo), que uma vá pegar atribuição da outra [...] Há muita reserva de uma instituição com relação à outra (Delegado de Polícia).*

*a PM acaba se tornando o maior obstáculo à integração, porque a gente vê (a Polícia Militar) muito preocupada em tomar conta do nosso trabalho, a tecnologia dela vai aprimorando no sentido de tomar conta da outra polícia [...] A PM acha que nós estamos querendo recuperar o trânsito, que foi nosso, e a guarda-civil, que foi nossa, era da Polícia Civil, sempre foi. Depois da revolução de 64 é que houve uma distribuição, porque a PM não tinha o que fazer, era uma grande corporação sem o que fazer. Eles acabaram assumindo a guarda civil, que é o policiamento ostensivo e pegaram o fiscal de trânsito. Então, tomaram isto da Polícia Civil. Então, parece que eles têm medo de um reverso da medalha [...] se dependesse da PM, não haveria esta integração (Delegado de Polícia).*

A desconfiança em relação à Polícia Militar atinge não só os delegados de polícia, mas também outras carreiras da Polícia Civil:

*Se a PM ou MP criarem uma perícia, nós estamos liquidados. A PM é louca pra isso [...] A Polícia Civil vai lutar com todas as armas que ela tiver, disso você não tenha dúvida. Só o efetivo da PM é muito maior, então, a tendência é que se alguém tem que engolir alguém, é a PM [...] Eles são muito estratégicos, eles são estrategistas. Tem muita desconfiança, geral. Um sempre acha o outro está armando para ele, não há integração real não, a desconfiança é geral, né? A desconfiança da Polícia Civil é ser engolida [...] A desconfiança dela é real, né? (Perito Criminal).*

*Esta integração, as pessoas ainda estão pisando em ovos, ninguém está colocando as cartas na mesa, é um jogo de xadrez (Perito Criminal).*

Por outro lado, policiais militares entrevistados deixaram transparecer que o temor tem fundamento, o que é corroborado por outras falas em outros momentos em que se apregoa a implantação do ciclo completo de polícia. Já o receio da Polícia Militar é com relação à preponderância dos bacharéis em Direito numa eventual unificação:

*A Polícia Civil tem motivos para temer que a Polícia Militar pretenda tomar conta. (pausa) Tem fundamento sim (pausa). Até mesmo em função do número de policiais militares, da maior organização, maior estrutura e da falta de renovação de sua cúpula (Polícia Civil). A Polícia Militar está sempre preparando novos quadros e não se observa isto na Polícia Civil [...] Há muita desconfiança da Polícia Militar com relação à Polícia Civil e vice-versa e do Ministério Público com a Polícia Civil [...] Há uma preocupação na Polícia Militar de que as coisas caminhem para o Direito, e como nós não somos formados em Direito, os delegados possam ser beneficiados (PoliciaI Militar).*

*Há disputas. Alguns acham que a PM quer tomar conta, que a Polícia Civil quer tomar conta, a PM quer pegar o Detran, você ouviu muito isso [...] Estamos encontrando essas barreiras [...] questionamentos, porque nós encontramos pessoas muito mais desconfiadas, porque toda uma vida profissional houve uma competitividade entre essas duas instituições e nós trabalhávamos de uma maneira momentânea e hoje estamos caminhando para um planejamento a longo prazo (PoliciaI Militar).*

*Vejo com preocupação esse hiato que existe entre atividade de prevenção e depois atividade de investigação pela polícia judiciária no Brasil. Esse modelo atual, na minha opinião, está falido e não funciona definitivamente [...] Cada polícia tinha que fazer o seu ciclo completo de polícia [...] A Polícia Militar deveria ter também direito de investigação, deveria também ter um corpo técnico pericial e deveríamos também prestar informações judiciárias no mesmo nível da polícia judiciária chamada Polícia Civil [...] temos uma história de reservas de poder [...] (PoliciaI Militar).*

Os extratos acima expõem a colonização do “mundo da vida” pelo “mundo do sistema”, por meio de seu subsistema poder. O poder, que demanda mais âncora normativa, representa a incorporação simbólica de quantidade de valor, sem, no entanto, possuir qualquer valor intrínseco. Ainda dentro desta categoria, um policial militar afirma que estas divergências em torno dos mandados judiciais e do conceito de autoridade policial seria mero jogo de cena e que os interesses da Polícia Civil seriam outros:

*A questão do mandado de busca e apreensão e do conceito de autoridade policial é apenas a ponta de um iceberg. Estas questões são irrelevantes [...] A razão desta insatisfação é o que há embaixo do iceberg. A Polícia Civil quer a estrutura administrativa e a organização da Polícia Militar, o nosso sistema de saúde, um colégio, como o nosso Tiradentes, porque o nosso sistema de saúde é muito melhor que o da Polícia Civil, o colégio Tiradentes é muito melhor que o “Ordem e Progresso” da Polícia Civil (Policial Militar).*

Outro foco de desconfiança é a questão da disponibilização das informações de cada instituição no banco de dados compartilhado. Os policiais militares afirmaram categoricamente que contribuirão para o mesmo, mas há algumas dúvidas se a Polícia Civil fará o mesmo: “*a Polícia Civil sempre teve certa restrição na divulgação de seus dados*” (Policial Militar). O que é confirmado em alguns casos, já que: “*dados relativos à investigação criminal, como oitiva de testemunhas, perícias, não irão para o banco de dados, porque isto é parte da investigação criminal*” (Delegado de Polícia).

As análises confirmam um exemplo de Monge, Contractor (2001), de que muitos policiais não colaboravam com informações para o banco de dados compartilhado, por desconfianças e vaidades no sentido de quem levaria os louros da vitória. Na ação comunicativa, é a chamada racionalidade estratégica. Numa perspectiva habermasiana, esta situação é importante, já que envolve um

dos pressupostos da teoria, mais precisamente uma demanda de validade: a sinceridade, sendo essencial a construção de um ambiente de cooperação e confiança mútua.

Com relação ao Ministério Público, também há um histórico de fatores que contribuem para a existência de desconfianças recíprocas, quadro agravado pela disputa em torno da exclusividade ou concorrência da investigação. Um perito criminal sintetiza o pensamento dos membros entrevistados da instituição, em que há desconfiança de que o Ministério Público age estrategicamente para exercer atribuições que seriam da polícia judiciária:

*[...] o Ministério Público tem um pensamento completamente diverso e inclusive quer tomar as funções da Polícia Civil (Perito Criminal).*

As desconfianças são fruto de um ‘mundo da vida’ pré-interpretado, construído separadamente ao longo dos anos:

*Heranças [...] suspeitas recíprocas, sempre houve entre o Ministério Público e a Polícia Civil [...] Parece que um enxerga o outro como um oponente [...] não existe muita cooperação de duas instituições que são fundamentais e que não deveria existir jamais. São duas instituições que são unha e carne [...] Historicamente, são instituições que se repelem, não havendo integração verdadeira. Num discurso é tudo muito fácil de falar, elogiar dizer que está tudo certo, tudo bem, mas na prática, as reservas são muito grandes e que passa do simples fato do delegado achar que é depreciativo ele encaminhar um inquérito para o Ministério Público diretamente [...] Existe intenção do promotor estar atuando muito mais ali para a produção de provas, investigação e tal [...] fica essa desconfiança recíproca [...] Há reservas e acaba inibindo você de estar buscando uma integração maior [...] Desde que nós ingressamos e ganhamos aquela ação no STF, quando eles tentaram vincular o salário deles ao nosso [...] Os delegados do departamento de polícia que compunham a investigação também fazendo quase que uma defesa da permanência dessa atividade que é ilegal (sobre os caça-níqueis) [...] é estranho isso, porque não era para ter essa postura, até porque não é possível qualquer pessoa que compõe esses órgãos de repressão não*

*tem ciência que essas atividades que alimentam o crime organizado [...] é estranho isso [...] Nós vemos situações, a prática de certos órgãos da Polícia Civil [...] aqui na nossa região a maioria dos presos por tráfico são presos pela Polícia Militar, que não é uma polícia investigativa, alguma coisa está errada [...]* (Promotor de Justiça).

Depoimentos de delegados de polícia deixam claro o conhecimento da desconfiança que existe em relação à Polícia Civil por parte do *Parquet*:

*[...] esta integração é necessária (com o Ministério Público), agora, guardando a distância que existe entre na carreira de um de outra. Ele como titular da Ação Penal, ele quase que toma conta do nosso trabalho [...] eu não me sinto subordinado a nenhum promotor [...] Tem alguns promotores que confiam na gente; tem outros que preferem a desconfiança e na desconfiança acabam atingindo, até magoando e ofendendo agente com determinadas ações que eles tomam contra a gente* (Delegado de Polícia).

Um promotor chega a definir a situação entre as duas instituições como uma “guerra fria”:

*há distância, a chamada guerra fria, cada um de um lado e outro pensando-se mal um do outro [...]* (Promotor de Justiça).

As falas realçam as divergências e profundas desconfianças entre ambas as instituições, que, de uma forma ou de outra, vêm tendo conflitos em alguns pontos, acentuadamente após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Percebe-se, das falas, que os policiais civis demonstram uma desconfiança que o Ministério Público quer chefiá-los, supervisioná-los ou controlá-los diretamente.

Os Promotores de justiça deixam transparecer que gostariam de ter esta polícia judiciária trabalhando mais próxima e que fizesse seu trabalho numa sintonia mais fina com a promotoria pública. Mas, nenhum deles manifestou interesse em vincular a organização ao Ministério Público. Neste caso, com todo

um histórico de animosidades recíprocas, a dialogicidade do modelo habermasiano será mais demorada e, talvez, até seja necessária a intervenção do “mundo do sistema” mesmo, via subsistemas administrativo e legal, para interferir de forma a contribuir. Mais contundentes são as falas de membros do *Parquet*, em que um deles deixa transparecer até a desconfiança de uma omissão ou conivência da Polícia Civil com traficantes de drogas. Mas, uma dificuldade, constatada ao longo das entrevistas da pesquisa é que estas duas instituições dialogam pouco, como bem colocou o entrevistado, chamando de “guerra fria” o comportamento dos membros das duas instituições, fato confirmado pela fala de um promotor de justiça quando diz que:

*Até 3 anos atrás, o Ministério Público tinha algum diálogo com a Polícia Militar, em nível de comando geral, e **nenhum com a Polícia Civil**. Nos últimos 3 anos, preocupou-se em estabelecer um diálogo direto com a Polícia Civil. E o Ministério Público e a Polícia Civil e Polícia Militar dialogam diretamente em nível institucional (Promotor de Justiça).*

Vê-se que a busca de um entendimento, de uma relação dialógica é mais recente com o *Parquet*, até mesmo porque a integração mineira, neste primeiro momento, está muito mais voltada para as polícias. O envolvimento da Promotoria Pública e do Judiciário é uma situação incipiente. Apesar da situação parecer de difícil solução, é importante frisar que, unanimemente, os entrevistados de ambas as instituições se mostraram dispostos e abertos ao diálogo, o qual consideram de fundamental importância no desempenho de suas funções. Esse aspecto abre a possibilidade para que a formulação habermasiana seja utilizada como meio para a negociação dos conflitos de interesses entre as duas instituições. A superação das desconfianças é um ponto fundamental para estabelecimento da relação dialógica - livre da ação estratégica - entre os atores e essencial ao sucesso desta rede de política pública. A existência de fortes

desconfianças de parte a parte compromete pressupostos da perspectiva habermasiana, principalmente, a verdade e a sinceridade e, assim, abala um dos pilares de qualquer rede interorganizacional: a confiança mútua entre os atores.

Dos pensamentos externalizados nas entrevistas, subjaz o desejo de cada instituição preservar sua própria identidade, uma identidade formada no encontro do que Habermas qualificou como mundo social, mundo objetivo e mundo subjetivo, os quais se encontram na racionalidade comunicativa. Na Polícia Civil, admite-se trabalhar em conjunto desde que guardadas as respectivas distâncias, ou seja, o papel de cada instituição:

*[...] esta integração é necessária (com o MP), agora, guardando a distância que existe entre na carreira de um de outra [...] Com a PM é uma integração mais operacional. Vamos trabalhar mais o que a Lei nos delega como poder, sendo que a PM é o policiamento ostensivo, e o nosso é a polícia judiciária [...] **Dá para trabalhar muito bem, havendo respeito mútuo** [...] (Delegado de Polícia).*

*[...] tendo a preocupação **de um não invadir o espaço um do outro** (Perito Criminal).*

A preocupação é reforçada por um policial militar:

*Cada instituição desempenhando a sua função constitucional, de forma integrada e interagindo com as informações, **sem perder a sua identidade**, é o fundamental (Policial Militar).*

E corroborado pelo Ministério Público:

*[...] é um modelo ideal (a integração), **cada instituição tem sua esfera de competência**; primeiro, elas têm comunicação direta entre as instituições (Promotor de Justiça).*



Cada uma delas quer continuar desempenhando seu papel e até ampliá-lo e ser reconhecida no mundo social, fato que, talvez, até explique as vaidades apontadas diante da mídia. A institucionalização das organizações produz sua objetivação no mundo social e no mundo subjetivo, sendo este inerente a cada ator e fruto de suas experiências, crenças, valores, personalidade, conhecimento, etc., e sofre influência tanto do mundo social quanto objetivo. O fato corrobora análises anteriores de que, em muitos momentos, as organizações agem estrategicamente para, ao mesmo tempo, preservar sua identidade e ampliar seu espaço de atuação.

O excesso de burocracia e formalidade também é um obstáculo apontado por vários entrevistados, o que confirma a teoria, no sentido de que ela se torna um obstáculo para que as pessoas possam chegar ao entendimento, já que elas podem atingir seus objetivos por outros meios, tais como normas, regulamentos, enfim, os chamados canais competentes. Embora Habermas afirme que mesmo nas organizações formais, ou seja, burocráticas, as interações se dão por meio do entendimento mútuo, ele reconhece que a ação comunicativa fica prejudicada, perde muito de suas condições de validade. O relato de um perito criminal vai ao encontro da teoria, no sentido de como a burocracia, aqui materializada na comunicação baseada na racionalidade instrumental, dificulta o fluxo de informação:

*[...] tudo era respondido por ofício [...] hoje é feito por telefone [...]. O relacionamento melhorou muito, principalmente com a informalidade no relacionamento (Perito Criminal).*

Um promotor de justiça também se manifestou sobre a insuficiência da comunicação meramente processual, coroação da racionalidade instrumental:

*Muitas vezes não há nenhuma troca de informações com o delegado [...] muitas vezes nessa troca de informações, processualmente a autoridade policial não entende bem ou não chega a atingir aquele objetivo com o Ministério Público e vice-versa. (Promotor de Justiça)*

Na visão habermasiana, a racionalidade instrumental, aqui tendo como corolário a comunicação processual, pois tanto os boletins de ocorrência quanto os inquéritos policiais são peças informativas e também o processo em si, portanto, instrumentos de comunicação entre os juízes, procuradores, polícia e partes, pode conduzir à distorção comunicativa ou, no mínimo, à insuficiência comunicativa.

Coerentes com a luta para preservar suas respectivas identidades e com a teoria, os entrevistados declararam que: *“as instituições eram muito compartimentadas, muito departamentalizadas [...] é preciso quebrar este paradigma de cada instituição no seu lugar, estanque”*; e *“o Ministério Público puxa o corporativismo para um lado, a Polícia Civil para outro, a Polícia Militar para outro, o Judiciário para outro, e nós, num contexto todo, a gente não tem condições de fazer realmente o que a sociedade nos cobra, que é a prevenção”* (Delegados de Polícia).

O fato é corroborado pelas declarações de outros atores no sentido de que; *“para o delegado, muitas vezes, diz que na sua ótica o que se nota é o furto de veículo; o major responsável diz que não, é o assalto, o roubo, diversos outros delitos. Aí, percebemos que o foco de atuação das duas polícias estão diferentes”* (Policial Militar) e *“existe uma espécie de coisa compartimentada, um certo isolamento nosso, que não dá resultados positivos”* (Promotor de Justiça). A compartimentalização, como um dos obstáculos à comunicação dialógica entre os atores, não tem como permanecer numa rede interorganizacional, que pressupõe a diminuição de fronteiras. Um dos objetivos das redes interorganizacionais é amenizar estas fronteiras e aproximar as

pessoas, tornando a comunicação mais fluida, o que também contribui para uma comunicação dialógica, dificultada pela compartimentalização. Esta compartimentalização é uma consequência natural da racionalidade ainda predominante entre estes três atores, a racionalidade instrumental, aqui representada, conforme já externado anteriormente, pelas peças processuais.

Fatores de ordem pessoal também foram trazidos nos relatos e foram analisados. Mas, destaca-se o fato de que há o desconhecimento do outro: “*o maior obstáculo à comunicação é o desconhecimento do outro [...] de um desconhecer o trabalho do outro*” (Perito Criminal) e “*do policial militar chegar à delegacia e não ser bem atendido, não ter os seus pleitos atendidos. Isto ocorre porque, muitas vezes, eles não se conhecem*” (Delegado de Polícia). Outros pontos levantados foram “*a falta de humildade e arrogância, principalmente, peritos e delegados*” (Perito Criminal). O próprio representante do Ministério Público reconhece que houve excessos por parte de membros da instituição:

*Houve, por parte de muitos colegas, atitudes que criam reservas muito grandes. O advento da Constituição de 88, isso foi até objeto de avisos e orientação até da nossa corregedoria, de colegas se dirigindo às autoridades policiais como se fossem subordinados deles, determinando e dando ordens. E não é isso, não existe essa prerrogativa ao Ministério Público. São posturas históricas, que acabaram gerando essa animosidade* (Promotor de Justiça).

Este desconhecimento do outro e atitudes relacionadas com a arrogância e indiferença obstam o estabelecimento de um entendimento intersubjetivo entre os atores, essencial a uma relação dialógica e para se atingir o entendimento. Os relatos acima, principalmente no que tange às duas polícias, pôde ser percebido na observação participante realizada durante uma das aulas do Treinamento Policial Integrado. Em muitas situações, o consenso é difícil para as partes,

porque a interpretação da situação consiste em incorporar a interpretação do outro, de modo que o mundo externo meu e dele em relação ao nosso “mundo da vida” possa chegar a um consenso.

Este desconhecimento, presente também na observação participante, é um sério obstáculo à comunicação no modelo teórico habermasiano. E, talvez, dele advenham os outros obstáculos, tais como as disputas de poder, os contextos não compartilhados e as desconfianças, pois cada um constrói seu próprio “mundo da vida” e não permite que haja esta intersubjetividade reconhecida, essencial ao entendimento, pelo menos por meio da ação comunicativa.

Na segunda parte do problema de pesquisa, – os facilitadores ao estabelecimento de uma comunicação dialógica entre os participantes desta rede –, buscou-se, nas análises das entrevistas, encontrar e desvendar quais os fatores poderiam tornar esta comunicação mais intensa, verdadeira e sincera e, conseqüentemente, mais fluida. Ou seja, uma comunicação mais voltada para o consenso e, assim, que se enquadrasse nos pressupostos do agir comunicativo. Dentro deste código, uma categoria de análise fundamental é a tecnologia, principalmente porque esta é uma das apostas mais fortes do plano de integração mineiro, quando se busca construir um banco de dados único que registrará os dados do primeiro atendimento até a saída no sistema penitenciário, se for o caso. Sistemas e metodologia estão sendo construídos para implementar uma comunicação mediada pela tecnologia. Conforme mostrado na abordagem do plano, os Registros de Defesa Social (REDS) e o Boletim Integrado de Segurança Pública são estes instrumentos, até para padronizar a entrada de dados. Por parte dos atores, percebe-se que há uma expectativa positiva quanto a estas inovações no sentido de que a esfera técnica afetará a social, conforme se depreende de trechos das entrevistas de três delegados de polícia:

*não havia a tecnologia e agora está havendo a disponibilização desta tecnologia o que permitirá esta comunicação [...] a identificação digital, em que os policiais terão acesso ao banco de dados assim que prenderem um suspeito (Delegado de Polícia).*

*a instituição polícia tem que estar integradas num serviço de inteligência comum com um banco de dados comum (Delegado de Polícia)*

*as duas não podem mais esconder o que têm no banco de dados (Delegado de Polícia).*

Policiais militares também têm expectativas positivas:

*[...] a tecnologia é fundamental neste processo. Ela tem um papel vital, principalmente, para que haja um amplo acesso à informação por parte de todos os policiais. Sem dúvida, a Polícia Militar vai contribuir para o banco de dados (PoliciaI Militar).*

*[...] não há como fazer polícia seja preventiva, repulsiva, investigativa, ou qualquer polícia sem que tenha informações e que tenha dados; então esse banco de dados hoje é fundamental (PoliciaI Militar).*

*[...] as questões tecnológicas, que é importante também [...] unificar o banco de dados de todas elas e o acesso pronto e recíproco [...] (PoliciaI Militar).*

A tecnologia, neste caso, é uma proposição histórica das forças de segurança e, ao contrário de muitas outras situações, principalmente, por parte dos trabalhadores no setor privado, em que muitas vezes ela significa diminuição dos postos de trabalho, é bem recebida e sua incorporação facilitada, pois ajuda no trabalho das instituições pesquisadas e não gera desemprego. A problemática da tecnologia, sob uma perspectiva habermasiana, pode ser analisada pelo seu processo de incorporação por parte dos membros da organização, ou seja, se os membros organizacionais participaram do processo de escolha das tecnologias e

de sua incorporação no processo de produção dos serviços, estabelecendo-se, assim, uma dialogicidade.

Neste aspecto, o Boletim Integrado, que já está sendo utilizado por ambas as polícias para registro de ocorrências e para inserção de dados no sistema informatizado, é uma grande demonstração da presença de uma perspectiva dialógica no processo de integração. Desde o início de sua elaboração até adquirir sua forma final, houve reuniões, com a participação de membros e ambas as organizações, dos diferentes níveis hierárquicos, nas quais todos eram participantes e o boletim foi elaborado em conjunto. Somente depois de negociados, discutidos e decididos o seu formato e a sua configuração é que ele foi implementado. Portanto, o Boletim Integrado, definido por um delegado de polícia como “ovo de colombo” e que tem um papel importante em todo o processo, obedeceu a um processo dialógico, mostrando que a Teoria da Ação Comunicativa pode ser um modelo teórico não só na análise, mas também útil na construção desta rede de política de segurança pública.

Um ponto consensual apontado pelos entrevistados como facilitador são os investimentos necessários, pois segurança pública é atividade estatal que apresenta custos elevados. Os investimentos demandados são em vencimentos, treinamentos, tecnologia e equipamentos. As opiniões manifestadas com relação a esta categoria de análise podem explicar uma das razões pelas quais a integração foi bem recebida, pois há uma expectativa de que ela trará mais recursos para os participantes. A entrada de recursos funcionaria como um fator motivador à integração. Na perspectiva habermasiana, o dinheiro é um subsistema do “mundo do sistema”, um colonizador do “mundo da vida”, sendo um meio até mais perigoso para a ação comunicativa do que o poder, pois não precisa de legitimação. A princípio, o Governo Federal condiciona o repasse de recursos a programas de integração. Neste caso específico, esta situação, em que o poder político condiciona o repasse de recursos (investimentos) à integração,

dá razão àqueles que criticam a perspectiva habermasiana no sentido de que ele tem uma visão negativa do poder. Mas, ao mesmo tempo, a teoria da ação comunicativa admite que os poderes político e administrativo devem ser utilizados para se atingir objetivos coletivos. Este é o caso aqui, em que ambos os subsistemas, político e econômico, estão sendo utilizados para integrar atores distintos e, com isso, melhorar o combate à criminalidade. Portanto, seria um lado benéfico do poder em que a colonização seria até útil, principalmente à sociedade, que não pode ser vítima de disputas e desentrosamentos enquanto assiste ao crescimento da criminalidade.

O ambiente social e político, no sentido de se criar um ambiente favorável à integração, com forte vontade política, mas não impositiva, também é apontado como um fator facilitador importante. O mundo social da perspectiva habermasiana, a sociedade como um todo, demanda que haja, no mínimo, uma soma de forças e que as instituições, não só as três pesquisadas, mas também outras que tenham um papel a desempenhar no processo e no controle da criminalidade, atuem juntas para prover segurança à população. Neste aspecto, o ambiente político e social é amplamente favorável à integração, o que também favorece que estes entendimentos sejam buscados, sob uma perspectiva habermasiana. Este ambiente favorável não deve ser visto como um fator inibidor, o que inviabilizaria o reconhecimento intersubjetivo das proposições, mas um fator motivador e, principalmente, legitimador da busca do consenso e da coordenação da ação.

Outro fator considerado importante por entrevistados é o comando ou liderança:

*tem que haver uma determinação dentre seus órgãos principais, do chefe de polícia e conselho superior da Polícia Civil ao comando geral e corpo de coronéis, que têm influência política forte, ao procurador geral de justiça, ou seja, as instituições, em nível estratégico, têm que se*

*tomar a decisão de se mudar os rumos, e isto está ocorrendo em Minas Gerais de maneira uniforme nos últimos 3 anos; o nível estratégico de cada uma destas instituições tomou a decisão dessa integração (Promotor de Justiça).*

Este fator é relevante porque as organizações, em maior ou menor grau, apresentam estruturas burocráticas, portanto, hierarquias. Então, são imprescindíveis o envolvimento e o engajamento das chefias e outras lideranças, até mesmo as associações representativas de classe e ou sindicatos no processo, para que este mundo social dos diversos atores estimulem a interação entre os membros das organizações, colaborando na criação e manutenção daquele ambiente social favorável, mencionado no parágrafo anterior. Também seria muito mais difícil obter consenso sobre determinadas situações, tais como compartilhamento de prédios, banco de dados, etc., sem o envolvimento das chefias. De novo, este é um aspecto positivo do poder, mesmo porque as reuniões têm sido compartilhadas por membros das organizações e de diferentes níveis hierárquicos, ou seja, há um estímulo à construção do diálogo, segundo um processo democrático, coerente com a perspectiva habermasiana.

A vontade de se estabelecer uma relação dialógica, ou seja, a disposição para um diálogo franco, sincero e verdadeiro, sem ações de natureza estratégica, é mais fator que contribuirá para viabilização dessa rede interorganizacional. A fala de um entrevistado mostra o quanto as instituições ainda têm que caminhar para atingir este estágio:

*é preciso quebrar este paradigma de cada instituição no seu lugar, estanque, de uma instituição competindo com a outra, uma querer superar a outra, este paradigma de confronto entre as duas polícias (Delegado de Polícia).*



Vê-se uma necessidade de superar a racionalidade estratégica, cuja competição é uma característica essencial. Os entrevistados que participaram de reuniões, cursos e outras atividades relacionadas com a integração demonstraram que existe uma relação dialógica nestes eventos. Conforme já foi visto, mesmo em reuniões em que não se atingiu o entendimento, havia pressupostos de uma racionalidade comunicativa, haja vista a existência de integrantes das duas corporações de diversos níveis hierárquicos, dialogando sem diferenças de *status*. Depoimentos de participantes confirmam o fato:

*Essas reuniões funcionam de igual para igual [...] sou eu como participante, acho que isso que é importante [...] o diálogo é fundamental, deveria se restringir à formalidade só ao estritamente necessário* (Perito Criminal).

*Ninguém quis aparecer mais que ninguém não. O relacionamento entre os participantes foi normal, de igual para igual, todo mundo falava* (Peritos Criminais).

Outros atores, mesmo sem conhecer esta construção teórica (e não era era de se esperar deles o conhecimento de teorias comunicativas contemporâneas), indicam caminhos para superar as barreiras e facilitar a comunicação, os quais se enquadram nos pressupostos da racionalidade comunicativa e caracterizam um agir comunicativo, que permite se estabelecer uma relação dialógica entre eles. Policiais civis denotam a importância do diálogo e da sinceridade num processo de construção de uma rede:

*pela primeira vez, senti **sinceridade** por parte da PM, **sinceridade nesta vontade participar e construir a integração*** (Delegado de Polícia).

*[...] **o diálogo é tudo*** (Perito Criminal).

Policiais militares sugerem o agir que deve estar presente na integração, que se constitui em pressupostos da Teoria da Ação Comunicativa:

*um trabalho governamental de quebra de paradigmas, de **mudanças de cultura**, de **não se levar à frente preconceitos** e realmente **abrir seu coração**; **chega à pessoa fala o que acha dela e vai tentar chegar a um consenso** e trabalhar todos em um mesmo barco [...] quando o militar questiona que o juiz é muito duro nos direcionamentos a eles, e traz-se um juiz à frente da tropa, deixa o soldado perguntar a ele o porquê, se está errando um número de BOs constantemente, tem-se a chance de apontar o erro comum e tudo isso aí cria-se o ambiente de você poder **chegar à frente da pessoa e criticá-la de forma construtiva**. Isso facilita o processo, então, as reuniões e discussões, sentados numa mesma mesa, facilitam (PoliciaI Militar).*

*Primeiro, a **sinceridade** que vem ocorrendo na integração. O que eu tenho de útil passo a você e você a mim [...] **o atual boletim que está vigorando na polícia, foi feito em conjunto com a Polícia Civil** [...] **teve a participação** de uma autoridade policial, de um perito criminal, um representante da Polícia Militar e mais um dos bombeiros. Então, **eles construíram um boletim** (o boletim integrado), que realmente hoje interessa para as instituições [...] planejamento, **dentro do planejamento definir a responsabilidade de cada um** e definindo colocar maneiras e mecanismos de controle, controles, assim natural. Não é que uma instituição vai cobrar a outra, mas que cada companhia construa um controle dentro da instituição para que o processo não fique falho, senão, eu posso me propor a cumprir diversas atividades e, na hora da execução eu não cumprir. Aí o planejamento das ações não vai atingir o resultado pretendido [...] (PoliciaI Militar).*

Promotores também sugerem práticas necessárias para superar barreiras históricas, também coerentes com o agir comunicativo:

***descobrir o outro** e fazer a nova síntese que é a integração [...] está todo mundo no mesmo barco [...] **uma instituição confiando na outra** enquanto instituição, e **cooperando** para vencer essas diferenças históricas que existem [...] (Promotor de Justiça).*

Várias das colocações acima se constituem na essência do pensamento habermasiano, podendo ser destacadas delas exemplos como “sinceridade”, “participar”, “abrir seu coração”, “mudanças de cultura”, “chegar a um consenso”, “criticá-la de forma construtiva”, “foi feito em conjunto”, “descobrir o outro”, etc. Estas falas demonstram mais uma vez como a Teoria da Ação Comunicativa pode ser um modelo teórico de utilidade prática perfeitamente apropriada para integrar os membros da rede. No caso específico da segurança pública, é muito importante que haja uma confiança entre os participantes, conforme amplamente relatado pela teoria, mas muito mais neste campo de política pública, pois, se houver quebra de confiança, pode até mesmo significar a perda de vidas. Os extratos demonstram também como a teoria da ação comunicativa é uma perspectiva de análise apropriada para o estudo das redes de políticas públicas. O próprio mundo subjetivo dos diversos membros entrevistados, aquele que traz a experiência, as vivências, o mundo interior, aponta um caminho na direção de uma convivência e co-existência alicerçadas nos pressupostos da Teoria da Ação Comunicativa.

A pesquisa confirma a teoria ao trazer à discussão a importância dos contatos pessoais na interação, construção da confiança mútua, desmistificar mitos e conhecer o outro. Policiais militares argumentam que é importante aproveitar as diversas oportunidades para simplesmente estarem juntos:

*[...] acho fundamental praticar esportes juntos, instrução de tiro juntos, enfim, medidas para aproximar as pessoas [...]* (Policial Militar).

*[...] quando surgem oportunidades de estarem mais juntos e conversarem, as coisas se delineiam melhor e as pessoas ficam mais próximas [...] vai-se criando essas oportunidades e os bloqueios pessoais vão sendo quebrados [...]* (Policial Militar).

Policiais civis também entendem que unirem-se mais é relevante para a condução dos trabalhos, para que os membros das diferentes organizações

possam se conhecer melhor e também facilita a interação, pois, mesmo num momento de descontração, pode surgir um diálogo que será produtivo em alguma oportunidade. O que é relevante é que o fato de entenderem que é preciso se reunir mais, principalmente para traçar ações conjuntas e conhecerem-se melhor, é um indicativo da disponibilidade para estabelecer uma relação dialógica, pois, quanto melhor se conhecerem, menor será possibilidade de uma ação estratégica ou, no mínimo, os outros participantes perceberão com muito mais facilidade este comportamento. É mais um fator que contribui para que os envolvidos atinjam o entendimento sobre uma determinada situação e coordenem a ação, pois nunca podemos perder de vista o aspecto teleológico da Teoria da Ação Comunicativa.

Os cursos também são tidos como muito proveitosos pelos participantes, porque contribuem para a aproximação pessoal entre os membros das instituições. Estes cursos apostam na construção de relacionamentos pessoais entre os alunos interorganizacionais e no fato que muitas amizades são construídas nas salas de aula. Os cursos promovidos pela Secretaria de Estado de Defesa Social, como visto, são os chamados Treinamento Policial Integrado (TPI) e o ideal é que fossem constantes e atingissem todos os membros de todas as organizações. Há os que defendem as academias conjuntas, formações conjuntas, aperfeiçoamentos conjuntos, para, a partir de uma base de interação do ensino, se obter uma integração maior. Um policial militar colocou assim a questão:

*Essa integração será finalizada o dia em que se unificar o treinamento no sentido de formação, a partir do momento que você distribui uma mesma cultura [...] sentados no mesmo banco de escola para aprender todo o processo criminal (Policial Militar).*

Outro policial militar que ministra aulas neste TPI disse:

*o curso que estamos ministrando, não adianta quereremos integrar só no papel, temos que, mediante os cursos, sensibilizar, mostrar a importância. Aí nós temos diversos cursos e disciplinas [...] só a imposição não adianta, tem a necessidade de treinamento, de reuniões constantes, aí sim, vamos fazer com que o grupo interaja mais [...] delegados e comandantes de companhia, em que falaram conosco que após o curso se reúnem mais e estão defendendo que delegados e detetives, os quais estão fazendo treinamento conjunto e durante, estão passando a discutir segurança pública, com maior naturalidade, o que não faziam antes [...] a integração das áreas, treinamento, que deve ser constante, até o momento que repararmos o seguinte - as polícias estão plenamente interagidas e integradas (Policia Militar).*

Os extratos acima demonstram a importância da educação, principalmente conjunta, para a consolidação de uma relação dialógica e as práticas são coerentes com o agir comunicativo. É indiscutível que os agentes públicos sejam educados para a ação comunicativa, o que contribuirá para uma nova postura destes para atender às demandas sociais.

Conforme já mencionado na “metodologia”, realizou -se uma observação participante numa das aulas do Treinamento Policial Integrado (TPI), quando muitos dos problemas comunicacionais levantados pelos entrevistados foram abordados. A turma era composta de policiais civis e militares, todos de uma mesma Área Integrada de Segurança Pública (AISP), estando presentes os chefes, delegado de polícia e capitão de cada unidade. Todos foram entrevistados e manifestaram satisfação pelo curso, o que, segundo eles, contribui para a melhora da comunicação. Realizou-se outra nas dependências do Centro Integrado de Atendimento e Despacho (CIAD).

A aula foi nas dependências da Academia de Polícia Civil, sobre um local de crime – homicídio - onde, como é de costume, policiais militares chegavam primeiro e, posteriormente, os peritos criminais e o delegado de polícia. Nesta aula a professora, uma perita criminal, utilizou a projeção de slides com um *data show*. Ela buscou uma interação com os participantes, para

que eles trouxessem a sua vivência, a sua experiência de campo, enfim, seu mundo subjetivo, fazendo com que vários deles se manifestassem sobre cada uma das situações, expondo como é o dia-a-dia do atendimento das ocorrências. Em um determinado momento da aula, surgiu a situação ideal, em que os policiais militares, como é de costume, chegavam primeiro, isolando o local corretamente, uma grande área ao redor do cadáver, não alterando os vestígios ou qualquer indício daqueles; em seguida, o delegado e o detetive também compareciam ao local; posteriormente chegava o perito e conversava com o delegado e detetive. Finalmente, todos se reúnem e conversam. Naquele momento, os participantes tiveram uma reação espontânea, manifestando que aquela situação ideal, na prática, nunca acontecia, ou seja, aquela interação no local do crime, considerada, pelos próprios participantes, essencial às investigações, não acontecia. Dentre as razões levantadas, citou-se que o perito criminal, em muitos casos, sequer cumprimentava os policiais militares responsáveis pela ocorrência e vice-versa e que o delegado não comparecia ao local. O delegado presente justificou esse não comparecimento, alegando que, muitas vezes, eles não comparecem porque estão envolvidos em outras ocorrências, presidindo flagrantes e naquele momento estavam assoberbados. Mas afirmou que em sua delegacia já havia determinação para que ao menos uma equipe de detetives comparecesse ao local e pudesse realizar este trabalho. O comandante da Polícia Militar também alegou que a área é enorme e ele é “um só”, mas, ressaltou que em ocorrências daquele tipo, encaminha um oficial.

Ainda durante a aula, foram levantados vários outros pontos que interferem nos trabalhos das duas organizações, como, por exemplo, a demora na chegada da perícia no local. A professora explicou algumas das possíveis razões, a maioria relacionada com a demanda elevada e a carência de estrutura adequada, o que já foi discutido no tópico anterior. A interação na sala de aula foi muito interessante, por expor também a expectativa de uma organização em

relação à outra, as críticas feitas de maneira clara, frente a frente, em que cada lado tinha a oportunidade de se explicar, receber e dar sugestões para, se for o caso, introduzir modificações.

Neste momento comunicativo, ficou evidente o desconhecimento de uma instituição para com a realidade da outra. Durante a aula pôde-se perceber a presença dos pressupostos habermasianos, no sentido de que houve muito diálogo entre a professora e os alunos, em que ela funcionou mais como uma mediadora e facilitadora do diálogo entre os participantes, que puderam se manifestar livremente, além de contar com a participação de policiais de todos os níveis hierárquicos, sem qualquer barreira em função dessa posição hierárquica e de *status*.

Sobre o curso, foi explicado que eles têm duração de uma semana, sendo metade das aulas na Academia da Polícia Civil e outra metade na da Polícia Militar. Normalmente, há a presença de um representante de cada instituição ministrando as aulas, sendo que nesta, devido à especificidade da matéria (local de crime) havia apenas um perito criminal. Ainda, segundo a Diretora de Ensino e Pesquisa da SEDS e coordenadora dos TPIs, Dra. Ana Cláudia, a sala de aula aproxima as pessoas:

*no início do curso, no primeiro dia de aula, os participantes de cada instituição se sentam separados, um de cada lado da sala, e à medida que o curso vai avançando, eles vão se conhecendo e se misturando e, ao final do curso, todos já estão misturados dentro da sala de aula, já são amigos, estão marcando churrascos;*

O fato acima mostra que, mesmo estando no mesmo espaço físico, ou seja, compartilhando o mesmo mundo objetivo, os mundos social e subjetivo de cada um criam barreiras à comunicação dos atores.

Outro fato importante sobre os treinamentos, narrado pela coordenadora dos cursos, foi que, em um curso conjunto entre os departamentos anti-sequestro das duas polícias, um tinha o seu “mundo da vida” pré -interpretado de que o outro tinha mais recursos humanos e materiais, o que gerava um certo ciúme. Mas, nas aulas, ambos os grupos puderam perceber que as dificuldades e carências eram as mesmas e que, ao final do curso, já estavam entrosados e se entendendo melhor, porque, a partir daquele momento, se conheciam mais.

Na outra observação participante, conduzida na sede do Centro Integrado de Atendimento e Despacho (CIAD), constataram-se várias situações ocorrendo, em que os membros das diferentes organizações discutiam dialogicamente e definiam as situações, atingiam o entendimento e, então, cada um na sua esfera de competência, tomava a providência adequada, como, por exemplo, conduzir um detido para determinada delegacia (Polícia Militar) ou acionar a perícia (Polícia Civil), ou outra que fosse. Havia algumas situações que um observador desavisado poderia interpretar como conflito, mas, mesmo estes conflitos eram tratados de forma dialógica, chegando-se a um entendimento sobre a definição daquela situação específica. Os entrevistados de ambas as corporações reconheceram que o funcionamento melhorou muito depois que eles passaram a trabalhar no mesmo espaço, principalmente quanto à celeridade, resolução de dúvidas e conflitos, contribuindo para uma melhor prestação de serviços à população.

#### **5.4 Síntese analítica: o processo de comunicação na construção de relações interorganizacionais**

As análises e os resultados acima corroboram o preceituado na teoria quando vários autores dialogam sobre a importância da comunicação nas redes interorganizacionais. Ainda que as redes tenham uma finalidade teleológica, pois buscam melhorar a eficiência de atuação de cada um dos seus integrantes e do



todo, o processo de comunicação tem um papel central a desempenhar. Pois prevalece, em muitos casos, uma visão romaneada das redes interorganizacionais, quando, na verdade, a sua implementação se dá em meio a conflitos de toda ordem, conforme amplamente demonstrado acima, quando se percebe que questões como poder, espaço, recursos e *status* as permeiam e são escamoteadas por ações estratégicas dos membros das organizações integrantes.

Além dos conflitos, há o comportamento dos participantes, os quais podem agir com uma postura de defender seus próprios interesses ou mais aberta à negociação. Nesse ambiente de negociação contínua em que estão envoltas as redes interorganizacionais é que a perspectiva habermasiana pode ser um modelo teórico apropriado, não só para balizar estes processos de negociação, mas também para administrar os conflitos. Pois seus pressupostos, verdade, legitimidade, sinceridade e inteligibilidade, são importantes concepções para o estabelecimento de uma relação dialógica.

Percebe-se, no estudo desta rede, que as diferentes visões que os membros organizacionais têm de si próprio e de seus parceiros, as quais foram construídas ao longo do tempo, seja por meio de diferenças culturais e acontecimentos eventuais, vêm para a mesa de negociação e têm forte impacto no processo comunicativo e podem se transformar em disputas por poder, espaço, recursos e *status*, constituindo-se em obstáculos quase intransponíveis porque abalam a confiança necessária aos participantes para trabalharem em conjunto de forma cooperativa.

A estrutura da rede também tem impacto nas interações, pois é imprescindível que ela valorize os contatos pessoais e efetivamente aproxime as pessoas. Vários autores sustentam que a tecnologia tem um importante papel a desempenhar no processo comunicativo e, sem dúvida, o tem. Estes defendem que a esfera técnica pode influenciar a esfera social por promover uma desterritorialização, além de afetar o espaço e o tempo, e reduzir as fronteiras

organizacionais, mas depende essencialmente da democratização do acesso e do estímulo à participação.

Finalizando, é importante que os membros das organizações participantes procurem se conhecer, colocando-se uns no lugar dos outros, negociem pontualmente seus conflitos, ajam com a máxima transparência, evitem a ação estratégica e a identifiquem imediatamente, quando for o caso, para que a comunicação possa circular de forma mais fluida e seja disponibilizada a todos os integrantes. Quanto à ação comunicativa, ela pode ser uma base teórica para a construção de espaços de negociação, imprescindíveis ao sucesso das redes interorganizacionais de políticas públicas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Iniciou-se esta dissertação com uma introdução sobre o tema. Passou-se, então, a uma contextualização do cenário em que foi realizada a pesquisa, mais precisamente quando se tenta formar, no estado de Minas Gerais, uma rede interorganizacional, ou o Sistema Integrado de Defesa Social, que envolve, além das polícias, o Ministério Público, o Judiciário e a Administração Penitenciária. Trata-se uma rede que busca melhorar a eficiência na prestação dos serviços de segurança pública à população, uma maior racionalidade administrativa do sistema e promover a cooperação e, conseqüentemente, a comunicação entre os participantes. Esta construção mostra a interseção do mundo jurídico, administrativo e comunicativo em um caso concreto de política pública.

A opção metodológica foi de um corte teórico na comunicação entre os três principais atores do combate direto à criminalidade, não que os outros não sejam relevantes. Assim, focou-se nas Polícias Civil e Militar e no Ministério Público. A perspectiva de análise foi a Teoria da Ação Comunicativa, de Jürgen Habermas, tendo como pano de fundo a rede interorganizacional. Buscou-se aprofundar nos obstáculos e facilitadores a uma comunicação dialógica entre a Polícia Civil e os dois outros atores, abordando-se assuntos melindrosos para as três organizações. O intuito não foi o de provocar rivalidades ou despertar iras institucionais, mas sim de contribuir para que cada instituição se conheça melhor e, assim, possam melhorar não só a relação institucional, mas também as interações entre seus membros, já que o objetivo das três instituições é o mesmo: prestar o melhor serviço de segurança pública e justiça possível à sociedade.

Inicialmente, analisaram-se algumas peças e procedimentos, boletins de ocorrência, laudos periciais, inquéritos policiais e termos circunstanciados de ocorrência (TCO), requisições, denúncias e sentenças, em que se constatou um predomínio da comunicação instrumental entre os atores analisados, ou seja,

despachos e manifestações que obedecem às formalidades legais, em que a prática institucionalizada é formal e burocrática. Mesmo pedidos de prisão preventiva, mandados de busca e apreensão e pedidos de escuta telefônica, por exemplo, são formulados com os fatos objetivos e fundamentados juridicamente. Confirma-se assim uma das afirmações de Habermas no sentido de que o Direito tem regulado as relações sociais, inibindo a comunicação espontânea. Portanto, há um *modus operandi* orientado pelo mundo do sistema, em que a linguagem é veículo instrumental de comunicação. Nas peças examinadas, não se verificou uma rotina entre os três atores de reuniões dialógicas, um espaço comunicativo para se buscar consensos, estabelecer um planejamento das ações e um agir, como fruto de um entendimento. Há uma predominância de um agir tecnicista e uma relação totalmente impessoal. Esta prevalência da racionalidade instrumental contribui para que cada um dos atores pesquisados permaneça em seu próprio mundo e obstrua o estabelecimento de uma relação dialógica entre os mesmos.

Entretanto, as análises de conteúdo demonstraram que esta comunicação processual, instrumental, na concepção habermasiana, é insuficiente para a comunicação entre os atores e, conseqüentemente, para um combate eficaz ao crime e como política pública de segurança. A análise dos resultados do trabalho revela que reunirem-se mais, encontrarem-se mais, enfim ter mais contato pessoal, seria importante e mais produtivo. Corroborando com esta disposição de mais interação entre os membros das diferentes organizações, está o fato de que a integração é bem recebida por todos, independentemente da organização, exatamente porque há uma expectativa de que ela aproxime as pessoas e que estes atores atuem mais em conjunto, mais entrosados, enfim, de forma mais cooperativa.

O contexto da violência no país é bem compreendido por todos os atores, ou, no mundo habermasiano, há uma definição da situação por parte dos

atores. Percebe-se, da mesma forma, que a sociedade demanda que algo seja feito no sentido de diminuir as taxas de criminalidade. As análises demonstraram que as três organizações pesquisadas comungam das mesmas preocupações e reconhecem que há uma necessidade de que atuem de forma mais integrada.

Das análises dos dados da pesquisa se percebe que da forma como está sendo conduzida a integração, em muitos pontos, ela é coerente com a Teoria da Ação Comunicativa, pois todos os atores têm participado, inclusive membros de diferentes escalões das polícias. Documentos e procedimentos, como, por exemplo, o Boletim Integrado de Segurança Pública, foram formulados com a participação democrática de vários segmentos das polícias. Em primeiro lugar se chegou a um consenso negociado e, então, implementou-se o Boletim Integrado, que já é empregado por ambas as corporações, na capital e no interior. Esta prática é perfeitamente coerente com os princípios da Teoria da Ação Comunicativa, que, conforme exposto no referencial teórico, tem o seu aspecto teleológico, pois, primeiro chega-se a um consenso e, depois, coordena-se a ação, havendo assim a sua instrumentalização.

Aconteceram mais reuniões para se elaborar outros documentos, também de forma democrática e participativa. O fato de que, em algumas delas, não se atingiu o consenso não invalida a sua análise como uma relação dialógica entre os atores, pois, como visto no referencial teórico, a Ação Comunicativa não é uma fórmula, mas um processo, mesmo porque o consenso pode ser obtido em um outro momento.

O processo de integração tem feito tudo para aproximar as pessoas, inclusive ministrando cursos, tanto em uma Academia de Polícia quanto em outra, apostando que a sala de aula ainda é o melhor meio de se construir relacionamentos. Portanto, isso também está dentro de uma concepção dialógica, pois naquele espaço não há diferença de *status* ou qualquer outro meio de diferenciação; todos são alunos, participantes, colegas de curso. Além do mais,

estas reuniões mostraram que os agentes são competentes comunicativamente para perceber qualquer forma de distorção comunicativa, seja estratégica ou contingencial.

A análise da observação participante realizada no Centro Integrado de Atendimento e Despacho (CIAD) mostrou que, além da melhora do funcionamento das operações e atendimentos em si, o relacionamento pessoal também melhorou, pois tudo é resolvido na hora em que os fatos acontecem e frente a frente, sem burocracias ou formalidades, sem vaidades. Enfim, tudo é de acordo com os pressupostos do agir comunicativo, ou seja, com a verdade, a legitimidade, a sinceridade e a intelegibilidade. Mesmo situações conflitantes entre as corporações são resolvidas de forma dialógica e célere. Os atores definiam uma situação de um segmento do “mundo da vida” e, então, buscavam o consenso; tendo o outro sempre a oportunidade de criticar, chegavam a um consenso e coordenavam a ação. Esta etapa da pesquisa confirmou que o compartilhamento de espaços é benéfico.

Naqueles espaços não compartilhados, as relações entre os três atores ainda não são dialógicas, segundo as análises realizadas para fins deste trabalho. Neste aspecto ainda existem várias barreiras a serem superadas. As diferenças são de ordem de cultura organizacional, relações de poder e dificuldade de um aceitar o outro, até por um certo desconhecimento das peculiaridades de cada organização. Aqueles que participam ativamente do processo de integração acreditam muito nele, têm mais confiança no outro, têm mais empatia pelo outro, acreditam na sinceridade do outro, isto independentemente da organização à qual pertença. Dessa forma, os vários esforços que estão sendo feitos no sentido de aproximar as pessoas e acostamá-las a trabalhar de forma cooperativa têm sido válidos, embora haja vozes dissonantes no sentido de que esta rede seria um mero paliativo, ou uma forma de deixar tudo como está.

As análises revelam que os policiais civis, principalmente alguns delegados de polícia, demonstraram certas reservas com relação à integração, principalmente porque têm a percepção de que os outros atores – Polícia Militar e Ministério Público - estão exercendo atos ou atividades que seriam de sua competência, como a investigação e o pedido e cumprimento de mandados de busca e apreensão e deixam claro que a expectativa deles é de que estas áreas de atuação fiquem claramente delimitadas e sejam respeitadas como atribuições legítimas da Polícia Civil. Aí, percebe-se, tanto de um lado quanto de outro, ações estratégicas no intuito de fazer valer o seu ponto de vista objetivando preservar área de competência ou ampliá-la.

As análises mostram que há uma repulsa por ingerências políticas na segurança pública com objetivos escusos, como beneficiar alguém ou a grupos, embora alguma ingerência política tenha sido admitida por policiais civis, mas sempre ressaltando que não é um procedimento rotineiro. No Ministério Público, até pelas garantias e prerrogativas constitucionais, torna-se mais difícil esta intromissão. A Polícia Militar e o Ministério Público realçaram que nem toda aproximação dos políticos pode ser considerada ingerência, pois, em muitos casos, eles contribuem com as instituições.

No caso da sociedade civil organizada, a participação é bem recebida pela Polícia Militar e Ministério Público, enquanto que na Polícia Civil se percebe uma visão de que esta instituição é mais visada que outras. Dentre os fatores que podem ter contribuído para esta percepção dos entrevistados, podem ser citados os trabalhos desenvolvidos nos últimos anos por algumas Comissões Parlamentares de Inquérito do legislativo estadual, como a CPI Carcerária, e a constante fiscalização da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado, os quais têm tido forte impacto sobre a instituição.

Um ponto controverso é a relação com a mídia. Embora nas análises deste trabalho se constate o reconhecimento do seu papel relevante na questão da

segurança pública, principalmente mostrando que as instituições estão agindo e levando à justiça para julgamento os autores de delitos, orientando a população e que não tenha se detectado a defesa de qualquer tipo de censura, elas mostram que os veículos de informação de massa desempenham um papel negativo, quando, não intencionalmente, disseminam práticas criminosas pelo país afora. Entretanto, a análise dos resultados mostra que há até uma certa fogueira das vaidades com relação à divulgação do trabalho na mídia, o que, subjacentemente, até estimula uma competição. Portanto, há restrições quando ela dá voz aos autores de delito, divulga *modus operandi* dos infratores e grande satisfação quando divulga os feitos das instituições. Mas, esta vaidade frente à mídia mostra como “o mundo do sistema” invade o “mundo da vida” dos atores, fazendo com que eles adotem ações estratégicas, voltadas para o êxito, quando disputam a atenção da mídia para os casos que tenham solucionado, caracterizando o que Habermas chama de colonização do “mundo da vida” pelo “mundo do sistema”.

Percebe-se, da análise do trabalho, que há muitas barreiras, as quais foram construídas ao longo dos anos, num processo histórico que, de uma forma ou de outra, abalaram a confiança de um participante no outro. A visão que cada um formou do outro ao longo do tempo está amplamente demonstrada nas entrevistas. Há uma história de confrontos antigos e novos, que surgem ao longo do tempo. Uma rede de política pública é muito mais difícil de ser constituída do que uma de empresas particulares, pois, nesta última, os interesses financeiros dos participantes falam mais alto. No setor público a questão é diferente. Mudanças de configuração envolvem mudanças no papel que os atores desempenham, no *status* e no poder que os agentes políticos e públicos detêm, ou seja, na administração pública há o receio de perder poder, *status*, legitimidade.



No caso da Polícia Civil, as análises apontam para uma renovação lenta ou insuficiente como uma das dificuldades à oxigenação da instituição e, conseqüentemente, à comunicação, pois, enquanto as duas outras instituições se renovam com maior constância, a permanência nos quadros da polícia judiciária de membros que tiveram suas estruturas simbólicas construídas em outro contexto, em um outro momento da história, faz com que, quando estas instituições tenham que trabalhar juntas, o “mundo da vida” pré -interpretado de cada um de seus membros divirja em alguns temas e, às vezes, dificulte o consenso. Este fato pode explicar também a razão de os entrevistados terem mencionado o melhor relacionamento entre a Polícia Militar e o Ministério Público, mas, é claro, esta não é a única razão.

Os principais conflitos entre a Polícia Civil e os outros dois atores se dão no campo da investigação criminal. As análises dos resultados revelam que, para as duas outras organizações, a polícia judiciária tenta fazer uma reserva de poder. As análises deixam visível o desejo dos dois outros atores em poder realizar investigação. O Ministério Público atua junto ao Supremo Tribunal Federal, até mobilizando a sociedade civil, para que haja uma decisão favorável ao seu pleito. A Polícia Militar, segundo análises dos resultados da pesquisa, tem a expectativa de que seja implantado o ciclo completo de polícia, revelando sua ação estratégica. Nestes aspectos a Polícia Civil tem algo com o que se preocupar. O Ministério Público não tem a estrutura das polícias, mas tem prerrogativas e independência suficientes para interferir em casos de grande repercussão e com êxito, como tem sido, inclusive, muitas vezes, investigando a própria Polícia Civil. Por outro lado, a Polícia Militar, caso seja implantado o ciclo completo, leva uma vantagem considerável, pois, com sua maior estrutura e efetivo, está presente em todos os municípios mineiros e, principalmente, se a competência for estabelecida em função da polícia que chegar primeiro ao local, como foi sugerido por um coronel da organização. Aí, então, ela tem muito mais

possibilidade de se tornar, no mínimo, a polícia preponderante, pois até que a Polícia Civil organize um efetivo ostensivo-preventivo, provavelmente demandará tempo.

Ainda quanto à investigação, é público e notório o trabalho desenvolvido pelo *Parquet*, enquanto a Polícia Militar admite que cada vez mais tem evoluído para ações investigativas. Isso porque só o policial uniformizado e ostensivo não é mais suficiente para inibir o crime; muito pelo contrário, ele se torna até um alvo. Na concepção habermasiana estas disputas de poder refletem a colonização do “mundo da vida” dos membros organizacionais pelo “mundo do sistema”, cujos principais instrumentos de colonização são o poder e o dinheiro. Esta colonização do “mundo do sistema” via poder, se institucionaliza no “mundo da vida” dos atores por meio do direito, das estruturas políticas, administrativas e burocráticas. Esta colonização torna-se uma barreira à relação verdadeira e sincera dos atores, na medida em que nestas disputas de poder, o meio de convivência por excelência é o da ação estratégica, voltada para o êxito, para influenciar os outros.

Este fato é constatado nas análises dos resultados, em que ficam claras as desconfianças e reservas de um com relação ao outro e de que um quer tomar o lugar do outro. Na Polícia Civil há a preocupação de que a Polícia Militar se torne a polícia mais forte, em caso de coexistência das duas, ou que, na verdade, não haja unificação, mas que a primeira seja anexada à segunda, devido à sua maior estrutura e efetivo. A Polícia Militar, por sua vez, além de ter interesse no ciclo completo de polícia, vê a Polícia Civil querendo se utilizar exatamente desta melhor estrutura e, ainda, há um receio de que, numa eventual unificação, os bacharéis em direito tenham a primazia, fato que poderia beneficiar os delegados de polícia. Caso seja permitido ao *Parquet* conduzir investigações, há a desconfiança de que restarão para a Polícia Civil somente os casos de menor destaque, ou aqueles que não têm repercussão na sociedade e na mídia. Por outro

lado, no Ministério Público, há o entendimento de que se somente uma instituição tiver a exclusividade da investigação, dada a possibilidade de interferência política na Polícia Civil e, ainda, a questão da corrupção, haverá as grandes redes criminosas que nunca seriam investigadas, principalmente, quando envolver pessoas poderosas e os próprios corpos policiais e, conseqüentemente, causando um grande prejuízo à sociedade. A verdade é que o poder de investigar pessoas, esquemas e organizações é muito atraente e as análises mostram que, para as outras duas outras organizações, não se pode deixá-lo a cargo exclusivamente da Polícia Civil. Neste caso, dado o nível de colonização do “mundo da vida” dos atores pelo “mundo do sistema”, a solução do conflito é difícil de se obter pela via do consenso em torno da definição desta situação, restando, portanto, ao Direito ou ao poder Político a regulação da atividade investigatória.

Da análise de conteúdo, depreende-se que maior até do que as diferenças culturais, ideológicas e a tradição (uma polícia é militarizada, a outra não, no Ministério Público seus membros gozam de autonomia, as polícias são praticamente bicentenárias e historicamente diferentes, o *Parquet* mais jovem) que são superáveis, ou seja, mesmo com este “mundo da vida” pr é-interpretado, de cada ator é passível de atingir um entendimento e chegar a um consenso. Os maiores obstáculos a uma relação dialógica entre os membros são desconfianças originadas de conflitos aparentes e reais, como a questão da investigação, dos veículos caracterizados, do mandado de busca e apreensão, do conceito de autoridade policial e das não aparentes, como uma instituição querer tomar o lugar da outra, de uma se julgar melhor que a outra e da preocupação com o lugar que a pessoa vai ocupar no organograma funcional.

Novamente, esta invasão do “mundo do sistema” no “mundo da vida” dos atores abala a confiança de um no outro e constrói a barreira no mundo subjetivo de cada ator e, caso não seja bem trabalhada e resolvida, acaba

impedindo a comunicação sincera e verdadeira, essencial ao sucesso desta rede de política de segurança e ao combate à criminalidade. Isso porque comunicação, informação, inteligência, planejamento e ação conjunta, muitas vezes, valem mais do que armas e munições.

Entre os fatores que podem facilitar a melhora desta comunicação dialógica, verdadeira, legítima e sincera, segundo as análises realizadas, estão a tecnologia - com contribuição e acesso de todos ao banco de dados, ou seja, todos teriam as mesmas informações - os cursos, a formação conjunta, as oportunidades de contatos pessoais, até com festividades, práticas de esportes, além, é claro, de um ambiente social e político favorável e dos investimentos no processo, principalmente na criação de espaços, oportunidades e meios para aproximar as pessoas.

O “mundo da vida” pré -interpretado de cada ator está muito presente em seu respectivo mundo subjetivo; os conceitos e concepções sobre o outro estão reificados, ou seja, os mundos social e objetivo acabaram sendo objetivados no mundo subjetivo de cada ator e nas relações comunicativas entre eles. Contudo, mesmo assim, é possível avançar para a construção de uma relação intersubjetiva, na medida em que cada ponto de divergência e cada definição da situação forem negociados, e buscar-se atingir o entendimento com a participação democrática dos envolvidos, num processo contínuo de conhecimento recíproco. Neste aspecto, embora nem todos sejam atingidos pelos cursos, nem mesmo serão permanentes, este caminho, juntamente com a criação das áreas integradas, é um passo na direção do estabelecimento de uma relação dialógica. Mas, é preciso investir mais nos cursos de formação conjunta e nas práticas do cotidiano administrativo e operacional dos envolvidos, para que o processo de diminuição de fronteiras entre as corporações ocorra naturalmente.

Os agentes políticos e públicos receiam que mudanças e novas configurações organizacionais diminuam-lhes o poder, o *status* e a influência

conquistados. Assim, torna-se imprescindível que estas agências sejam reinterpretadas e que haja uma nova mentalidade para atender às demandas de uma sociedade que se torna a cada dia mais consciente e exigente de seus direitos, conscientizando-se de que são prestadores de serviços à população. Outro ponto fundamental é que o poder público invista mais para que todos os atores participantes desta rede de política de segurança pública tenham uma educação para a ação comunicativa, a fim de reduzir os obstáculos aqui apontados e buscar sempre o entendimento em suas ações. É fundamental investir em relacionamento humano, com a participação de todos, independente de níveis hierárquicos, já que o objetivo é aglutinar as pessoas.

Resumindo, os maiores obstáculos à comunicação dialógica entre os atores são a presença de um “mundo da vida” pré -interpretado historicamente construído e a colonização do “mundo da vida” dos mesmos pelo subsistema poder, envolvendo, principalmente, os espaços destinados à investigação e *status*.

Julga-se oportuno mencionar que a análise das redes interorganizacionais, sob a perspectiva da Teoria da Ação Comunicativa tem sido pouco explorada. Entretanto, as considerações apresentadas ao longo desta reflexão revelaram o potencial analítico da teoria habermasiana para a compreensão do processo de comunicação, incluindo aí, a construção de espaços participativos, instalação da negociação e a construção de uma ordem simbólica compartilhada. Acredita-se que o desenvolvimento de pesquisas empíricas sobre o processo de comunicação das redes organizacionais sob a ótica da teoria da ação comunicativa poderá contribuir para o avanço do conhecimento sobre as novas formas de relações interorganizacionais.

Finalizando, apresentam-se, como sugestão de pesquisa, alguns temas que emergiram do presente trabalho. Primeiramente, é importante pesquisar em profundidade o padrão cultural de cada uma das organizações que conforma a

subjetividade de seus respectivos membros. Segundo, as relações de poder merecem uma análise mais densa e sob diferentes perspectivas, uma vez que as análises mostraram que em situações, como a investigação, por exemplo, há fortes disputas em torno deste espaço. Por fim, os impactos da tecnologia sobre a comunicação entre os membros das diferentes organizações, ou da esfera técnica sobre a social.

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDION, C. Análise de redes e desenvolvimento local sustentável. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.37, n.5, p.1033-1054, set./out. 2003.

BENNINGTON, A.J.; SHETLER, J.C.; SHAW, T. Negotiating order in interorganizational communication: discourse analysis of a meeting of three diverse organizations. **The Journal of Business Communication**, Texas, v.10, n. 2, p.118-143, abr. 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Brasíliã,DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei n. 8.625**, 12 fev. 1993. Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.

BRASIL. **Lei n.9099**, set. 1995. Dispõe sobre os juizados especiais civis e criminais. DOU, 1995.

CAMPOS, A.M.M.; COSTA, I. de S.A. Modernismo, pós-modernismo e política pública: uma leitura sobre a normalização dos recursos humanos no SUS. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.37, n.3, p.539-550, 2003.

CÂNDIDO, G.A.; ABREU, A.F. de. Os conceitos de redes e as relações interorganizacionais: um estudo exploratório. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 24., 2000, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: ANPAD, 2000. CD ROM.

CASTELS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CHENEY, G.; CHRISTENSEN, L. • . Organizational identity: linkages between internal and external communication. In: JABLIN, F.M.; PUTNAM, L.L. **The new handbook of organizational communication: advances in theory, research and methods**. California: Sage, 2001. p.231-269.

CONRAD, C.; HAYNES, J. Development of key constructs. In: JABLIN, F.M.; PUTNAM, L.L. **The new handbook of organizational communication: advances in theory, research and methods**. Califórnia: Sage, 2001. p. 47-77.

COSTA, I. de S.A. da; CAMPOS, A.M.M. Pós-modernidade e teoria organizacional: um ensaio bibliográfico. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.37, n.3, p.627-639, 2003.

DABOUB, A.J.; CALTON, J.M. Stakeholder learning dialogues: how to preserve ethical responsibility in networks. **Journal of Business Ethics**, Netherlands, n.41, p.85-98, 2002.

DAVEL, E.; ALCADIPANI, R. Estudos críticos em administração: a produção científica brasileira nos anos 1990. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.43, n.4, p.72-85, out./dez. 2003.

DEETZ, S. Conceptual foundations. In: JABLIN, F.M.; PUTNAM, L.L. **The new handbook of organizational communication: advances in theory, research and methods**. Califórnia: Sage, 2001. p.3-46.

DIB, M.A.N.M. **Projetos acadêmicos-sociais construídos em redes comunicativas**: estudo de caso na Fundação Educacional de Barretos. 2001. 99p. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Semiótica)-Pontifícia Universidade Católica, São Paulo.

EISENBERG, E.M.; RILEY, P. Organizational culture. In: JABLIN, F.M.; PUTNAM, L.L. **The new handbook of organizational communication: advances in theory, research and methods**. Califórnia: Sage, 2001.

ESTANISLAU, P.B. **Ministério Público: vamos falar sobre a Instituição?** 20/02/2003. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/doutrina/textos/x/26/55/265/>>. Acesso em: 12 jul. 2004.

FERREIRA, P. Mais 11 detetives são afastados da Polícia Civil. **Jornal Hoje Em Dia**, Belo Horizonte. Disponível em:<<http://www.hojeemdia.com.br>>. Acesso em: 1 jul. 2004.

FLEURY, S. Gestão das redes políticas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 26., 2002, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2002. CD ROM.

FONSECA, A. J. **Comprometimento organizacional em uma instituição em mudança**: o caso da Polícia Militar de Minas Gerais. 2002. 122p. Dissertação (Mestrado em Administração)-Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.



FREITAG, G.B.; ROUANET, S.P. **Habermas**. São Paulo: Ática, 2001. 216p.

HABERMAS, J. **The theory of communicative action: reason and the rationalization of society**. Tradução de Thomas McCarthy. Boston: Beacon, 1984. v. 1, 465p.

HABERMAS, J. **The theory of communicative action: lifeworld and system**. Tradução de Thomas McCarthy. Boston: Beacon, 1989. v.2, 457p.

HOBSBAWN, E.J. **Era dos extremos: o breve século XX 1914-1991**. São Paulo: Cia. das Letras, 1996. 598p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas do século XX**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 17 nov. 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISA E OPINIÃO PÚBLICA. **Banco de dados**. Disponível em: <<http://www.ibope.com.br>>. Acesso em: 18 dez. 2003.

KEILHAUER, L.C. **Teoria da ação comunicativa e estudos organizacionais – uma reflexão crítica**. 1991. 310p. Dissertação (Mestrado em Administração)-Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

KLIJN, E.H.; KOPPENJAN, J.F.M. **Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance**. Public Management, United Kington, v.2, p.135-158, 2000.

LOPES, H.E.G. **A força dos contatos: um estudo das redes interpessoais de profissionais da região metropolitana de Belo Horizonte**. 2001. 276p. Tese (Doutorado em Administração)-Universidade de Minas Gerais/CEPEAD, Belo Horizonte.

LEMGRUBER, J. et al. **Sistema integrado de defesa social: o uso da tecnologia da informação na segurança pública**. Caeté: Governo do Estado de Minas Gerais, 2004. Slides de PowerPoint.

MARCELINO, G.F. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.37, n.3, p.641-658, maio/jun. 2003.

McSWITE, O.C. O pós-modernismo na administração pública nos EUA: uma autópsia. **Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro**, v.37, n.3, p.591-603, 2003.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 27.ed. Atualização Eurico de Andrade Azevedo et al. São Paulo: Malheiros, 2002. 790p.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, MG: Assembléia Legislativa, 1989.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar n. 59 de 18 de janeiro de 2001**. Lei de Organização Judiciária do Estado de Minas Gerais. Diário Oficial do Estado, 2001a.

MINAS GERAIS. Lei Complementar n. 61 de 12 de julho de 2001. **Diário Oficial do Estado**, 2001b.

MINAS GERAIS. Decreto n. 43.644, de 03 de novembro de 2003. Cria comissão na Secretaria de Estado de Defesa Social para promover ações de combate à criminalidade. **Diário Oficial do Estado**, 2003a.

MINAS GERAIS. Decreto n. 43.695, de 11 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o colegiado de corregedorias dos órgãos de defesa social. **Diário Oficial do Estado**, 2003b.

MINAS GERAIS. **Procuradoria Geral de Justiça**. Disponível em:<<http://www.mp.mg.gov.br/>>. Acesso em 12jun. 2003c.

MINAS GERAIS. Decreto n. 43.852. de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre a organização da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, 2004a.

MINAS GERAIS. Decreto n. 43.778. 12 de abril de 2004. Institui o sistema integrado de defesa social. **Diário Oficial do Estado**, 2004b.

MISOCZKY, M.C. Redes e hierarquias: uma reflexão sobre arranjos de gestão na busca da equidade em saúde. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.37, n.2, p.335-354, 2003.

MONGE, P.R.; CONTRACTOR, N.S. Emergence of communication networks. In: JABLIN, F.M.; PUTNAM, L.L. **The new handbook of organizational communication: advances in theory, research and methods**. California: Sage, 2001. p.441-502.

MONGE, P.R. et al. Production of collective action in alliance-based interorganizational communication and information systems. *Organization Science. A Journal of the Institute of Management Sciences*, v.9, issue3, p.411, 1998.

MORAES, A. de. **Direito constitucional**. 13.ed. São Paulo, 2003. 836p.

MUMBY, D.K. Common ground from the critical perspective: overcoming binary oppositions. In: CORMAN, S.R.; POOLE, M.S. **Perspectives on organizational communication: finding the common ground**. New York: The Guilford, 2000. p.68-86.

MUMBY, D.K. Power and politics. In: JABLIN, F.M.; PUTNAM, L.L. **The new handbook of organizational communication: advances in theory, research and methods**. California: Sage, 2001. p.585-623.

ODILLA, F.; PRATES, M.C. Policiais são acusados de se associar para extorquir e roubar. **O Estado de Minas**, Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.uai.com.br>>. Acesso em: 3 set 2004a.

ODILLA, F.; PRATES, M.C. Policiais civis de BH são presos por tráfico. **O Estado de Minas**, Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.uai.com.br>>. Acesso em: 03 set. 2004b.

ODILLA, F.; PORTELA, M. Ministério Público pede avanço na investigação. **O Estado de Minas**, Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.uai.com.br>>. Acesso em: 10 ago. 2004.

PACHECO, R.S. Administração pública nas revistas especializadas – Brasil, 1995-2002. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 43, n.4, p.63-71, out./dez. 2003.

PECI, A. Emergência e proliferação de redes organizacionais: marcando mudanças no mundo de negócios. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 23., 1999, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999. CD ROM.

PECI, A.; LUSTOSA da COSTA, F.J.. Redes para implementação de políticas públicas: obstáculos e condições de funcionamento. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 26., 2002, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2002. CD ROM.

PLANO EMERGENCIAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2003. Belo Horizonte, MG, ArqDigital, [2003]. 1 CD-ROM.

PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. Brasília, DF, 2003  
Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/Senasp>>. Acesso em: 8 out. 2003.

PROJETO Viva-Rio. **Projeto Estação Futuro**. Disponível em: <<http://www.vivario.org.br/>>; <<http://www.estacao futuro.org.br/publique/>>. Acesso em junho de 2003.

PUTNAM, L.L.; FAIRHURST, G.T. Discourse analysis in organizations: Issues and concerns. In: JABLIN, F. M.; PUTNAM, L. L. **The new handbook of organizational communication: advances in theory, research and methods**. Califórnia: Sage, 2001. p.78-136.

ONZE policiais são afastados da tóxicos. **Jornal O Tempo**, Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.otempo.com.br>>. Acesso em: 1 jul. 2004.

RIEMER, K.; GOGOLIN, M.; KLEIN, S. **Introduction to organizational Networks: emergence, motives, classification and types**. Münster: IOS, 2002.

RONDON, V.V. **Custo da criminalidade no município de Belo Horizonte: duas abordagens sobre as perdas de bem-estar**. 2003. 87 f. Dissertação (Mestrado em Economia)-Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

RUEDIGER, M.A. Governança democrática na era da informação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.37, n.6, p.1257-1280, nov./dez. 2003.

SEIBOLD, D.R.; SHEA, B.C. Participation and decision making. In: JABLIN, F.M.; PUTNAM, L.L. **The new handbook of organizational communication: advances in theory, research and methods**. Califórnia: Sage, 2001. p.664-703.

SCHOMMER, P.C. Gestão pública no Brasil: notícias do teatro de operações. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo. v.43, n.4, p.102-107, out./dez. 2003.

SILVERMAN, D. **Interpreting qualitative data: methods for analysing talk, text and interaction**. 2.ed. London: SAGE, 2001. 325p.

STORINO, G.R. Participação cidadã na gestão pública – dá licença seu doutor? Com a palavra: o povo da favela carioca. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 24., 2000, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: ANPAD, 2000. CD ROM.

SUTCLIFFE, K.M. Organizational environments and organizational information processing. In: JABLIN, F.M.; PUTNAM, L.L. **The new handbook of organizational communication: advances in theory, research and methods.** California: Sage, 2001. p.197-225.

SOUZA, M.V. de. **Redes informatizadas de comunicação: a teia da rede internacional DPH.** 2002. 240p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção)- Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

SMULLEN, A. Autonomia, liberdade e independência: a evolução de uma família de conceitos e seu advento à arena da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.37, n.3, p.551-568, 2003.

TAYLOR, B.C.; TRUJILLO, N. Qualitative research methods. In: JABLIN, F.M.; PUTNAM, L.L. **The new handbook of organizational communication: advances in theory, research and methods.** Califórnia: Sage, 2001. p.161-194.

TENÓRIO, F.G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.32, n.5, 7-23, set./out.1998.

TENÓRIO, F.G. **Flexibilização organizacional, mito ou realidade?** Rio de Janeiro: FGV, 2000. 358p.1

TENÓRIO, F.G.; ROZEMBERG, J.E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.31, n.4, 101-125, jul./ago. 1997.

VIGODA, E. From responsiveness to collaboration: governance, citizens, and the next generation of public administration. **Public Administration Review**, Haifa, v.62, n.5, 527-540, set./out. 2002.

VIZEU, F. Algumas contribuições da teoria da ação comunicativa para a área de organizações. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 27., 2003, Atibaia. **Anais...** Atibaia: ANPAD, 2003. CD ROM.