

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS  
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

**O discurso modernizador:  
uma análise da importação de modelos de segurança pública pela Polícia  
Militar de Minas Gerais**

Henrique Rodrigues de Andrade Goulart

JUIZ DE FORA

2013

Henrique Rodrigues de Andrade Goulart

**O discurso modernizador:  
uma análise da importação de modelos de segurança pública pela Polícia  
Militar de Minas Gerais**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Sociais da Universidade federal de Juiz de Fora, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Professor Dr. André Moysés Gaio

JUIZ DE FORA  
2013

Henrique Rodrigues de Andrade Goulart

**O discurso modernizador:  
uma análise da importação de modelos de segurança pública pela Polícia  
Militar de Minas Gerais**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Área de concentração: Cultura, Poder e Instituições, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Aprovada em 05 de março de 2013.

---

Professor Dr. André Moysés Gaio (Orientador)  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Professor Dra. Marcella Beraldo de Oliveira  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Professor Dr. Antônio Pereira Gaio Júnior  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

## AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar à minha família: minha esposa Camila, minha mãe Regina, meu irmão Eduardo, minha irmã Ana Carolina, meu padrasto Jesus e meus outros irmãos Wagner e Vanessa. Dedico também aos meus queridos Lu e Rita e à Buga.

Agradeço à família Calderaro Garcia pelo apoio e pela ajuda em todos os tempos difíceis.

Agradeço imensamente ao meu orientador, professor André Moysés Gaio, pela dedicação e pela paciência em me guiar neste grande passo em minha vida.

Agradeço à FAPEMIG pelo apoio à pesquisa, o que tornou possível este trabalho ser realizado.

Agradeço ao Programa de Pós Graduação em Ciência Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora por permitir que eu o representasse e fizesse uma pequena contribuição para sua história. Em especial, agradeço aos professores Marcella Beraldo, Elizabeth Pissolato e Rubem Barbosa pela imensa contribuição intelectual a mim proporcionada.

Agradeço ao professor Antônio Gaio Júnior pela contribuição em minha banca.

Agradeço à Polícia Militar de Minas Gerais, em especial ao coronel Ronaldo Nazareth pela permissão da realização da pesquisa no âmbito da PMMG. Agradeço também em especial ao major Alexandre Nocelli, ao capitão Jovânio Miranda e ao subtenente Marcus Barra pela imensa ajuda em campo e pela cordialidade com que me acolheram em sua casa.

Agradeço a todas as grandes amizades feitas no mestrado: Andrea Lucia Horta e Silva, Carlos Magno Rodrigues Junior, Claudinei dos Santos Lima, Joyce Keli do Nascimento Silva, Juliane Rocha Lara, Luiz Carlos de Oliveira Lopes, Marianna de Alencar e Souza, Marisa de Freitas, Roberta Nunes, Ronaldo Antônio de Souza, Rosaura Rodrigues Toledo e William Rezende Alves Ponte. Nos encontraremos, ou no doutorado ou na vida!

## RESUMO

A presente pesquisa se dedica a estudar como ocorreu a importação do modelo de segurança pública da cidade de Nova York pela Polícia Militar de Minas Gerais. O foco do estudo será nas formas de conformação e de adaptação do modelo e das teorias que inspiraram sua construção no ambiente de trabalho da PMMG. Nas teorias que influenciam a criação e reforma da polícia contemporânea, citaremos a teoria da administração gerencial e a teoria das oportunidades como fontes principais. Em relação ao modelo a ser importado, analisaremos a construção da política de segurança pública da polícia de Nova York, suas reformas e dilemas. Tomaremos como base a percepção de que um modelo não pode ser importado e aplicado na íntegra em uma realidade social, econômica e cultural totalmente diversa daquela de sua construção. Por fim, nos posicionaremos de forma crítica quanto a este aspecto do que chamaremos de “discurso modernizador da PMMG”.

Palavras-chave: Polícia. Minas Gerais. Nova York. Modernização.

## ABSTRACT

This research is devoted to study how occurred the importation of the model of public security of the city of New York by the Military Police of Minas Gerais. The study will focus on ways of shaping and adapting the model and theories that inspired its construction in the PMMG workplace. About the theories that influenced the creation of contemporary police and its reforms, we will quote the theory of management administration and the theory of opportunities as main sources. Regarding the model to be imported, we will analyze the construction of public security policy of the NYPD, his reforms and dilemmas. We will build on the perception that a model cannot be imported and fully implemented on social, economic and cultural realities different from that of its construction. At last, we will position ourselves critically in this regard that we call the "PMMG modernizing speech".

Keywords: Police. Minas Gerais. New York. Modernization.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>		<b>9</b>
<b>1</b>	<b>APRESENTADO O OBJETO: A POLÍCIA.....</b>	<b>20</b>
1.1	CONCEITUAÇÃO.....	20
1.2	CARACTERÍSTICAS DO TRABALHO POLICIAL.....	25
1.2.1	A cultura policial: uma subcultura.....	27
1.2.2	Elementos da cultura policial.....	29
1.2.3	As identidades profissionais dos policiais.....	40
1.2.4	A polícia enquanto uma organização.....	48
<b>2</b>	<b>AS TEORIAS INERENTES ÀS REFORMAS NO POLICIAMENTO CONTEMPORÂNEO.....</b>	<b>51</b>
2.1	MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO.....	54
2.1.1	O modelo da administração burocrática.....	55
2.1.2	Os modelos gerenciais.....	57
2.2	A TEORIA DAS OPORTUNIDADES.....	61
2.2.1	A escolha racional e as atividades de rotina.....	63
2.2.2	As oportunidades e a prevenção.....	67
2.3	ANALISANDO AS PROPOSTAS TEÓRICAS.....	69
<b>3</b>	<b>O MODELO A SER IMPORTADO: A POLÍCIA DE NOVA YORK.....</b>	<b>72</b>
3.1	O NYPD.....	72
3.1.1	Reformas no NYPD.....	74
3.1.2	A política da tolerância zero.....	78
3.1.3	A Compstat.....	81
3.1.4	Analisando a tolerância zero.....	82
3.2	A INFLUÊNCIA DO MODELO DO NYPD NOS CASOS DAS POLÍCIAS DE	

BOSTON E DO REINO UNIDO.....	85
3.2.1 O caso da polícia britânica: a construção de uma polícia liberal.....	86
3.2.2 Em direção ao controle: a importação do modelo tolerância zero e a justiça punitiva.....	88
<b>4 A PMMG: HISTÓRIA E REFORMAS.....</b>	<b>90</b>
4.1 BREVE HISTÓRICO DA PMMG.....	90
4.2 A CONSTRUÇÃO DO DISCURSO MODERNIZADOR NA PMMG.....	93
4.2.1 Prevenção e policiamento comunitário.....	97
4.2.2 A análise criminal e o geoprocessamento na PMMG.....	98
4.2.2.1 O planejamento.....	102
4.2.2.2 O monitoramento.....	105
4.2.2.3 A ação.....	116
4.3 A QUARTA ESFERA: A POLÍTICA DA POLÍCIA.....	119
4.3.1 Breve descrição da proposta do IGESP.....	121
4.3.2 A reunião.....	122
4.3.3 Conclusões sobre a reunião.....	127
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>130</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>133</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>141</b>



## LISTA DE SIGLAS

**ABRASEL:** ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE BARES E RESTAURANTES

**BO:** BOLETIM DE OCORRÊNCIA

**BOS:** BOLETIM DE OCORRÊNCIA SIMPLIFICADO

**BPM:** BATALHÃO DA POLÍCIA MILITAR

**CAM:** CRIME ANALISYS MEETINGS

**COPOM:** CENTRO DE OPERAÇÕES DA POLÍCIA MILITAR

**DGEOp:** DIRETRIZ GERAL DE EMPREGO OPERACIONAL

**DIAO:** DIRETRIZ AUXILIAR DAS OPERAÇÕES

**GPS:** GLOBAL POSITIONING SYSTEM

**IC:** ÍNDICE DE CRIMINALIDADE

**IGESP:** INTEGRAÇÃO NA GESTÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA

**P3:** SETOR DE ESTATÍSTICA E GEOPROCESSAMENTO DA POLÍCIA MILITAR DE  
MINAS GERAIS

**P5:** SETOR DE COMUNICAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS

**PM:** POLÍCIA MILITAR / POLICIAL MILITAR

**PMMG:** POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS

**QTS:** QUADRO DE TRABALHO SEMANAL

**RISP:** REGIÃO INTEGRADA DE SEGURANÇA PÚBLICA

**SEDS:** SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL

**TMA:** TEMPO MÉDIO DE ATENDIMENTO

**ZQC:** ZONA QUENTE DE CRIMINALIDADE

## INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como tema a investigação da importação do modelo de segurança pública da cidade de Nova York pela Polícia Militar de Minas Gerais. Com a análise desta importação do modelo, pretendemos traçar um perfil da utilização de dispositivos novos na racionalização do combate ao crime, o que definimos como esfera do *planejamento*, no controle dos recursos disponibilizados para as ações policiais, ou na esfera do *monitoramento*, quanto no aspecto mais visível desta tecnologia, nas formas de *ação* e nos procedimentos do trabalho diário. Por último, pretendemos analisar a conformação dos modelos em relação a uma quarta esfera, a *política* da polícia. A instituição escolhida para o estudo foi a Polícia Militar de Minas Gerais por se tratar de uma instituição visada, bem presente no cenário político em uma era em que o medo se tornou um “problema social”<sup>1</sup>.

A fonte metodológica utilizada nesta pesquisa é a *teoria fundamentada em dados* de Anselm Strauss e Juliet Corbin (2008). Esta teoria propõe que a teoria surja da interpretação dos dados disponíveis ao pesquisador em sua pesquisa. Assim, uma pesquisa deve ter como procedimento esta construção teórica e não somente uma teoria testada e construída fora do âmbito da pesquisa em questão (STRAUSS; CORBIN, 2008, p. 25). Utilizando ainda a teoria fundamentada em dados, definimos como utilizaremos os componentes da pesquisa qualitativa nesta pesquisa: *os dados, os procedimentos e os relatórios*.

Em relação aos *dados*, utilizaremos documentos a nós disponibilizados pela PMMG de várias naturezas, tais como diretrizes, memorandos e legislações. Em um segundo momento, utilizaremos as observações realizadas no âmbito da PMMG realizadas no segundo semestre do ano de 2012 na cidade de Juiz de Fora. Utilizaremos o recurso descritivo para a apresentação destas observações, com o cuidado de não cometer generalizações que possam mais atrapalhar do que ajudarem na compreensão do que se propõe aqui. A análise dos dados aqui deve ser microscópica, a microanálise (STRAUSS; CORBIN, 2008, p. 65-66). Esta microanálise deve atentar para o fato da sensibilidade e da interpretação do pesquisador como pontos fundamentais para o sucesso de seu empreendimento. Em relação aos *procedimentos*, nos propomos a relacionar o discurso presente na reforma da polícia de Nova York com a proposta de reforma da PMMG. Este relacionamento deve ser essencial para a construção da teoria que guia o procedimento de pesquisa, o que Strauss e Corbin chamam de *Codificação*

---

1 Um exemplo de obra que discute a questão do medo enquanto um problema social é *Fobópole* de Marcelo Lopes de Souza (Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008).

(2008, p. 24). Na questão dos *relatórios*, serão escritos e fundados estritamente na documentação disponível e na observação realizada no âmbito da PMMG.

O processo de construção de uma teoria é complexo e deve respeitar alguns pontos. Ao propormos a análise do discurso modernizador da PMMG, teorizamos acerca do movimento de importação de um modelo de segurança pública norte-americano, mais especificamente de Nova York. A teorização aqui surge como uma “[...] postura, mais uma filosofia do que um conjunto bem desenvolvido e relacionado de conceitos explanatórios sobre como o mundo funciona” (STRAUSS; CORBIN, 2008, p. 36-37). O discurso modernizador, que obscurece a importação acrítica de modelos de segurança pública, é a teoria a ser construída nesta pesquisa.

O objetivo desta pesquisa é como se dá, no momento atual, a forma de incorporação do modelo de Nova York e as teorias inerentes a ele. Percebemos que esta incorporação é um processo em curso, por esta razão escolhemos um momento específico para a análise, não sendo um evento já encerrado. Dentre os objetivos específicos, analisamos como este processo pode ser notado nas esferas do planejamento, do monitoramento, da ação e da política da polícia.

A hipótese defendida aqui é que houve realmente uma mudança substancial no discurso policial a partir do início dos anos 2000. O relacionamento discursivo com as teorias apresentadas não ocorreu na forma de uma substituição completa de um discurso pelo outro, menos ainda na forma da utilização de uma máscara de mudança, com a permanência do discurso original. Só seria possível estes dois exemplos supracitados se pensássemos nos discursos como entidades estáticas e livres de ação e relacionamento. O ponto aqui é que o que foi modificado não alterou o paradigma do trabalho policial ordinário. Os pontos conflituosos foram esquecidos, enquanto a mudança ocorria em outros pontos pacíficos. Entretanto, não pretendemos aqui traçar um modelo histórico que pretenda esgotar todas as etapas de um processo em curso. O que pretendemos é analisar o momento atual no qual os modelos já foram implantados e a sua utilização nas esferas já apontadas (planejamento, monitoramento, ação e política).

Há a questão da justificativa que deve ser levada em conta neste item: a justificativa do por que da escolha do tema “polícia”. A escolha da polícia enquanto objeto de estudo se deu ao longo dos anos, com a intenção da participação no debate sobre segurança pública e controle social, muito presentes na academia. A discussão da polícia enquanto a forma contemporânea de policiamento não exclui mudanças em sua estrutura, pelo contrário, através de debates levantados por discussões similares às que propomos aqui (evidentemente não só

aqui) é que tem o poder de exercitar a criação de novas ideias.

Segundo David Bayley (2001), há uma certa tradição de negligenciamento do tema da polícia por parte da academia. Quatro são os motivos: primeiro, a polícia não está envolvida nos grandes eventos históricos; segundo, a própria tarefa policial é maçante e repetitiva, longe de algum resquício de glamour; terceiro, a repugnância moral que se tem da polícia e de sua atividade, sendo que coerção, controle e opressão são alguns dos estigmas relacionados a ela; por último o fechamento institucional da polícia e a dificuldade em se fazer uma pesquisa nela (BAYLEY, 2001, p. 16 – 18). Entretanto, a partir das últimas décadas, este tema tem despertado a atenção de pesquisadores, o que é comprovado pela imensa literatura sobre o tema que nos é disponível atualmente. Como este estudo se propõe a investigar a polícia, é necessário que possamos localizar sua relevância quando tentamos pensar a realidade atual, fragmentada em milhões de versões, e talvez contribuir de alguma forma para a construção de novas ideias. Como Max Weber bem afirma, todo conhecimento científico é criado para ser superado (WEBER, 2007), e se ele o for terá cumprido sua meta.

Temos a clara percepção de que a polícia não é uma instituição isolada do resto do mundo. Assim como todas as outras instituições públicas e privadas, ela está exposta às inovações tecnológicas que nos “atropelam” ao longo das últimas décadas. A sede por inovações não é apenas uma necessidade, em alguns casos é também resultado de uma cobrança externa e um símbolo forte de eficiência. A importação dos modelos norte-americanos tem nas tecnologias da informação um ponto fundamental.

É fato que o discurso da modernização das instituições públicas é um fenômeno mundial. Nas instituições policiais esta demanda por mudanças constantes, sempre em busca de maior eficiência e competência, é um processo em curso atualmente. Usando como exemplo o caso da Inglaterra, nas últimas décadas esta sede por mudanças, reformas e renovações atingiu a polícia como um turbilhão:

*In effect, there has been a ‘maelstrom of reform’, unrelenting pressure, a battery of shifting demands, constant reorganizations, management training with fresh skills and a new conceptual vocabulary, and the political promise of yet more change to come. Some proposals speak of centralization, regionalisation, amalgamations, lateral entry and increasing workplace diversity (PUNCH, 2007, p. 1).*

As instituições policiais sofreram pressões diversas nas últimas décadas devido a complexos contextos e atores sociais afetando noções já estabelecidas na instituição. Dentre

estes fatores estão o neoliberalismo, o gerencialismo, a justiça punitiva norte-americana, a privatização da segurança pública, o controle e a espetacularização da mídia, as novas tecnologias, a internacionalização dos crimes com o advento da internet, pressões por cooperações entre agências, a militarização da segurança pública, a necessidade de *superespecialização* por parte dos policiais para o combate de novos crimes e por último a *accountability*, a maior prestação de contas aos governos, às cortes de justiça, à imprensa e à opinião pública pelas decisões e pelos recursos empregados nelas (PUNCH, 2007, p. 2-3). Pretendemos analisar algumas destas forças que agem sobre a polícia nas últimas décadas neste contexto de complexidades e demandas mutantes no qual ela se insere.

O impacto do gerencialismo nas instituições policiais foi considerável, principalmente nos aspectos da competição e na ideia de que um serviço público tende a ser ruim quase "por sua natureza". É novamente a percepção de que a administração burocrática é falha em sua fonte: a falta de competitividade, o que o modelo voltado para o mercado, por outro lado, pode fornecer.

Para a análise da questão das novas tecnologias e das novas formas de abordagem do crime, adotaremos o conceito de tecnologia de Peter Manning (2008) nesta pesquisa, definido como "[...] um meio particular para se atingir uma meta" (MANNING, 2008, p. 67). É um conceito claro. Por outro lado, "tecnologias da informação", são modos de racionalização da informação, meios pelos quais se colhe, analisa, traça planos e metas baseados em algum dado específico. A intenção é a criação de objetivações da realidade social e do crime em especial. Estas objetivações são racionalidades que podem ser definidas como prestações de contas, vocabulários de motivos utilizados no curso de encontros para discutir crimes e desordem (Ibidem, p. 12). Na pesquisa de campo de Manning (2008), há a percepção de duas formas de tecnologias da informação: a análise criminal e o mapeamento da criminalidade. Essas tecnologias são arsenais de técnicas desenvolvidas que são utilizadas de formas diversas pela polícia: para reunir informações sobre os aspectos sociais, espaciais e temporais do crime (criminosos, vítimas e suas características raciais, sociais); para desenvolver e descrever padrões (onde o crime ocorre, que tipo de crime); fazer estas informações disponíveis para o direcionamento dos recursos da polícia para um combate mais focado.

Em relação à cooperação (ou à ausência dela) entre agências, fato que será analisado no último capítulo, a disputa por recursos dentro da PM e entre a PM e os outros órgãos do Estado podem explicar um pouco esta situação. A alocação de recursos para as operações da PM demandam um planejamento muito grande, mas não se preocupam com a averiguação de resultados. Os policiais envolvidos em algumas destas operações ganham status dentro da

corporação, enquanto a publicidade destas operações eleva o status da corporação perante a opinião pública. Quanto maior o uso de novas tecnologias, maior esta publicidade e maior o poder de “barganha” da PM frente ao poder público para o arrecadamento de recursos. A PM estará “trabalhando duro” enquanto a população estará satisfeita com a sensação de segurança proporcionada pela presença policial. Da mesma forma, uma polícia que tem sua publicidade realçada traz dividendos políticos para o governo. A instrumentalização política das novas tecnologias da informação, do novo modelo organizacional da polícia, enfim, da nova racionalidade presente na instituição será o ponto a ser defendido no decorrer desta pesquisa.

Retornamos à obra de Manning *The Technology of Policing* (2008), que se remete a este último ponto abordado. O autor pesquisa como a polícia contemporânea foi afetada pelo movimento de racionalização que atingiu o ocidente ao longo das décadas do século XX. Preocupado com o conflito da tradição policial com as formas modernas e racionais de ação, Manning se propõe a contrapor as novas formas de tecnologia da informação com os meios tradicionais que a polícia utiliza para obtê-los.

Aqui novamente se configura um ponto importante a ser analisado. A proposta de separação entre *tradição* e *modernidade* parte da premissa de que a polícia possui um paradoxo interno: ao mesmo tempo em que a instituição é guiada pelos valores da racionalidade baseada no aparato legal, é também guiada pelos valores da tradição (MANNING, 2008, p. 8 – p. 57 – 58). Há um conflito permanente entre estas duas formas de legitimação do poder em seu interior. É clara aqui a utilização dos conceitos de Max Weber (2007) como suporte para a análise da instituição policial. Para Weber, existem três formas de legitimação do exercício do poder: aquela baseada no carisma pessoal, a baseada na autoridade tradicional e a que se baseia no aparato legal. O exercício do poder fundado na autoridade tradicional tem como característica a preservação de “costumes santificados”, pelo “hábito”. Já o fundado no carisma, tem como característica o heroísmo e a bravura pessoal de um líder, um indivíduo especial e brilhante por natureza. A última forma de legitimação, a fundada no respeito à legalidade, é aquela que se caracteriza por impor um senso de respeito e crença no estatuto legal, típico dos servidores dos Estados modernos (WEBER, 2007, p. 61). O conflito de racionalidades ocorre mais amplamente quando os fins de uma organização não estão totalmente claros. Afinal, quais são os fins da polícia? A manutenção da ordem social? A criação de uma sensação de segurança nos cidadãos? Manning (2008) relata a complexidade da relação entre meios e fins na tarefa policial. O autor destaca que:

Policing now includes community policing, problem-solving policing, and crime mapping and crime analysis —all tactics relating to the ill-defined goal of improving the quality of life in our neighborhoods (this is the Boston Police Department's mission statement as found in the *Annual Report*, 2003). These tactics are rational in the sense that they are stipulated means to this end. However, the debate over means that takes place in policing obscures the reality that there is no clearly stated end and that whatever end is assumed is out of sight — a value such as security, high-quality life, co production of order, control of the streets (MANNING, 2008, p. 9).

Claramente há um problema aqui. Os fins não são claros na medida em que se perdem nos meios. Como medir a variação das medidas de meios atingindo os fins? Como medir o aumento da qualidade de vida? Como medir a coprodução de ordem social? O que é medido é somente o sentimento de segurança e a visão de uma população sobre o aumento ou a diminuição de crimes em uma região? Este último questionamento se assemelha ao que Ramos e Musumeci (2005) encontraram em relação às Blitz no Rio de Janeiro. Como não há a preocupação em se avaliar algum índice que possa sugerir eficiência naquela ação, ela acaba por ser um “tiro no escuro”.

A aparência de modernidade e de inovação responde às solicitações por rapidez e confiança que o trabalho policial requer. A polícia consegue acumular grande quantidade de informações, mas o problema é que ela não consegue transformar isso em outras informações úteis no futuro. Não há um setor de inteligência atuante para o processamento destes dados além da utilidade situacional deles (a prisão de um criminoso e os dados coletados para esta prisão) (MANNING, 2008, p. 65). Outro exemplo claro é o da Polícia Comunitária. Para Manning (2008), policiamento comunitário é mais um jogo político para manter uma aparência de proximidade social entre polícia população, que estava desgastada, do que uma reforma mais profunda (Ibidem, p. 34).

A intenção da ação policial ordinária seria então criar um valor e não atingir o fim. Todo o trabalho da polícia exige um processo de racionalização que sustente e legitime sua ação, sendo que essas racionalidades são invisíveis, implícitas. Surgem daí os motivos, as justificativas, não de dentro das cabeças das pessoas, mas sim das explicações do que aconteceu. Por definição, estas justificativas são sociais na medida em que são criados sempre que há a cobrança por prestação de contas. Racionalidades então são estas prestações de contas, os vocabulários de motivos que são utilizados no curso de encontros para discutir crimes e desordem (Ibidem, p. 12).

Segundo Manning (2008, p. 251), a tecnologia da informação não mudou nenhuma prática policial nos distritos aplicados nos EUA, sendo que o que ocorreu foi uma adaptação

delas às suas práticas diárias. A tecnologia usada primordialmente continua sendo a verbal, o controle dos outros pela interação, como tradicionalmente se caracteriza o trabalho policial ordinário. Os encontros para a discussão dos projetos para a segurança pública são mais teatrais do que realmente preocupados com estratégias e resultados. Manning descreve as CAM's<sup>2</sup> da polícia de Boston, ressaltando alguns de seus aspectos mais peculiares:

Conversely, the little epiphanies, good stories, successes, a successful arrest (a drug raid was reported a few hours after it had taken place, the officers having been up all night executing the raid, booking the suspects, cataloging evidence, and taking statements) were greeted with smiles. No one asked if the arrest altered the drug markets, drug costs, the quality or types of drugs being sold, the users, or the dealing structure (MANNING, 2008, p. 254).

A conexão entre uma certa teatralidade, a CAM de Boston e o trabalho policial diário é clara<sup>3</sup>. Em relação à CAM, o autor afirma que os encontros não se dão em relação ao crime ou ao tráfico ou nada relativo, mas sim em relação aos sentimentos dos policiais sobre o ato de policiar (MANNING, 2008, p. 242). Há os que falam e há os que escutam. Perguntas mais incisivas quanto aos resultados não são feitas assim como discussões e análises mais profundas relacionadas ao aumento ou diminuição do crime e suas razões. Na Polícia Militar de Minas Gerais há as reuniões do IGESP<sup>4</sup>, encontro que será apresentado e avaliado nos capítulos posteriores desta pesquisa, que se assemelham em grande medida à CAM, sendo que ambas tem no modelo das reuniões da Compstat de Nova York o modelo a ser copiado. Veremos mais claramente o IGESP quando apresentarmos o aspecto de modernização da polícia e sua nova forma de abordagem de segurança pública.

A interpretação que nos parece mais coerente em relação à CAM e ao IGESP é a de que se trata de um jogo político de aparências, de pretensa eficiência, bem representados na expressão “o trabalho tem sido feito”. Se o crime está alto em seus números, a polícia prega o aumento de pessoal e melhor armamento, para que estes números abaxiem e que a sensação

---

2 CAM significa *Crime Analysis Meetings*, o que em uma tradução aproximada seriam *Reuniões de Análise Criminal*. Estes encontros ocorrem regularmente e tratam de assuntos como os níveis do crime na cidade e as políticas implantadas para seu combate.

3 Nos remeteremos a este ponto em um capítulo em especial, utilizando o conceito de dramaturgia social de Erving Goffman (2002) para analisar os encontros de planejamento e avaliação da Polícia Militar de Minas Gerais.

4 IGESP significa *Integração da Gestão em Segurança Pública*, que é um modelo de segurança pública adotado pelo Governo do Estado de Minas Gerais baseado em outros modelos como o de Nova York, focado em uma abordagem de resultados, gerencial e empresarial. Há a proposta de uma integração entre Polícia Civil, Militar, Bombeiros e sociedade nas reuniões que fazem parte deste modelo. Posteriormente, dedicaremos uma parte específica desta pesquisa para a descrição e análise crítica destas reuniões.



de segurança retorne. Se os números estão baixos, o discurso é de que se contratem mais polícias e melhorem seus armamentos, para que em um eventual aumento dos números, a polícia esteja preparada. Portanto, o que notamos é o discurso para a defesa do aumento do poder e dos recursos da polícia em ambos os casos.

A dissertação estará dividida em quatro capítulos, precedidos por uma introdução e sucedidos por uma conclusão. No primeiro capítulo apresentaremos alguns aspectos do objeto a ser analisado nesta pesquisa, a polícia. Inicialmente discutiremos alguns conceitos como o de policiamento em suas variadas formas. O aspecto tradicional da polícia será representado pela característica peculiar que une em certa medida todas as instituições policiais: a cultura policial. Esta união ocorre mesmo com a observância de um leque imenso de situações e características particulares que instituições policiais enfrentam no mundo todo. O ponto de união se dá na medida em que toda instituição policial atua com a observância dos mesmos fins: a manutenção da ordem social e o combate à criminalidade. O conjunto de práticas oriundas desta característica compartilhada contribui para a geração dos elementos da cultura policial a serem apresentados. No entanto, não nos furtaremos em enfrentar as diferenças peculiares que caracterizam as instituições individualmente. Utilizando conceitos de subcultura como os de Miller (1978) e Fine e Kleinman (1979), defenderemos que existem características que são latentes em uma instituição (em um batalhão ou companhia no caso da Polícia Militar) e ausentes em outras. Há um certo espaço para a disposição desses elementos culturais singulares, o que não perderemos de vista quando da apresentação do trabalho de campo realizado na Polícia Militar de Minas Gerais. Trataremos ainda neste capítulo das características individuais na polícia, ou seja, das características dos policiais em seu ambiente de trabalho, percebendo que existem formas de trabalhar e se adaptar a características culturais de um batalhão ou companhia específicos. A análise das personalidades de trabalho será muito importante para a percepção de como o policial encara sua profissão perante a sociedade, sendo que aqui utilizaremos em grande medida conceitos de Erving Goffman (1974; 1986; 2002), como o de *Dramaturgia Social*. Apontaremos em seguida as características da polícia enquanto uma organização formal. O principal deste ponto é a diferenciação entre os objetivos da organização, entre os declarados e os não-declarados. Para isso utilizaremos a obra de Cressey (1981).

No capítulo dois apresentaremos algumas teorias que perpassam grande parte da reforma da polícia contemporânea. Estas teorias trazidas para o âmbito policial foram a da administração gerencial, a teoria das atividades de rotina e a teoria da escolha racional. Tais teorias guiam o processo de reforma da polícia de Nova York e assim possuem uma grande

importância para a compreensão do que é proposto no processo modernizador da PMMG. Da primeira teoria foram retirados conceitos como os de foco nos resultados, avaliação constante e pró-atividade, em uma tentativa de superar o modelo burocrático que caracterizou a polícia durante todo o século XX. Dessa teoria emerge um setor até então colocado em segundo plano na instituição: o setor de estatística e geoprocessamento. Este setor, na PMMG conhecido como P3, trabalha com a produção, análise e monitoramento dos dados produzidos pela polícia, a análise criminal e o mapeamento da criminalidade, o que chamamos de tecnologias da informação na pesquisa, sendo de vital importância para o controle de resultados e na prevenção ao crime. É nesse setor que voltaremos grande atenção no capítulo seguinte e onde permanecemos em grande parte do trabalho de campo. Com as duas outras teorias, chegou-se ao consenso que a tarefa de policiar e prevenir não poderia mais ser um ônus somente do Estado, mas deveria sim ser compartilhado com a sociedade e com o setor privado. O resultado, esperado ou não, foi uma política de co-culpabilização dos indivíduos pela sua própria vitimização, o que poderá ser notado com a realização de algumas operações da PMMG como a *visita tranquilizadora*, que ao contrário de tranquilizar se serve de conceitos da teoria supracitada para convencer a vítima de que ela é culpada em parte pelo crime cometido pela sua falta de investimento em sua própria segurança.

No capítulo três apresentaremos a polícia de Nova York. Nos interessa apresentar o modelo e sua construção, a partir de reformas que ocorreram nas últimas décadas e seu alcance, mais limitado ou mais amplo. A política de segurança pública chamada tolerância zero surge no início da década de 90 enquanto uma solução final para a questão da criminalidade. Com a utilização das teorias supracitadas, a avaliação dos resultados, a utilização de tecnologias da informação e uma estratégia de combater cada pequeno desvio na cidade, tendo como resultado uma grande e contínua queda dos índices de criminalidade, servirão de grande inspiração para que o modelo seja copiado em várias partes do mundo. Analisaremos até que ponto podemos pensar no papel desta política na queda dos índices. Por fim, apresentaremos dois exemplos de importação do modelo como introdução à análise de tal importação pela PMMG: o caso de Boston, no modelo de reuniões, e o caso do Reino Unido.

No capítulo quatro apresentaremos mais diretamente o trabalho de campo realizado na Polícia Militar de Minas Gerais. Evidentemente os resultados irão pontuar todo o trabalho, mas como uma forma de análise mais ampla do que foi coletado de material bibliográfico e nos relatórios do trabalho de campo, utilizaremos esse capítulo em especial. Em Minas Gerais, uma espécie de discurso modernizador surge da percepção de que os métodos tradicionais da polícia não eram mais suficientes para a realização do trabalho policial

(POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2010a, p. 1). A solução encontrada pela PMMG foi a importação do modelo norte-americano, com a sucessiva introdução de teorias externas ao âmbito da cultura policial tradicional, na tentativa de trazer um aspecto modernizador para a tarefa policial. Utilizaremos as esferas supracitadas (planejamento, monitoramento, ação e política) para analisarmos como a PMMG orienta estas esferas a partir das premissas do modelo importado. No trabalho de campo realizado na Polícia Militar de Minas Gerais apresentado de forma mais detalhada nesse capítulo, apresentaremos a visita e a observação do trabalho diariamente em quatro locais: no P3 da 4ª Região Integrada de Segurança Pública de Minas Gerais (RISP); no P3 do 2º Batalhão da PMMG, que cobre as cidades de São João Nepomuceno, Bicas, Maripá, Rochedo, Descoberto, Goianá, Rio Novo, Piau, Pequeri, Guarará, Chácara, Coronel Pacheco e parte de Juiz de Fora; no Centro de Operações da Polícia Militar (COPOM); e na 30ª Companhia da PMMG, que cobre a região central da cidade<sup>5</sup>. Inicialmente, apresentaremos o trabalho realizado no setor de Estatística e Geoprocessamento (P3) da 4ª RISP de Minas Gerais, localizado na cidade de Juiz de Fora e responsável por mais de 80 municípios<sup>6</sup>. Na P3 da RISP, poderemos observar como é trabalhada a estatística em grande escala, visto que a quantidade de informações é imensa. No setor P3 no 2º BPM, é onde ocorre mais regularmente a utilização das tecnologias da informação, visto que há um grau de planejamento, monitoramento e ação mais direto que na RISP. No COPOM da 4ª RISP, apresentaremos a observação do setor de geo-referenciamento, com a utilização de tecnologia para a confecção de mapas em relação à criminalidade na região. Na 30ª Companhia, analisaremos mais profundamente o contato mais direto com o planejamento das operações, visto que a sala da administração concentra todos os setores juntos, havendo assim a oportunidade de perceber o processo de análise dos dados e transformação em políticas de prevenção ou repressão de uma forma mais clara. Além do trabalho no interior da PMMG, acompanharemos a reunião do IGESP já supracitada, na qual analisaremos em que medida há uma preocupação em monitorar e avaliar o trabalho policial e em que medida o jogo de interesses políticos da polícia enquanto instituição pública

---

5 É importante notarmos o organograma da instituição: a Região Integrada de Segurança Pública é a união em um só local do comando da Polícia Militar de Minas Gerais, da Polícia Civil e dos Bombeiros Militares, e, no caso da PMMG, se reporta diretamente ao comando em Belo Horizonte, ou seja, ao Estado-Maior da PMMG, ao comandante geral da instituição e à Secretaria de Estado de Defesa Social, a SEDS. Abaixo da RISP se encontram os batalhões, que são responsáveis por uma região que pode englobar mais de um município, assim como os grupos de operações especiais como o Batalhão de Choque e as Patrulhas Montadas. Abaixo dos batalhões, estão as companhias, responsáveis por uma área menor, no caso da 30ª companhia visitada, respondendo pela área central de Juiz de Fora e bairros próximos a ela. Abaixo das companhias estão os grupamentos e pelotões.

6 Os mapas com a área de cobertura de cada setor estão no anexo deste trabalho.

batalhando pela manutenção de seu status perante o Estado e a sociedade tomam o centro da reunião.

Na conclusão trabalharemos como o modelo foi adaptado pela PMMG, principalmente em dois pontos: os objetivos declarados da organização e os objetivos não-declarados. Assim, esperamos contribuir mais para a discussão acerca da importação de modelos de segurança pública do que encerrarmos o assunto específico da PMMG.

## 1 APRESENTANDO O OBJETO: A POLÍCIA

Neste capítulo trabalharemos a polícia a partir do debate conceitual em uma literatura específica. O ponto inicial estará na distinção entre polícia e policiamento, ressaltando que o que conhecemos por polícia é apenas uma forma contemporânea de policiamento que responde por características particulares. Posteriormente, apresentaremos algumas das características marcantes do trabalho policial, representadas pela cultura policial, pelas identidades profissionais dos policiais e pela cultura organizacional.

A definição conceitual da polícia enquanto forma de policiamento contemporâneo nos parece muito útil quando a analisamos enquanto agência pública politicamente ativa, procurando seu espaço e defendendo sua utilidade pública sistematicamente. Nos documentos da Polícia Militar de Minas Gerais apresentados nesta pesquisa esta característica é marcante: a intenção de sempre marcar seu território, sempre lembrando à sociedade seu papel e sua importância na manutenção da ordem social. Houve e há outras formas de policiamento e isto é sabido no âmbito policial. As tentativas de aproximação com a sociedade como é o caso já citado da polícia comunitária (MANNING, 2008 p. 34) são exemplos desta guerra velada da polícia, algumas vezes contra si mesma. Dizemos isso, por exemplo, em relação à absorção em seu dia-a-dia de teorias como a das oportunidades, que retira da polícia certa responsabilidade sobre a ação do crime na vitimização de indivíduos, ao mesmo tempo em que retira também a autoridade de força única de manutenção da ordem, repartida de forma desigual com a segurança privada sustentada pela sociedade diretamente. O dilema está colocado frente à instituição: o Estado não quer mais arcar com os custos da segurança pública sozinho. Como a polícia se porta perante isso? “Ceder os anéis para manter os dedos”? Talvez seja a alternativa escolhida para sua sobrevivência frente ao crescimento da segurança privada<sup>7</sup>.

### 1.1 CONCEITUAÇÃO

Há uma diferença marcante entre policiamento e polícia. O que conhecemos como policiamento é somente sua forma contemporânea, com seus elementos particulares. Polícia é

---

7 Já é fato que o número de seguranças privados supera os números da polícia pública. Apesar de críticas quanto ao seu treinamento, grande parte do mercado recorre há tempos aos seus serviços por descrença nas reais possibilidades de proteção por parte dos agentes públicos. Mais detalhes sobre o tema podem ser encontrados em: <<http://www.usp.br/agen/repgs/2006/pags/096.htm>>. Acesso em: 30 ago. 2012.

uma instituição criada pelo Estado moderno para realizar uma forma de policiamento. O policiamento em si existiu em todas as comunidades como uma necessidade de qualquer ordem social, podendo ser realizado por inúmeros processos e instituições diferentes da polícia (REINER, 2004, p. 20). O que é específico do policiamento em relação à manutenção da ordem social é a criação de um sistema de vigilância associada à ameaça de sanção dos desvios descobertos, ordenando qualquer conflito que possa existir dentro de uma comunidade. Por outro lado, o policiamento é somente uma das formas para a manutenção da ordem social, sendo outros a punição de fato ou a ameaça de punição, por exemplo.

Para Bayley (2001, p. 20), são três os elementos que caracterizam a instituição policial: *a força física, o uso interno e a autorização coletiva*. Implicitamente, toda a interação com um policial pressupõe o uso da força, mesmo que não se concretize. É este o elemento mais reconhecível da polícia e seu monopólio por natureza nos Estados modernos. A atuação desta força policial dentro do território da nação, é outro elemento que a identifica, principalmente a diferencia das forças armadas, de uso externo. A autorização coletiva acontece em relação a um grupo ou grupos. Em cada sociedade podemos notar quais são os grupos que autorizam a ação policial. Há uma diferença entre pessoas que utilizam a força em uma sociedade de uma forma não coletiva, como assaltantes, rebeldes e terroristas (BAYLEY, 2001, p. 20). Esta afirmação é um pouco problemática, visto que quem qualificará a utilização da força como fundada em propósitos coletivos ou não serão aqueles que detêm os meios legais de utilização da força. Por isso, poderíamos pensar que a autorização para o uso da força deve ser antes legal.

A autoridade que um Estado exerce sobre seus membros não está presa a fronteiras, mas depende muito mais do que a legislação do país define como situações em que ela será exercida. Por exemplo, um país pode exercer autoridade policial sobre um cidadão que está fora de seu território ou sobre um estrangeiro que está dentro. Novamente, o que define é a descrição legal dos casos em que esta autoridade será exercida. No Direito, há um termo muito claro para a definição do que Bayley chama de autorização coletiva: Jurisdição<sup>8</sup>. Reiner (2004, p. 72) trabalha esta autorização coletiva nos moldes da legitimação da força policial. Após a reforma da polícia na Inglaterra, houve um tempo de adaptação até que a polícia fosse reconhecida tanto pela classe trabalhadora quanto pela elite enquanto força legítima. Após esta fase, operários costumavam recorrer às instâncias legais até para a resolução de crimes como os contra o patrimônio, comumente associados ao cometimento por esta categoria e

---

8 Um artigo com algumas observações centrais sobre o conceito de “jurisdição” pode ser encontrado em: <<http://jusvi.com/artigos/2748>>. Acesso em: 18 mar 2012.

contra as elites.

A união destes três elementos forma o conceito de polícia de Bayley (2001, p. 20): pessoas autorizadas por um grupo para regular as relações interpessoais dentro deste grupo através da aplicação de força física.

Há problemas em estudos tanto quando se aborda a polícia quanto quando se estuda as formas de policiamento. A primeira peca por não prever uma análise histórica do desenvolvimento do policiamento, já a segunda peca por ser de uma amplitude enorme. Estudar todas as formas de policiamento existentes, ou pelo menos as mais importantes, já seria uma tarefa imensa. A solução encontrada por Bayley foi se voltar para os aspectos da polícia contemporânea mais importantes e aí sim traçar seu desenvolvimento histórico. A preocupação passa a ser o que permaneceu na atividade do policiamento e não o que se perdeu. Há, no entanto, o problema de não se pensar em outras formas de policiamento que não a atual. O que se perdeu se perdeu por quê? Quais as forças que guiaram e moldaram a polícia atual? É fato que forças políticas estiveram envolvidas neste processo, atuando nesta definição constante das formas de policiamento. A polícia da maneira como está atualmente é uma construção histórica e de forma alguma se trata de uma evolução, uma forma perfeita de policiamento ou menos ainda a única possível. Houve escolhas e estas escolhas foram guiadas por definições de várias naturezas, como as políticas, alternando interesses de grupos específicos e interesses coletivos.

Ao se propor a pesquisar polícia em seu papel enquanto agência pública e política, é preciso que se tenha a noção de sua especificidade em relação às outras instituições do Estado. Neste ponto, podemos utilizar os conceitos de Bayley (2001) já apresentados para uma percepção de como foram e poderão ser realizados estudos sob este enfoque.

Além dos elementos que diferenciam a polícia de outras formas de policiamento, existem três elementos específicos que caracterizam o policiamento contemporâneo: a força policial deve ser *pública, profissional e especializada* (BAYLEY, 2001, p. 23). O policiamento contemporâneo somente se materializa quando estes três elementos estão juntos. Em vários momentos da história, um ou dois estiveram presentes, mas os três juntos somente com o Estado moderno e sua forma nova de policiamento.

O que caracteriza a polícia pública? O pagamento feito pela comunidade e a orientação de proteção desta. Historicamente, podemos notar outros casos em que polícias atendiam a solicitações públicas, mas recebiam o pagamento privado como na Inglaterra antes do século XIX, ou dos xerifes norte-americanos que agiam em favor da coletividade mas eram voluntários. Por outro lado, embora a terceirização dos serviços de policiamento, como a

segurança de bancos, possa ter uma das características (o pagamento), a ausência de outras como a defesa da comunidade fazem com que este exemplo não se encaixe (BAYLEY, 2001, p. 36). O policiamento público é antigo e remete às sociedades primitivas. O primeiro exemplo desta forma de policiamento que pôde ser analisado mais profundamente devido à documentação mais farta, foi o de Roma. No ano 27 a.C., já no Império, quando Augusto trocou o policiamento realizado pelos magistrados por um outro organizado e pago pelo próprio Imperador para a prestação de serviços de manutenção da ordem pública. Com o crescimento da cidade, esta foi a única alternativa encontrada por ele para lidar com os problemas causados por esta população étnica e culturalmente tão diversa em uma sociedade com uma divisão de classes grande (BAYLEY, 2001, p. 41).

As condições que proporcionam o surgimento do policiamento público nos parecem muito diversas para uma conceituação única. Uma característica marcante para a substituição do policiamento privado pelo público é a incapacidade do primeiro em “prover uma ação protetora eficiente” que responda à demanda por segurança de dada sociedade (BAYLEY, 2001, p. 47). Causas econômicas, de aumento demográfico, rápidas mudanças sociais devem entrar no rol das causas do surgimento do policiamento público, pois é fato que interpretações monocausais nunca respondem às perguntas com a eficiência e a profundidade necessárias. Em casos mais específicos como em Roma, causas econômicas e de heterogeneidade étnica atuam em conjunto com o crescimento urbano desordenado. Da mesma forma que na Rússia ou na América do Sul, a proteção da posse da terra deve ser analisada em conjunto com grandes migrações humanas ocorridas em uma época anterior. O alto índice de criminalidade em si não parece ser uma causa clara para o surgimento de um policiamento público. Casos como os de Londres no século XVIII em que a criminalidade, que era crescente, e o policiamento, naquele momento privado, se contrastam com os da França e da Rússia em que o policiamento público foi criado sem que houvesse uma taxa alarmante de crimes.

O que deve ser notado é a eficácia da proteção na análise de Bayley (2001). Esta é a medida que para ele foi fundamental em todas os eventos de surgimento de um policiamento privado. É importante deixar claro que esta dicotomia entre policiamento público e privado é mais teórica do que prática. É raro, se não inédito, a completa substituição de um policiamento privado por um público. O mais notável é a convivência das duas formas de policiamento em uma mesma sociedade.

O elemento da especialização do policiamento se remete diretamente à aplicação de força física. A diferença entre um policiamento não especializado para este é a amplitude de ações que podem ser realizadas quando a aplicação da força física não é o único foco de ação



da polícia (BAYLEY, 2001, p. 50). No caso do Brasil, a Polícia Militar tem se caracterizado pela prestação de serviços públicos que não são de sua alçada. Policiais algumas vezes atuam *ad hoc* como assistentes sociais, enfermeiros e até psicólogos (GRAEFF, 2006, p. 149). Evidentemente isto se caracteriza como um “desvio de função”, mas se a realidade do trabalho policial no Brasil tem esta face, não pode ser ignorada em uma pesquisa sobre a instituição. Em relação ao surgimento deste elemento, como não há ligações com fatores como a modernização do Estado ou a desmilitarização das polícias na Europa e nos EUA, a conclusão de Bayley (2001) é de que se trata de uma nova “filosofia administrativa” surgida da própria experiência na administração de conflitos internos das nações (BAYLEY, 2001, p. 59). Porém, como este processo se deu em cada país é uma pesquisa a ser realizada respeitando as peculiaridades de cada caso.

A profissionalização exige uma certa gama de índices que devem ser observados, como remuneração suficiente para que se crie uma carreira, treinamento formal, recrutamento de acordo com padrões específicos e supervisão sistemática dos oficiais superiores (BAYLEY, 2001, p. 60). De acordo com estas características e tomando como base estudos anteriores sobre as polícias brasileiras, podemos afirmar com certa tranquilidade que os padrões de profissionalização no Brasil são baixos, o que de certa forma vai ao encontro da tendência mundial da diminuição do nível de profissionalização das polícias. O aumento do policiamento privado, bem menos profissionalizado do que o público e o policiamento de autodefesa organizado por cidadãos são outras alternativas que confirmam a posição do autor. O que se associa comumente à categoria de profissionalização é a utilização de tecnologias modernas nas forças policiais, dentre outras como a neutralidade na aplicação da lei e o uso responsável da discricção. O autor tende a não se aprofundar nestas características em seu estudo, justificando que são “parte da bagagem honorífica do termo” (BAYLEY, 2001, p. 60). Porém, esta associação de profissionalização com uso de tecnologias é uma pauta controversa no exterior, para não falar do Brasil. Esta associação, como o próprio Bayley confirma, é muito utilizada como ferramenta política da própria polícia para sua promoção. Como um dos principais pilares da polícia na sociedade é a sensação de segurança e a confiabilidade que ela pode transmitir, podemos supor que a força da tecnologia da informação na polícia é imensa e com utilidade ampla.

Segundo Manning (2008, p. 44), a literatura policial tem se recusado em trabalhar a análise do que é policiamento e se baseado nos exemplos. Policiamento é tido como um conceito dado, ou escolhido pelo autor. Contextualizando esta crítica poderíamos pensar nas obras de Reiner (2004) e Bittner (2003). Para Reiner (2004, p. 16) as visões acerca do

trabalho da polícia se baseiam em três direcionamentos: a versão da lei e da ordem, ou a política de tolerância zero; a versão do “aparato repressivo do Estado”; e a terceira via que é a do policiamento comunitário. A terceira via se baseia em uma perspectiva de mínimo dano às liberdades civis e máxima eficiência no combate ao crime. A pergunta que se faz não é em relação ao desejo que esta forma de policiamento seja implantada e difundida: o ponto a ser questionado é sua viabilidade efetiva. O argumento de Reiner é em relação à produção de ordem social, visto que não cabe à polícia esta forma de produção de ordem, apesar disso ser cobrado dela constantemente. Bittner (2003) assim como Reiner (2004) pensam que o que caberia à polícia é uma espécie de ação emergencial para a solução de conflitos, o que não caberia na proposta de policiamento comunitário.

O grande problema do policiamento em uma democracia para Manning (2008, p. 46), é que sua força é usada para manter a ordem e garantir a manutenção do Estado democrático, mas, ao mesmo tempo, esta força se excessiva pode ameaçar este mesmo Estado democrático. É o paradoxo da polícia moderna. Aqui, entretanto, fica claro que Manning não problematiza o que é ser democrático ou não. O que ele fala que fazem em relação ao *policar* ele faz com o conceito de *democrático*. Em Manning, a polícia pode produzir ordem social, ao contrário do que pensa Reiner, para quem o erro clássico nas abordagens de polícia tem sido este, de pensar na polícia não como um mero mantenedor. Concordamos que a discussão deve se dar neste ponto: quais os fins da polícia? Neste caso, Manning (2008, p. 10) também não se furta em ressaltar que estes fins são obscuros como já tratado na introdução deste trabalho. Medidas como “sensação de segurança” são medidas matematicamente como orientação para as ações policiais, o que pôde ser observado nesta pesquisa realizada na PMMG. Estas medidas aqui nos surgem mais como formas de ação política do que como formas de orientação do trabalho policial com foco nos resultados.

## 1.2 CARACTERÍSTICAS DO TRABALHO POLICIAL

Em nossa opção pela utilização do conceito supracitado da dupla racionalidade da polícia de Peter Manning (2008, p. 8 - p. 57 – 58) nos aproximaremos do pensamento de Max Weber no ponto da legitimação do poder pela “[...] autoridade do passado eterno [...]” no que se caracteriza “[...] pelos costumes santificados pela validade imemorial e pelo hábito” (WEBER, 2007, p. 61), ou seja, pela tradição enquanto foco de legitimação do poder interna e externamente na instituição. Para atingirmos esse objetivo, focaremos em alguns pontos importantes enquanto características da instituição, como a cultura policial e as identidades

profissionais. O viés da tradição será realçado nestas linhas que se seguem, o que servirá de base para uma aproximação com os capítulos que se seguirão, analisados especificamente sob o viés da reforma e da modernização.

Na literatura sobre a polícia em sua forma contemporânea, percebemos que existem alguns enfoques mais específicos. Certos autores (MINAYO; SOUZA, 2003; REINER, 2004; BITTNER, 2003; GRAEFF, 2006; RAMOS; MUSUMECI, 2005) direcionam sua pesquisa para a cultura policial, como um conjunto de saberes específicos que diferenciam a agência e os seus membros dos que estão fora dela. Perguntas comuns a esta abordagem são “como os policiais transmitem esta cultura?” ou “como ela se forma no âmbito da corporação?”. Outra abordagem se dá em relação à própria instituição e à teia política que a envolve (BAYLEY; SKOLNICK, 2001; REINER, 2004; MANNING, 2008). Perguntas comuns nestes trabalhos são “como a polícia se posiciona no jogo político?” ou “como a polícia se relaciona com outras agências?”. A afirmativa da dicotomia entre os enfoques, porém, não descarta a possibilidade de haverem estudos que abordem o objeto por ambos os lados, caso deste estudo. Esta separação se dá mais na maneira e ênfase como são abordados, dando uma importância maior ou menor a um deles.

Refletindo sobre as pesquisas que investigam a polícia sob o viés da cultura policial, podemos afirmar que elas abordam alguns pontos interessantes a serem notados aqui. Este conjunto de práticas e saberes é difícil de ser precisado, apesar de alguns autores traçarem os pontos presentes em várias agências policiais. Nas pesquisas que abordam o tema da posição política da instituição, temas como a discussão da relação entre polícia e sociedade democrática, ou a relação com as organizações de defesa dos direitos humanos entram no rol de preocupações.

Sem entrar especificamente no âmbito do debate entre o enfoque na agência ou na estrutura, o que nos propomos aqui é analisarmos a polícia sob três aspectos que englobem as opções de estudos acima: primeiro, a perspectiva da *cultura policial*, que engloba um conjunto compartilhado de saberes, o que inclui a política da polícia, algo que, mesmo com variações entre países e instituições, são guias ao trabalho policial e determinam a visão de mundo compartilhada no âmbito do policiamento contemporâneo; segundo, as *identidades profissionais*, que são as formas como os policiais se inserem nesta cultura policial geral; e terceiro a perspectiva da cultura organizacional, com a percepção de que os objetivos individuais e coletivos devem ser levados em conta quando se analisa uma organização complexa como a polícia.

### 1.2.1 A cultura policial: uma subcultura

Este item será apresentado não com base nos autores ou em suas obras, mas pelos assuntos tratados. Primeiramente vamos abordar como ocorre a conexão entre “cultura” e “polícia”, chegando à noção de cultura policial. Apresentaremos as versões de alguns autores acerca de seu surgimento e manutenção, propondo posteriormente alguns conceitos básicos que a identifiquem mais claramente.

Ao pensarmos em cultura em geral, tendemos a construir mentalmente um conceito pronto e fechado. Se notarmos a discussão existente presente em ciências como a antropologia, veremos que as noções sobre o conceito são diversas e que geram amplo debate. Dois elementos são fundamentais na nossa abordagem do conceito de cultura: história e acumulação. Quando pensamos em cultura policial nesse sentido, tomado emprestado da antropologia (SAHLINS, 1990) somos tentados a refletir sobre como analisar esta cultura como algo isolado do resto do mundo. Evidentemente não se espera que a instituição seja tão fechada que impeça que qualquer elemento externo possa agir dentro de seus muros, entretanto alguns autores defendem que os dois pontos já levantados (a formação do policial e a identidade formada no trabalho) formariam um escopo cultural singular e identificável.

Robert Reiner (2004), ao trabalhar com o conceito de cultura policial, acrescenta pontos importantes na discussão presente nesta pesquisa. Pensando em um conceito amplo de culturas, Reiner as delimita como “[...] complexos conjuntos de valores, atitudes, símbolos, regras e práticas que emergem quando as pessoas reagem às exigências e situações que enfrentam [...]” (2004, p. 132). O autor trabalha com conceitos de subcultura dentro da cultura policial geral, mas não pensa a cultura policial em si como uma subcultura.

Se analisarmos um conceito clássico de subcultura como o de Walter Miller, poderíamos pensar a cultura policial no âmbito desta categoria. Em um estudo sobre a delinquência de gangues em bairros de classe baixa, Miller cria alguns preceitos que seriam essenciais para a percepção do que seria uma subcultura. Para o autor, algumas tradições padronizadas ao longo do tempo formariam um conjunto de metas compartilhadas e positivamente valorizadas no grupo em questão (MILLER, 1978, p. 317). Quem não observa estas metas dentro do grupo tende a ser excluído. A homogeneidade é uma característica fundamental de um grupo abordado sob a ótica da subcultura. A posição do resto da sociedade fora deste contexto reforça os preceitos do grupo ao mesmo tempo em que os caracterizam para quem está fora dele. Pensar em valores compartilhados na cultura policial é algo que o próprio Reiner (2004) faz, apesar de como dito, não caracterizar a cultura policial como uma

subcultura frente à cultura do resto da sociedade. Se utilizarmos um pouco de abstração, poderíamos chegar ao ponto de dizer que não existe uma cultura geral em sociedades, mas simplesmente um conjunto de subculturas, como as de classe baixa, a cultura da classe média, a cultura policial entre outras. As subdivisões nunca acabariam e nunca poderíamos chegar a um ponto em que fosse impossível fazer um recorte cultural definitivo.

Nos parece evidente que as sociedades ocidentais não são homogêneas, entretanto quando falamos em subcultura devemos nos preocupar em evitar a confusão entre o conceito de subcultura e outros na aplicação em pesquisas. Gary Alan Fine e Sherryl Kleinman (1979, p. 2) ressalta que o conceito de subcultura tem sido tratado como algo dado, reificado, sendo que sua imprecisão tem sido ignorada nos estudos sociológicos. Delimitando melhor a visão de Fine e Kleinman, quatro seriam os problemas do conceito de subcultura: o primeiro é o da já citada confusão entre subcultura e subsociedade; segundo, há o problema da ausência de uma preocupação maior na delimitação do grupo de pessoas que servem como referência para a subcultura estudada; o terceiro problema é o do estado homogêneo, reificado e estático, como algo fechado à agência externa a ele; o quarto problema é que subcultura é considerada somente enquanto um conjunto de normas, valores e temas centrais (FINE; KLEINMAN 1979, p. 1).

Em relação ao primeiro problema, o autor ressalta que subcultura é retratada frequentemente enquanto uma coletividade definida, classificada de acordo com variáveis estruturais, tais como faixa etária<sup>9</sup>, o que a definiria como uma subsociedade. Subcultura para Fine e Kleinman é um sistema de crenças e práticas que portanto deve ser definida culturalmente e não estruturalmente. É tarefa difícil definir uma população específica que compartilha práticas culturais, o que seria um grande problema para a utilização do conceito, como se destaca no segundo problema apontado por Fine e Kleinman. Acreditamos que no caso das polícias militares a definição da população e das práticas culturais compartilhadas se torna uma tarefa mais palpável, visto que a delimitação populacional é factível e as práticas culturais mais facilmente observáveis. Analisando o terceiro problema, o do fluxo de influências entre subcultura e culturas exteriores a ela, é necessária a não omissão dos processos de mudança, processos esses de criação, modificação e difusão (FINE; KLEINMAN 1979, p. 6). Assim, subculturas não podem ser pensadas acriticamente enquanto entes homogêneos e perfeitamente isolados das culturas externas. Em relação ao quarto e

---

9 De acordo com o exemplo de Fine e Kleinman, todas as pessoas que se encaixam na faixa etária de 13 a 21 anos poderiam ser encaixadas na subcultura juvenil, o que obscureceria o compartilhamento de valores que não responde a esta divisão estruturada e fechada (FINE; KLEINMAN, 1979, p. 3)

último problema, o autor destaca a preocupação com estudos que se propõem a descrever subculturas a partir de um valor central exterior aos indivíduos (FINE; KLEINMAN 1979, p. 7), o que poderíamos associar à construção conceitual de *fato social* em Émile Durkheim (2001, p. 31), que englobaria sociedade e cultura em uma totalidade exterior às consciências individuais, mas ainda sim definiria suas percepções de mundo.

A proposta de Fine e Kleinman é que o conceito de subcultura deva ser pensado de acordo com o escopo teórico do Intencionismo Simbólico<sup>10</sup>, ou seja, nas práticas face a face, na interação. A cultura só existe nas práticas culturais que se desenvolvem nas interações entre os indivíduos. É justamente neste processo de interação que há a mutação, a troca e o fluxo que devem ser levados em conta no processo de estudo de uma subcultura. Os processos de comunicação devem levar em conta o papel da mídia e as formas de comunicação internas ao que se propõe a definir como subcultura (FINE; KLEINMAN, 1979, p. 13-14). Esta forma de abordar o conceito teria sucesso em três pontos essenciais: a forma de difusão dos elementos culturais; a explicação das variações culturais no interior de uma subcultura, com base em negociações fruto das interações; permite a compreensão da dinâmica de mudanças na subcultura (Ibidem, p. 18).

Como já dito, para Reiner (2004, p. 132) existe uma cultura policial geral que por sua vez é preenchida por subculturas fruto da própria experiência particular dos policiais. No caso do Brasil, é possível afirmar a partir deste conceito que cada polícia (seja ela Militar, Civil, Federal) ou até dentro destas instituições específicas, em cada atividade desempenhada na instituição, ou seja, em uma posição diversa na estrutura organizacional (por exemplo, alguma unidade especial da PM) ou até dentro de cada batalhão ou delegacia, existiria uma subcultura que estaria mais ou menos de acordo com preceitos gerais de uma cultura policial geral. São as pequenas interpretações do que se vive diariamente na realidade destes policiais que criam seu modo particular de analisar o mundo e de criar sua própria cultura, ou no que Reiner afirma, sua subcultura.

### 1.2.2 Elementos da cultura policial

Não é possível negar que há uma especificidade da cultura policial bem clara. Em cada

---

10 O *Intencionismo Simbólico* é uma corrente de pensamento que se desenvolve no início do século XX e com vasta influência na teoria social. Suas fontes teóricas são igualmente vastas e vão desde a Filosofia até a Psicologia. A criação do termo *Intencionismo Simbólico* é creditada a Herbert Blumer, um dos principais autores da escola (JUNQUEIRA, 2008, p. 16). A corrente de pensamento ficou mais conhecida pelos seus representantes na chamada Escola de Chicago, em que seu maior símbolo é o professor de Blumer, George Herbert Mead (CHARON, 1995, p. 24).

história pessoal ou coletiva dentro da polícia há uma forma de construção e reprodução desta cultura de formas bem diversas. Porém, seguindo a linha de pensamento de Reiner (2004, p. 134), é possível afirmarmos que existe uma linha condutora nesta cultura policial quando analisamos a atividade policial a partir dos problemas com os quais a agência tem que lidar. Deste ponto de vista, não é possível escapar de um leque mais ou menos compartilhado de situações e contextos com os quais todos os policiais interagem. Partindo deste ponto específico é que afirmamos existir uma cultura policial compartilhada e geral em alguns princípios, interagindo com as subculturas específicas de cada realidade individual ou coletiva dentro da polícia. O que estamos afirmando é que o fato de todos estarem situados em um mesmo contexto político e social é que limita esta singularidade.

#### a) Poder discricionário

Reiner (2004) aponta alguns elementos compartilhados que atuam na geração e manutenção da cultura policial, dentre eles se destaca o poder discricionário, baseado na premissa de que “você não pode jogar pelas regras” (REINER, 2004, p. 132). Quando se julga o trabalho da polícia, geralmente há uma preocupação muito maior com os resultados em si do que com os meios que se utilizou para consegui-los. Autores estruturalistas como Doreen McBarnet na década de 70, apontaram a legislação como principal culpado para o uso indiscriminado do poder discricionário na atividade policial (REINER, 2004, p. 133). Esta interpretação vai ao encontro da obra de Roberto Kant de Lima (1995) sobre a polícia do Rio de Janeiro<sup>11</sup>. Segundo o autor, as permissividades do sistema legal são a principal causa para o excesso de liberdade na interpretação da lei em casos práticos por parte da polícia brasileira. Neste caso podemos apontar que existe uma preocupação geral com este problema não só no Brasil, mas em boa parte dos Estados modernos. A afirmação de que a polícia é “um mediador microcômico das relações de poder dentro da sociedade” (REINER, 2004, p. 135) corrobora com a visível aproximação da perspectiva dos dois autores neste quesito em particular, reafirmando o papel explícito de regulador das tensões sociais que a polícia assume, deixando velada a participação do sistema legal neste conflito.

O poder discricionário da polícia é o espaço de interpretação da lei que o policial

---

11 Apesar da obra de Kant de Lima ser um pouco defasada, em matéria de tempo não de qualidade, e de percebermos que muitas das situações descritas não correspondem mais à realidade da polícia, nos propusemos a utilizá-lo como um exemplo histórico a ser analisado. Acreditamos que a orientação do sistema legal que ocasionou um sobre-poder no ato de policiar no caso do Rio de Janeiro, não poderia ser descartada nesta discussão, visto que o poder discricionário da polícia ainda é uma realidade compartilhada por outras instituições policiais, como a PMMG.

possui em sua atuação profissional. Este poder na verdade é um reflexo das lacunas deixadas pela legislação. A legislação brasileira, devido à sua tradição, se propõe a prever todos os casos em que ela deve ser aplicada, o que não permite que ela obtenha sucesso. Na realidade do trabalho policial, o que ocorre é o conflito entre o legal e o possível. A polícia, na perspectiva do autor, faz o trabalho sujo de distinguir os casos de aplicação da lei das situações reais, o que ocorre devido às escolhas do sistema legal (KANT DE LIMA, 1995, p. 52). É o poder discricionário uma das fontes da ética policial, o que poderíamos interpretar como a cultura policial supracitada. Esta ética seria o conjunto especial de regras e práticas de desobediência sistemática de preceitos legais, como uma interpretação autônoma da lei (Ibidem, p. 65). Em um conflito entre estatuto legal e combate ao crime o segundo tem um privilégio, isto ocorrendo como consequência da própria pressão, externa e interna, existente em relação aos resultados, o que pode ser interpretado como prisões com resoluções de casos com culpados apontados no mínimo. O caráter instrumental desta ética é percebido em dois pontos. O primeiro, diz respeito à sua utilização em forma de barganha em troca de serviços prestados à sociedade. Em um segundo ponto, ela seria utilizada como uma forma de competição interna por recursos dentro da própria polícia. Este caráter instrumental da ética policial apontada por Kant de Lima será de fundamental importância para a análise que propomos nesta pesquisa, a da percepção das tecnologias da informação enquanto instrumentos de ordem política utilizados dentro e fora da polícia. Voltaremos a este ponto mais à frente.

Há duas razões para a utilização do poder discricionário da polícia. Primeiro, não há como aplicar integralmente todas as leis, sendo que a escolha por prioridades se torna a alternativa possível. Em segundo lugar, as lacunas legais levam a interpretações em casos concretos (REINER, 2004, p. 242) Sob esta ótica, porque os policiais romperiam com a lei ou no mínimo a interpretariam? Um dos fatores seria a pressão por resultados (conclusão dos inquéritos), outro seria a aplicação de métodos tradicionais para que se consigam estes resultados (REINER, 2004, p. 248).

#### b) O sentido de missão

O sentido de missão está muito presente em obras que analisam a polícia. Ser um policial envolve aspectos do trabalho compartilhados por outras profissões como os bombeiros e os médicos: é o sentido de ter uma grande utilidade social. Evidentemente esta utilidade é uma ficção no sentido da hierarquização de profissões quanto à importância que



tem para a sociedade. Poderíamos explicar algumas profissões que gozam de grande respaldo social como a medicina ou as profissões ligadas à justiça (advocacia, magistratura e promotoria em especial) por uma perspectiva histórica, do surgimento da Burguesia na Europa e da penetração de sua ideologia no mundo intelectual<sup>12</sup>. No caso da polícia, a percepção social é um pouco diferente. Não há um consenso acerca da nobreza de sua profissão, pelo contrário, há um certo receio e percepções negativas quanto ao trabalho policial.

Na pesquisa de Beatriz Graeff (2006) sobre a visão dos policiais militares de São Paulo acerca das mudanças na corporação nos anos recentes, há a percepção de que o sentido de missão está constantemente em suas falas. A missão não é apontada pelos policiais como sendo o impulso para eles entrarem na corporação, sendo predominante a questão financeira. A missão aparece quando eles justificam o porquê de suas permanências mesmo com condições adversas como salários baixos, más condições de trabalho e risco de vida. Na perspectiva de Graeff:

[...] diante de todas as adversidades que enfrentam, características da profissão policial, somadas [...] às exigências e adversidades colocadas dentro da própria corporação, os policiais concluem que a permanência no emprego só é possível quando se desenvolve uma motivação que ultrapassa as razões práticas. É neste momento que surge a ideia de que ser policial é um vício. (GRAEFF, 2006, p. 47)

O sentido de missão se dá na perspectiva de não permitir que haja “opressores”, mesmo que em uma situação mais ampla estes sejam os oprimidos (REINER, 2004, p. 137). Palavras como *sacerdócio*, *seita*, *vício* ou *missão* (GRAEFF, 2006; REINER, 2004; OLIVEIRA JÚNIOR, 2007) estão constantemente presentes nas falas dos policiais e representam um mesmo sentimento.

Segundo Reiner (2004, p. 76-77), pouco tempo após a mudança que criou os moldes da polícia contemporânea, era comum a instituição ser utilizada enquanto trampolim para outras profissões, servindo como um trabalho temporário. O trabalho policial encarado enquanto algo com uma ideologia própria, com características singulares, surge na polícia inglesa aos poucos somente a partir de meados do século XIX. Da mesma forma, nesta época

---

12 Como definir que um médico ou um engenheiro são mais importantes socialmente do que um pedreiro ou um padeiro? Todos aplicam seus conhecimentos técnicos e práticos para o que se pede em situações profissionais. A especialização pode ter um grande valor, que deve ser recompensada de várias formas (financeiramente por exemplo), mas a hierarquização continua nos parecendo injustificável.

a polícia passa a ser percebida enquanto meio de ascensão social pelas classes mais baixas, apesar dos postos de comando serem ocupados somente por pessoas de classes mais altas. Esta característica da polícia enquanto um trampolim, abalando em certa medida esta característica do sentido de missão, foi observada em campo na PMMG.

Este exemplo pôde ser observado no 2º batalhão da PM visitado, no qual soldados conversavam sobre a realização de um concurso para a Polícia Rodoviária Federal, sendo que um deles já havia sido aprovado em concurso anterior e esperava ser chamado. Falavam do salário bom e das vantagens como a menor “encheção de saco” em relação ao trabalho na Polícia Militar ou até que na Polícia Federal, também alvo de cobiça pela remuneração elevada. Este fato observado corrobora com o mesmo fato ocorrido na PMSP observada por Graeff (2006). Seria necessária, entretanto, uma comparação mais profunda, mas na pesquisa realizada foi nítida a prática de soldados em utilizarem a polícia enquanto uma fonte de renda temporária, um trabalho intermediário até que outra oportunidade melhor surja. Em momentos de reconfiguração da instituição em relação ao seu espaço tanto no Estado quanto enquanto promotor de políticas segurança pública pode explicar este sentimento de alguns membros da tropa. A questão financeira com certeza é fator importantíssimo, mas não foi o primeiro ponto citado. O motivo comum nas alegações dos soldados os quais revelaram planos de entrarem da Polícia Rodoviária Federal é de que lá havia uma cobrança menor. As mudanças quanto a cobranças internas na PMMG seria esta citada “encheção de saco” a ser evitada com o novo concurso, que pode ser encarada pelo ponto de vista de ser um soldado, ou de trabalhar na P3, setor de estatística e de grande cobrança por parte do comando e de visibilidade após as propostas de modernização a serem analisadas nos próximos capítulos. Este conjunto de fatores poderia em certa conjuntura abalar este sentido de missão.

### c) Suspeição

O elemento da suspeição é presente em várias análises que tratam da cultura policial. Na realização de seu trabalho, cabe à polícia não somente resolver casos em que há o rompimento com as normas, mas também manter a vigilância em relação à prevenção da criminalidade. Dois estudos são importantes para as diferentes abordagens do elemento da suspeição. Um, de Roberto Kant de Lima (1995) sobre a Polícia Civil fluminense na cidade Rio de Janeiro e outro, de Silvia Ramos e Leonarda Musumeci (2005) sobre a Polícia Militar na mesma cidade.

Ramos e Musumeci (2005), em sua análise da construção da categoria “elemento

suspeito”, que dá nome à sua obra, apontam para alguns fatores que corroboram com as hipóteses de Kant de Lima (1995). Há alguns critérios de seleção feitos pelos policiais que caracterizam o indivíduo como elemento suspeito a ser abordado. Dentro deste rol de critérios, alguns são explícitos nas falas dos policiais e outros implícitos, percebidos somente ao longo da pesquisa e ao longo das entrevistas feitas com cidadãos comuns.

Explicitamente, algumas falas dos policiais caracterizam que a apresentação da pessoa conta muito para a suspeição, assim como a situação na qual ela se encontra. Um jovem de classe média perto de uma favela para eles é tão suspeito quanto um adolescente pobre em um bairro de classe média à noite (RAMOS; MUSUMECI, 2005, p. 38 – p. 214). O mais importante a ser notado é que a construção do elemento suspeito é feita por critérios que vão além dos estereótipos construídos pela sociedade. Para as autoras, a metáfora da polícia enquanto um mero “espelho da sociedade”, utilizada como justificativa para os critérios de suspeição em geral, não serve por si só para a classificação do que seria o “elemento suspeito” (RAMOS; MUSUMECI, 2005, p. 39). Aqui, nossa hipótese da subcultura policial é corroborada pelas autoras.

Implicitamente, elementos como gênero, raça e idade podem caracterizar um indivíduo como suspeito. São nestes pontos que elementos como o racismo, o machismo e o conservadorismo entram em pauta.

#### d) Racismo

O racismo é um ponto nevrálgico a ser tratado no âmbito da cultura policial. A afirmação de que PM não tem cor, tem farda (RAMOS; MUSUMECI, 2005, p. 50), sugere que não exista uma discussão ampla dentro da corporação em relação ao último elemento, o da suspeição. Apesar disso, as autoras percebem que o aumento médio do nível de escolaridade dos PMs<sup>13</sup>, trouxe um pouco mais a discussão para dentro dos quartéis e rompeu um pouco o silêncio em relação a este assunto. O que não se pode dizer em relação ao assunto da inclusão mais ampla do sexo feminino na corporação. Outro ponto importante é que a existência de um contingente grande de policiais negros parece não afetar estas distinções raciais na seleção para abordagem (RAMOS; MUSUMECI, 2005, p. 83). O que fica claro

---

13 A escolaridade mínima para o ingresso nas polícias militares do Rio de Janeiro e de São Paulo é o segundo grau (GRAEFF, 2006; RAMOS; MUSUMECI, 2005). Na PMMG, o nível de escolaridade exigido atualmente é o nível superior de qualquer curso para o concurso de praças e especificamente o curso de Direito para o concurso de oficiais. Disponível em: <<https://www.policiamilitar.mg.gov.br/portal-pm/apm/conteudo.action?conteudo=767&tipoConteudo=itemMenu>>. Acesso em: 01 set. 2012.

nesta perspectiva é que a cultura policial é muito mais forte do que certa identidade racial que, ainda sendo fraca na sociedade em geral, é mais fraca ainda dentro da corporação por força das amarras ideológicas que moldam o consciente coletivo em torno de um ideal único e forte de unidade.

#### e) Ambiente masculino

Não seria errôneo afirmar que a polícia é um ambiente masculino, guiado por regras de conduta explícita e tacitamente masculinas. Apesar deste fato, não pode ser desconsiderada a inserção de mulheres nos últimos anos. Efetivamente há a restrição de participação de mulheres nas polícias militares, em alguns com a utilização de uma restrição de 10% do efetivo das polícias militares (CALAZANS, 2004, p. 143). No caso do Brasil, somente a partir da década de 80 é que a inserção de mulheres na instituição aumentou, em um momento de crise em que os seus próprios valores estavam sendo revistos. No caso específico da PMMG, somente em maio de 1981 é que foi permitida a entrada de mulheres na instituição, com a criação do decreto 21.336 (ALVES, 2011, p. 17). Inicialmente, a intenção deste destacamento feminino eram as ações voltadas não somente ao atendimento de mulheres, mas também de crianças e idosos (COTTA, 2006, p. 133).

O machismo na polícia se caracteriza tanto em relação à entrada de mulheres em suas fileiras quanto ao tratamento dado aos suspeitos quando de diferentes gêneros. Como perceberam Reiner (2004, p. 148) e Graeff (2006), a polícia é um ambiente amplamente masculino. Graeff ressalta que, ao pesquisarmos a polícia, “[...] é preciso considerar que estamos lidando com um universo primordialmente masculino, não apenas em termos da classificação de gênero de mais de 90% dos membros do grupo [...]” (GRAEFF, 2006, p. 43). A inclusão de mulheres ainda é muito pequena e há elementos que sugerem que estas têm que se adaptar à cultura masculina presente no batalhão, tendo pouca influência e participação na mudança desta cultura. Em relação ao tratamento diferenciado dado a suspeitos do sexo feminino, Ramos e Musumeci (2005) apontam para a noção arraigada na cultura policial de que “não se revista mulher”. Na verdade o código de processo Penal define que preferencialmente as mulheres devem ser revistas por outras mulheres, porém, na falta de um efetivo feminino numeroso, a revista acaba não sendo feita (RAMOS; MUSUMECI, 2005, p. 41).

Na observação realizada na PMMG, a constatação é que há uma inserção apenas razoável de policiais femininas, algumas com patentes altas e assumindo o comando de seções

importantes da corporação. Porém, a observação diária corrobora com a afirmação de que o ambiente masculino é parte da cultura policial atualmente. Em um dos setores da P3 pesquisados, um aspecto chamou a atenção. Em uma sala trabalhavam três homens e uma mulher, sendo que os homens realizavam a troca de roupas atrás de um armário de metal, que atingia a altura do pescoço de um homem de estatura média (1,75). Não era o caso de falta de estrutura, visto que havia no piso do prédio, novo e moderno, tanto banheiros femininos quanto masculinos. A inexistência de constrangimento por parte dos homens na troca de roupas atrás do armário não ocorria com a mulher, que realizava a troca dentro do banheiro feminino do andar. O que podemos notar é que havia uma “demarcação de território”, ainda que não intencional e sem relação a desrespeito ou afronta à policial envolvida: a questão aqui é a clara percepção por parte dos policiais de que aquele é seu ambiente, em que as regras corriqueiras do meio masculino são tacitamente aceitas.

#### f) Conservadorismo

O conservadorismo age tanto nas posições políticas normalmente adotadas pelos policiais quanto na visão que eles constroem do tipo suspeito jovem, uma figura estereotipada como rebelde e contestador. Reiner destaca que existem várias evidências do apoio intelectual da polícia em direção à direita e partidos conservadores em geral (2004, p. 146). Este apoio está muito ligado a visões compartilhadas sobre criminalidade e controle social, assim como uma posição compartilhada de oposição a organizações de defesa dos direitos humanos e políticos liberais de esquerda (REINER, 2004; RAMOS, MUSUMECI, 2005). Os jovens recebem um tratamento diferenciado em relação às pessoas de idade mais avançada. Na construção do elemento suspeito padrão, a condição de jovem entre os 13 e os 24 tem grande impacto para que uma abordagem policial seja feita. A mistura das características principais destes três elementos (ser homem, negro e jovem) caracteriza uma espécie de “elemento suspeito padrão”, o que é comprovado com o trabalho empírico de Ramos e Musumeci (2005).

Kant de Lima (1995) apresenta em sua obra a teoria de que a falha na definição legal do suspeito transforma a polícia em uma criadora de “criminosos em potencial”. A Polícia possui duas funções definidas pela legislação brasileira: a primeira é a vigilância da população na prevenção da criminalidade e a segunda a de “ramos auxiliar do judiciário”, no caso atuando na investigação de crimes (KANT DE LIMA, 1995, p. 7). O problema é que a polícia mistura as duas funções, vigiando a população por critérios prévios de seleção. A profecia se

realiza quando um indivíduo que se encaixa perfeitamente no perfil padrão de criminoso criado pela cultura policial é preso. A confirmação de estereótipos criminosos construídos pelos policiais é responsável pela imensa maioria das resoluções de casos na cidade. Na medida em que o criminoso não responde a aquelas características, o crime raramente é resolvido (KANT DE LIMA, 1995, p. 81).

Se o que os policiais conhecem como “criminoso” está dentro de um quadro de referência específico e o que se encontra fora dele não atende às expectativas, a percepção de quem é ou não pertencente a esta categoria fica clara, independente da ação criminosa. Quando ocorre esta prisão não só a polícia fortalece sua certeza de que aquele é o tipo de criminoso com o qual ela deve se preocupar, mas a visão do indivíduo que se encaixa no estereótipo policial é modificada na mesma medida. A frase característica deste indivíduo é “sou pobre, mas sou trabalhador”, em uma clara alusão ao seu pertencimento a uma categoria potencialmente criminosa com uma recusa individual em se entregar ao destino comum do meio que o formou (no caso, o crime). Por outro lado, o resto da sociedade, em especial a classe média, percebe esta relação como real, reforçando sua ideia de que aquele é o verdadeiro criminoso e se desligando de qualquer associação a esse meio. Para Kant de Lima, esta teia de interpretações é uma forma de estruturação social (1995, p. 141).

#### g) Pragmatismo

Outro elemento da cultura policial geral é o pragmatismo. A ideia de que o melhor dia de trabalho é aquele no qual há menos documentos a serem preenchidos e menos problemas com os quais lidar é presente nas análises que tratam do assunto (REINER, 2004; GRAEFF, 2006; MANNING, 2008). A recusa em se racionalizar o processo tanto de investigação quanto de vigilância é resultado desta característica em especial da polícia. Há uma clara percepção de que o verdadeiro trabalho do policial é nas ruas. Racionalização e papelada na verdade atrapalham esse verdadeiro trabalho policial. Policiamento é uma tarefa prática, é o “aqui e agora” (MANNING, 2008, p. 81). Este ponto será de fundamental importância quando apresentarmos as abordagens que focam na política interna e externa da polícia, o que definirá nosso tema de pesquisa mais claramente.

#### h) O militarismo

O militarismo é um elemento específico da polícia militar, apesar de ser encontrado na

forma de uma hierarquia rígida em outros países. O policial militar é preparado para combater e destruir inimigos, não para proteger os cidadãos (CARVALHO, 2003). A hierarquia e a obediência à vontade do superior são características fundamentais deste elemento. A ação baseada na tradição aqui se torna clara.

No caso de Minas Gerais, este caráter militar da polícia é fruto de acontecimentos anteriores à sua fundação, tais como sua origem nos Dragões da coroa portuguesa, militares por natureza (COTTA, 2006, p. 36-37). Ainda segundo Cotta:

O aumento do efetivo da então Força Pública de Minas foi seguido por uma crescente militarização, a ponto de ser considerada o Exército estadual de Minas [...]. O soldado era formado para combater, fazer guarda dos prédios públicos e cadeias, e esporadicamente patrulhava ruas e estações de trens. Somente no final da década de 1940 e nos anos 1950, a PM se lançaria a experiências do policiamento nas ruas de Belo Horizonte (COTTA, 2006, p. 146).

Este elemento do militarismo é muito forte no cotidiano da PMMG como foi observado em campo. Certa ocasião, alguns policiais do pelotão de bicicletas reclamaram a um sargento da companhia que seu itinerário estava muito longo e com poucas pausas. Outro sargento que ouvia o caso afirmou ironicamente que se eles quisessem dar ordens que fizessem o concurso para oficiais. Depois do ocorrido, um oficial e o sargento que fez a afirmação irônica iniciaram uma série de elogios ao militarismo. Segundo eles, o militarismo seria a forma mais pura de democracia, pois todas as ações e resultados estariam previamente definidos e que, desde que cumpridos, nunca gerariam ônus extras ao indivíduo. No caso, esta afirmação vai ao encontro de outras feitas ao longo da pesquisa, na qual a vontade de um comandante, por mais estranha que pudesse parecer, acabaria sendo realizada. É o retrato do conflito entre razão e tradição: ao mesmo tempo em que o militarismo gera uma espécie de conforto legal, com definições estritas, gera também o ônus da hierarquia, que faz com que as orientações de um superior sejam respeitadas sem maiores debates.

#### i) A política

Como já anteriormente afirmado, acreditamos que a política é um ponto importante da cultura policial. Há variadas formas de análise deste elo, assim, focaremos em um ponto principal: a instituição enquanto uma agência pública batalhando sistematicamente por seu

espaço, legitimação e principalmente recursos disponíveis. Nesta batalha, tanto outras agências do Estado quanto sociedade são elementos presentes.

A preocupação com o fortalecimento da imagem da instituição perante a opinião pública é algo que vale ser notado, em especial na PMMG. Na Diretriz Auxiliar de Operações (DIAO) de 1994, no item "objetivos" estão dois a serem destacados. O primeiro é o do item "f – Consolidar e valorizar a autoridade Militar" e o segundo é o item "g – Realçar e patentear a parcela de poder de polícia exercitado pelos componentes da Polícia Militar" (1994, p. 1). Ambos os itens estão ausentes na diretriz de 2010, no caso a específica para a PMMG, a DGEOp (Diretriz Geral para Emprego Operacional da Polícia Militar de Minas Gerais), visto que a DIAO passou a ser confeccionada em conjunto com a secretaria de Defesa Social, a Polícia Civil e os Bombeiros (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2009). Em uma primeira análise, podemos supor que estes deixaram de fazer parte da agenda da corporação. Em um momento de afirmação da Polícia Militar em um contexto de democratização recente, os objetivos da DIAO de 94 reforçam o papel da PMMG na sociedade mineira, ressaltando em especial no item "g" a intenção de se estabelecer frente às outras agências públicas quanto à parcela de poder dentro do Estado. Com a proposta de integração da segurança pública, a ser apresentada mais detalhadamente nos próximos capítulos, o discurso do corporativismo foi superado pelo novo modelo de gestão com todas as partes do que se chamou de "defesa social" funcionando enquanto um todo:

Em Minas Gerais, as mais significativas ações governamentais verificadas para a temática da segurança pública ocorreram a partir do ano de 2003, visando à consecução e exequibilidade da noção de Defesa Social [...]. Tais ações, em seu conjunto, constituíram-se em um marco na segurança pública, objetivando afirmar-se à um modelo mais adequado para a prevenção da violência e criminalidade (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2010a, p. 11).

O que se nota, porém, é que a afirmação de que o novo modelo de gestão da PMMG tem como objetivo marcante o "[...] comprometimento com a imagem e fortalecimento da marca da PMMG, perante o público interno e a população" (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2010c, p. 11) transparece a preocupação recorrente com o status social da corporação. A intrincada batalha política da PMMG enquanto uma agência pública em busca por aprovação social e espaço no jogo político está presente aqui de forma clara.

A polícia mineira nas primeiras décadas da república experimentava uma ligação mais



estreita com a política e suas nuances regionais. Isto ocorria pelas condições péssimas as quais a instituição estava exposta, sendo utilizada como força política comprometida com o jogo de disputa de poder nas regiões as quais tinha responsabilidade de policiamento. (COTTA, 2006, p. 89). A novidade é que esta situação não ocorria somente em Minas Gerais. Em terras fluminenses a situação do policiamento público utilizado enquanto instrumento de ação política ocorria amplamente, o que ao longo do tempo veio a ocasionar o surgimento dos chamados “grupos de extermínio”<sup>14</sup>, policiais e outros agentes públicos agindo em favor de interesses políticos e econômicos em nome de uma pretensa segurança pública (ALVES, 2003).

O “cultivo da aparência de eficácia” no combate ao crime, na prestação de serviços e na manutenção da ordem talvez seja a forma mais concretizada ao longo dos anos em relação à legitimação do trabalho da polícia. A polícia inglesa, por exemplo, tem se caracterizado por uma maior preocupação com a tarefa da manutenção da ordem do que com a investigação criminal (REINER, 2004, p. 95). No Brasil segundo o relato de Kant de Lima (1995), esta tendência é similar. Apesar de no nosso caso se tratarem de duas instituições diferentes (a PC tem como tarefa principal a investigação e a PM a vigilância e a manutenção da ordem social), a preocupação com os resultados da ação policial (mais prisões e redução de índices de criminalidade) estão muito mais ligadas a uma tarefa de manutenção da ordem nas ruas do que com complexas e demoradas investigações invisíveis. Deve-se atentar neste caso que os resultados da ação policial podem ser amplamente utilizados como dividendos políticos. Gaió (2012, p. 25) aponta a “politização indevida do aparelho policial” como uma das formas de instrumentalização do combate ao crime por parte das polícias (PM e PC). Fatores como o medo da vitimização e a espetacularização dos índices de criminalidade agem como impulsionadores para que o tema da segurança pública ocupe uma posição de destaque na agenda política, o que é devidamente explorado por alguns.

### 1.2.3 As identidades profissionais dos policiais

Dentro dos estudos que incluem a perspectiva da identidade profissional do policial, percebemos duas abordagens utilizadas. Há a escolha da construção de espécies de *tipos-ideais*, baseados na atuação profissional do policial e nas perspectivas dele em relação à

---

14 Grupos de Extermínio podem ser definidos como milícias armadas que se caracterizam por possuírem em suas fileiras membros ou ex-membros do setor de segurança pública, tais quais policiais civis e militares, assim como bombeiros militares, fato este que não impede a presença de matadores de aluguel que ganham a vida com esta prática (SOUZA, 2008).

corporação da qual ele faz parte e em relação à sociedade. Por outro lado, há a perspectiva dos policiais enquanto agentes em um leque de representações, no quadro conceitual construído por Erving Goffman (2002) e conhecido como *Dramaturgia Social*.

Em relação à primeira abordagem, acreditamos que se trata de subculturas que atuam em relação aos elementos da cultura policial geral supracitados, presentes de formas hierarquicamente e com ênfases diferentes, se encaixando em teorias como a de Miller (1978), Fine e Kleinman (1979) já citadas, ou até a de Robert Merton (1970).

Merton (1970) em sua teoria de análise do comportamento desviante, com base em uma estrutura social que os cria, pensa em dois objetos principais: os objetivos compartilhados por um grupo e em meios para alcançá-los (MERTON, 1970, p. 206). Para o autor, existem cinco alguns modos de adaptação dos indivíduos em relação a estes dois elementos. O modo da conformidade, na qual tanto os objetivos quanto os meios para se atingi-los são respeitados e aceitos. O modo da inovação, em que os objetivos são compartilhados mas os meios legais para se atingi-los não, é o caso do comportamento delinquente em si. Há também o modo do Ritualismo, no qual os meios são mais importantes do que os fins, fruto no que autor chama de baixas ambições como uma proteção utilizada contra o fracasso (MERTON, 1970, p. 224). Há também dois outros modos de adaptação de um grau de ruptura maior: o Retraimento, no qual tanto os objetivos quanto os meios são negados pelo indivíduo, e a rebelião, na qual há uma associação com a atividade política de mudanças sociais de uma escala maior. Esta perspectiva de criação de tipos ideais baseadas em formas de adaptação a objetivos e meios se encaixa perfeitamente em algumas descrições das identidades profissionais dos policiais. Apesar do termo “identidade” nos remeter a uma abordagem psicológica, as formas de atuação policial são bem concretas e com consequências reais para a corporação e para a sociedade.

Jerome Skolnick (1966) propõe o conceito de “personalidade de trabalho”. Skolnick percebe a personalidade policial não como uma construção individual e psicológica, mas como uma construção social, compartilhada. O perigo e a autoridade seriam dois elementos essenciais para se perceber a construção da personalidade de trabalho policial (SKOLNICK, 1966, p. 44 apud REINER, 2004, p. 135). O perigo está mais ligado à possibilidade de conflito do que a periculosidade do trabalho em si. Almir de Oliveira Júnior (2007) também notou este ponto quando pesquisou a Polícia Militar de Minas Gerais, colocando em xeque as afirmações acerca do grau de periculosidade do trabalho policial. Na verdade, o número de ocorrências em que há violência é muito menor do que se suspeita e outras profissões como mineradores e operários de siderúrgica correm um risco muito maior em suas ocupações

(OLIVEIRA JÚNIOR, 2007, p. 90).

Reiner (2004) também trabalha com o conceito identidades profissionais no sentido de traçar espécies de *tipos-ideais*. Ele propõe a utilização de quatro distinções: o “bobby” é o policial comum, médio, que aplica as lei com o foco na manutenção da paz; há o “cabide de uniforme”, que é um “oportunista desiludido”, que se furta em participar das tarefas diárias de um policial o máximo que ele conseguir; há o “novo centurião”, um agente da moral e da verdade que se embrenha em uma verdadeira “cruzada contra o crime” nas ruas; há por último o “profissional” que tem uma visão mais ampla do que é a polícia enquanto corporação, tanto nas tarefas mais simples como “a limpeza do chão” até a visão do que deve ser a tarefa da polícia nas ruas (REINER, 2004, p. 154-155). Há falhas nestas definições apontadas pelo próprio Reiner, como a complexidade em trabalhar estes tipos ideais com categorias como o gênero e a raça, consequências de uma carência de estudos que levem em conta estas características. O que fica claro é que, apesar da polícia não ser uma agência isolada do resto do mundo, ela traz um compartilhamento comum de objetivos e meios por seus membros, sendo diferenciado o modo como eles interagem com estas duas variáveis, fazendo com que a teoria de Merton seja razoavelmente aplicada com êxito.

Outros autores trabalham estas caracterizações de outra forma. Egon Bittner (2003) trabalha com duas categorias: os “funcionários da lei” e os “funcionários da paz” (BITTNER, 2003, p. 43). O “funcionário da lei” deve agir com a intenção clara da manutenção da lei e do combate ao comportamento desviante, em uma perspectiva que se aproxima muito da *Law and Order* norte-americana. O “funcionário da paz” tem como característica a percepção que sua tarefa primordial é a manutenção da paz e da ordem social. Para isso ele utiliza meios razoáveis e conciliatórios para atingir este objetivo. A pesquisa de Oliveira Júnior (2007) em relação à cultura da Polícia Militar mineira utiliza os “tipos ideais” de Bittner. O autor relaciona dados de um *survey* realizado na capital mineira e faz a conexão com as características peculiares de cada descrição de Bittner. Variáveis como “respeito às leis”, “coragem” e “utilização de força física” foram distribuídas em graus de importância. As visões dos policiais em relação a estas variáveis foram úteis para Oliveira Júnior traçar em que local da hierarquia da PMMG se concentrava cada identidade profissional (2007, p. 124). Evidente que um *survey* tem um alcance relativo quando aplicado isoladamente, mas neste caso ele pôde comprovar a existência de subculturas que se conectam de formas diversas no contexto da cultura policial mais ampla.

Talvez a formulação de tipos ideais das identidades profissionais mais marcante seja a feita na dissertação de Agnaldo José da Silva (2002) sobre a Polícia Militar do Estado de

Goiás. O pesquisador utiliza a formulação feita pelos próprios policiais, baseada na percepção que eles têm das identidades profissionais presentes na corporação. São quatro os tipos: O “moita”, o “caxias”, o “rambo” e o “praça velho”. Nas palavras do autor:

O policial militar que se enquadra na categoria de *moita* é discreto em suas ações e atitudes, passando despercebido em suas ações tanto dentro como fora dos quartéis. Outro tipo de policial militar é o *caxias*. O *caxias* é aquele policial mais disciplinado e que mais se ajusta à estrutura hierárquica e disciplinar da Polícia Militar. O terceiro tipo é o *rambo*. Este é um policial que não mede esforço para demonstrar trabalho. Está sempre combatendo o crime e os criminosos. Dentre os tipos construídos, o *rambo* é o mais violento. Por fim, temos o *praça velho* (SILVA, 2002, p. 21).

O “praça velho” detém uma atenção especial de Silva, visto que este é o objeto de sua pesquisa. Este tipo seria o do policial que se adapta às exigências da profissão com a intenção de mínimo esforço. Este tipo de identidade se aproxima muito da descritas como “cabide de uniforme” por Reiner. Na verdade há uma aproximação das identidades, como a do “funcionário da lei” de Bittner com a do “novo centurião” de Reiner, com a identidade profissional do “Rambo” de Silva, assim como o “funcionário da paz” pode ser conectado com o “moita” ou o “caxias”, que por sua vez tem uma conexão bem clara respectivamente com o “bobby” e com o “profissional”. A verdade é que podemos traçar modelos de comportamento profissional variados, assim como podemos traçar modelos baseados na identidade dos departamentos. Como exemplo, no Rio de Janeiro a diferenciação das culturas policiais se dá pelos contextos econômicos e sociais em que os batalhões são designados a trabalhar. A escolha de determinadas áreas é relativa à característica pessoal do policial. A Zona norte, local de conflito e de criminalidade mais alta, atrai os policiais com tendência mais repressora enquanto a zona sul, mais tranquila em termos de criminalidade, atraem policiais com personalidade tolerante (RAMOS; MUSUMECI, 2005, p. 35). Um dos modos de perceber esta singularidade relativa entre os departamentos é feita por Reiner (2004), tomando emprestada a classificação dos departamentos por estilo de trabalho na comunidade feita por J. Q. Wilson (1968 apud REINER, 2004, p. 157). Esta classificação se baseia em três modelos de departamento: o vigia, o legalista e o serviço, em que o primeiro preconiza a manutenção da ordem ao estilo “mínimo conflito”, o segundo tem como característica a aplicação da lei e a imposição de um padrão mais rígido e “moralista” e o terceiro prioriza os serviços à comunidade, menos legalista e mais burocrático e conciliador.

Enfim, tanto as características específicas da identidade profissional dos policiais quanto as características dos departamentos de polícia são muitas (isso para não falar das conexões entre as duas variáveis) e carecem de uma pesquisa empírica para cada suposição que a mente pudesse criar.

Erving Goffman (1974; 1986; 2002), especialmente em sua perspectiva de dramaturgia social, pode ser utilizado como base para a análise da identidade profissional policial. O autor representa novas abordagens na já citada corrente chamada de Interacionismo Simbólico. Goffman trouxe à tona a discussão do papel das instituições na formação e manipulação do *self* (CHARON, 1995; JUNQUEIRA, 2008). O *self* poderia ser encarado como tudo o que o indivíduo trás como característica pessoal, a consciência que ele possui de si mesmo, que se forma na interação entre os indivíduos (LEVINE, 1997, p. 228). Mead (1934) propõe a divisão do *self* em dois elementos: O “eu” é o elemento individual, é a espontaneidade que reage às conexões com os outros. O “mim” é a presença do outro na consciência do indivíduo. Sendo assim, o “mim” poderia ser interpretado como sendo uma espécie de “outro incorporado”, já que para que o indivíduo se conheça, é necessária a presença do outro<sup>15</sup>.

Um dos principais pontos da teoria de Erving Goffman é sua abordagem do “eu” socialmente construído, sendo que ela está baseada em alguns preceitos fundamentais. Em relação ao que ficou conhecido como abordagem dramática do *Interacionismo*, Sottani (2008, p. 206) aponta que, em primeiro lugar, existe uma característica performática que os atores sociais utilizam na interação; em segundo lugar, existe uma necessidade de acesso às regras dominantes por parte do indivíduo; um terceiro ponto seria o caráter performático da própria vida social, em uma analogia ao teatro como um jogo de representações que funcionam em conjunto; por fim, as experiências sociais são dependentes das equipes, das quais são retiradas as caracterizações das ações da vida social.

Um grande avanço de Goffman em relação aos interacionistas mais tradicionais, é a percepção que há um arcabouço moral que está subjacente nas interações. Para Denzin (1992), ao contrário do que afirmavam Blumer e Mead, a consciência não determina a existência, tampouco a existência determina a consciência, já que ambas residem na

---

15 Segundo Mead (2011 [1934], p. 154) há duas fases no desenvolvimento do *self*: a primeira fase (*Play*) e a segunda (*Game*). Na primeira, a espontaneidade é o que guia sua ação e não há regras definidas para sua ação. Na segunda fase, as regras são internalizadas e a criança passa a ter que agir de acordo com seu papel na coletividade, sendo que um fim coletivo substitui um individual. Este movimento de internalização torna necessário que a criança reconheça o ponto de vista do outro, comum e compartilhado, para que ela consiga ao mesmo tempo se adaptar às regras e modificá-las de acordo com as circunstâncias e de acordo com a posição dela naquele grupo.

comunicação e na cultura (DENZIN, 1992, p. 164). Sem a percepção do arcabouço moral de uma sociedade, desta “cultura”, termo amplo mas que deve ser incluído na discussão e não excluído, qualquer percepção do mundo ficaria incompleta ou falsa.

A dramaturgia social é um conceito fundamental em Goffman. Esta dramaturgia está muito mais próxima de uma rotinização dos indivíduos na busca de uma estabilidade e confortável previsibilidade dos eventos do que uma perspectiva de interações que constroem e desconstroem a realidade a cada momento que se dão. Para Goffman, a sociedade é produzida a partir de ações e práticas diárias e habituais (JUNQUEIRA, 2008, p. 64). Segundo Oliveira Júnior (2007) “[...] ao contrário de muito do que é produzido na literatura interacionista, Goffman não apresenta uma realidade social que é precária e frágil. Antes, é a segurança e o senso de realidade do indivíduo que devem ser abundantemente explorados na análise sociológica” (OLIVEIRA JUNIOR, 2007, p. 38).

De acordo com esta abordagem da dramaturgia, os indivíduos podem ser considerados atores que representam personagens em um “teatro da vida real”. Cada um desempenha seu papel perante os outros, que são, ao mesmo tempo, atores também e audiência. O desempenho do indivíduo perante os outros é uma tentativa de controlar a impressão que possam construir sobre dele. Dito isso pode-se notar a razão da utilização da metáfora do teatro, no qual o ator representa um papel em que ele tenta manipular a impressão externa do personagem para a plateia. A reciprocidade é essencial para a compreensão dessa abordagem, visto que o ator tenta manter sua identidade tanto na percepção que ele tem de si mesmo naquele papel quanto na percepção que ele tem em relação ao que os outros esperam que ele seja (JUNQUEIRA, 2008), sendo este último papel uma versão do “outro generalizado” de Mead.

O ator não tem a intenção de viver de acordo com os padrões morais com os quais eles são ligados. A intenção na verdade é utilizar cada moral para sua situação específica, sem que o conteúdo desta moral seja importante em si. Em relação a este ponto Goffman afirma que:

Em sua qualidade de atores, os indivíduos se interessarão em manter a impressão de que vivem à altura dos múltiplos padrões pelos quais eles e seus produtos são julgados. E porque esses padrões são muito numerosos e muito difundidos, os indivíduos que são os atores vivem [...] num mundo moral. Mas, enquanto atores, os indivíduos interessam-se não pela questão moral de realizar esses padrões, mas pela questão amorosa de maquinar uma impressão convincente de que estes padrões estão sendo realizados. Nossa atividade [...] está amplamente ligada a assuntos morais mas [...] não temos interesse moral neles. Como atores, somos mercadores de moralidade

(GOFFMAN, 2002, p. 230).

Goffman pensa o indivíduo enquanto agente de duas formas: ator e personagem. Enquanto ator, ele fabrica as expressões que terão vida no personagem, que deve ser uma figura a ser admirada (GOFFMAN, 2002, p. 230). O personagem é fruto da situação na qual o indivíduo é obrigado a desempenhar um papel, enquanto o ator tem suas atribuições emergidas da própria estrutura psicológica do indivíduo (Ibidem, p. 25).

A representação para o autor seria “[...] toda atividade de um indivíduo que se passa em um período caracterizado por sua presença contínua diante de um grupo particular de observadores e que tem sobre estes alguma influência” (GOFFMAN, 2002, p. 29). Esta representação dependeria de dois elementos, sendo um a fachada e o outro o cenário. A fachada seria todo aparato instrumental que o indivíduo utiliza na representação e o cenário o ambiente físico onde ela ocorre. Como o ator representa papéis para públicos diferentes, dependendo do que se espera dele e do que ele percebe ser o necessário para a situação. Em lugares diferentes os personagens podem variar. Goffman ressalta a existência de duas regiões nas quais ocorrem as representações, sendo uma conceituada por ele como “região de fachada” (GOFFMAN, 2002, p. 102), na qual há a tentativa de controlar a situação através de uma expressão mais padronizada frente a uma audiência de diferentes, e uma “região de fundo” (Ibidem, p. 106) na qual a tensão é menor e o trabalho no aperfeiçoamento da representação pode ser racionalizado em relação às situações experimentadas em contato com a audiência.

Outro conceito que é de imensa importância para analisarmos a aplicação da teoria de Goffman a estudos sobre a polícia é o de equipe. Para o autor, *equipe de representação* ou, como o próprio abrevia, *equipe* é “[...] qualquer grupo de pessoas que cooperem para na encenação de uma rotina particular” (2002, p. 78). Esta rotinização está na base da manutenção de uma certa representação coletiva que é testada na região de fachada e repensada nos bastidores da região de fundo.

Como podemos pensar estas categorias quando estudamos objetos como a cultura policial ou a instituição em si? Vamos tentar elaborar algumas hipóteses e perceber como outros trabalharam estas categorias em relação a estudos sobre a Polícia.

Nas instituições, as fronteiras e a distribuição de papéis são mais bem definidas do que na sociedade fora delas (GOFFMAN, 1974, p. 11). Neste ponto, Goffman faz a divisão entre os papéis realizados perante a audiência (o que no nosso caso podemos interpretar como

a atuação policial nas ruas, perante a população) e a atuação nos bastidores da audiência (o que pode ser interpretado como o comportamento dos policiais em seu meio, no interior do batalhão ou companhia no caso da Polícia Militar). O comportamento do indivíduo perante sua audiência, que é chamado por Goffman de “região de fachada”, representa a intenção do indivíduo em externar que as suas ações dentro da instituição obedecem a certos padrões de conduta. Alguns aspectos de sua encenação podem ser suprimidos ou aflorados, dependendo da situação real. Neste cenário, o indivíduo está exposto à avaliação do público em relação ao papel que esperam que ele desempenhe. Por exemplo, se esperam certas características de um policial tanto no trato com o público em geral, em que conceitos como “trabalhador” e “homem de família” estão presentes, quanto com a categoria chamada “marginal”<sup>16</sup>.

Na região de fundo, não existe a preocupação do julgamento público em relação à sua atuação no papel a que é determinado. No caso de policiais, podem aflorar elementos que na região de fachada são suprimidos como o conceito que eles possuem de “marginal” sendo declarado abertamente, assim como o surgimento de gírias relativas aos que estão fora da polícia. Estando entre iguais, que representam o mesmo papel social, eles podem aprimorar sua representação através da interação com outros policiais.

Outro ponto importante a ser notado é em relação à expressão corporal nestas duas regiões de encenação, que detém um papel importante na interação face-a-face. Nessa situação o indivíduo testa seu poder de atuação em relação a seu papel, e ao mesmo tempo se aprimora em relação à reação do outro (JUNQUEIRA, 2008, p. 68). A complexidade desta relação pessoal exige um grande controle, especialmente para policiais, que podem estar imersos em situações de grande carga emocional na qual eles estão sujeitos a todos os tipos de ações, cada uma correspondendo a expectativas definidas em relação às suas reações<sup>17</sup>.

A fachada para Goffman, o equipamento expressivo usado na interação no caso da Polícia Militar, pode ser representada pela farda, a linguagem característica, presenças constantes da identidade profissional do policial. Oliveira Júnior (2007) utiliza amplamente o conceito de *frame*, presente na obra de Goffman *Frame Analysis: an essay on the*

---

16 Somente a título de esclarecimento, percebemos que evidentemente estas categorias que chamamos de “marginal”, “homem de família” ou “trabalhador” são claramente dignas de uma análise bem mais profunda. Porém, nos basearemos nas pesquisas de Kant de Lima (1995) e Ramos e Musumeci (2005), ou seja, marginal será o criminoso comum, de classe baixa, que é figura presente diariamente nos noticiários policiais em contraposição ao criminoso do colarinho branco, por exemplo. O “trabalhador” ou o “homem de família” são bem mais complexos, mas podemos classificá-los como aqueles que cumprem a lei e se adéquam às regras morais da sociedade.

17 Se uma pessoa desrespeita um policial, espera-se que ele tenha uma reação energética para a manutenção de sua autoridade. Da mesma forma, quando uma pessoa pede auxílio, espera-se que o policial o faça sem qualquer impedimento.



*organization of experience* (1986). O *frame* poderia ser considerado como um quadro ou uma moldura nas quais estão dispostas as experiências de um indivíduo ou grupo. No caso da polícia, alguns fatores como a mídia, atuariam na confecção deste molde, no qual a dramatização da atuação policial poderá ocorrer em toda sua expressividade.

#### 1.2.4 A polícia enquanto uma organização

Podemos afirmar que a polícia é uma organização formal. Há objetivos em comum, racionalmente orientados, há a coordenação de funções de acordo com as habilidades e há principalmente uma cadeia de comando específica (SELZNICK, 1981, p. 31). A característica cooperativa é fundamental para que a organização consiga atingir padrões de eficácia e eficiência exigidos. É preciso notar que há personalidades e afinidades pessoais dentro de uma organização e que nem por isso associações, as chamadas “panelinhas”, podem ser prejudiciais os objetivos gerais compartilhados. Esta associação entre organizações e pessoas, com sua interdependência, é que faz com que Selznick (1981, p. 35) trate as organizações formais enquanto *sistemas cooperativos*. A teoria defendida é a do constrangimento. Segundo suas palavras: “[...] o problema interessante nas ciências sociais não reside tanto em que os homens ajam da maneira como o fazem, mas está em que os homens, em determinadas ocasiões, têm que agir da forma como o fazem” (SELZNICK, 1981, p. 40).

Nos parece evidente que uma organização como a polícia não poria funcionar com a devida eficiência sem que houvesse um sistema formalmente definido, no qual cooperação e constrangimentos agem em conjunto. Assim, as organizações não conseguem impor suas racionalidades na totalidade dos membros de suas fileiras. O resultado é que ela deve se utilizar de mecanismos adaptativos para que se mantenham as metas da organização, mesmo que os processos se alterem em certa medida. Na polícia, isto se desenvolve em grande medida no âmbito das reformas dos modelos de segurança pública.

Os objetivos oficiais da polícia raramente são alterados: manutenção da ordem social e combate ao crime. O que se alterariam se utilizarmos esta teoria das organizações, seriam os processos, se adaptando a novas racionalidades sem a alteração mais profunda dos objetivos oficiais. Manning (2006, p. 106), nos dá um exemplo destas pequenas alterações. Ao invés de manutenção da ordem social, a retórica atual é a da co-produção de ordem social, partindo do pressuposto de que a polícia não tem a capacidade de produzir ordem social isoladamente, somente em parceria com a sociedade e com o mercado. A organização aqui, possui um papel fundamental de adaptação frente a novas demandas, para a manutenção da cooperação frente

a uma meta somente parcialmente renovada. No entanto, os procedimentos supostamente se renovam mais, como poderemos ver no caso da adaptação do modelo de segurança pública da cidade de Nova York pela PMMG.

Outro ponto que devemos levar em conta é a questão dos objetivos das organizações. Segundo Donald Cressey (1981), as organizações servem a várias formas de objetivos ao mesmo tempo: alguns são declarados e outros não-declarados. Os objetivos declarados são considerados oficiais e fazem parte do âmbito do constrangimento que impele aos membros uma certa aceitação e compartilhamento. Os objetivos não-declarados podem ser circunstanciais, como no caso das prisões exemplificado no texto de Cressey (1981). Enquanto o objetivo formal e declarado das prisões era a proteção da sociedade com o encarceramento, os objetivos não declarados eram a proteção dos presos do escárnio público e da ridicularização (CRESSEY, 1981, p. 176-177). Quando analisarmos a forma de conformação e adaptação na PMMG na conclusão, este conceito poderá ficar exemplificado de acordo com nosso objeto.

Concluindo o capítulo, podemos afirmar que os conflitos internos e externos da polícia são parte fundamental para a reprodução da cultura policial. Internamente há o conflito entre setor administrativo e o setor das ruas. Estas distinções são apontadas por vários pesquisadores do tema, com abordagens diferentes (REINER, 2004; GAEFF, 2006; SILVA, 2002). Externamente, há uma clara percepção de uma divisão entre o “nós” (os policiais) e “eles” (os não militares, os civis ou paisanos). Segundo Reiner (2004, p. 142), a categorização da sociedade por parte da polícia não respeitaria uma perspectiva próxima daquela adotada por sociólogos por exemplo. A classificação se daria em uma aproximação ou afastamento entre dois tipos de indivíduos: aqueles que são elementos difíceis e os respeitáveis, ou seja, entre aqueles que aceitam os valores da classe média e aqueles que os rejeitam.

Kant de Lima (1995) trabalha com uma perspectiva parecida quando tenta compreender a razão das diferenças feitas pela polícia em relação a crimes de uma gravidade equivalente. O autor percebeu que existia uma divisão entre aqueles que eram considerados criminosos e os que não eram. Um exemplo claro é o de crimes no trânsito, bem mais comuns na classe média, que não eram considerados de gravidade e acabavam sendo tratados com complacência por parte dos policiais. Por outro lado, o “verdadeiro bandido” não gozava destes privilégios. Segundo um policial entrevistado, a polícia “tem de usar seu tempo em coisas mais sérias, tais como prender marginais” (KANT DE LIMA, 1995, p. 93). O verdadeiro foco da polícia é “pegar bandidos” e não cidadãos de bem (supomos serem os de classe média) independente da equivalência ou até maior gravidade do crime por parte de um

ou de outro. Esta classificação de importância quanto aos delitos não é algo velado na polícia. No documento do Sistema de Gestão da PMMG (2010c), um dos objetivos da instituição é o de “melhorar a qualidade das respostas institucionais referentes à desordem social e aos delitos de menor potencial ofensivo, de meio ambiente e trânsito” (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2010c, p. 54). A presunção de que os delitos de trânsito são de menor potencial ofensivo descende da característica cultural da polícia acima descrita. Não é importante para o número de pessoas que se acidentam fatalmente ou as consequências sociais da retirada da questão do trânsito da agenda policial, é somente um reflexo do que oficialmente na instituição se classifica enquanto “caso de polícia” ou não.

A apresentação do que chamamos de cultura policial, das identidades profissionais e as formas de objetivos organizacionais serão importantes para a percepção do processo modernizador frente à importação de modelos em relação a esta estrutura. Tal estrutura não é estática aos moldes do pensamento de Durkheim (2001): um ente exterior às consciências individuais e fora do alcance da agência humana. A cultura policial pode e é alterada constantemente, em forma de um processo de trocas. O grau de permissividade de culturas policiais em relação a estas mudanças, com o intercâmbio entre essas culturas e as práticas culturais externas, é uma importante variável a ser levada em conta. Em alguns países ou, no caso do Brasil de Estado para Estado, esse grau de permissividade pode aumentar ou diminuir.

## 2 AS TEORIAS INERENTES ÀS REFORMAS NO POLICIAMENTO CONTEMPORÂNEO

A partir de mudanças decorrentes de vários aspectos sociais, econômicos e políticos, mas principalmente devido às causas complexas do aumento dos índices de criminalidade no decorrer dos anos 80 em grande parte do mundo, os Estados contemporâneos, no atendimento a essas novas demandas mutantes, desenvolveram duas novas estratégias de controle social. Segundo Gaio (2012, p. 13), a primeira estratégia é *adaptativa*, com o foco na prevenção e na parceria; a segunda estratégia é a do *Estado sobreano*, com foco no aumento do controle e na punição. A solução proposta foi a concentração nos efeitos e não mais nas causas do crime. As igualmente complexas parcerias com a sociedade e com o setor privado foram condicionantes na aplicação deste projeto. No âmbito da estratégia adaptativa, a *parceria preventiva* enquanto nova forma de controle social leva em conta dois aspectos principais: a *coordenação entre agências públicas e parcerias público-privadas* (GAIO, 2012, p. 14). Esta situação é descrita por David Garland (1999, p. 64) como a característica ambivalente do Estado contemporâneo: ao mesmo tempo em que ele aos poucos reconhece que não é mais capaz de combater a criminalidade sozinho ele se vê em uma encruzilhada política que pode ser desastrosa. Adaptações e formas de negação muitas vezes são utilizadas neste complexo contexto.

O primeiro aspecto pode ser representado na política de segurança pública do Estado de Minas Gerais pela proposta de integração entre os órgãos de defesa social, o que pode ser observado com clareza na reunião do IGESP, descrita no capítulo final desta pesquisa. As reuniões são baseadas na cooperação, na troca de informações e no monitoramento do trabalho das agências. Em relação ao segundo aspecto, a própria noção de compartilhamento da responsabilidade em relação ao crime, que é pregada explicitamente no discurso da PMMG tanto em documentos quanto nas conversas com policiais no dia-a-dia, é a evidência de que na polícia mineira esta forma de controle social é parte importante da sua proposta de segurança pública.

É importante notarmos que no Brasil o problema de uma certa “incompetência presumida” do Estado em lidar com as questões de segurança pública não surge somente a partir da década de 1990. Como bem afirma Gaio:

Desde a década de 70, algumas estratégias defensivas já eram utilizadas pelos indivíduos em suas residências e pelo setor privado envolvendo um complexo de instrumentos, como a vigilância privada, monitoramento do espaço físico através de câmeras, investimento em iluminação etc.) e que decorreram de um precedente reconhecimento da incapacidade do próprio Estado em combater a criminalidade ou da necessidade em estabelecer parcerias (GAIO, 2012, p. 24).

De acordo com o discurso específico da PMMG, a ideia de trazer elementos externos à esfera policial ocorreu na busca pelo melhor desempenho das atividades a ela destinadas, o que é chamado de pela instituição de “aculturamento” (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2012, p. 5). Há a admissão clara de que as técnicas tradicionais da PMMG não são suficientes para a manutenção da ordem social, o que levou a PMMG a adotar um novo paradigma (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2010a, p. 1). As razões para esta mudança nos guiam a variadas interpretações. A polícia atribui sua longevidade ao fato de conseguir se adaptar a diferentes realidades sociais (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2010c, p. 5), o que seria uma justificativa interna para a adoção de novos paradigmas. Porém, é fato que o trabalho da polícia, em relação a meios e fins, pouco mudou no decorrer dos últimos séculos, sendo que a manutenção da ordem social e o combate ao crime continuam inalterados. A utilização de expressões como “pressão social” ou “influências do ambiente” levam a crer que a PMMG sentiu a necessidade de mudança a partir de estímulos externos a ela, não partiu de uma reflexão interna com a conclusão de que a mudança era necessária. Evidentemente o caráter prático e político destas mudanças, ou seja, seu alcance real na substituição de um paradigma antigo por um novo, será avaliado criticamente nesta pesquisa. Iríamos além: é um dos objetivos centrais da pesquisa a visão crítica do discurso modernizador, em especial na avaliação dos impactos das tecnologias da informação, carro-chefe da proposta de inovação da PMMG, no trabalho policial tradicional.

Assim, a ideia de transição surge:

A partir da década de 1990, e em decorrência das transformações sociais, as corporações policiais iniciaram o gradual e paulatino processo de rompimento com o modelo histórico até então estruturado, passando a se adequar à nova realidade social, às modernas práticas democráticas e ao exercício pleno da cidadania. Iniciou-se uma etapa de transição, buscando a conformação de uma polícia de controle para polícia cidadã (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2010a, p. 11)

A substituição de uma *polícia de controle* por uma *polícia cidadã* fica clara na

proposta de maximização da prevenção frente à repressão nas ações policiais. Dentre os novos objetivos traçados para a realização desta proposta de polícia cidadã, está muito claro o investimento na inteligência da polícia, com vistas a investir “[...] na melhoria do capital humano e intelectual da organização” (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2003a, p. 30). A conexão se dá em cadeia: investimento em inteligência; para que o montante de dados os quais a polícia tem a seu dispor sejam utilizados em favor de políticas de prevenção; sendo que esta nova forma de utilização deve se dar por meio de ferramentas apropriadas; ferramentas essas que são as tecnologias da informação, análise criminal e mapeamento da criminalidade, utilizadas pelo setor de estatística e de geoprocessamento. A proposta é a substituição do modelo de ação policial que a literatura algumas vezes chama de 3 R's (*random patrol, rapid response, reactive investigation*) por outro modelo de prevenção, cooperação entre agências e de aproximação com a comunidade policiada (PUNCH, 2007, p. 6).

No caso dos Estados Unidos, a ideia de modernização surge com no sentido de “profissionalização” da polícia. É a partir da década de 20 que variáveis como a eficiência, o cálculo racional e a tecnologia entram no rol de novidades, o que se torna mais claro com a adoção de um modelo empresarial a partir dos anos 80 que visa alterar os parâmetros e paradigmas do trabalho policial (MANNING, 2008, p. 27). Há alguns pontos chave apontados por Manning em relação a estas inovações no EUA, em especial nas cidades de Boston e Nova York.

Primeiro, as inovações se baseiam em dados coletados fora do padrão de chamada policial, ou seja, à parte do trabalho realizado nos atendimentos ao 911, ou 190 no caso brasileiro; segundo, as ações a partir dos dados respeitam uma acumulação de informações prévias à ação, sendo assim há a participação de uma inteligência que racionaliza e reflete não somente em relação a um caso particular; terceiro, há uma publicidade maior de informações, com a troca entre dados e análises entre instituições; quarto, uma dimensão temporal mais ampla em relação à solução de um crime; quinto, o ato de policiar deve se voltar mais à manutenção da ordem social do que ao combate ao crime em si; sexto, o policiamento randômico deve ser substituído por um policiamento focal, direcionado e orientado pelo planejamento realizado a partir dos dados coletados com as tecnologias da informação; por último, elas se contrapõem à prática individualista do trabalho policial nas decisões realizadas no cumprimento das normas, permitidas pela discricionariedade inerente a esta tarefa (MANNING, 2008, p. 38).

Alguns destes pontos se chocam frontalmente com os aspectos apontados

anteriormente em relação à cultura policial. O quarto ponto, por exemplo, vai de encontro à ideia de que o trabalho policial é “aqui e agora”. A resolução de um crime encerra o ciclo iniciado com sua realização. O pensamento pragmático característico do trabalho policial de qualificar a burocracia, o preenchimento de documentos e formas de trabalho que não sejam nas ruas, nestas sim onde ocorre “o verdadeiro trabalho da polícia”, como uma perda de tempo, é colocado em cheque desta forma.

A proposta de uma temporalidade maior é pensar na conexão entre crimes, na sua disposição espacial obedecendo alguma forma de racionalização a ser percebida, mesmo que um completo deciframento deste código de realocação do crime seja uma ficção. Isso se soma ao sexto ponto apresentado, com a análise criminal e o mapeamento da criminalidade permitindo uma alocação melhor dos recursos disponíveis à polícia. O importante é pensar que o processo de modernização está em curso e que estes conflitos não devem ser obscurecidos por um discurso uniforme e oficial, seja neste exemplo da polícia norte-americana seja no exemplo da nossa análise da Polícia Militar de Minas Gerais.

O que apontaremos aqui são algumas das principais teorias que influenciaram na reforma do modelo da polícia de Nova York e, por consequência, influenciaram as reformas em grande parte das polícias do mundo: o gerencialismo e a teoria das oportunidades. Acreditamos ser importante neste momento vislumbrarmos de onde surgem tais visões de mundo e de onde surgem algumas ideias que influenciam amplamente o policiamento contemporâneo.

## 2.1 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO

O debate entre modelos de administração pública é de extrema importância para a compreensão do discurso da modernização presente na PMMG. A suplantação de um modelo considerado ultrapassado por outro inovador se sustenta em grande medida na produção intelectual deste debate. Nos concentraremos agora em apresentar os contornos destes modelos, o debate em si, para nos próximos capítulos analisarmos como estes conceitos foram incorporados nas propostas de trabalho das polícias contemporâneas.

Segundo a proposta conceitual de Martins (1997, p. 60) podemos apresentar três grandes modelos de administração pública: o *ortodoxo*, o *liberal* e o *empreendedor*. Há outras nomenclaturas utilizadas por autores diferentes para a descrição destas formas de administração. Secchi (2009, p. 353) prefere nomeá-los enquanto *modelo burocrático*, *administração pública gerencial* e *governo empreendedor*; enquanto Bresser Pereira (1998;

2010) prefere a utilização de nomenclaturas como *administração burocrática* e *administração gerencial*, não chegando a abordar com uma distinção tão clara o terceiro modelo proposto pelos outros autores. O importante é notar que não há grande diferença entre as características principais dos modelos de autor para autor. O primeiro modelo considerado pioneiro e contemporâneo à formação dos Estados Modernos europeus, enquanto os dois últimos são considerados em uma esfera mais ampla, o da *revolução gerencial*. Optamos pela divisão de Bresser Pereira (1998; 2010) para as análises propostas.

### 2.1.1 O modelo da administração burocrática

O modelo definido como “ortodoxo” ou de “administração burocrática”, deriva em grande medida de uma interpretação mais ou menos literal do modelo de Max Weber (1999), que se baseia na separação entre administração e política, consequência da proposta inicial da época de se livrar das práticas patrimonialistas, nas quais os bens públicos e privados se confundiam, com extensões de um mesmo patrimônio (MARTINS, 1997, p. 44).

Esta interpretação não leva em conta o caráter explicativo e teórico do tipo ideal burocrático, pensando a burocracia em termos simplificados como a centralização e a rigidez formal. Há a interpretação de que esta correlação quase imediata se dá principalmente porque Max Weber foi o primeiro a sintetizar o modelo burocrático de administração pública e seus pressupostos. Porém é de se notar que sua aplicação já ocorria na Europa desde o século XIV (SECCHI, 2009, p. 350). Segundo Martins:

O problema epistemológico da burocracia, do qual Weber é, até hoje, vítima, é que a burocracia, enquanto fenômeno de poder, prescinde de uma organização burocrática típica. Dito de outra forma, não há organização burocrática típica, senão aquela que se baseia, de uma forma bastante flexível no que se refere à sua morfologia, num sistema formal-impessoal (MARTINS, 1997, p. 45).

O ponto importante em relação à análise de Weber quanto ao modelo burocrático de administração é a percepção de que a fonte legitimadora do poder neste âmbito se firmava no estatuto legal e não mais na tradição ou no carisma de um líder. Três são as características que distinguem o modelo burocrático de administração dos outros: a *formalidade*, a *impessoalidade* e o *profissionalismo* (SECCHI, 2009, p. 351). A formalidade é a substituição do espaço de decisão pessoal, ou discricionariedade, por um processo legalmente descrito,



com documentação e previsão de procedimentos para cada ação específica a ser implementada. A impessoalidade é a substituição do “indivíduo” pela “função”, com a definição de uma hierarquia administrativa que é configurada pela organização, ou seja, um indivíduo está exercendo a função de diretor de uma repartição neste momento, o que não significa que aquele cargo pertença a ele. A última característica é o profissionalismo, que pode ser interpretada como o respeito à aptidão técnica para o exercício de certa função assim como o respeito a um critério justo e universal de seleção daquele cargo, transformando a meritocracia em um paradigma de critério de competências (WEBER, 1999, p. 193-194). É importante apontar que as características supracitadas têm em comum o momento de rompimento com o modelo patrimonialista de administração, no qual atributos pessoais, como origem social e familiar eram os critérios de seleção e inserção no serviço público.

Martins (1997, p. 61) aponta outras características marcantes deste modelo. Há a preocupação em se configurar um controle central sobre algumas atividades tais como planejamento, coordenação, direção, formulação e implementação de políticas públicas. Há também a preocupação em impedir a interferência política nas questões administrativas, com mudanças de arranjos institucionais que possam auxiliar neste objetivo de margem de independência. A construção do corpo burocrático a partir da proposta ortodoxa, reflete uma tentativa de modernização da administração baseada na solidez da construção institucional das organizações do Estado, não em seu afrouxamento ou flexibilização.

No Brasil, há a versão de que a administração burocrática nunca foi aplicada em sua totalidade, daí sua suposta falha. Segundo Bresser Pereira (1998, p. 7) vícios como o clientelismo e o patrimonialismo são razões pelas quais a administração burocrática não obteve êxito após sua implantação, que ocorre com o governo de Getúlio Vargas mais especificamente em 1936 (SECCHI, 2009, p. 365). Seguindo a mesma linha de pensamento, há a versão de que o fracasso da administração burocrática se agravou com o governo militar, que errou ao não criar uma burocracia civil forte, utilizando uma política de contratação de administradores dos altos escalões das empresas privadas ao invés da abertura de concursos públicos. Com funcionários de formação heterogênea e pouca ou nenhuma ligação com as especificidades da administração pública, criou-se uma massa burocrática que se convencionou chamar de *tecnocracia*. A crise na administração burocrática se instaurou antes que a constituição de 88 pudesse ser aplicada em sua plenitude. A teoria é de que a administração burocrática foi condenada sem ter sua configuração completa (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 8).

### 2.1.2 Os modelos gerenciais

Segundo a crítica ao modelo de administração burocrática, uma crise demandou a implementação da chamada *revolução gerencial* (MARTINS, 1997), estando ligada a fatores econômicos e sociais em uma primeira análise. De forma mais ampla, a crise do modelo burocrático seria uma das crises que o Estado estaria enfrentando, sendo as outras uma crise fiscal, uma crise do modo de intervenção do Estado e uma crise política, estando interligadas e forçando mudanças em um mesmo sentido (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 6). Economicamente, as crises da década de 70, como a do petróleo em meados da década, juntamente com uma crise fiscal devido às grandes demandas decorrentes do *Welfare State*, ou Estado de Bem Estar Social, foram o estopim para que o ideal liberal, relegado a segundo plano após eventos como a crise de 29 e a Segunda Guerra Mundial, voltasse a se impor enquanto modelo hegemônico. Para Bresser Pereira (1998), a crise na administração pública surgiu a partir da incapacidade em resolver problemas da economia que se baseariam em três princípios: “alocação de recursos, acumulação de capital e distribuição de renda”. No âmbito social, a crise de legitimidade da burocracia facilitou a implantação deste discurso modernizador e a lenta absorção de suas premissas no cotidiano da sociedade (MARTINS, 1997, p. 66).

As mudanças em relação a estas demandas surgiram de formas diversas em alguns países. Nos EUA e na Grã-Bretanha, pioneiros na adoção destas novas formas de administração, as mudanças ocorreram em uma mesma direção, porém com características singulares. Nos Estados Unidos, a administração gerencialista divide o espaço com um modelo ortodoxo, em uma batalha conceitual entre ideais. Na Grã-Bretanha, três foram as formas de resposta gerencialista à herança da administração ortodoxa e do *Welfare State* no pós-guerra: O gerencialismo puro, com um rompimento abrupto com a centralização administrativa e atenção à eficiência, ou seja, ao custo benefício de cada política pública; o *consumerism*, com uma atenção maior à efetividade<sup>18</sup>, à avaliação do serviço prestado frente aos resultados esperados, ainda mantendo princípios de descentralização e incentivo à competitividade; por fim, o *public service oriented*, com uma preocupação maior na prestação

---

18 Eficiência, eficácia e efetividade são conceitos amplamente utilizados na esfera da administração pública gerencial. São princípios que devem ser levados em conta no planejamento e monitoramento de uma empresa. Eficiência é a capacidade de fazer as coisas da maneira correta com os recursos disponíveis. Eficácia é a capacidade de tomar as decisões corretas, o que já exigiria uma capacidade maior do administrador. A escolha de objetivos corretos se dá neste âmbito. A efetividade é a mais complexa dos três princípios: é uma visão mais ampla dos benefícios em relação aos objetivos, levando em conta variáveis como a responsabilidade e se distanciando da perspectiva do interesse na linguagem econômica como sendo o único ponto a ser levado em conta (CASTRO, 2006).

de contas (*accountability*) e na definição das finalidades do Estado.

No Brasil, é no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, que a reforma do serviço público toma forma. O desencadeamento desta reforma aqui seria fruto de uma série de fatores. No âmbito da economia, devido a uma crise inflacionária no início da referida década; no âmbito político, devido à orientação do governo em matéria de correntes ideológicas liberais; pelo lado social enquanto resultado da descrença em relação ao modelo burocrático, fruto do desgaste relativo à sua “presumida ineficiência” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 4; SECCHI, 2009, p. 349).

Analisando de forma mais conceitual, no âmbito da revolução gerencial se encontram os dois modelos propostos: o *gerencial* ou *liberal* e o *empreendedor*. O modelo liberal surge da conclusão de que a burocracia pública havia falhado em sua tarefa. Vícios como o desperdício de dinheiro, negligência, desinteresse pelos resultados são alguns dos utilizados pela crítica, que toma forma mais robusta no meio acadêmico na década de 80. Nomes como Milton Friedman e James Buchanan, representantes de correntes como a *monetarista* e a *neoliberal*, se alimentam no ideal de intervenção (ou não intervenção) do Estado dos liberais clássicos, como Adam Smith (MARTINS, 1997, p. 62).

Há algum consenso acerca das principais características do que modelo liberal de administração pública: descentralização do núcleo de decisões políticas e administrativas, sendo transferido para unidades menores como as municipais; utilização de modelos de gestão provenientes da administração privada, tais como foco nos resultados em todos os níveis hierárquicos, processos de decisão baseados em uma análise de custo/benefício, avaliações de desempenho constantes, incentivo à competição de várias formas (dentro das organizações, entre organizações públicas, entre organizações públicas e privadas), todos partindo do pressuposto que na administração liberal não há necessidade de controle direto sobre as decisões, visto que elas podem ser delegadas desde que o controle seja feito especificamente sobre os resultados; ocupação de cargos-chave por indicação política, compromissados rigidamente com a agenda política governamental; redução da presença do Estado na prestação de serviços, sendo gradualmente substituída por empresas privadas contratadas pelo poder público para esta tarefa (utilização do “terceiro setor”, nem totalmente público nem totalmente privado, a chamada *terceirização*); desregulamentação, ou seja, retirada do Estado de seu papel de regulador da economia e sociedade (MARTINS, 1997; BRESSER PEREIRA, 1998; SECCHI, 2009).

O modelo empreendedor abarca uma série de ideias que remontam tanto ao modelo ortodoxo quanto ao modelo liberal. Se por um lado prevê um Estado presente e atuante, por

outro se inspira largamente em métodos empresariais enquanto guias para a administração pública. A preferência pela terceirização dos serviços está presente assim como a gestão voltada para os resultados, o que a aproxima do modelo liberal. A desregulamentação proposta é interna às instituições públicas, com o incentivo à participação e o foco em pontos como “missão”. O cidadão é tratado de acordo com a lógica do mercado competitivo, ou seja, é um cliente que se posiciona frente às opções colocadas em um mesmo plano: empresas privadas e instituições públicas. A competição então é incentivada internamente, entre as instituições públicas, e externamente, entre as instituições públicas e as empresas privadas, em uma disputa para a satisfação deste cliente (MARTINS, 1997; SECCHI, 2009). Em resumo, algumas são as características marcantes da chamada revolução gerencial: a orientação das políticas públicas a partir do resultado; a descentralização do comando; a flexibilidade; a cobrança constante por um desempenho crescente; incentivo à competitividade externa e interna; transparência na revelação e cobrança de resultados, a chamada *accountability*.

Há alguns pontos a serem debatidos em relação a estes modelos. A crítica mais recorrente ao modelo empreendedor em especial, se dá na perda da finalidade do Estado, transformada em simples utilidade do mercado. A noção de que alguns setores do Estado possuem grande importância estratégica se perde frente a variáveis empresariais como eficiência e o próprio julgamento racional baseado na lógica do mercado (MARTINS, 1997, p. 65). É necessário notar também, em relação ambos os modelos, que o foco nos resultados surge enquanto promessa de superação das falhas apontadas nos modelos antigos, utilizados enquanto espelho do que não deve ser seguido. O julgamento constante em relação aos custos benefícios de políticas públicas surge também enquanto uma proposta que viria a sanar distorções quanto às necessidades reais da sociedade durante o processo de implantação, trazendo a noção de avaliação antes, durante e depois da política aplicada. Uma das questões levantadas pela crítica ao modelo burocrático, a ineficiência “proposital” de certas organizações devido ao monopólio na prestação de certos serviços que poderia gerar uma sensação de conforto e comodismo, seria sanada pela competição entre agências (públicas vs públicas e públicas vs privadas), que agiria no sentido de provocar o aumento de produtividade pela lei da oferta e da procura: quem oferece o melhor serviço “ganha” o cliente. Por outro lado a ocupação de cargos-chave por indicação política e as constantes privatizações e desregulamentações teriam como efeitos negativos tanto o desestímulo à participação na administração quanto a possível falha do Estado em oferecer serviços na proporção e qualidade suficientes para suprir a população em áreas essenciais, tais quais a saúde pública e a segurança pública.

Uma tendência existente quanto à análise dos modelos da revolução gerencial é a notável impressão de que eles se posicionam contra o Estado, traçando uma linha bem definida que separam a *administração* da *política*, o que de fato é uma preocupação constante no âmbito da administração pública. Segundo a crítica de Martins (1997, p. 45) modernizam-se as formas burocráticas sem a modernização da racionalidade intrínseca a ela, maquiando de certa forma a manutenção do mesmo paradigma, erroneamente baseado de forma quase literal no tipo-ideal burocrático de Weber. Para o autor:

A superação da crise da administração pública através de uma alternativa pretensamente pós-burocrática se restringe à modernização das formas burocráticas enquanto burocracia [...]. A construção pós-burocrática exclusivamente organizacional é meramente estética; tal como a arte [...]. A organização pós-burocrática existe à medida que logra equacionar as disfunções políticas da burocracia no contexto social, solução que depende dos requisitos de inserção e regulação (MARTINS, 1997, p. 52).

Assim, a descentralização e a flexibilização da administração bastariam para a superação do modelo burocrático, o que obviamente não corresponderia à realidade de uma mudança real. Secchi (2009, p. 365) pensa no mesmo sentido, alertando para a utilização das supostas reformas enquanto ferramentas políticas, em tentativas de autopromoção sem alterações profundas no processo. Já Bresser Pereira (2010, p. 112) aponta para a interpretação de que a revolução gerencial, ao invés de trazer o recuo do Estado e a menor prestação de serviços públicos por sua parte, agiria em favor do Estado ativo e prestador de serviços, o que o próprio chama de *Estado Social*. A utilização do terceiro setor pela administração gerencial seria uma forma de continuar a aumentar a oferta de serviços públicos, mas transferindo-a para o setor privado. Quatro seriam as características dos modelos da revolução gerencial que contribuiriam para a manutenção de um Estado atuante:

(1) torna os gerentes dos serviços responsáveis por resultados, ao invés de obrigados a seguir regulamentos rígidos; (2) premia os servidores por bons resultados e os pune pelos maus; (3) realiza serviços que envolvem poder de Estado através de agências executivas e reguladoras; e – o que é mais importante – (4) mantém o consumo coletivo e gratuito, mas transfere a oferta dos serviços sociais e científicos para organizações sociais, ou seja, para provedores públicos não estatais que recebem recursos do Estado e são controlados através de contrato de gestão (BRESSER PEREIRA, 2010, p. 115)

Como notaremos no último capítulo, no caso da manipulação das estatísticas sobre a criminalidade na PMMG da cidade de Juiz de fora, estas características, principalmente a segunda, podem gerar distorções que colocam em dúvida sua viabilidade. Na medida em que não se altera a racionalização interna das organizações, alterações como as dispostas aqui perdem seu poder de ação e mudança, passando a simplesmente fornecer os contornos modernos e inovadores às práticas mais tradicionais.

## 2.2 A TEORIA DAS OPORTUNIDADES

Quando falamos de crime, é necessário que possamos pensar sua conceituação com clareza. Não poderíamos fugir da tradição dicotômica do mundo ocidental ao pensarmos em crime e conformidade. Algumas teorias pensam o crime como uma oposição às regras morais de uma sociedade, uma ofensa aos princípios que regem a conduta dos indivíduos. Outras teorias afirmam que não se trata de uma questão moral, mas sim social, e que o crime é criado pela sociedade da mesma forma que a conformidade com as regras. Teorias como a de Howard Becker (1977) afirmam que o próprio sistema de controle social perpetua o crime, rotulando que se desvia das regras uma vez como eterno e incorrigível desviante. A teoria das oportunidades que inclui autores como Marcus Felson (1994; 1998) e Ronald Clarke (1997; 1999; 2003), se propõe a combater o crime a partir da ação preventiva das vítimas em potencial, não se importando com outros fatores tais como o perfil dos criminosos ou sua história de vida. Estas teorias fazem parte da tradição sociológica do estudo do crime enquanto um fenômeno social, ramo chamado de criminologia.

Há outros conceitos que circundam esta visão dual simplificada entre crime e conformidade, como o de desvio que não pode ser confundido com crime. De forma direta, podemos entender o crime como todo ato que fere as normas legais. Mais precisamente crime é definido como “violação da lei penal” (FERREIRA, 2000, p. 194). Segundo Gaio (2011), o conceito de desvio foi criado nos Estados Unidos do pós-guerra, na década de 50, influenciado pelo feminismo e pela antipsiquiatria. Nomes como o já citado Becker, outros da escola de Chicago e Michel Foucault na Europa, contribuíram para o surgimento de questões como estas na academia, fugindo das noções já há muito estabelecidas de crime e delinquência. O desvio está ligado a questões como um comportamento moralmente condenável que por isso deve ser sancionado pela sociedade.

É importante notar anteriormente à apresentação de algumas teorias criminológicas que um dos pontos mais importantes quando se analisa tais teorias é a afirmação de que todas

as tentativas de se construir uma teoria geral do crime falharam (GAIO, 2012, p. 9). Isto ocorre em grande medida devido ao caráter multifacetado deste fenômeno social. O exemplo mais claro da falha deste empreendimento pode ser encontrado na corrente da *Criminologia Crítica* (Taylor; Walton; Young, 1980), que se propõe a pensar todos os crimes somente a partir da questão da luta de classes. A percepção do crime enquanto um fenômeno social se deve em um primeiro momento a Émile Durkheim (2001). Sua abordagem com preocupação de verificação científica trouxe à tona discussões para o estudo do fenômeno e de suas consequências para a sociedade. É interessante notar que a criminologia inicialmente se preocupa fundamentalmente com as causas do crime, ou seja, com a sua *etiologia*. A procura das razões pelas quais um indivíduo comete um crime foi um ponto importante para os avanços nesta área, mesmo que depois fosse colocada em um segundo plano ou simplesmente abandonada.

Chamamos a corrente que nos propomos a apresentar aqui de *teoria das oportunidades* baseados em David Downes e Paul Rock (1982), que incluem a corrente deste conjunto de autores nas *Control Theories*, ou teorias do controle. Conectando as duas definições, os autores afirmam que “[...] In short, control theories are rooted in fertile and popular philosophical soil: householders who lock their doors at night are articulating one aspect of such theories, the belief that opportunity in itself is a cause of crime” (DOWNES; ROCK, 1982, p. 185). O ditado popular da “oportunidade faz o ladrão” é claramente conectado com esta teoria. Podemos afirmar que os autores da teoria das oportunidades partem do pressuposto que todos são criminosos em potencial bastando uma oportunidade para que o crime seja realizado (CLARKE; FELSON, 1998, p. 1).

A teoria das oportunidades, ou como as caracteriza David Garland (2005, p. 53) “criminologias da vida cotidiana”, são identificáveis pela percepção de que o criminoso calcula suas ações e de que na maioria das vezes elas são catalisadas por oportunidades criadas a ele, restando então combater a criação destas oportunidades. As políticas de controle em relação ao crime passam, por influência de tal teoria, a focar nos hábitos sociais e econômicos e não mais nos indivíduos desviantes. O crime é visto como algo normal e estatístico e deve ser encarado como uma espécie de risco calculado pelas pessoas, assim servindo de justificativa para os governos passarem a investir na prevenção ao crime de uma forma minimalista, e não mais nas causas, no bem estar social ou qualquer outra situação supostamente “secundária” (GARLAND, 2005, p. 54).

A dissuasão é o elemento mais importante enquanto estratégia de prevenção ao crime por parte destas teorias. Assim, a mudança de rotinas da vida social e econômica visariam a

limitação de oportunidades ao cometimento de crimes. A repressão interna, moral, é substituída pela repressão externa, pela tecnologia encarnada na vigilância eletrônica (GARLAND, 1999, p. 66). Por outro lado, a incapacidade do Estado em lidar com o novo panorama do crime já é inerente aos discursos destas criminologias, sendo que o papel da segurança privada já está bem definido e é indispensável a uma estratégia de segurança compartilhada entre público e privado.

De acordo com Garland (1999), o criminoso na interpretação destas teorias seria um:

[...] consumidor hedonista racional, isto é, perfeitamente comum, um “homem situacional” inteiramente desprovido de parâmetros morais ou de controle interno, afora uma capacidade limitada para o cálculo racional e a procura do prazer. [...] Oportunista, sensível às motivações situacionais e relativamente livre de controles internos ou externos, ele (trata-se normalmente de um homem) pega o que consegue pegar, sem preocupar-se com os outros (GARLAND, 1999, p. 67).

Esta visão tanto negativa quanto fatalista em relação aos indivíduos se torna uma das características mais marcantes da teoria, como poderemos analisar no próximo item.

### 2.2.1 A escolha racional e as atividades de rotina

A escolha racional e as atividades de rotina são duas teorias que se completam no âmbito do que se chama teoria das oportunidades. Ambas as teorias são interpretadas pelos próprios autores enquanto diferentes “abordagens” (*approaches*) de uma teoria maior, a das oportunidades. A palavra “teoria” é considerada muito grandiosa e indesejada (CLARKE; FELSON, 1998, p. 4). Elas são importantes para a compreensão dos modelos de segurança pública após as reformas ocorridas nas instituições policiais nas últimas décadas. Há duas posições defendidas aqui. Primeiro, o criminoso escolhe cometer um crime calculando a vantagem que pode obter com ele; segundo, esta vantagem ou não dependerá da situação na qual ele está inserido, ou seja, das oportunidades que apareçam para ele.

A visão dos autores destas teorias sobre a criminologia anterior a eles é essencialmente negativa. A característica marcante desta criminologia tradicional seria a irrelevância para aqueles que têm que lidar com os criminosos na prática. Isto decorre da opção por causalidades supostamente distantes da realidade, tais como processos sociais ou psicológicos complexos. O que se propõe é que, ao pensar o crime, se parta de um ponto em comum, mais



próximo de estratégias de combate. Este ponto pode ser representado por uma frase: “*opportunity makes the thief*” (CLARKE; FELSON, 1998, p. 1). A proposta é que tanto indivíduo quanto ambiente sejam levados em conta neste processo, sendo que a teoria da escolha racional se dedica à primeira abordagem e a teoria das atividades de rotina se preocupa com o segundo ponto. Ambos se complementam quando se pensa em estratégias de controle do crime. Não se pode indicar nenhuma causa compartilhada para o cometimento de um crime, somente uma, a oportunidade. O pensamento é simples: nenhum crime ocorre sem que haja a oportunidade para cometê-lo, logo a oportunidade em si mesma é uma causa do crime.

A “desonestidade natural” do ser humano seria uma característica comprovada em estudos empíricos, experimentos reais, como o da criação de oportunidades para alunos “colarem” nas provas descrito por Clarke e Felson (1998, p. 2). Segundo tal experimento, poucas crianças conseguiram resistir à tentação de trapacear, o que comprovaria a questão da oportunidade enquanto um fator primordial.

A teoria das atividades de rotina se propõe a explicar inicialmente crimes contra o patrimônio, tais como furtos. Porém, a teoria tem a pretensão explicar também crimes violentos a partir da questão das oportunidades criadas. Tal teoria parte do ponto de vista do criminoso para a criação de uma espécie de “situação ideal”, com a descrição dos mínimos elementos presentes para a realização de um crime: primeiro, deve haver um objeto valioso e desejado, podem ser celulares, dinheiro, notebooks, assim como carros esportivos e outros de fácil revenda; segundo, a ausência de um guardião capaz de impedir o crime, não necessariamente precisa ser um policial, mas qualquer pessoa que possa atrapalhar a ação; e terceiro, obviamente, um criminoso motivado (CLARKE; FELSON, 1998, p. 4).

A própria rotina do indivíduo propicia a situação que gera sua vitimização, ou seja, o resultado prático desta teoria é que a própria vítima pode ser a causa do crime. Quando se criam mais oportunidades para um criminoso em potencial, mais crimes serão cometidos sem que necessariamente haja um número maior de criminosos em ação, mas simplesmente pelo fato de que mais alvos valiosos estão à disposição e sem guardiões capazes de deterem a ação (CLARKE; FELSON, 1998, p. 5). Por exemplo, um indivíduo que sai todo dia para trabalhar no mesmo horário, deixa sua residência vazia e à disposição de um criminoso que a observa e que somente espera a oportunidade de roubá-la. Esta conclusão terá consequências profundas na forma de interpretação de políticas públicas de prevenção ao crime, com a vítima sendo culpabilizada pela sua própria situação.

A teoria da escolha racional parte da decisão do indivíduo em cometer ou não um

crime enquanto objeto de análise. A escolha entre o cometimento ou não de um crime obedece a um cálculo que o criminoso opera em relação a custos e benefícios. Esta escolha é interpretada como puramente racional e dependente das oportunidades que são dadas aos indivíduos (CLARKE; CORNISH, 2003, p. 53). O autor de um crime segue uma série de “etapas” para o cometimento de um crime. Ele analisa o risco, a facilidade e a recompensa com o cometimento de um crime, assim como o tipo de crime irá influenciar neste cálculo de forma definitiva. As recompensas serão altamente dependentes dos outros dois fatores mencionados (CLARKE, 1999, p. 23).

De acordo com esta teoria uma pergunta deve ser essencial: qual a motivação? Esta motivação, mesmo em crimes da mesma natureza como roubos de carros pode ter fontes diferentes: roubar para revender com documentos falsificados, roubar somente as peças para revender no mercado ilegal ou simplesmente roubar para se divertir em alta velocidade com um carro esportivo. Todos estes fatores devem ser levados em conta quando se analisa o cálculo do criminoso em relação ao alvo desejado (CLARKE; FELSON, 1998, p. 7). Uma característica em comum desta teoria em sua caracterização do criminoso é o imediatismo: recompensas futuras e indiretas não são o principal motivador, mas sim aquelas imediatas e mais visíveis, daí a percepção de que retirando de foco estes benefícios imediatos, retira-se como consequência a motivação dos autores (CLARKE; FELSON, 1998, p. 8).

É marcante a aproximação da teoria da escolha racional com as perspectivas do utilitarismo nas quais as ações humanas obedecem a duas características primordiais. Primeiramente, há um cálculo consciente da relação entre custos e benefícios em todas as ações de um indivíduo. Posteriormente, há a ideia de instrumentalização dos pares, ou seja, um indivíduo percebe os outros enquanto meios para a obtenção de algum benefício ou vantagem pessoal. O indivíduo, segundo o utilitarismo, baseia suas ações em uma perspectiva de consumidor, o que deriva das influências da teoria econômica, e se pauta em elementos como riqueza, prestígio e poder (CARVALHO, 2010, p. 112). Os indivíduos legitimariam suas ações simplesmente pela satisfação do interesse pessoal.

Ronald Clarke (1997) desenvolveu sua teoria a partir da presunção de que a situação é um fator determinante para o cometimento de um crime. A junção de fatores para o cometimento de um crime em um ambiente no qual os riscos são baixos é o que deve ser compreendido, e não teorias sobre o criminoso e sua história. Como afirma o próprio autor “[...] criminological theories have been little concerned with the situational determinations of crime. Instead, the main object of these theories [...] has been to show how some people are born with, or some acquire, a ‘disposition’ to behave in a consistently criminal manner”

(CLARKE, 1997, p. 136).

Assim como os outros autores enquadrados nesta corrente teórica, Clarke se preocupa fundamentalmente com a prevenção ao crime. Esta característica talvez seja a mais importante para entendermos a ligação e o intercâmbio entre as teorias por parte da polícia, em nosso caso, pelas polícias de Nova York e a Polícia Militar de Minas Gerais. A partir da teoria de Clarke, a prevenção do crime deve ser orientada por duas medidas. Primeiro, na redução de oportunidades concretas para o crime e segundo, aumentando o risco do ofensor ser parado em seu crime ou preso (DOWNES; ROCK, 1982, p. 195).

Marcus Felson (1994; 1998) é outro autor que pode ser encaixado nesta corrente teórica. Para o autor, a criminologia que sempre se preocupou com os criminosos e seus atos passou a voltar sua atenção para os incidentes criminosos em si. Isto ocorreu pela percepção do aumento de crimes contra a propriedade nos Estados Unidos a partir da década de 80 ocorreu em razão do aumento de oportunidades para sua execução (FELSON; COHEN, 1994, p. 536). Analisando crimes com contato físico, roubo ou assalto, Felson elege três elementos mínimos para o sucesso da ação: um criminoso provável, um alvo adequado para o crime, a ausência de um guardião capaz de evitar o crime. Em relação ao objeto desejado no crime, há outros quatro elementos que se deve levar em conta para a caracterização de um alvo desejado, que o autor resume na sigla *VIVA*: valor, inércia, visibilidade e acesso<sup>19</sup>. Por exemplo, objetos de grande valor, que podem ser carregados ou escondidos facilmente, visíveis e sem alguém que os esteja vigiando são perfeitos para o cometimento de um crime de furto (FELSON, 1998, p. 60). Clarke (1999, p. 26) oferece uma versão mais aprofundada do *VIVA* a qual ele nomeia como *CRAVED*. Segundo esta proposição, a classificação de um objeto enquanto atrativo ou não deve obedecer certos parâmetros, ou propriedades nas palavras do autor. Estas propriedades seriam seis: um objeto deve ser fáceis de esconder, fáceis de remover, disponíveis, valiosos, agradáveis e descartáveis<sup>20</sup>. Não há porém uma crítica ao modelo *VIVA*, somente a afirmação de que se tratava de um modelo inicial a ser aprimorado.

O crime para Felson (1998), assim como para Clarke (1997; 1999; 2003), é também uma questão de análise de custo benefício. O crime seria, portanto uma questão puramente de cálculo racional das vantagens e desvantagens, não havendo qualquer motivação ou fator fora

---

19 Nas palavras do autor: V) value o target to likely offender I) inertia of target to likely offender V) visibility of target to likely offender A) access to offender, with a chance to exit easily (FELSON, 1998, p. 54-55). A união destas quatro variáveis configura uma espécie de *ambiente perfeito* para o cometimento de um crime.

20 Nas palavras do autor: “[...] concealable, removable, available, valuable, enjoyable, and disposable” (CLARKE, 1999, p. 26). As iniciais formam o *CRAVED*.

deste cálculo que valha a pena tomar em consideração (FELSON, 1998, p. 8). Esta negação das teorias clássicas da criminologia é um ponto em comum nestes autores, como pudemos notar também em Clarke. Para Felson (1998) em especial, o crime muitas vezes é utilizado politicamente para defender pontos de vista de grupos como os religiosos, políticos e grupos de esquerda ou de direita. Isto não significa que a visão de crime do autor não represente uma ideologia do que é o crime e de como deve ser combatido.

A visão aqui disposta é de que o crime é um fenômeno que deve ser tratado por si só, isolado dos outros fatores, e que o que deve ser pensado sobre ele é somente a prevenção sem qualquer perspectiva causal ou analítica em relação aos seus autores. Crime deve ser estudado em seus próprios termos, isto excluiria teorizações e *background* político e ideológico. No entanto, a visão de que somente com a atuação em conjunto entre segurança pública e segurança privada haveria possibilidade de prevenção do crime também realça sua posição ideológica.

A característica da corrente em pensar todos enquanto “criminosos em potencial” está muito presente em Felson (1998), principalmente na percepção do autor de que a melhor forma de se manter dentro da lei é ficar o mais distante possível de tentações, pois todos, invariavelmente, têm tendência criminosa maior ou menor (FELSON, 1998, p. 48). Desta forma, o indivíduo que não protege seus bens ou sua integridade física adequadamente, não somente está se expondo a alguma espécie de crime como está criando o criando indiretamente. As vítimas é que tornam o crime fácil para o ladrão, apesar de se recusarem a admitir isso. É a co-culpabilização da vítima feita por Felson. Partindo do pressuposto de que a polícia não é capaz de proteger o cidadão do crime, a pessoa descuidada com a segurança da casa ou sua segurança pessoal passa a ser culpada indiretamente pelo crime cometido, por sua irresponsabilidade. Assim, ocorre uma justificação da segurança privada, sendo não só utilizada como um anexo à segurança pública, mas como a única forma de proteção das pessoas frente ao crime (FELSON, 1998, p. 15).

### 2.2.2 As oportunidades e a prevenção

As oportunidades devem ser analisadas espacialmente para a criação de uma prevenção mais eficiente. Ao analisarmos esta projeção espacial do crime, é necessário que se atente para locais nos quais há uma concentração grande de ocorrências criminais, o que são chamados de *hot spots* (CLARKE; FELSON, 1998, p. 15). Tais *hot spots* podem ser pontos de vendas de drogas por exemplo. Os autores tocam na questão da má fama de uma localidade

próxima a um *hot spot*, afirmando que se deve levar em conta três tipos de locais: *crime generators*, *crime attractors* e *crime detractors*. O primeiro caso, é de um local ou estabelecimento que gera crimes, como pontos de vendas de drogas; o segundo exemplo é aquele que atrai pessoas que acabam se envolvendo em crimes, como bares; o terceiro exemplo pode ser representado por estabelecimentos com pessoas de meia idade ou com vigilância eletrônica, que inibem o crime. Não há a problematização dos casos dos bairros pobres que são considerados “perigosos”, tendo como consequência a criminalização de seus moradores e de suas práticas, caso recorrente quando da aplicação desta teoria em políticas de segurança pública. No próximo capítulo, no caso da polícia de Nova York, voltaremos a este ponto.

Há a percepção dos autores desta corrente, que um crime acaba gerando outro por consequência. Um simples roubo pode gerar a compra ilegal de uma arma, um crime sexual em uma casa vitimada, um homicídio. Da mesma forma, prostituição pode gerar roubos, furtos, agressões, venda de drogas (CLARKE; FELSON, 1998, p. 17). Podemos propor por nossa conta um pensamento acerca do tráfico de drogas. Ele, em si mesmo, já é um crime. Porém, podemos pensar que o tráfico de drogas se limita a uma simples relação comercial. O trabalhador deste ramo estará protegido por leis trabalhistas? Quando houver um desentendimento entre um consumidor e um vendedor, o primeiro poderá acionar o PROCON? Quando houver o débito do primeiro, o segundo poderá acionar o sistema de proteção ao crédito? Evidente que todas as respostas são negativas. Uma simples relação comercial não regulada pelo Estado se torna uma infinidade de outros crimes. Os autores não chegam a pensar desta forma pois partem do pressuposto de que é perda de tempo a discussão de conceitos como o crime e teorizações, somente formas de prevenção devem ser levadas em conta, o que deixa sua discussão sem profundidade.

É uma tática comum nos autores destas teorias a utilização do senso comum para a justificação e legitimação de suas proposições, como podemos notar aqui:

If it were not true that reducing opportunities helps prevent crime, no-one would bother to take routine precautions such as locking their cars and houses, keeping their money in safe places, counseling their children to avoid strangers, and watching the neighbours' home when they are away. In fact, we all take these kinds of precautions every day of our lives (CLARKE; FELSON, 1998, p. 23).

Ao simplesmente observarem o mundo como ele se apresenta aos olhos para criarem

sua teoria, os autores correm o risco de afirmarem que todos os pássaros do mundo são brancos simplesmente por nunca terem visto um pássaro negro.

Os autores propõem quatro abordagens de prevenção ao crime: o policiamento orientado para problemas, arquitetura espacial defensiva, prevenção criminal através da remodelação do ambiente e prevenção situacional do crime (CLARKE; FELSON, 1998, p. 23). O primeiro caso é o da identificação de um problema pela polícia, tal como pichações, e o combate específico a ele; o segundo caso é o da construção de muros, colocação de grades e alarmes nas residências; o terceiro caso pode ser exemplificado pela “limpeza” de um local de criminosos em potencial, com a colocação de mais iluminação, evitando lugares escuros e com pouca visibilidade; o quarto exemplo é o mais importante: prevenir as situações que criam oportunidades para os crimes.

Todas estas propostas influenciarão amplamente as polícias em suas reformas nas últimas décadas. Tanto no caso de Nova York quanto no caso da PMMG estas características presentes nas propostas estarão presentes disfarçadas na forma de políticas de prevenção ao crime.

### 2.3 ANALISANDO AS PROPOSTAS TEÓRICAS

O movimento de modernização do discurso policial faz parte de um movimento maior de modernização das agências públicas. No caso da PMMG, esta modernização ocorreu com o intercâmbio entre a cultura policial baseada na tradição e teorias externas tais como as da administração gerencial e a teoria das oportunidades, implementadas com a importação dos modelos norte-americanos. A proposta é que tais teorias alterem as formas de percepção do trabalho policial.

O gerencialismo surge como uma forma de encarar a segurança pública como um “assunto de mercado”, no qual o cidadão deve ser um consumidor de um serviço oferecido pela polícia, mas não somente por ela. O policiamento privado surge como uma forma de concorrência “sadia” ao policiamento público, forçando sua melhora. A remodelagem interna da polícia viria no sentido de superar o modelo burocrático em prol de uma forma de administração eficiente e rápida.

As novas estratégias de responsabilização tiram do Estado parte do ônus e transfere para a sociedade. Passa a ser papel do Estado a orientação quanto a estratégias de prevenção. Ao mesmo tempo, reforça o papel central do Estado enquanto um “organizador”, como ocorreu em Nova York pós tolerância zero. Em relação às novas estratégias do Estado frente a

estas teorias, Garland (1999) defende uma posição bem clara:

Essa estratégia deixa a máquina centralizada do Estado mais poderosa do que nunca, ao mesmo tempo em que solapa a noção de Estado de Bem-Estar Social, limita as atribuições dos serviços públicos, diminui os direitos sociais da cidadania e incrementa a influência do mercado sobre os aspectos fundamentais da saúde e do bem-estar da população (GARLAND, 1999, p. 69).

O que é claramente caracterizado aqui é a presença da linguagem da economia política definida por Pagden (1987, p. 12). Toda esta mudança decorre, em tempo, a partir da hegemonia da de tal linguagem já em fins do século XX. O autor propõe a economia política enquanto uma linguagem<sup>21</sup>, ou seja, um suporte de justificações morais às ações dos sujeitos que se caracterizaria pela manutenção e reprodução do sistema mercantil da era moderna, pensando a sociedade enquanto uma esfera de articulação de interesses privados. Esta articulação de interesses, em nossa proposta de aproximação das duas teorias, definiria o cálculo racional que os sujeitos realizam na escolha entre cometer um crime ou não. O que deve ser pensado então, tanto da teoria quanto em políticas de prevenção, é como interferir neste cálculo com a intenção de pressionar o indivíduo a escolher a conformidade com a lei. As ações individuais seriam definidas a partir de interesses privados e as relações entre Estado e indivíduos enquanto uma simples relação comercial. Assim, aqueles que necessitam da proteção do Estado e não tem condições de arcar com sua própria segurança, ficam a mercê do mercado, visto que a segurança cada vez mais depende de suas necessidades e vontades. A situação é simples: quem pode pagar pela proteção é protegido, quem não pode pagar não é.

A teoria das oportunidades falha na explicação de alguns pontos em especial: as formas de violência, agressão e recompensa não são tão simples quanto descritas por ela. Há formas complexas, como formas de gratificação sexual ou a ritualização de uma ação agressiva, que não se enquadram em uma simples descrição utilitarista do mundo, baseada somente em um interesse direto e racionalmente calculado (DOWNES; ROCK, 1982, p. 199). Por outro lado, uma das principais críticas à versão situacional da teoria do controle, na qual se encaixariam Clarke e Felson, é a questão do *displacement*, que poderíamos traduzir como

---

21 O autor define quatro linguagens presentes no início da era moderna: a aristotélica, fonte do conceito de direito natural de São Tomás de Aquino; a do republicanismo clássico, preocupada com as virtudes na prática política; a da economia política, pensando no interesse pessoal como fonte de justificação das ações humanas; e por último a linguagem da ciência política, a vontade de se tornar uma ciência presente nas outras três (PAGDEN, 1987).

'migração do crime', fenômeno que ocorreu no Reino Unido com a importação do modelo de segurança pública de Nova York como veremos no próximo capítulo. A redução das oportunidades para o cometimento de um crime somente levaria a uma migração deste crime para outro lugar em outro momento.

Poderíamos, por fim, apontar três grandes perigos os quais a teoria das oportunidades traz à tona, ou no mínimo é negligente a eles. O primeiro perigo é o da *repressão*, que pode levar a forma de vigilância e restrição de direitos em nome de uma proteção circunstancial. O segundo perigo é o dos *custos da vigilância constante*, que acabam sendo colocados nos ombros da sociedade. O terceiro perigo é o da *mudança de foco* em relação a uma reflexão mais profunda sobre elementos ligados às causas do crime, tais como desigualdade social e diferenças socioculturais (DOWNES; ROCK, 1982, p. 201). Mais à frente, trabalharemos melhor como estes três perigos estão presentes no intercâmbio desta teoria com o discurso tradicional da PMMG.

Esta teoria percebe o mundo de uma forma que não se difere em grande medida da forma como a polícia percebe o crime de forma mais geral. Não haveria uma conexão dos crimes de uma forma mais geral, haveria o acaso, o *things happen* citado por Manning (2008, p. 79). Poderíamos defender a hipótese já levantada de que há uma clara visão fatalista e negativa em relação ao homem e à sociedade compartilhada pela teoria das oportunidades e pela cultura policial geral, visão essa que irá facilitar o processo de intercâmbio entre elas.



### 3 O MODELO A SER IMPORTADO: A POLÍCIA DE NOVA YORK

A discussão que deve ser iniciada com este capítulo é a de modelos de segurança pública. É fato que se utilizarmos uma análise histórica, perceberemos que o policiamento contemporâneo tem em sua base os padrões construídos por dois modelos de policiamento em especial: o francês e o inglês (BRETAS, 1997, p. 39). Por outro lado, o modelo português é de grande influência para a criação da polícia no Brasil, sendo igualmente influenciado pelo policiamento francês que, segundo Oliveira Júnior (2007, p. 66), é predominante quanto à sua influência em formas de policiamento no mundo contemporâneo. A importação de modelos de policiamento e de políticas de segurança pública não são novidade e é isso que apontamos aqui. Alguns questionamentos importantes quanto à implantação de modelos importados de segurança pública devem ser feitos. Como bem destaca Punch (2007, p. 8), deve-se notar como filtrar as práticas a serem adotadas ou não e quando da implantação do novo modelo, quais as adaptações são necessárias para que ele seja colocado em prática. A realidade do local a ser implantado é diversa daquele da criação do modelo. Nova York é diferente do Estado de Minas Gerais, por mais óbvio que possa parecer.

Inicialmente, apresentaremos o modelo de segurança pública que influencia grande parte do policiamento contemporâneo: o modelo do NYPD (New York City Police Department). É fato que há influência de modelos de polícia e de políticas de segurança pública na criação de grande parte das polícias do mundo. O que apresentaremos neste capítulo é como ocorreu a adoção deste modelo em dois casos em especial, em Boston, na qual o modelo de reunião com base na análise de dados de Nova York foi implantado, e no Reino Unido, no qual nem a tradição liberal da polícia impediu uma abordagem mais dura em relação ao crime. Optamos contudo, para no próximo capítulo tecermos uma análise especial da proposta desta pesquisa: as formas de adaptação desde a implantação deste modelo na PMMG.

#### 3.1 O NYPD

A polícia norte-americana, de forma geral, possui um alto grau de descentralização. Há agências federais e estaduais, mas na maioria dos casos as polícias são municipais, como o caso de Nova York (COSTA, 2004, p. 145). Para uma ideia melhor desta descentralização, enquanto ainda na década de 60 já havia mais de 50 modelos de sistema prisional em todo

território norte-americano, o número de agências policiais atualmente supera a casa dos 20.000. Para alguns autores, a descentralização tem como consequência clara a fragmentação (ZIMRING, 2012, p. 102). A estrutura não apresenta o caráter militarizado das polícias militares brasileiras por exemplo, apesar de haver aspectos do militarismo na subcultura policial dos departamentos das cidades. O fechamento da instituição é um exemplo de caráter militar, com o treinamento sendo um trabalho interno, se encerrando todo o ciclo de formação no interior da polícia e alheio a interferências externas (ZIMRING, 2012, p. 103). A hierarquia do NYPD é composta por *officers*, a base da instituição, sargentos e tenentes, que auxiliam os capitães na administração dos distritos policiais. No topo da pirâmide há o comissário e os subcomissários, que ao contrário dos outros cargos, não têm necessidade de passar pela academia de polícia e percorrer toda a pirâmide de forma ascendente, de *officer* a capitão (COSTA, 2004, p. 146).

Em relação à atuação profissional do NYPD, há problemas constantes em relação à comunidade. Os maiores problemas são o da corrupção e o da violência policial. Em relação ao primeiro ponto, enquanto as ligações com policiais corruptos com a fiscalização de jogos, o mais comum em relatórios recentes apontam a ligação com o narcotráfico como um grande problema. Em relação à violência, há estratégias de controle social institucionalizadas contra minorias como negros, latinos e homossexuais, o que vão desde uso de linguagem agressiva até a utilização de força letal. No entanto, há estudos que apontam para a diminuição da violência institucionalizada na ação policial, como o de Bayley e Garofalo (1989). O fato é que o número de interações violentas entre policiais e sociedade tem mantido historicamente um nível mais baixo do que se supõe (BAYLEY; GAROFALO, 1989, p. 6). Estatisticamente, o trabalho policial não é o mais perigoso, sendo que a aura do perigo na profissão e a possibilidade de interação violenta são mais marcantes do que a própria violência em si (OLIVEIRA JÚNIOR, 2007, p. 90).

A partir da década de 70, as taxas de crime na cidade de Nova York acompanharam variações que levaram a variadas interpretações. Enquanto havia a explicação da diminuição da população jovem na década de 80 e das eficientes políticas de segurança pública na década de 90 para a explicação da curva descendente, havia a explicação do crescimento no uso e comércio de drogas para a explicação da curva ascendente na década de 90. É fato que as explicações giravam em torno de duas correntes. A primeira é a estrutural, levando em conta a desigualdade social para a variação dos índices de criminalidade. A segunda explicação é individual, levando em conta fatores biológicos, psicológicos e culturais para esta explicação (COSTA, 2004, p. 149). O problema aqui relacionado é o papel da polícia em relação às

explicações: no primeiro caso, ela é inútil frente a problemas de outra ordem; no segundo caso, ela é essencial para o combate a desvios individuais. Para Costa (2004, p. 150), a polícia possui tanta importância nesta análise quanto os fatores estruturais, sendo que não se pode pender unicamente para um lado como fazem as partes dedicadas à explicação do fenômeno.

Há uma influência parcial do sistema judicial na determinação das práticas policiais nos EUA. Isto decorre da característica do sistema do país, com as jurisprudências sendo essenciais para a reformulação e reinterpretação de leis. Em relação à polícia, há diversos casos nos quais o sistema judicial interferiu nas práticas policiais, definindo limites e formas de ação, como no caso dos interrogatórios. Porém, este alcance é limitado, visto que os departamentos é que tem a palavra final sobre mudanças de conduta frente a reformas judiciais nem sempre claras quanto aos procedimentos policiais (COSTA, 2004, p. 153-154).

### 3.1.1 Reformas no NYPD

O NYPD passou por uma série de reformas nas últimas décadas. Estas ocorreram tanto no âmbito do controle da atividade policial quanto no próprio modelo de segurança pública a ser adotado. Estas reformas atenderam demandas tanto sociais quanto políticas. Na questão social, é clara a participação de associações de defesas de direitos civis, principalmente as das comunidades negras da cidade. Nas questões políticas, a vontade de prefeitos de promover mudanças em sua proposta de segurança pública algumas vezes esbarrou na própria irredutibilidade dos departamentos de polícia em acatar as mudanças confeccionadas por comissários indicados politicamente. As intenções, mesmo que boas, muitas vezes esbarraram em questões que não estão sob o controle de administradores, mesmo que eles tivessem a pretensão de controlar todas as situações. Quando falamos destas reformas, não queremos dizer que elas foram aplicadas com facilidade. É característica histórica dos departamentos de polícia da cidade a intransigência quanto à imposição de mudanças (ZIMRING, 2012, p. 109).

Em relação ao modelo de controle do NYPD, houve algumas modificações durante as últimas 5 décadas. O controle externo é realizado pelo *Civilian Complaint Review Board* (CCRB), ativo desde o ano de 1953, com poderes que foram alterados. Uma reforma que realmente afetou a forma de controle da polícia começa em 1993, com a presença de conselheiros civis ao lado de policiais no comando da instituição, o que abriu portas para que a instituição não se auto regulasse mais, o que vinha demonstrando ser um método problemático. Ao lado de uma presença maior de civis, a independência financeira e estrutural do órgão frente ao NYPD também foi outro grande passo rumo a um controle mais efetivo.

Porém, a decisão final acerca de punições ainda cabe estritamente ao órgão policial, cabendo ao CCRB um parecer a ser acatado ou não (COSTA, 2004, p. 167). Outra forma de controle experimentado é o do próprio sistema judicial. Entretanto, problemas institucionais como os procedimentos legais que favorecem em grande medida os policiais em caso de inquérito e a relação de interdependência entre o trabalho da polícia e o da promotoria, que oferece a acusação, dificultam uma atuação mais contundente desta forma de controle.

Na década de 60, não havia qualquer forma de controle ou avaliação do trabalho policial na cidade. Mesmo no meio acadêmico, as pesquisas eram raras até os anos 70, com poucos estudos independentes à disposição. Desta forma, a criação de duas estruturas organizacionais de avaliação em fins da década de 60 trouxeram um primeiro movimento rumo a formas de controle e avaliação do trabalho policial: o *Federal Law Enforcement Assistance Administration* e a *Police Foundation*. Ainda que com poucos recursos e com pouca cooperação dos departamentos que se permitiam avaliar, foi um primeiro passo (ZIMRING, 2012, p. 104).

Um dos grandes problemas que acabou sendo essencial para as reformas mais contundentes no NYPD a partir da década de 70 foram os intensos conflitos entre comunidades negras e polícia. De forma mais geral, as questões raciais fazem parte da história da segurança pública nos EUA. Assim como no sul problemas como os linchamentos públicos de negros nos Estados do sul foram se tornando uma questão que não podia mais ser tratada de forma negligente pelos políticos locais, a questão da segurança pública passou a se tornar uma questão essencial nos Estados do nordeste a partir da década de 40, com um montante grande de imigrantes oriundos dos Estados do sul rumo a cidades como Nova York. Entretanto, a questão que permeava os dois casos era o do controle das chamadas “classes perigosas”, ou seja, os negros (COSTA, 2004, p. 191). Estas questões raciais voltam à pauta de tempos em tempos na história norte-americana, o que posteriormente inclui a comunidade latina e imigrantes de outras partes do mundo. Os grandes conflitos históricos ocorreram com mais dramaticidade na cidade de Los Angeles<sup>22</sup>, o que não exclui eventos desta natureza na cidade de Nova York no decorrer das últimas 6 décadas. A intenção do prefeito na época das reformas nos anos 70, John Lindsay, era a de promover um maior controle sobre a polícia, o que ele concretizou promovendo o policial aposentado Patrick Murphy como comissário de

---

22 Os maiores conflitos desta natureza na cidade de Los Angeles foram o da comunidade de Watts em 1965, com mais de 30 mortos, e os *Rodney King Riots*, em 1992, com mais de 50 pessoas vitimadas, ambos resultantes de eventos de violência policial contra membros da comunidade negra na cidade. Para maiores detalhes sobre os confrontos ocorridos: informações sobre os *Watts Riots*: <<http://www.latimes.com/news/la-me-watts11aug11.0,673501.story>>; informações sobre os *Rodney King Riots*: <[http://www.time.com/time/specials/2007/la\\_riot/article/0,28804,1614117\\_1614084\\_1614831,00.html](http://www.time.com/time/specials/2007/la_riot/article/0,28804,1614117_1614084_1614831,00.html)>.

polícia da cidade.

A intenção principal de Murphy era a retomada da confiança da população da cidade no trabalho policial, e não a promessa de redução de índices de criminalidade. Surge neste contexto de reforma a ideia de *accountability*, ou seja, de prestação de contas em relação ao trabalho policial (COSTA, 2004, p. 181-182). As séries de reformas enfrentaram duras oposições políticas e somente obtiveram êxito devido ao apoio irrestrito do prefeito Lindsay. Segundo Costa (2004), algumas das reformas mais importantes foram:

[...] criação de normas de conduta, responsabilização dos comandantes imediatos pelos desvios de conduta de seus subordinados, punições internas para aqueles que desrespeitassem essas normas de conduta, mudanças no treinamento dos policiais e criação de um novo sistema de supervisão (COSTA, 2004, p. 183).

Outra reforma no NYPD das mais notáveis foi a restrição no uso de força letal, iniciada em 1972 sob o comando do comissário de polícia Murphy. Esta mudança atinge o ponto mais importante: o remodelamento dos programas de treinamento. São inseridos a partir deste processo, armas não letais, como spray de pimenta e bastões elétricos, assim como são definidos estágios gradativos para o uso da força, sendo que a arma letal deve ser usada somente em último caso<sup>23</sup>. Entretanto, justamente os dois pontos que levaram às reformas, escândalos de corrupção e relações conflituosas entre polícia e comunidade, levaram ao afastamento de Murphy da chefia do NYPD em 1973.

Outra reforma importante a ser notada é o do policiamento comunitário. A partir dos anos 80, o conceito de policiamento comunitário foi sendo construído a partir da percepção de que as antigas estratégias não mais teriam lugar nas sociedades modernas (COSTA, 2004, p. 157-158). Na proposta de policiamento comunitário, quatro são os pontos a serem destacados: primeiro, a sociedade enquanto parceira e co-responsável pela segurança pública; segundo, o caráter preventivo das ações policiais, ao contrário da característica reativa que caracterizava a ação policial até então; terceiro, o papel da sociedade em várias etapas do processo de segurança pública, tais como o planejamento e o monitoramento; quarto e último ponto, a questão da descentralização administrativa, definindo a cada comandante de distrito as prioridades da sua área de responsabilidade (BAYLEY, 1994).

---

23 São os estágios: 1) persuasão verbal 2) uso de força física 3) uso de armamento não letal 4) uso de armas de impacto, como cassetetes e bastões elétricos 5) uso de armas de fogo, somente quando a vida de um policial ou de um civil estiver em perigo (COSTA, 2004, p. 155).

É com o prefeito David Dinkins, primeiro negro a comandar a cidade de Nova York a partir de 1989, e com o comissário de polícia Lee Patrick Brown, que a ideia de policiamento comunitário é colocada em primeiro plano no NYPD. Mais especificamente, é ainda no ano de 1988 que o programa é implantado no 72º Distrito do Brooklyn, apesar de existir enquanto proposta desde 1984, com o nome de *Community Patrol Officer Program* (CPOP) funcionando como um setor especial dentro da instituição. Levando em conta os quatro pontos destacados como sendo os fundamentais na confecção do modelo de policiamento comunitário, aos policiais deste novo setor eram exigidas quatro tarefas correspondentes: “o planejamento, a avaliação, a ligação com a comunidade e a troca de informações” (COSTA, 2004, p. 159). Ideias como a de polícia voltada para solução de problemas e *hot spots* já estavam na pauta do comissário Brown na época, apesar de somente serem implantadas como nova forma de ação no próximo governo, de Rudolph Giuliani (ZIMRING, 2012, p. 109).

O patrulhamento a pé era uma das propostas reformadoras de Brown, em substituição ao patrulhamento motorizado em atendimento às solicitações realizadas via 911. É interessante notarmos que ainda na década de 60 o policiamento a pé já era utilizado pela PMMG como forma principal de vigilância. O policiamento que ficou conhecido como “Cosme e Damião” era caracterizado por dois policiais a pé realizando a vigilância constante em um trajeto de sua responsabilidade (BARROS, 2005, p. 43). Um dos grandes obstáculos colocados para Brown para o sucesso na implementação de sua proposta, eram as práticas já naturalizadas no NYPD em relação ao policiamento motorizado. Tudo tinha uma explicação: o carro era uma extensão do departamento enquanto impedia a relação mais próxima entre policiais e comunidade, prevenindo interações violentas e corrupção. Era exatamente este afastamento que o comissário queria combater com sua proposta (COSTA, 2004, p. 187). Esta forma de policiamento era utilizada desde os anos 60, com a crença de que a simples presença policial poderia prevenir o crime, com policiais uniformizados em uma ronda motorizada por um trajeto específico (ZIMRING, 2012, p. 103). É este o pensamento similar quanto à prevenção na PMMG, como veremos.

A identificação dos problemas foi um ponto de sucesso nos primeiros anos do programa de policiamento comunitário no NYPD, sendo que a avaliação e a solução de problemas não seguia pelo mesmo caminho (COSTA, 2004, p. 161). O grande contratempo enfrentado pelo comissário Brown e pelo prefeito Dinkins foi a ligação entre criminalidade e sensação de segurança. Apesar dos índices de criminalidade terem abaixado com a polícia sob o comando do prefeito e do comissário, a população de Nova York preferiu atender ao chamado de Rudolph Giuliani, um chamado de endurecimento da política de segurança

pública, no que ficou conhecido como política da tolerância zero. Podemos supor neste ponto até que ponto a polícia obteve um real sucesso no combate ao crime, ou se outros fatores agiram neste contexto de variação dos índices. A sensação de que a criminalidade era o problema a ser combatido chegou a 46% da população no ano de 1993 (COSTA, 2004, p. 189), apesar do fato da curva ser descendente como já afirmamos. Não podemos deixar de nos remeter à clássica frase de William Thomas, frase essa importante na fundação da corrente interacionista, de que se um homem define uma situação como real, ela se torna real em suas consequências (BECKER, 1996, p. 179). O medo aqui é o real que não se remete às taxas de criminalidade. O endurecimento com o crime, a guerra contra o crime enquanto proposta mais visceral era a situação que a população de Nova York esperava e foi o que o prefeito Giuliani ofereceu. Deste modo, sua vitória sobre Dinkins na eleição de 1993 foi uma consequência.

Aqui se configura também um caso claro de ilusão de controle absoluto de eventos por parte dos administradores. Esta descrição nos remete à feita por Alasdair MacIntyre (2001) em relação ao personagem social característico de nossa era, o administrador contemporâneo, que pretende um controle racional de fatos que são essencialmente afetivos, pegando emprestado a linguagem weberiana. Segundo o autor, é característica do pensamento contemporâneo “[...] a ficção característica da administração expressa na pretensão de possuir eficácia sistemática no controle de certos aspectos da realidade social” (MACINTYRE, 2001, p. 134). No caso, a sensação de insegurança não corresponde fielmente às variações dos índices de criminalidade, mas sim à influência de outras variáveis, tais como a imprensa, e até características a serem analisadas mais à fundo por uma abordagem da psicologia social.

### 3.1.2 A política da tolerância zero

O crime nos EUA no início da década de 90 se tornou um problema nacional de grandes proporções. Na cidade de Nova York, o problema das altas taxas de criminalidade afetava a economia e o próprio brio da cidade enquanto modelo e imagem a ser exportada como o sonho americano de perfeição. Assim, a eleição de Rudolph Giuliani com o discurso da desordem como causadora do caos no qual a cidade vivia, se torna um marco de implantação da política da tolerância zero. O termo já era utilizado pela mídia desde a década de 80 quando se queria cobrar atitudes mais severas e rápidas contra o crime de forma mais geral. O comissário apontado por Giuliani foi William Bratton, com fama de obter sucesso na redução de taxas de criminalidade em seus departamentos. Bratton por sua vez trouxe o analista criminal Jack Maple para o cargo de vice-comissário, sendo ele quem o auxiliava em

relação à análise de dados quando ambos trabalhavam no setor de trânsito da cidade. O mapeamento da criminalidade era uma obsessão para Maple. Segundo ele, os policiais só conseguiriam reduzir as taxas de criminalidade quanto saíssem de seus carros e fossem abordar os criminosos nos pontos nos quais eles cometiam seus crimes, e não esperar por uma chamada pelo 911 (PUNCH, 2007, p. 14).

Quando ainda chefe do setor de trânsito da cidade de Nova York (o que incluía a parte mais importante para nós, o metrô), Bratton colocou em prática algumas medidas que posteriormente ele utilizará em toda a cidade quando se tornar comissário de polícia. A primeira medida foi o aumento de policiais sem uniformes no metrô, atuando no patrulhamento e prevenção ao crime *in loco*; a segunda medida foi a de reforçar as leis que impediam que *street people*<sup>24</sup> dormissem, fizessem suas necessidades, incomodassem os usuários do metrô, fizessem pichações, causassem qualquer forma de desordem por estarem alcoolizados ou ameaçassem os passageiros de qualquer forma, assim bloqueando possibilidades de crime modificando o ambiente do local; outra medida foi documentar todas estas ações com a intenção de provar a redução das taxas de criminalidade com as medidas adotadas (PUNCH 2007, p. 15). Desordem, baderna, pichações e crime eram vistos como uma rede interligada que precisaria ser combatida em todos os seus pontos. Esta é a ideia do *Broken Windows*, explicado mais à frente, levada à prática. Aqui também fica clara a utilização da prevenção situacional do crime como política a ser adotada na cidade posteriormente. A ideia era a de que se as oportunidades para o cometimento do crime fossem bloqueadas, as taxas de criminalidades abaixariam como consequência.

A forma como Bratton recuperou a NYPD da desmoralização e do descrédito público ocorreu inicialmente com um aumento substancial da força policial na cidade, com a contratação de mais de 6000 novos policiais. Assim, pelo menos aos olhos da opinião pública, a polícia se fazia mais presente. Verdade seja dita, é característica marcante das polícias norte-americanas o aumento recorrente de seus quadros, seja em tempos de crise econômica, caso da década de 1980 ou em tempos de grande aumento da criminalidade, caso do início da década de 1990 (MANNING, 2006, p. 102).

O foco principal das abordagens policiais a partir destas mudanças estruturais, assim como nas táticas utilizadas no metrô, era a de dar “preferência” à *street people*. O discurso era o mesmo do metrô: com estas pequenas abordagens com foco naquelas pessoas que causavam

---

24 No caso, podemos interpretar como mendigos, pessoas pobres que passavam boa parte do seu dia no metrô, viciados. Podemos esclarecer melhor com um exemplo do caso no Brasil, nos que são conhecidos como “flanelinhas de sinal”, ou seja, pessoas que limpam o vidro do carro enquanto este está parado em um sinal de trânsito e pedem dinheiro aos motoristas após este serviço.



pequenas desordens e prejudicavam a “qualidade de vida” do cidadão, evitariam-se crimes de maior porte. Há que se destacar também as parcerias com o setor privado, que teria a responsabilidade de manter um lugar economicamente ativo e atrativo após a “retomada” do local pelo NYPD. A ideia presente na proposta de Bratton era “limpar a cidade” e devolvê-la à população (PUNCH, 2007, p. 16).

Esta política de tolerância zero é baseada amplamente em um artigo escrito por James Q. Wilson e George L. Kelling com o nome de “*Broken Windows: the police and neighborhood safety*” no ano de 1982 (COSTA, 2004, p. 162). A analogia acerca das janelas quebradas surge como uma perspectiva de que se um prédio está abandonado, ou no mínimo mal cuidado, apresentando janelas quebradas, isto agiria como um incentivo para que outras janelas sejam também quebradas, ou, no caso do prédio estar abandonado, que ele seja invadido. A negligência e o abandono em relação ao prédio agiriam como catalisadores de ações destrutivas ou invasivas em relação ao mesmo (SOUZA, 2008, p. 174). Esta analogia é trazida para a questão da segurança pública. Assim, até os crimes de menor potencial ofensivo devem ser tratados com celeridade e severidade em relação à punição, para que a “janela quebrada” não seja percebida e a cidade seja identificada como um ambiente de ordem. A presença de agentes do Estado na área traria mais confiança para que as “pessoas de bem” voltassem a ocupar a região e ela voltasse a ser um ambiente com “qualidade de vida”, segundo o vocabulário utilizado no NYPD (PUNCH, 2007, p. 17).

Há interpretações como o do supracitado Marcelo Souza (2008, p. 41) que atribuem à característica de senso comum da proposta sua ampla aceitação tanto na academia quanto na sociedade em geral. O que percebemos é que a questão da ordem aqui é a fundamental: a desordem é causadora de crimes em sequência, como um efeito “bola de neve”. A questão do papel do Estado no controle social também é algo importante a ser notado. Ele é fundado na questão da punição, rápida e eficaz, e no temor que ela deve causar diminuindo como consequência as taxas de criminalidade. O papel da polícia aqui passa a ser o de intervenção direta, abalando de certa forma a estratégia de relação mais próxima entre comunidade e polícia presentes nas estratégias de polícia comunitária, o que levou alguns policiais a não apoiarem esta nova política (COSTA, 2004, p. 163). Outro ponto é o de algumas organizações de direitos humanos acusarem a prefeitura e a política de tolerância zero de tentarem varrer as moradores de rua para fora da cidade, sem que houvesse qualquer suporte de outras agências públicas no auxílio a tais pessoas (PUNCH, 2007, p. 18).

Houve outras áreas afetadas pela política de Bratton e Giuliani. Foi estabelecido com a proposta que as promoções passariam a obedecer critérios de produtividade dos policiais e

não mais de antiguidade como era característico. Assim, a avaliação do trabalho policial, individual e de cada departamento, passou a ter um caráter muito importante para a carreira e as perspectivas profissionais dos mesmos. Esta produtividade estava ligada a dois indicadores em especial: a apreensão de armas e a repressão a grupos de jovens.

Em uma visão mais geral da proposta deste novo modelo de segurança pública de Nova York, podemos apontar suas características mais marcantes para uma posterior percepção da aplicação deste modelo pela PMMG: mais policiais à paisana nas ruas; a retomada de espaços públicos; ações agressivas contra a desordem e os pequenos crimes e desvios; uso de informações processadas e transformadas em mapas e *hot spots*; acompanhamento de casos de indivíduos supostamente perigosos com prisões e repreensões; pressão por resultados nos chefes de polícia; maior apoio logístico e de recursos públicos e privados para no auxílio a operações; cooperação de agências; envolvimento da comunidade, em especial de empresários; liderança forte; retorno de publicidade em torno da política de segurança (PUNCH, 2007, p. 20). Várias destas características do NYPD funcionam somente na teoria no caso da PMMG, não tendo sucesso na sua aplicação. Este será um ponto importante mais à frente para a nossa hipótese de que a simples importação de modelos não é suficiente nem adequada enquanto política de segurança pública.

### 3.1.3 A Compstat

A Compstat foi o nome dado a um programa de computador desenvolvido para o processamento de dados sobre crimes, sendo inicialmente aplicado na cidade de Nova York. Posteriormente, o nome Compstat virou sinônimo de qualquer encontro nos quais a polícia se reunia para a discussão de crimes e desordens na cidade com a utilização e análise de dados. No NYPD especificamente, estes encontros ocorriam na intenção de pressioná-los a iniciarem “cruzadas contra o crime” em alguma área que se perceba algum foco de criminalidade, o que no NYPD se convencionou chamar de *Hot Spot* baseados em Clarke (1997). Como afirma Manning (2008), com a Compstat “[...] spatial analysis and visual presentations were elevated to sacerdotal level” (MANNING, 2008, p. 16). Os modelos das reuniões da Compstat exigiam uma série de pré-requisitos, tais como a preparação de gráficos, mapas, e a parafernália eletrônica que caracterizam qualquer evento musical ou teatral. Os encontros de três horas ocorriam duas vezes por semana com todos os chefes de polícia da cidade, sentados em uma mesa com o formato de "U" no qual em sua ponta eram projetados em uma tela branca os resultados analisados sobre o crime e a desordem na cidade. Nas laterais da mesa, estavam

presentes promotores, representantes de escolas e da prefeitura, assim como representantes de unidades especiais do NYPD e outras pessoas sentadas no entorno da mesa (MANNING, 2008, p. 40).

Bratton se preocupou com dois fatores quando da implantação da Compstat: primeiro, com informações precisas sobre o crime na cidade, segundo, com o acompanhamento e prestação de contas constante por parte dos chefes de polícia. Havia uma cobrança imensa para que as metas estabelecidas fossem cumpridas, para que os índices de criminalidade sempre decaíssem (PUNCH, 2007, p. 16).

Ao contrário do panorama das reuniões da CAM em Boston e do IGESP em Minas Gerais, nas reuniões do Compstat se caracterizam pela cobrança mais direta aos chefes de polícia quanto aos resultados. Estas cobranças algumas vezes chegavam aos insultos. O vice-comissário Jack Maple cobrava de forma dura e ríspida, não importando quem estivesse presente (MANNING, 2008, p. 41). O *macho-style* de Maple não era tão incomum ao modelo norte-americano de gerenciamento empresarial (PUNCH, 2007, p. 17), o que devemos levar em conta quando pensamos na transposição de estilos de gerenciamento para outros países, como o Brasil. Ao modelo de segurança pública baseado nas reuniões da Compstat foi dado o status de redutor de índices de criminalidade. Há que se pensar se na verdade o que ocorreu em Nova York não foi somente uma pressão por uma maior ação policial em suas táticas mais usuais (coerção e encarceramento).

#### 3.1.4 Analisando a tolerância zero

Há alguns pontos aqui a serem ressaltados em relação à tolerância zero de uma forma geral. Segundo as estatísticas oficiais, o “milagre” da política de segurança pública de Nova York existiria em aproximadamente duas décadas (1990 – 2009), nas quais crimes como o roubo e o roubo de carros decaíram de forma gigantesca, com quedas de 80% e 94% respectivamente (ZIMRING, 2012, p. 10). O que teria ocorrido de especial em Nova York foram três dimensões em relação à queda dos índices de criminalidade: o tamanho da queda, a dimensão de crimes e de lugares que ela afetou e o tempo em que a queda foi constante. Em relação à primeira dimensão, mesmo se a análise retroceder um pouco até o ano de 1985, levando-se em conta que o ano de 1990 foi um ano de um pico no índice de criminalidade, os números ainda são expressivos apesar de menor o percentual de queda (ZIMRING, 2012, p. 5).

Um ponto importante é que os crimes relatados acima fazem parte do *crime index*, o

que no vocabulário da PMMG seria interpretado como os crimes violentos<sup>25</sup>. Não são computados nestes números tráfico e uso de drogas por exemplo, o que aumentaria substancialmente seu valor. Em relação à segunda dimensão, houve uma queda consistente e permanente de crimes que não tem grande similitude nem na forma de ação nem na motivação, tais como homicídio e roubo de carros (ZIMRING, 2012, p. 9). Um fato importante a ser notado é que houve uma queda significativa dos índices de criminalidade em todo o país da década de 1990 aos anos 2000, o que coincide com a queda mais dramática dos números na cidade (ZIMRING, 2012, p. 49). A explicação mais aceita para a queda nacional do crime nos EUA durante toda a década de 1990 se firma em três causas: a diminuição do número de jovens em proporção à população total, o aumento do encarceramento e a prosperidade econômica (ZIMRING, 2012, p. 72). No caso de Nova York, alguns fatores devem ser levados em conta. A primeira questão é o fato de uma grande massa de imigrantes que se estabeleceram na cidade a partir dos anos 90. Há a interpretação de que na primeira geração de imigrantes, o índice de criminalidade tende a ser baixo, porém, não há como comprovar a hipótese de Zimring (2012, p. 64), somente levantar a questão desta variação afetar o índice geral dos crimes na cidade. Os fatores econômicos, tais como índice de renda e desemprego, pouco explicam, visto que tanto a proporção de diferença de renda e de desemprego nos bairros quanto em relação às tendências nacionais, Nova York se manteve estável durante a grande queda do crime.

Há a questão das estatísticas oficiais a serem levadas em conta. Elas são confiáveis? Poderíamos afirmar que há uma certa mitificação em relação ao sucesso da tolerância zero? Nesta questão das estatísticas, há o problema no qual as mesmas agências que controlam e processam os índices de criminalidade são as que são cobradas se eles aumentam ou não. Nos EUA, uma das formas de controle foi a criação do *Uniform Crime Report System*, controlado pelo FBI<sup>26</sup>, que padroniza e cria padrões de qualidade na averiguação dos números. Outro dispositivo de controle dos índices é a utilização de institutos de estatística independentes para a realização de pesquisas similares com a intenção de “testar” os números oficiais (ZIMRING, 2012, p. 20).

Um ponto no qual a política de segurança pública acertadamente obteve participação foi na redução de homicídios relacionados a tráfico e uso de drogas. As interferências em

---

25 Crimes violentos de acordo com a classificação da PMMG: homicídio (tentado ou consumado), estupro (tentado ou consumado), latrocínio, sequestro e cárcere privado, extorsão mediante sequestro, roubo e roubo à mão armada (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2010c, p. 95). Segundo o *Crime index* norte-americano: homicídio, estupro, agressão grave, roubo, furto a automóvel, furto e incêndio criminoso (ZIMRING, 2012, p. 8).

26 Federal Bureau of Investigation.

pontos de maior concentração de vendas obteve um grande sucesso na redução destes índices (ZIMRING, 2012, p. 99). De fato, não há como negar que houve a redução da taxa de criminalidade, o que não escondeu o papel mais incisivo e violento das ações policiais, o que gerou uma série de conflitos e de avaliações negativas por vários órgãos. Como dito no início deste subcapítulo, não se pode explicar a variação da curva do índice de criminalidade somente por uma política de segurança pública. Isto se comprova pelo fato de cidades que não adotaram a política terem experimentado níveis descendentes de criminalidade, o que acabou se configurando como um panorama nacional nos EUA (COSTA, 2004, p. 165). Outro ponto a ser destacado é o de que há na literatura pesquisas que se questionam se a polícia por si mesma tem um impacto absoluto quanto às taxas de criminalidade (BAYLEY, 1994; PUNCH, 2007; 1979). A polícia necessita tanto do apoio do público para a realização de seu trabalho quanto a população necessita que o trabalho seja feito. Além de um grande número de crimes nem chegar ao conhecimento da polícia, um número igualmente grande nunca chega a ser solucionado (PUNCH, 2007, p. 4).

Deve ser notado também que houve um sensível aumento da população carcerária. É fato que desde a década de 80 há um aumento significativo nos EUA, mas a partir da década de 90, políticas como a tolerância zero, agiram como catalisadores deste aumento (COSTA, 2004, p. 192-193). Isso explica o porquê do paradoxo da redução dos índices de criminalidade a partir da década de 80 e do aumento significativo de presos nos EUA. O endurecimento das leis e a criminalização de condutas até então consideradas de menor poder ofensivo, tais como pichações e delitos de trânsito. A ideia do *Broken Windows* tem como consequência direta a criminalização de qualquer ação que de alguma forma ofereça perigo a uma pretensa ordem social, ou à sua aparência em um primeiro momento. A propaganda da “guerra contra o crime” ganha características políticas fortes. Trabalharemos melhor estas características mais à frente.

A questão racial não foi bem resolvida com a tolerância zero. De fato, o número de episódios de violência policial contra negros e latinos não ganhou tanta publicidade, mas o encarceramento destas etnias aumentou expressivamente. Segunda a tática de abordagem de Maple de combater ferozmente cada pequeno delito e desvio, um carro com o som alto deveria ser motivo para uma abordagem preventiva, com a clara percepção de que esta era uma característica de *gangsters*. O que fica obscurecido é que, a característica cultural específica de uma comunidade (escutar som alto no carro) se torna uma ferramenta de controle social potente. Como bem afirma Zimring (2012), este procedimento equivale à definição de um elemento suspeito pelo perfil racial (ZIMRING, 2012, p. 119).

Outro caso é o da maconha. O número de prisões de negros por uso da substância equivaleu a 50% do total, mesmo eles respondendo por somente 28% da população total da cidade. A prisão de latinos equivaleu a 31% e o de brancos não latinos a menos de 10%, mesmo eles respondendo por 35% da população total. Como se explicaria este fenômeno?

A explicação de Zimring (2012) é que as operações são realizadas com respeito aos chamados *hot spots*, ou seja, nas periferias com mais focos de crime organizado e tráfico de drogas, nas quais há mais abordagens e prisões e nas quais negros e latinos respondem pela maioria da população (Ibidem, p. 122). É um círculo que se retro alimenta reforçando estereótipos sociais e racistas, sendo que a tolerância zero possui papel fundamental neste cenário. Como já mencionado no capítulo anterior, a própria teoria das oportunidades permite esta lacuna ao caracterizar os *hot spots*, mencionando a suposta má fama que alguns bairros poderiam possuir pela proximidade a tais locais mas não propondo soluções para a diferenciação. Fica a cargo da discricionariedade policial.

Ben Bowling (1999) alerta para o fato da política não ser clara em alguns pontos importantes de seu paradigma, como a definição explícita do que seria a “qualidade de vida” proposta e qual seria a definição precisa de “desordem social” que se deveria combater. Sem estas definições precisas o que se realizaria eram ações de “limpeza” de algumas áreas, assim como as ONG's de direitos humanos afirmavam ocorrer. O que é fato, porém, é que o modelo da tolerância zero e o Compstat se tornaram um caminho a ser seguido, ganhando prêmios (PUNCH 2007, p. 21) e se tornando um sinônimo de inovação e de modernização da força policial.

### 3.2 A INFLUÊNCIA DO MODELO DO NYPD NOS CASOS DAS POLÍCIAS DE BOSTON E DO REINO UNIDO

Um dos pontos importantes a serem destacados sobre o modelo da polícia de Boston é o formato de reunião de análise criminal (*Crime Analysis Meetings – CAM*), modelo similar às reuniões da Compstat do NYPD, que foi também importado como modelo de reuniões adotado pela PMMG com o nome de IGESP (Integração da Gestão em Segurança Pública). Outro ponto importante é o da utilização da tecnologia da informação, algo que também é de extrema importância no modelo de Nova York.

Ao contrário da Compstat do NYPD, a CAM de Boston não se caracteriza pela cobrança direta e agressiva por parte do comissário ou dos comandantes de polícia. A característica mais marcante aqui é a teatralidade, a ausência de cobrança efetiva e a recusa

em se discutir mais profundamente assuntos como o crime e suas causas (MANNING, 2008, p. 217). A ideia mais marcante aqui é a interpretação da reunião como uma dramatização aos moldes da teoria de Goffman (2002). Há a diferença entre a atuação dos policiais na região de fachada e na região de fundo aqui. Na região de fachada, nenhuma arguição mais severa é feita, assim como nenhuma pergunta embaraçosa. Na região de fundo, longe da plateia, onde somente policiais conversam com policiais, outras questões são colocadas, não significando que chegarão a alguma discussão mais profunda sobre crime ou sistema legal, pois como bem afirma Manning “[...] the CAM was not a college seminar in criminology” (2008, p. 219).

Este caso nos dá ideia de que mesmo quando um modelo é implantado na íntegra, como é o caso da CAM sendo cópia fiel do modelo das reuniões da Compstat, eles podem sofrer variações de acordo com as características culturais do departamento de polícia, como afirmamos no primeiro capítulo. A questão da sub-cultura policial é que mesmo havendo características que unem todas as polícias do mundo, tais como os fins mesmo que estes possam ser debatidos, há variações estas não podem ser negadas. Veremos como exemplo no último capítulo como mesmo com a importação da Compstat de Nova York, a reunião do IGESP se aproxima muito mais da CAM de Boston no modo de adaptação ao modelo.

### 3.2.1 O caso da polícia britânica: a construção de uma polícia liberal

O surgimento da polícia britânica trouxe à tona diversas vezes a preocupação em se afastar do modelo da polícia francesa, a *Gendarmerie Nationale*. As acusações quanto à brutalidade da polícia francesa fizeram com que inúmeras vezes a utilização de um modelo centralizado de polícia fosse rejeitado no Reino Unido. A característica da polícia britânica de negociação e não utilização de armas letais no trabalho diário é parte deste conjunto de características que pretendiam dar a ela um ar de representante dos cidadãos, e não de defensora das instituições do Estado como era conhecido o modelo francês nas terras britânicas (REINER, 2004, p. 30).

A ideia de polícia era amplamente contestada pela população do Reino Unido nos fins do século XVIII e início do século XIX. Como destaca Reiner, “[...] foi um processo demorado e penoso frente à resistência implacável e à hostilidade latente” (REINER, 2004, p. 37).

Há duas versões historiográficas em relação ao surgimento da polícia britânica: a versão ortodoxa, a versão revisionista. As duas primeiras versões são apresentadas por Reiner (2004) enquanto uma terceira versão poderia ser representada pela própria visão do autor,

reiterando que ambas possuem pontos a serem levados em conta.

Há, nas interpretações do surgimento da polícia, erros que derivam da não observância das duas funções da instituição nas sociedades capitalistas modernas: a preocupação em lidar com problemas comuns a todas as sociedades e a preocupação em lidar com problemas de uma sociedade capitalista em especial. No caso da versão ortodoxa, há preocupação em se destacar a primeira função enquanto essencial, mas ao mesmo tempo há a aplicação da força policial em situações derivadas de problemas estruturais do capitalismo, por exemplo a má distribuição de renda em um país ou região. A versão revisionista não deixa escapar esta característica para defender que a polícia neste caso é usada enquanto força de opressão da classe dominante para esconder problemas por ela mesma criados. Por outro lado, esta versão da história nega o caráter geral da função de policiar, ou seja, em todas as sociedades há certos casos nos quais a polícia é necessária, como em homicídios ou estupros (REINER, 2004, p. 65). Seria uma tarefa incompreensível atribuir o caráter de luta de classes a todos estes crimes. A Criminologia Crítica inglesa (Taylor; Walton; Young, 1980), com forte influência do pensamento marxista, tentou esta associação direta, o que acabou não obtendo êxito por fim visto que fatores como o crescimento do *street crime* na década de 1980 e a oposição ao surgimento de doutrinas derivadas da administração gerencial, que alteraram a visão dos críticos do Estado, que deixou de ser o inimigo e passou a ser aliado, trouxeram uma nova percepção de que alguns crimes não possuíam este caráter ideológico de luta de classes (GAIO, 2011).

O sistema da justiça criminal do século XVIII é igualmente classificado enquanto arbitrário pelas duas correntes históricas, mas a acusação de que ele era ineficiente e de que esta seria a razão de sua substituição pelo novo sistema de policiamento é equivocada. De fato, havia um sistema com certa eficiência e o que induziu as interpretações históricas ao erro foi a confusão entre lei desigual, formalmente, e sociedade desigual, esta sim tendo como resultado seu espelhamento no montante de membros de uma classe processados. Uma lei até certo ponto igualitária em uma sociedade desigual condenará mais membros das classes menos favorecidas, o que não significa que a lei, em si, era completamente desigual (REINER, 2004, p. 67).

A razão do surgimento da polícia moderna no Reino Unido tampouco pode ser relacionada diretamente ao aumento da criminalidade ou da desordem social, assim como a questão do medo das elites defendido tanto por ortodoxos quanto por revisionistas. A versão adotada por Reiner (2004) é a de que a ampliação de modos de racionalização administrativos, chegando ao governo pelas mãos dos próprios empresários que passaram



paulatinamente a fazer parte dele, foi a causa principal das reformas na polícia (REINER, 2004, p. 69).

Esta versão se aproximaria em grande medida do surgimento do modelo de construção do discurso modernizador na PMMG no início dos anos 2000, com teorias externas à administração pública influenciando sua nova configuração. Há a similitude com o movimento na PMMG também na noção defendida pelas duas correntes historiográficas quando tratam o modelo antigo enquanto “ineficiente” e “fadado à superação”. O problema a ser notado, o que Reiner (2004) não se abstém em discutir, é a questão política por detrás destas mudanças. Sabemos da impossibilidade da confecção de uma analogia perfeita entre estes eventos do início do século XIX no Reino Unido e outro em pleno século XXI no Brasil. Porém, se tratado criticamente, esta comparação pode nos servir de guia para a compreensão de que o movimento estudado nesta pesquisa não é inédito em sua forma na história da polícia.

### 3.2.2 Em direção ao controle: a importação do modelo tolerância zero e a justiça punitiva

O discurso em relação ao crime no Reino Unido se alterou drasticamente nas últimas seis décadas. Enquanto nas décadas de 1950 e 1960 o aumento das taxas era um fato sobre o qual o Estado pretendia obter controle em algum momento, a partir da década de 1980 um certo fatalismo se torna presente no discurso oficial. O Estado não poderia mais dar conta do crime e de suas consequências (GARLAND, 1999, p. 63).

Apesar da tradição liberal do Partido Trabalhista, o discurso conservador do controle social mais rígido o atingiu em cheio em meados da década de 90. Quando no poder, o partido conservador inicia um movimento para a transposição do modelo de controle norte-americano para terras britânicas. Com Tony Blair, a partir de 1993, pela primeira vez modelos norte-americanos eram utilizados como base de uma política de segurança pública. A ideia foi realizada com a visita do secretário Jack Straw a Nova York em 1995, acompanhando e aprendendo o tolerância zero diretamente com Bratton e Maple, tendo no primeiro-ministro Blair o apoio para a implantação do modelo e tirar os *indesejáveis* de circulação (BOWLING, 1999, p. 531).

O fato, porém, é que era característica dos chefes de polícia do Reino Unido a partir da década de 80, a multiplicidade de funções e de habilidades, sendo que muitos liberais chegaram ao posto durante estas décadas. Assim, a utilização da tolerância zero somente ocasionalmente como modelo de táticas policiais e não atingindo todos os pilares da

instituição como no NYPD, poderia ser explicado por estas características em especial (PUNCH, 2007, p. 25).

A experiência da aplicação da tolerância zero nos arredores de Londres foi negativa. Por mais que a polícia agisse no sentido de “limpeza das ruas”, principalmente em relação à prostituição, a usuários de drogas e a moradores de rua, o que ocorreu foi uma dispersão inicial com o retorno ao ambiente anterior dos locais alguns meses depois. A impressão passada pela versão de Punch (2007) é que a cópia exata do modelo adotado em grande parte do Reino Unido não funcionou como deveria, principalmente pelas características mais liberais da polícia britânica (PUNCH, 2007, p. 26).

O caso da justiça criminal acompanha em grande medida a cronologia já mencionada. A opção por uma estratégia punitiva<sup>27</sup> no Reino Unido se inicia na década de 90, em detrimento de estratégias de reabilitação com um viés humanitário (GARLAND, 1999, p. 60). Taxas altas de crimes, problemas sociais, inseguranças econômicas e individuais alimentam soluções populistas e punitivas para uma situação de medo e de cada vez menor tolerância para com criminosos. A esta dualidade a qual a política de segurança pública do Reino Unido tem experimentado, Garland (1999) dá os nomes de “criminologia do eu” e “criminologia do outro”. Enquanto a estratégia da polícia é a de pregar uma prevenção situacional, como se todos fossem criminosos em potencial e o crime em si fosse algo banal e rotineiro, a “criminologia do outro” da justiça criminal, prega uma estratégia punitiva com base no pensamento dicotômico do “nós”, os civilizados e ocidentalizados, e “eles”, os criminosos, incivilizados e orientalizados (GARLAND, 1999, p. 75). Podemos afirmar assim que ambas as interpretações decorrem do atordoamento do Estado frente à sua incapacidade em lidar satisfatoriamente com o problema do crime atualmente.

---

27 O punitivo aqui é interpretado em relação a estratégias de reabilitação. A severidade, os objetivos e as justificativas da pena entram neste rol de interpretação. Restrições de variadas formas e tratamentos menos humanitários ajudam a formar o que consideramos uma estratégia penal punitiva (GARLAND, 1999, p. 61).

## 4 A PMMG: HISTÓRIA E REFORMAS

Neste capítulo apresentaremos especificamente a Polícia Militar de Minas Gerais. Inicialmente, iremos traçar um pequeno histórico da formação do corpo policial nas Minas Gerais. Posteriormente, analisaremos as reformas ocorridas ao longo da história da instituição, com o foco especial para aquela ocorrida a partir dos anos 2000, com a importação do modelo de policiamento da cidade de Nova York, trazendo consigo as teorias gerenciais e a teoria das oportunidades enquanto definidores das políticas de segurança pública do Estado. Por último, analisaremos como se deu esta conformação do modelo importado às características da PMMG, com a descrição interpretativa realizada em campo em batalhões e companhias na cidade de Juiz de Fora no primeiro semestre do ano de 2012.

### 4.1 BREVE HISTÓRICO DA PMMG

A fundação da polícia brasileira é associada à fundação da Intendência Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil, com a vinda família real para o Brasil em 1808. Porém, como analisaremos mais à frente, especialmente em Minas e por razões especiais, esta data pode retroagir até ao ano de 1775. A influência da polícia portuguesa em sua criação e em características permanentes foi inquestionável. O modelo português se baseia na questão na manutenção da ordem estabelecida, reconhecendo qualquer forma de conflito enquanto um ente estranho a ser eliminado a partir do braço armado do Estado (COTTA, 2006, p. 37). Este modelo é apontado como portador de uma característica inquisitorial em seus procedimentos, ou seja, a lógica de que todo indivíduo é inocente até que se prove a culpa se inverte (ZALUAR, 1996). Torturas e procedimentos desumanos no tratamento de suspeitos seriam, portanto, heranças da polícia lusitana da manutenção da ordem estabelecida.

No Brasil ainda colonial, surge no ano de 1809 a Divisão Militar da Guarda Real da Polícia no Rio de Janeiro, com os mesmos atributos da polícia de Lisboa, ou seja, a *organização militarizada, a atuação em tempo integral e a autoridade para o combate ao crime e manutenção da ordem*. Porém, o caráter multifuncional da polícia já estava ali presente. A Intendência era considerada um “agente civilizador” que se ocupava também com questões de saneamento básico e de urbanização. Enquanto a Intendência possuía esse caráter administrativo, a fundação da Guarda Real traça os limites de uma força policial especializada (COTTA, 2006, p. 40-41).

A origem da polícia mineira, assim como de várias outras organizações policiais no Brasil, se deu também pela função dessa espécie de processo “civilizador” que era imputado às guardas militares a partir do século XVIII. Assim como elas tinham a função de proteger as autoridades reais e locais nas vilas, tinham a função de manter a ordem e trazer da cultura portuguesa os “traços de civilização” a serem impostos, através da hierarquia e da obediência. Os Dragões da coroa portuguesa assim se tornam aqui os Dragões das minas (COTTA, 2006, p. 46-48). Havia uma grande preocupação com relação ao controle dos habitantes locais, daí a característica repressora da força policial mineira desde seus primórdios (BARROS, 2005, p. 37)

Segundo Cotta (2006, p. 61), o Regimento Regular de Cavalaria de Minas, herdeiros diretos dos antigos Dragões da coroa e fonte principal de criação da PMMG, surge como uma forma da coroa portuguesa racionalizar as despesas com as tropas em Minas Gerais. Esta racionalização ocorre no sentido de diminuir os gastos individuais com cada militar e ao mesmo tempo aumentar o efetivo nas terras a serem protegidas.

Até o ano de 1992, o ano de 1831 era creditado como o de fundação da PMMG (BARROS, 2005, p. 36). Com a intenção de dar veracidade a esta informação e principalmente incluir a figura de Tiradentes na história da instituição, a PMMG solicitou ao Instituto Histórico e Geográfico de Minas Gerais (IHGMG) uma pesquisa histórica sobre sua data de fundação. Em uma análise aos documentos oficiais da época, Cotta (2006, p. 68) afirma que uma data correta seria aquela do recebimento da instrução da coroa portuguesa para a regulação da tropa por parte do Capitão-general dom Antônio de Noronha em janeiro de 1775. Na página virtual da PMMG, é na historiografia inaugurada por Lima Júnior (1969) que está fundado o texto da inauguração da instituição, ou seja, em junho de 1775, ao contrário do que a própria documentação oficial portuguesa afirma<sup>28</sup>. Este debate nos parece interessante principalmente pela disposição da instituição em inserir a figura de *Tiradentes* em sua história, o que se reverteria em dividendos a serem explorados politicamente em relação à imagem do personagem histórico associado à instituição.

A partir da situação tensa que os corpos militares enfrentaram a partir de 1830, com revoltas e motins fruto de uma crise política enfrentada devido à abdicação de dom Pedro I, a Guarda Nacional e as Guardas Municipais são criadas com a intenção de vigilância mais estrita e especializada. De forma mais geral, é em 1831 que ocorre a fundação das forças policiais militares por Luís Alves de Lima e Silva, o Duque de Caxias (BARROS, 2005, p.

---

28 Informação mais detalhada está disponível em: <<https://www.policiamilitar.mg.gov.br/portal-pm/bpgd/conteudo.action?conteudo=501&tipoConteudo=itemMenu>>. Acesso em: 09 dez. 2012

39). Por outro lado, a lei que cria e regula o que pela primeira vez no Estado é chamada de Força Policial é datada de 15 de dezembro de 1835 (COTTA, 2006, p. 75). A função desta Força Policial era a manutenção da ordem, da segurança pública e auxílio ao sistema judicial, assim como funções exteriores à tarefa do policiamento ordinário, como a manutenção e vigilância do sistema prisional.

Com a instauração do regime republicano no Brasil em 1889, as forças policiais sofreram severas reformulações, com o temor de alguma forma de apoio à causa imperial. Assim, em Minas Gerais, o Corpo Policial foi extinto e foi criada a Guarda Republicana em 1891, transformada em força pública na mesma data (COTTA, 2006, p. 85). Entretanto, é somente em 1946, após a queda do regime autoritário de Getúlio Vargas, que a força policial de Minas recebeu sua nomenclatura contemporânea: Polícia Militar de Minas Gerais (Ibidem, p. 116). A criação da companhia de policiamento ostensivo na PMMG ocorre somente no ano de 1955, sendo colocada em prática no ano de 1956, em Belo Horizonte. É assim criada a primeira forma de polícia preventiva no Estado. As cobranças por um policiamento ostensivo ocorriam por parte de sociedade e imprensa, respaldadas pelas experiências já ocorridas nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo (Ibidem, p. 121).

O estabelecimento das diferentes funções a serem distribuídas entre Polícia Militar e Polícia Civil ocorre no contexto pós-golpe de 1964, no qual o exército pretendia ao mesmo tempo limitar o poder bélico das polícias e diminuir a pluralidade de forças policiais existentes na época (COTTA, 2006, p. 130).

Pensando em vários casos no Brasil, as atividades da Polícia Militar e da Polícia Civil se confundem ao longo da história da formação das forças policiais. As questões da vigilância e da investigação somente foram definidas a partir da constituição de 1967, mesmo que o policiamento ostensivo e de prevenção já ter exemplos anteriores a 1964 (BARROS, 2005, p. 43). Com a constituição de 1969, a segurança interna foi retirada das atribuições da PM, contudo mantendo a função da manutenção da ordem. A constituição de 1988 não mudou as atribuições das polícias com seu Artigo 144, delegando à Polícia Civil o papel de auxiliar da justiça na investigação (MINAYO; SOUZA, 2003, p. 20-21) e à Polícia Militar as funções do patrulhamento ostensivo na manutenção da ordem e do combate ao crime (BARROS, 2005, p. 45). Podemos dizer que constituição de 1988 não inovou no âmbito da segurança pública, pois o modelo inaugurado pelo regime pós-golpe de 1964 foi considerado eficiente e regular o suficiente para sua manutenção (COTTA, 2006, p. 139).

A constituição assim não consegue nem encerrar o debate acerca do caráter militar do policiamento ostensivo nem inserir ideias em relação à divisão de funções que causam a

dualidade entre PM e PC. O que podemos notar na pesquisa de campo em relação a esta dualidade foi que muitas vezes a PM se utiliza de métodos de investigação que seriam atribuições da PC para a resolução de algum caso. A pressão por resultados e a disputa por uma imagem pública da eficiência são hipóteses a serem levadas em conta nesta problemática.

#### 4.2 A CONSTRUÇÃO DO DISCURSO MODERNIZADOR NA PMMG

A polícia é uma instituição antiga, contabilizando mais de dois séculos de existência somente no Estado de Minas Gerais. A expressão “tradição” talvez seja uma das que traduz mais corretamente duas das principais características da polícia: longevidade e presença na rotina da sociedade. Apesar de possuir este aspecto tradicional, a polícia não pôde ficar alheia às demandas externas por mudanças durante sua história e, no que se refere aos dias atuais, pelo que ela mesma chama de “modernização”<sup>29</sup>.

Há um consenso na justiça criminal contemporânea de que o modelo norte-americano é o que deve ser seguido, como um caminho compartilhado que leva a um lugar melhor. O que é obscurecido, no entanto, é que não há um “modelo norte-americano” (PUNCH, 2007, p. 9). Há centenas de modelos das polícias municipais que nos revelam um leque imenso de políticas de segurança pública, mais repressivas, mais conciliadoras, voltadas para a prevenção ou para o encarceramento em massa. No caso Britânico, não houve uma simples transferência de modelos. No entanto, o que chama a atenção é a retórica punitiva característica da tolerância zero, que atingiu em cheio os membros do sistema judicial. No caso da Holanda, por particularidades regionais do país<sup>30</sup>, a implantação de um modelo estrangeiro não é tão mal vista em algumas cidades (PUNCH 2007, p. 10).

No caso da PMMG, a superação de tudo que era considerado atrasado e ultrapassado começaria com a adoção de uma nova metodologia de trabalho, que mudaria a racionalidade da polícia trazendo novos conceitos para o seu dia a dia. Três são os marcos surgidos a partir da adoção do novo paradigma: *a criação da polícia comunitária, a prevenção criminal e a valorização do setor de estatística e geoprocessamento*. Cada um destes três pontos atende a objetivos da instituição, alguns declarados, oficiais, e outros não-declarados. Oficialmente há a expectativa do aumento da eficiência na realização da segurança pública, a utilização

---

29 Somente as três palavras *inovação, modernização e evolução* aparecem mais de 30 vezes ao longo do Sistema de Gestão Estratégica para Resultados da Polícia Militar de Minas Gerais (2010a), todas em uma comparação às metodologias e formas de trabalho anteriores.

30 A principal particularidade é a aversão de grande parte do país às quatro maiores cidades (Amsterdam, Rotterdam, The Hague e Utrecht – chamadas de *Randstad*) e de seu controle sobre as outras (PUNCH, 2007, p. 10).

racional e planejada dos gastos, o acompanhamento e avaliação constantes do trabalho policial e o foco nos resultados. Nos objetivos não-declarados, há a preocupação em fortalecer a imagem da instituição perante a sociedade, perante outras agências públicas ou privadas e perante o Estado. A preocupação sempre presente nas entrelinhas é a da “satisfação do cliente”, ou seja, a criação e manutenção de uma visão de eficiência, competência e modernidade aos olhos da opinião pública. Há uma clara tentativa de afastamento do modelo burocrático de administração em relação a esta polícia moderna, devido à já citada visão negativa que o setor público passou a ter a partir de finais dos anos 80 e nos anos 90, sendo rotulado como lento e ineficiente.

O intercâmbio entre o discurso modernizador, descendente direto do modelo do NYPD importado, e o discurso da cultura policial ocorre algumas vezes de forma bem direta, gerando algumas distorções. Algumas propostas do planejamento estratégico são tão ligadas às teorias importadas, como as gerenciais, que não houve o 'trabalho' em se fazer uma transposição para a linguagem da segurança pública. Exemplificando o caso, há a afirmação de que a “[...] gestão pública [...] impõe alguns desafios, que somente serão vencidos a partir da adoção de um planejamento prospectivo que contemple: a) a capacidade de conquistar e fidelizar clientes; b) a necessidade de diferenciar produtos e serviços” (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2010a, p. 31). Realmente é necessário uma certa dose de abstração para conectar conceitos como “fidelizar clientes” e “diferenciar produtos e serviços” com o trabalho da polícia em geral.

No caso da teoria das escolhas racionais e da teoria das atividades de rotina, há uma influência direta em algumas operações realizadas, assim como há a utilização de alguns de seus princípios para nortear a noção de prevenção ao crime da instituição. Porém, há a presença de outras explicações para o crime baseadas correntes criminológicas supracitadas. Podemos notar isso no trecho abaixo:

Os fatos sociais, econômicos, políticos e culturais podem predispor alguns indivíduos ao crime. Tais fatores tornam-se apenas um dos elementos na definição do contexto da atividade criminosa. Os outros fatores têm a ver com a disponibilidade de alvos para ação criminosa, bem como a ausência de mecanismos de controle e vigilância (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2010a, p. 27).

Não há uma conclusão para as causas do crime na PMMG, restando a eles o foco em formas minimizar seus efeitos. Assim, na visão da instituição, se não é possível combater os

efeitos dos fatores sociais, econômicos, políticos e culturais, resta o combate às 'tentações' na realização de crimes, nos moldes da teoria das oportunidades.

Por outro lado, esta inovação no discurso vai ao encontro das novas noções de participação do Estado na vida social surgidas a partir das reformas da década de 80, do movimento neoliberal. A retirada gradativa da responsabilidade do Estado no âmbito da segurança pública é uma opção política que interfere no discurso da PMMG. O dilema da instituição, já citado anteriormente neste trabalho, se dá nesta medida. A polícia ao mesmo tempo em que se esforça para marcar seu lugar no âmbito público, no tocante ao monopólio na promoção de segurança pública, é refém de seu próprio discurso que propõe a divisão com o cidadão da responsabilidade de sua própria proteção. A segurança privada ao mesmo tempo reforça o discurso da polícia e ameaça o privilégio de sua posição. É um exemplo claro da ambivalência do Estado contemporâneo descrita por Garland (1999, p. 64) e já apresentada aqui.

Em análise de um texto em especial escrito pelo ex-comandante geral da PMMG Coronel Renato Vieira de Souza presente em um documento da PMMG (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2010a, p. 99-108), estas proposições acima podem ser melhor percebidas. Para o texto, a criminologia chamada clássica, falhou ao não prever um leque mais aberto do que simplesmente no tratamento do criminoso. Há a preocupação em tirar do Estado parte da responsabilidade sobre a segurança pública, dividindo com a sociedade o ônus da defesa social. Para isso se propõe que os indivíduos tomem certas medidas de prevenção por conta própria, para que não sejam vitimadas por um criminoso à espreita. Não há nesta proposta qualquer conexão com a causa do crime ou com o criminoso em grande parte dos aspectos. Não há remissão à sua origem, a nenhuma subcultura comportamental ou motivações. Parte-se do pressuposto de que todos são potencialmente criminosos, e que na medida em que se reduzem a oportunidade para o cometimento de atos criminosos estes não se concretizarão. Ao mesmo tempo em que tira dos ombros do Estado parte dos custos, jogam para a segurança privada um quinhão a ser explorado economicamente. Ao mesmo tempo então a política de prevenção culpa parcialmente a vítima por sua atitude, que no mais seria a atitude de acreditar em alguns direitos como o de ir e vir, busca uma sensibilidade quanto à sua condição. Há uma incoerência aparente aqui.

Parte-se do pressuposto que o crime é motivado por uma causa socioeconômica, principalmente devido às vítimas em potencial apontadas no texto “taxistas, policiais, gerentes de bancos, gerentes de casas lotéricas, donos e empregados de postos de gasolina, empresários em geral” (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2010a, p. 102). Em nenhum momento



há a impressão de que a mensagem é de que o crime acontece em todas as “classes sociais”, mas sim de uma classe (marginais) para com a outra (os “grupos de risco”).

Retornando à questão dos marcos da modernização do início deste subcapítulo, nos propomos a estudar de forma mais profunda o terceiro, o da *valorização do setor de estatística e geoprocessamento*, que na verdade está presente de forma determinante nos outros dois marcos. Esta opção pelo terceiro marco se deu no sentido de que o segundo marco, o da prevenção, está inserido em sua discussão e o primeiro, o do policiamento comunitário, se caracteriza mais por uma proposta com objetivos políticos. Optamos por traçar um modelo mais amplo que englobe a adaptação e conformação dos marcos nas esferas do *planejamento*, o *monitoramento e a ação* a partir das inovações realizadas com a utilização de novas tecnologias da informação fruto da valorização supracitada. Posteriormente, iremos acrescentar uma quarta esfera, a da *política*, que abarca algumas características exteriores às propostas explícitas no discurso de modernização da PMMG.

A partir destas quatro esferas propostas para este estudo, o planejamento, o monitoramento, a ação e a política, poderemos tratar as questões mais importantes do discurso modernizador importado. Nenhuma das esferas consegue êxito sozinho, sendo necessário nesta proposta a inclusão e a troca de informações. É importante notar que os setores responsáveis por cada uma das esferas nem sempre são os mesmos. O planejamento fica a cargo dos comandantes, de batalhão, companhia e setor, o que não garante que eles não necessitem do auxílio das informações geradas pelo setor responsável pelo monitoramento, o P3. A ação geralmente é colocada em prática pela tropa, que engloba soldados, cabos e sargentos, responsáveis pela realização do que foi planejado pelos oficiais<sup>31</sup>. Segundo a proposta, as esferas exigem um comprometimento grande de todos os setores da instituição, correndo-se o risco de que, se houver uma falha nesta conexão, o que for planejado não ser aplicado, ou o que for aplicado não funcionar e não se notar por falta de monitoramento. Se esta conexão estrita existe ou não é um caso a ser analisado.

---

31 Ao falarmos de Polícia Militar é importante termos uma ideia da hierarquia e das patentes da corporação. Quando falamos de tropa nos referimos em ordem crescente de hierarquia a soldados, cabos, 3<sup>os</sup>, 2<sup>os</sup> e 1<sup>o</sup> sargentos e sub-tenentes, apesar destes últimos algumas vezes participarem de decisões com os oficiais. Os oficiais em ordem crescente são os 2<sup>os</sup> e 1<sup>os</sup> tenentes, capitães, majores, tenentes-coronéis e coronéis. Os concursos para o ingresso na PMMG são diferentes nos dois casos: se um indivíduo entra na corporação pelo concurso de soldado, ele pode chegar no máximo, ao fim da carreira de 30 anos, a sub-tenente. No caso do concurso de oficiais, o indivíduo adentra a corporação enquanto 2<sup>o</sup> tenente, sendo caracterizado enquanto aspirante na escola de formação, podendo chegar a coronel no fim da carreira. Informações adicionais podem ser encontradas no endereço virtual da PMMG: <<https://www.policiamilitar.mg.gov.br/portal-pm/principal.action>>.

#### 4.2.1 Prevenção e policiamento comunitário

No conceito de polícia moderna a partir do pensamento iluminista, há a preocupação com a ordem e o bem-estar dos cidadãos, que seriam alcançados como consequência da centralização do Estado. Nesse conceito já estava inclusa a noção de prevenção ao crime (COTTA, 2006, p. 37). Prevenção policial pode ser retratada como uma função “espantalho” em relação à criminalidade. Na Inglaterra, somente nos anos 60 é que a função de prevenção criminal se baseou em acumulação e análise de dados, mesmo assim originados de palpites e posições pessoais políticas sobre as situações observadas (REINER, 2004 p. 122). Em Minas Gerais em especial, é nesta proposta de modernização que surge esta noção mais concretamente.

A ideia de um policiamento comunitário já era realizada na prática da polícia mineira antes da sua implantação oficial, em 1991. Anteriormente, ocorreu a proposta de um *policiamento distrital*, que surge após a constituição de 1988 tendo como característica uma interação maior entre policiais e comunidades, na forma de uma rede de proteção que incluiria todos (COTTA, 2006, p. 139). Há a afirmação de Cotta de que já havia uma certa tradição de inclusão da comunidade na tarefa do policiamento nas cidades do interior em Minas Gerais. Porém, chamar esta forma de policiamento do interior de policiamento comunitário pode ser um pouco problemático. Propondo um ponto mais à frente, a proposta de uma polícia comunitária é em si problemática, visto que se não há a mudança no paradigma do policiamento ostensivo militarizado com uma proposta concreta de prevenção, ela se torna somente uma imagem inovadora, sem ser inovadora na prática. Continua-se a combater os efeitos e não as causas.

Para Cotta (2006, p. 16), o que causou a falha inicial na proposição da polícia comunitária no Estado de Minas Gerais foi a incompreensão de ambas as partes (polícia e sociedade) em relação a seus papéis nesta forma de policiamento. No caso de policiais, o monopólio de assuntos relacionados a segurança pública seria algo muito forte na cabeça dos policiais, o que impediria uma interação plena com a sociedade em uma situação cotidiana. No caso da sociedade, haveria uma sensação de pertencimento em relação à polícia, mas não em um sentido coletivo e público, mas em um sentido patrimonialista e privado. Quando havia a necessidade de ajuda para o reparo de uma viatura em um bairro, havia também a cobrança para que aquela viatura não fosse deslocada para atendimento de ocorrências em outros bairros. Enfim, o que estaria ausente era “[...] uma cultura cidadã e democrática” (COTTA, 2006, p. 17). Evidentemente é uma visão parcial que não toca no cerne do

problema: a alteração do *modus operandi* a partir de um novo paradigma de segurança pública. Não havendo a avaliação desta alteração, os problemas relatados somente refletiriam estratégias políticas de adaptação externa do modelo policial tradicional sem a alteração interna. Retornando ao argumento de Manning (2008, p. 34), o policiamento comunitário se torna assim mais uma estratégia de promoção da polícia, uma forma de fortalecer sua imagem perante a opinião pública, do que um novo paradigma do trabalho policial. Novamente, um objetivo não-declarado toma a pauta.

Devemos agora traçar os limites das ferramentas utilizadas pelo setor de estatística e geoprocessamento da PMMG: *a análise criminal* e o *geoprocessamento*. Estas tecnologias da informação serão expostas da forma como a PMMG as traduz. Posteriormente, analisaremos em que medida a utilização destas ferramentas gerou alguma forma de alteração nos objetivos da PMMG, nos declarados e nos não-declarados.

#### 4.2.2 A análise criminal e o geoprocessamento na PMMG

A proposta inicial da adoção de tais tecnologias é a de evitar que um só policial dê conta de um número imenso de informações, como ocorre tradicionalmente. A intenção é voltar todo o montante de informações para o setor de geoprocessamento e estatística. Ao invés de pensar nesta metodologia como secundária frente ao trabalho policial, a proposta aqui é envolver todas as unidades responsáveis pela prevenção e repressão nesta nova abordagem, acrescentando um valor que ela não possuía antes do paradigma modernizador.

A análise criminal deve dar conta de tornar inteligíveis as variáveis que envolvem o crime, tais como a forma de ação e o método de escolha de vítimas. Poderíamos afirmar que a análise criminal busca a causa dos crimes pelos seus efeitos (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2004, p. 120-121). Há o aspecto quantitativo e qualitativo na análise criminal: o quantitativo, no levantamento de dados sobre a criminalidade, que tem no Boletim de Ocorrência<sup>32</sup> sua principal fonte, e o qualitativo na análise e reflexão sobre aqueles números, que devem ser identificados e transformados em uma nova informação inteligível aos moldes de uma operação de prevenção ou repressão.

A análise deve obedecer dois princípios básicos: *a visão sistêmica do problema* e a

---

32 É o registro de qualquer fato que envolva uma ação policial. Necessariamente deve abarcar um crime ou uma contravenção penal (já definida como *desvio* neste texto). Caso o policial seja chamado para uma ocorrência que não abarque as opções acima, ele deve justificar seu deslocamento com um BOS, ou Boletim de Ocorrência Simplificado, que pode ser definido como um boletim administrativo informativo. Enquanto o BO é registrado no sistema eletrônico oficial, o REDS (Registro de evento de Defesa Social), compartilhado com a Polícia Civil e com os Bombeiros Militares, o BOS é registrado somente pela PMMG.

*ênfase na ação preventiva. A visão sistêmica do problema* é a percepção de que o problema deve ser analisado em relação ao ambiente mais amplo no qual ele se insere. Para a realização desta visão sistêmica, quatro pontos devem ser levados em conta. O primeiro é o da identificação do problema, qual seja um crime ou uma contravenção. O segundo ponto é o da relação entre o problema e a atividade policial, ou seja, identificar qual a melhor proposta de resolução para um determinado problema de acordo com o leque de ferramentas de ação à disposição da PMMG. O terceiro ponto é o das variáveis primárias, ou seja, a causa principal do problema, no caso a causa principal do crime. O quarto e último ponto são as variáveis secundárias: este ponto deve definir o caráter sistêmico da visão da análise criminal, já que deve dar conta de outras variáveis relacionadas ao crime, não somente aquela que diretamente o gerou (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2004, p. 122).

A questão da *ênfase na ação preventiva* ressalta diretamente a preocupação em se alocar corretamente os recursos disponíveis de forma a conseguir efetividade na ação com o esforço correto. Há a percepção de que se gasta mais com a repressão do que com a prevenção, e soma-se a isso a proposta de evitar uma polícia repressiva, por razões diversas. Uma destas razões é a ideia de que o policiamento repressivo é mal visto pela sociedade, sendo que a prevenção tanto demonstra a competência da polícia quanto justifica os investimentos do Estado em uma era de cortes de gastos públicos.

Para melhor identificação da proposta de utilização da análise criminal, devemos identificar suas finalidades aos olhos da PMMG. São seis as finalidades: 1) *facilitar a identificação e localização de problemas de segurança pública*; 2) *proporcionar um acompanhamento geral e específico dos serviços e da produção da Organização, além de identificar as possíveis deficiências no policiamento*; 3) *possibilitar o emprego racional dos meios*; 4) *proporcionar segurança para o público interno*; 5) *possibilitar a produção de melhores resultados operacionais*; 6) *dar confiabilidade às informações produzidas pela Corporação* (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2010a, p. 46). Há claramente aqui expostas as esferas do planejamento e monitoramento enquanto finalidades da análise criminal. Organizaremos estas propostas após a apresentação do geoprocessamento na PMMG.

São os pesquisadores da chamada Escola de Chicago<sup>33</sup> que iniciam a tradição de

---

33 Nos referimos aqui à escola de sociologia, visto que há a corrente de pensamento homônima ligada à economia, com seu principal pensador sendo Milton Friedman. A Escola de Chicago da sociologia é representada por autores já citados, como George Mead e Herbert Blumer, identificados também sob a alcunha de *Interacionismo simbólico*. (CHARON, 1995, p. 24). Alguns autores da referida escola foram apresentados acima no subcapítulo da apresentação geral das teorias criminológicas.

conectar o espaço com a criminalidade, ainda nos anos 20. Porém, é somente nos anos 80 e 90 que o mapeamento do crime toma forma. Com a adoção da Compstat pelo NYPD, uma política de segurança pública voltada para este tipo de tecnologia da informação se torna conhecida amplamente, por sua suposta eficiência como visto no último capítulo. O mapeamento deixa de ser uma preocupação teórica e passa a fazer parte da prática policial para a redução de crime e desordem (MANNING, 2008, p. 15). Mapeamento da criminalidade é somente um dos passos do geoprocessamento, que deve, assim como a análise criminal, ser sucedido por uma reflexão acerca das informações dispostas ao analista.

O geoprocessamento está intimamente ligado ao aparato tecnológico na definição da PMMG: ele é definido como o “[...] conjunto de técnicas computacionais relacionadas com a coleta, o armazenamento e o tratamento de informações espaciais ou geo-referenciadas, para serem utilizadas em várias aplicações nas quais o espaço físico geográfico represente relevância” (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2010a, p. 47). Para a PMMG, o efeito do geoprocessamento se deu muito mais na velocidade de confecção dos mapas do que com o efeito deles em si. Dá-se o exemplo de um mapa feito manualmente e marcado com alfinetes representando os crimes cometidos. Devido ao que eles chamam de “evolução do modo de operação do infrator” (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2004, p. 93), este mapa, enquanto representação da criminalidade de uma área, ficaria defasado quando pronto ou, se muito, defasado pouco depois disso. O efeito para a PM seria o mesmo então, sendo que a tecnologia não alteraria os paradigmas da análise criminal em si.

Há uma visão do crime enquanto um processo, em movimento. A noção é de que o crime alterava seu *modus operandi* mais rápido do que a polícia conseguia monitorar sua ação. Esta visão vai ao encontro da teoria das atividades de rotina defendida pela própria corporação, na qual o modo de ação dos criminosos é algo previsível e de certa forma orientado pelo menor esforço e máximo ganho. Podemos concordar que uma região pode se tornar mais atrativa que a outra em questão de dias se utilizarmos esta teoria para a análise deste fenômeno, mas não que o modo de ação se modifique. O tridente da teoria das atividades de rotina “alvo móvel valioso, ausência de guardião e um criminoso provável” permaneceria o mesmo.

A PMMG admite que os mapas não podem ser somente um acúmulo visual de dados e informações. É necessária a reflexão acerca destes dados. Os mapas seriam interpretados como “abstrações da realidade” (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2004, p. 113), mas havendo a preocupação em abstrair no menor nível possível, para evitar qualquer forma de distanciamento da situação real. Este ponto nos leva a crer que a proposta é que o trabalho

real dos policiais nas ruas deve ter prioridade em relação a teorizações baseadas em informações coletadas pelos mesmos. A informação direto da fonte é então redirecionada para a própria fonte no trabalho diário, com a menor “distorção teórica” possível. A teoria aplicada ao mapeamento da criminalidade assim, poderíamos dizer, “ajuda muito quando não atrapalha”.

As finalidades do geoprocessamento podem ser identificadas em oito pontos: 1) *o mapeamento e caracterização das áreas integradas*; 2) *identificação das tendências e padrões de evolução do fenômeno criminal*; 3) *identificação do padrão de comportamento dos agressores*; 4) *possíveis alvos*; 5) *regiões de vulnerabilidade*; 6) *pontos geográficos estratégicos*; 7) *distância entre fatores, elementos e fenômenos*; 8) *a relação entre percepções sociais do medo (sensação de insegurança) e taxas reais de criminalidade* (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2010a, p. 47).

Há nestas propostas uma alusão clara a conceitos da teoria das oportunidades. Em Ronald V. Clarke (1997), há a preocupação em se prevenir o crime a partir da percepção da distribuição espacial deste. Assim, o autor propõe a identificação de *hot spots* (CLARKE, 1997, p. 11) o que a PMMG passa a definir enquanto ZQC ou Zonas Quentes de Criminalidade. Há uma conexão ampla aqui. Um conceito da teoria das oportunidades orienta a aplicação de uma metodologia oriunda da administração gerencial, com as ferramentas fruto deste movimento de inovação, no caso o geoprocessamento.

Nas observações feitas no trabalho de campo, partimos da fonte documental para pensarmos no BO enquanto fonte primária que se transforma em números, a parcela quantitativa da análise criminal e do geoprocessamento. O setor de estatísticas e geoprocessamento da PMMG, o P3, trabalha em grande medida por demandas. Há também a atualização dos números feita a cada dez dias pelo setor, mas é um trabalho que exige menos tempo e menor esforço por parte dos policiais envolvidos. Há a *demanda interna* e a *demanda externa*<sup>34</sup> quanto às informações. A *demanda interna* é a que parte de solicitação do próprio Estado. Não precisa passar pelo setor P5 (setor de comunicação, relações públicas), partindo geralmente diretamente do Estado-Maior da PMMG para o comandante da 4ª Região que encaminha para o P3, fazendo o caminho de volta após a conclusão. Por parte do Ministério Público ou da Assembleia Legislativa - MG, o caminho é o mesmo citado acima, solicitado primordialmente junto ao comando da PMMG em Belo Horizonte. A *demanda externa* passa obrigatoriamente pelo P5. Em sua maioria, esta forma de demanda parte da imprensa. Há a

---

34 Optamos pela separação entre interno e externo em relação ao Estado, ou seja, se a solicitação parte de uma instituição pública ou privada.

divulgação regular do que se chama de *sinopse*, que é uma atualização diária do que de mais importante aconteceu em matéria de crimes, sendo transmitida à imprensa via P5. Há também solicitações específicas e mais detalhadas feitas por jornalistas via e-mail<sup>35</sup>.

Esta preocupação excessiva com o caráter quantitativo das informações trabalhadas pela polícia incomoda alguns de seus membros. Há um grande ponto de preocupação. O BO algumas vezes não atende a todas as expectativas quanto às informações. Caso específico se dá quando não há o local do crime registrado no banco de dados. Por uma questão puramente técnica (não há as coordenadas do local do crime, exemplo comum de ocorrência em localidades rurais) não há como incluir com eficiência desejada a ocorrência no rol das estatísticas. Há o controle regular quanto ao preenchimento destas lacunas, o que é chamado pela organização de *auditorias*, feito pelo setor de geoprocessamento, mas não com facilidade. Veremos as dificuldades destas auditorias mais detalhadamente no item *monitoramento*.

#### 4.2.2.1 O planejamento

O planejamento está amplamente ligado à interpretação racional, à aplicação dos conceitos da análise criminal e do geoprocessamento em operações de prevenção e repressão ao crime. Podemos afirmar que o princípio norteador de toda a esfera do planejamento é o aumento da capacidade de eficiência na prevenção para a redução gradativa da necessidade do policiamento repressivo (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2004, p. 17). Aqui as propostas da administração gerencial são amplamente difundidas, em um contraponto com a metodologia antiga, derivada do modelo burocrático, no qual o planejamento não teria este grau de importância. O comandante de uma companhia deve agir como um gerente de empresa privada, negociando, coordenando, supervisionando e controlando as atividades a serem realizadas. Há a preocupação em se delegar funções de planejamento, como na proposta de descentralização das decisões da teoria da administração gerencial. O modelo utilizado nas companhias para esta descentralização é o da *setorização*, na qual outros oficiais de menor patente ficam responsáveis por uma área específica, enquanto o comandante traça planos mais gerais e coordena as atividades delegadas aos primeiros (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2010b). Na companhia visitada, um tenente e um subtenente eram responsáveis pelo policiamento nos dois setores em que o território da companhia foi

---

35 Um exemplo que pudemos visualizar: *qual a quantidade e o tipo de drogas foram apreendidos no mês de maio?*

dividido. Todo o planejamento, que inclui a alocação de policiais em ruas ou os trajetos que eles devem percorrer em seus turnos, são definidos por estes oficiais.

A proposta mais ampla é a da substituição gradativa de ações repressivas ao crime por ações preventivas, com a definição prévia de todos os movimentos do policial em sua rotina, seja no policiamento a pé ou motorizado:

O patrulhamento preventivo, decorrente de planejamento cuidadoso, com escolha de itinerários e locais de ponto base (PB) estabelecidos com critérios científicos, por intermédio da análise das informações espaciais e temporais, inibe a oportunidade de delinquir, interrompendo o ciclo da violência (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2010a, p. 26).

A utilização de termos como o “critério científico” e “análise de informações” nos levam às duas fontes que definem os moldes deste planejamento voltado à prevenção: a teoria das oportunidades e as tecnologias da informação. A primeira fonte deve agir no sentido de criar obstáculos à ação do agente, visto que uma espécie de “ambiente perfeito” para o cometimento de um crime pode ser visualizado com a união de alguns elementos, como a ausência de um guardião, um indivíduo motivado a cometer o crime e um alvo valioso disponível. Por outro lado, a utilização de tecnologias da informação como o levantamento de estatísticas, a análise criminal e o geoprocessamento devem servir como base para a definição da alocação e movimentação do policiamento em uma área. Os dados estatísticos devem orientar as escolhas feitas por estes oficiais, que optam por um policiamento maior em certa rua e não em outra ou em certa hora específica. A metodologia do planejamento obedece um certo ritual. Há as reuniões de planejamento, abastecidas pelos dados estatísticos levantados pelos setores P3, na quais se decide onde e como atuar, quais recursos a serem utilizados e em que proporção.

O planejamento nas companhias da PM deve respeitar suas responsabilidades: a) a identificação dos crimes cometidos no bairro ou na região e a qual ela abarca; b) a definição de padrões temporais de espaciais do cometimento destes crimes. A distribuição espacial do crime pode gerar distorções que devem ser corrigidas pelo setor de geoprocessamento. Um exemplo é quando um crime é cometido em uma região abarcada por uma companhia e é registrado em outra. O crime entra nas estatísticas da companhia ou do Batalhão a que corresponde independente de onde é registrado. Na companhia visitada pudemos verificar que é necessário um comunicado oficial de uma companhia para outra. Quando um BO é



preenchido em uma companhia na qual a área não corresponde à área de ocorrência do crime, esta tem a obrigação de comunicar à outra sobre a ocorrência, para que conte nas estatísticas oficiais e nas cobranças por resultados. Foi claro na pesquisa a grande preocupação com estas questões burocráticas. Estes procedimentos serviriam para não distorcer o planejamento de uma companhia quanto à disposição do crime cometido em sua região. Um crime cometido em outra região alteraria as informações de modo a prejudicar todo o processo. Porém, o que ficou claro na fala de todos os policiais foi a preocupação com a questão das metas, que veremos mais detalhadamente no item a seguir. O planejamento se torna um item secundário frente à possibilidade de um benefício por parte do Estado ou o temor de um “puxão de orelhas” pelo cumprimento ou não de uma meta estabelecida quanto aos índices de criminalidade, sejam quais forem os meios e a importância do planejamento para o alcance de tais metas.

O QTS, ou Quadro de Trabalho Semanal, incorpora em grande medida nossa proposta de análise acerca da importância das tecnologias da informação no planejamento do trabalho policial. O QTS é um planejamento de policiamento preventivo realizado nas companhias no sentido de distribuir o policiamento (a pé e motorizado) uniformemente pela área da companhia. O critério de distribuição se vale do mapeamento da criminalidade na área da companhia para a confecção deste QTS. Uma área na qual tem havido muitos furtos terá uma atenção especial, com uma patrulha deslocada para lá. A função primordial do QTS é o patrulhamento de toda área de responsabilidade da companhia. Se há alguma alteração nas estatísticas, algo urgente ou que chame a atenção por um comportamento qualquer é que há mudança. À patrulha e aos policiais a pé são designados pontos-base, nos quais eles devem permanecer por 15 minutos. Após este tempo ela deve circular por 45 minutos por um itinerário definido previamente, sempre tendo o ponto-base como referência. Duas patrulhas da companhia ficam destinadas somente a esta função, no que a PMMG chama de “restrição de emprenho”, ou seja, não disponíveis para o atendimento do 190 em um primeiro momento, somente sendo utilizadas por este meio quando as outras patrulhas, estas exclusivas para o atendimento iniciado com o 190, já estiverem no curso de um atendimento. O ponto-base é definido por uma equação matemática que tem como função a não repetição da presença policial em uma mesma rua em um mesmo horário, sendo randômica em ambos os casos<sup>36</sup>. O esquema do QTS reflete bem a proposta de policiamento preventiva da PMMG, ou seja, a expectativa de que a presença policial possa impedir o cometimento de um crime ao mesmo

---

36 A fórmula do cálculo do QTS está mais bem detalhada no anexo, na parte final do trabalho.

tempo em que há a expectativa de que haja o flagrante de algum crime com o caráter aleatório da presença policial.

O que foi observado em campo é que a lógica que prevalece é a do erro e acerto. Se uma PPA (Patrulha de Prevenção Ativa) é alocada em um local e o IC<sup>37</sup> decresceu, ela obteve sucesso. A lógica é simples assim. Por que abaixou? Somente pela presença, que é a primeira razão apontada? O que ocorreu? Nossa hipótese é que não é importante solucionar essas questões, afinal o resultado é o foco.

#### 4.2.2.2 O monitoramento

Para a PMMG “[...] inovar é analisar permanentemente os ambientes interno e externo, buscando soluções criativas nos processos e serviços para melhorar o atendimento das demandas da sociedade” (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2010c, p. 26). A esta análise permanente propomos o nome de *monitoramento*. Há uma conexão íntima entre monitoramento e planejamento na proposta de modernização estabelecida na PMMG, sendo partes de um mesmo processo constante.

O caráter inovador está amplamente ligado a um monitoramento regular, interna e externamente ao trabalho policial nas ruas, utilizando o modelo dos “indicadores estratégicos” para este controle (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2010c, p. 5). Os indicadores estratégicos são produzidos a partir dos dados levantados pelo setor de estatística e geoprocessamento da PMMG, a seção P3, ambiente principal no qual essa pesquisa foi realizada. Estes indicadores respondem por uma gama imensa de informações, algumas diretamente ligadas ao policial militar, como o nível de letalidade na atividade policial e o índice de absenteísmo, até outras mais abrangentes como o índice de crimes violentos e de crimes contra o patrimônio. São mais de quarenta indicadores divididos em onze categorias<sup>38</sup>. Cabe à P3 também o monitoramento destes índices estratégicos de acordo com as metas estabelecidas pelo comando geral da instituição ou pelo governo do Estado na figura da SEDS.

Outros elementos importantes estão presentes, tais quais a descentralização do núcleo de decisões, sendo então repartidas em seções menores e a utilização dos modelos de gestão

---

37 Índice de criminalidade.

38 As onze categorias são: Gestão de Recursos Humanos; Gestão da Inteligência de Segurança Pública; Gestão Operacional; Gestão Logística; Gestão da Tecnologia e da Comunicação; Gestão da Saúde; Gestão da Educação Profissional; Gestão da Educação Escolar e Assistência Social; Gestão da Comunicação Organizacional; Gestão Estratégica; Gestão do Orçamento e Finanças (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2012a, p. 50).

do setor privado. O modelo de reuniões tem grande importância neste contexto, visto que elas visam sempre o controle da atividade policial a partir dos resultados atingidos. Segundo a DGEOP<sup>39</sup>:

Todo policial militar, em qualquer nível, precisa ter compromisso com os resultados. Mais do que uma responsabilidade, tal compromisso deve ser assumido por todos, qualquer que seja o seu grau hierárquico. Significa que a missão só estará cumprida se os resultados propostos forem alcançados. Este compromisso individual deve ser forjado pelo senso do dever cumprido, cujo êxito da missão dependerá da abnegação e participação solidária de cada membro da equipe (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2010a, p. 28).

A avaliação do desempenho viria como uma forma de se desprender dos métodos considerados tradicionais do trabalho policial. As estatísticas possuem papel fundamental nesta avaliação dos resultados, visto que são a forma mais utilizada para o acompanhamento do trabalho policial por parte do comando geral da corporação.

Quanto ao monitoramento, nos propomos a analisar três pontos: *Monitoramento das ocorrências pela PMMG; Avaliação do trabalho policial pela própria PMMG; Avaliação do trabalho policial por elementos externos à PMMG.*

O *monitoramento das ocorrências* é realizado pelo levantamento de dados, como já dito. Quando um crime ocorre em uma localidade não presente na base de dados da PM, o setor de geoprocessamento realiza o que é chamado de *auditorias*. Estas auditorias tem como objetivo o encerramento da parte da PM em relação a uma ocorrência, podendo fechar o arquivo e enviá-lo ao setor de estatísticas. Estas auditorias podem ocorrer de três formas: primeiro, pode-se criar um ponto novo no mapa. Esta opção pode causar distorções quanto à real localização espacial do crime, visto que é feita *online* e sem a visita à localidade; a segunda opção é a visita à localidade do crime munido do GPS<sup>40</sup> para a criação do ponto a partir das coordenadas. É a opção que rende mais precisão quanto à localização, mas tem como desvantagem o deslocamento de uma viatura de policiais para localidades muitas vezes distantes e de difícil acesso; a terceira opção é a utilização de um ponto próximo já criado no *Geosite*<sup>41</sup>. Esta opção, assim como a primeira, causa distorção quanto à real localização do

---

39 Diretriz Geral para Emprego Operacional da Polícia Militar de Minas Gerais.

40 *Global Positioning System - GPS*: é um sistema de localização espacial baseado em informações fornecidas via satélite.

41 Site do sistema interno da PMMG com informações sobre a distribuição espacial do crime por diversas variáveis, tais como data da ocorrência e tipo de crime. Permite a geração de mapas com a definição de

crime, mas tem como vantagem a sua utilização posterior enquanto referência para a realização da segunda opção, com a visita ao local para a marcação do local exato do crime. Com a escolha da segunda opção, em novos bairros ou na zona rural, o policial do geoprocessamento se desloca até o local e, munido de um GPS, traça as coordenadas referentes ao espaço a ser demarcado. Na zona urbana a primeira informação levada em conta para a localização espacial é a numeração das residências nas ruas. Neste caso, a numeração da prefeitura muitas vezes não coincide com a numeração feita pela PM. Um grande problema enfrentado é que a prefeitura não segue a regra de numeração de acordo com o tamanho do terreno a partir do início da rua. Outro ponto a ser notado é que não há um contato direto da prefeitura com a PMMG para a disponibilização de dados relativos a numeração de ruas ou de criação de novas localidades. Não havendo esta comunicação oficial, o que ocorre é a necessidade do deslocamento do PM para a realização manual do cadastramento de localidades. Neste caso, a proposta de racionalização dos gastos é comprometida em grande escala pela falta de coordenação e comunicação entre os poderes públicos. Nos parece importante destacar também que o *Geosite*, com estas marcações, não está disponível para a Polícia Civil que realiza a investigação do crime para o judiciário, mas é somente de utilização interna da PM. Uma ferramenta de imensa importância para a localização espacial do crime não faz parte do rol de ferramentas compartilhadas como o REDS. Dois casos de falta de integração entre os órgãos públicos que geram despesas e dificuldades extras no trabalho.

No âmbito da análise criminal, há um indicador que vale ser citado: a Planilha de Vitimização Repetida. Esta planilha é um documento gerado pela companhia da PM que tem como intenção o monitoramento de vítimas de crimes em sua área de atuação. Entram nesta planilha pessoas que tenham sofrido dois crimes violentos ou mais em um período ou pessoas que tenham sofrido três crimes de outras naturezas. A análise ocorre levando em conta, em primeiro lugar, o local no qual o crime foi cometido e em segundo o local de moradia da vítima. Uma vítima que é moradora de outro bairro mas é assaltada no centro não entra nesta planilha: o local de ação criminosa deve coincidir com a moradia da vítima. Outro caso se dá em crimes contra o patrimônio (furto ou arrombamento a residências, prédios de habitação coletiva, estabelecimentos comerciais tais quais loterias, drogaria ou farmácia, padaria, supermercado, mercearia, prédio comercial, garagem de ônibus coletivo e a posto de combustível). Esta planilha gera uma operação que a PM chama de *visita tranquilizadora*. Na

descrição da própria PMMG, a visita tranquilizadora:

[...] consiste na atividade desenvolvida por policiais militares [...] através do contato pessoal com vítimas de delitos [...] com a finalidade de conhecer os fatos, bem como tranquilizar o estado psicológico da vítima, aumentar a sensação de segurança subjetiva e resgatar a confiabilidade nas instituições policiais militares (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2005, p. 1994).

Presta-se também para verificar a qualidade do atendimento, analisar a vulnerabilidade do chamado “Sistema de Defesa Social”<sup>42</sup> e sugerir a adoção de procedimentos operacionais/administrativos às autoridades competentes, a fim de minimizar a eclosão do delito ou do risco de uma ocorrência. Com a visita procura-se desvelar em um primeiro momento alguma forma de *modus operandi* do criminoso para uma futura identificação. Não que a identificação do método do autor vá influenciar na prevenção, só há a possibilidade de ajudar em uma prisão por acaso no futuro, por comparação com outros crimes da mesma natureza.

Nos relatórios gerados a partir destas visitas analisados no trabalho de campo, há a percepção de que em um segundo momento a operação ocorre no sentido de verificar a origem da ocorrência não em relação ao criminoso, mas em relação às medidas de proteção tomadas ou não pela vítima. Aqui, a influência da teoria das oportunidades é clara. Na medida em que o policial busca verificar “as razões para a vitimização”, há uma proposta de divisão da culpa com a vítima pela sua própria condição, por não ter tomado medidas de precaução consideradas importantes pela PMMG tais quais a compra de cercas elétricas, grades, trancas, vigilância eletrônica e toda parafernália de equipamentos utilizados no âmbito da segurança privada. A vítima de um crime deve agir no sentido de romper com a situação ideal para o cometimento do crime, tal qual é apresentada na citada teoria: um alvo visível, valioso, em um local acessível e sem um guardião. Posteriormente, em conversa com um oficial, solicitamos mais detalhes sobre a visita tranquilizadora. O resultado foi o mesmo: o não investimento em segurança privada gera em grande medida a vitimização. Esta é a posição da PMMG.

Durante o tempo em campo, surgiu uma dúvida sobre o monitoramento de ocorrências em eventos na cidade de Juiz de Fora. A questão era se havia um acompanhamento mais

---

<sup>42</sup> Inclui Polícia Militar, Polícia Civil, Bombeiros Militares, Judiciário e Secretarias estaduais diversas (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2010a, p. 33).

específico no caso de eventos de grande ou médio portes, com a definição de um efetivo mínimo de policiais que deveria ser destinado a tais eventos de acordo com o histórico dele realizado ao longo dos anos pela companhia ou batalhão responsável. Fizemos este questionamento nas três esferas da polícia visitadas: na P3 da RISP, de alcance intermunicipal, no P3 do 2º Batalhão da PMMG, de alcance regional, e na 30ª companhia da PM, de alcance local. De acordo com o sub-tenente responsável pelo monitoramento no RISP, não havia este controle por parte deles, visto que a área a ser englobada era muito grande, sendo sua responsabilidade uma visão mais geral dos IC na região ou um mapeamento mais amplo, o que foi comprovado posteriormente com a análise dos indicadores. Este acompanhamento fica a cargo das companhias responsáveis pela área na qual o evento ocorre, sendo responsabilidade do comandante da companhia e de sua equipe de apoio a realização deste acompanhamento. Na companhia, fomos informados pelo Capitão e comandante que, se há aumento do índice de criminalidade, a companhia pode pedir auxílio de outras para a realização do policiamento em um evento. O problema aqui é que não há qualquer planilha de acompanhamento destes índices em relação aos eventos na cidade. Este aumento ou diminuição do índice tem como fonte principal a classificação de “festa perigosa” feita pelos policiais em relação ao trabalho realizado no evento. Não são os indicadores que orientam o policiamento aqui, menos ainda alguma reflexão realizada em relação a estes indicadores, mas sim a percepção tradicional de classificação do policial. A cultura policial aqui tem um papel fundamental, apontando em quais festas há mais “elementos suspeitos”, em qual festa há maior possibilidade de “confusão” pela presença das pessoas envolvidas, assim trazendo mais trabalho para o policial. A experiência do policial nas ruas é que proporciona a ele o conhecimento necessário para esta classificação. A racionalidade tradicional, fundada no que a polícia sempre fez, na visão de mundo presente nela, é que orienta estas escolhas e molda este conhecimento.

Um último exemplo a ser explanado ocorreu com a técnica de monitoramento de ofensores em potencial atuando na região da companhia visitada da pesquisa de campo. Há na companhia visitada, uma forma de mapeamento da criminalidade que em nada se assemelha às descrições presentes nos documentos oficiais da PMMG. Na prática, o mapeamento é feito a partir de fotos de criminosos “conhecidos na região”, juntas em um álbum que é utilizado enquanto ferramenta de reconhecimento. Às vítimas de um roubo, por exemplo, é mostrado o álbum para que haja o reconhecimento do autor do crime. Caso haja alguém novo atuando na área, há a prática realizada pelo P2, setor de inteligência, na qual um policial à paisana, ou seja, sem uniforme militar, passeia pelas ruas com um celular à mão fotografando

discretamente pessoas as quais ele considera suspeitas. Posteriormente, estas fotos são comparadas com outras do arquivo da PM para a verificação se entre os fotografados há algum com crime passado. A forma como este policial à paisana faz o reconhecimento de um elemento suspeito nos remete às formas de construção deste indivíduo já citadas por Ramos e Musumeci (2005). A PM analisada no estudo foi a fluminense, porém, na carência de um estudo similar na PMMG, um parâmetro utilizado criticamente pode nos ser de valia.

Uma das características transformadas em ponto de qualidade em um funcionário segundo os conceitos da administração gerencial e sua pró-atividade. Um funcionário pró-ativo deve ser aquele que se antecipa ao problema e cria soluções por conta própria. Esta doutrina é aplicada na PM e está na boca dos policiais em jargões do dia a dia. O que é possível notar no caso do jogo do bicho e no caso da fotografia feita por PMs à paisana, que a dita pró-atividade é na verdade se transforma em uma forma de “improviso” resultado de falta de estratégias de monitoramento e de planejamento para a criação de soluções na prevenção à criminalidade.

O monitoramento a partir da *avaliação do trabalho policial pela PMMG* tem como base a medida da produtividade de cada esfera da instituição. A questão das metas é um ponto fundamental para esta avaliação, visto que são elas que determinam a medida na qualidade do trabalho oferecido. Há um acordo firmado entre o governo de Minas Gerais e a SEDS que visa o cumprimento de metas pré-estabelecidas. Existem, porém, metas internas da PMMG, definidas pelo comando da instituição e repassadas aos setores de forma a estabelecer responsabilidades proporcionais.

Em campo, pudemos acompanhar um momento no qual havia uma mudança nas metas por parte do comando da PMMG. O que ocorreu foi que os batalhões tiveram que realizar uma atualização para medir se as companhias subordinadas a ele estavam dentro das metas estabelecidas. Primeiro, o soldado responsável pelas estatísticas no setor P3 do 2º batalhão confeccionou um histórico das variações dos IC nos últimos dez anos de acordo com cada companhia sob o comando do batalhão. Posteriormente, com estes números em mãos, ele pôde realizar a comparação com as metas estabelecidas, comparando que estava nos limites estabelecidos. Assim, a responsabilização poderia ser proporcional ao histórico da região segundo o soldado. Um exemplo dado foi o de duas companhias: a 30ª e a 70ª. Enquanto na 30ª companhia os furtos eram a principal preocupação, por se tratar de uma região central e de grande movimentação, na 70ª a questão preocupante eram os homicídios.

Avaliando este processo, nos questionamos acerca do impacto destas metas na avaliação do trabalho policial. Se a meta para uma região era de 5 homicídios e passou a ser

de 9 no meio de um ano, isso significou que se houveram 8 crimes na região da companhia ela estará dentro da nova meta estabelecida. As metas serviriam para que propósito então? Há uma impressão de que as metas seriam uma ferramenta utilizada em outras medidas. Se a PMMG pode alterar as metas, basta depois divulgar que todos os batalhões cumpriram a meta estabelecida. Não há uma rigidez aqui, há sim uma instrumentalização dos números. As metas variam mais em torno dos IC do que do trabalho policial em si. Isto significa que se o índice sobre, as metas sobem, e se há um decréscimo, elas acompanham. A estratégia de redefinir as expectativas, que é nomeado por Garland (1999, p. 70) como “definir o viés de baixa”, se trata de uma das formas de adaptação do Estado à sua condição de aparente incapacidade de lidar com o problema do crime. Assim, ele deve remodelar suas expectativas, diminuindo-as, para que sua credibilidade não se perca e o que era considerado alto, como alguma taxa de criminalidade, seja considerada normal ou “prevista”.

Um exemplo desta hipótese acima pode ser utilizado para o clareamento da questão. Nos anos de 2005 e 2006, o número de crimes violentos estava em uma curva ascendente em relação aos anos anteriores, de 2002 a 2004. A partir de 2007 até o ano de 2010, os números caíram, retomando o vetor ascendente no ano de 2011. Nos questionamos então: como as variações alteraram as metas estabelecidas? Principalmente, qual a razão para estas variações?

Respondendo à primeira questão, as metas obedeceram a curva do IC em grande medida, ou seja, elas se tornam reféns de eventos que supostamente deveriam estar sob o controle da polícia. Há cinco hipóteses levantadas a partir das observações em campo: 1) Aumento de efetivo a partir de 2006, o que após alguns anos ocasionou na diminuição do IC; 2) a instalação do REDS, com a unificação dos sistemas da Polícia Civil, Polícia Militar de Bombeiros Militares; 3) a realização de um programa de prevenção eficiente; 4) população flutuante, que ocorre no caso de Juiz de Fora com as férias escolares podendo promover um decréscimo no número de roubos no centro da cidade pelo fato da menor circulação de pessoas; 5) a rearticulação do crime: o crime pode aumentar em uma área e diminuir na outra, assim como pode haver uma diminuição dos assaltos e um aumento dos homicídios. É fato que não há conclusão sobre quais fatores afetam a curva do IC. Nos setores responsáveis, não houve qualquer contato com documentação que levasse em conta o caráter qualitativo destes índices, como a metodologia da análise criminal e do geoprocessamento pregam, somente o caráter quantitativo estava presente nas planilhas. Assim, os números parecem misteriosos, fruto de um movimento não compreendido. Novamente, como consequência, se configura a cultura fatalista do “*things happen*” em relação ao crime. Supostamente, o setor de análise criminal e geoprocessamento deve estar ciente destas mutações e redirecionar os recursos



disponíveis de acordo com elas. Poderíamos propor um passo à frente: se há a posse de informações detalhadas sobre o comportamento do crime, e fazendo valer a propaganda da tecnologia a serviço da prevenção ativa, a PMMG deve se antecipar a estas variações, especialmente ao aumento dos números de um crime específico em uma região. Isso se configuraria efetivamente na “prevenção” em sua definição mais clara.

Na avaliação individual do trabalho dos policiais, há alguns pontos a serem analisados. Inicialmente, tivemos acesso a algumas formas oficiais de avaliação. Uma dessas formas é a utilização da medida do tempo médio de atendimento, ou TMA, uma medida comum em empresas de telemarketing. Este tempo é medido a partir do momento em que o policial chega a um local para o atendimento de uma chamada até o momento no qual ele encerra a ocorrência. Há um cálculo médio de atendimento feito pelo COPOM em relação ao tipo de ocorrência na qual o policial está envolvido. Por exemplo, o TMA médio de uma ocorrência de furto é de uma hora e meia. O PM em seu atendimento deve então ter em mente que há um tempo para o fechamento daquela ocorrência, e que este TMA será enviado pelo COPOM para a companhia como forma de avaliação de seu trabalho.

Há dois resultados da avaliação individual do trabalho de um policial: recompensa ou punição. No caso da recompensa, há a definição dos tipos de recompensa na legislação que orienta o trabalho dos policiais, mas não há a afirmação clara do tipo de conduta que gera um certo tipo de recompensa, sendo que esta definição fica a cargo do comandante do batalhão ou da RISP (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2002). Na legislação, há alguns exemplos hipotéticos de conduta as quais poderiam gerar alguma recompensa, todas se pautando em uma superação das expectativas da função legal do policial em seu trabalho, mas não havendo um modelo definido. Há quatro formas de recompensa: a condecoração, o elogio individual, a nota meritória ou um dia de descanso. Há uma pontuação nos três primeiros casos que servem para a contagem de tempo para promoção no caso de oficiais e sargentos. No caso dos praças, soldados e cabos, que devem permanecer em suas patentes por um tempo definido, o dia de folga é mais vantajoso (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2007a, 2007b). Um exemplo a ser destacado de uma ação que levou a uma recompensa nos foi relatado. O COPOM, em nome do comando da RISP, instituiu que haveria recompensa por um policial não ultrapassar 10% de uma natureza “nada consta”<sup>43</sup> em suas ocorrências. Após o prazo estabelecido para o cumprimento desta meta, a recompensa, que não havia sido estabelecida como nos foi relatado por um cabo da 30ª companhia ser costureiro, foi um

---

43 “Enquadra-se nesta natureza a situação em que a Guarnição / Equipe compareceu ao local da chamada e não constatou o fato gerador da solicitação” (MINAS GERAIS, 2005, p. 2035).

agradecimento no sistema de comunicação interna da PMMG. O que se tira desse exemplo é que não se sabe qual a recompensa a ser dada ao PM por uma ação, sendo assim, há um grande desestímulo a qualquer ato que venha a superar a expectativa do trabalho policial regular.

Acreditamos que a pergunta mais importante deste item é de que forma a qualidade do serviço prestado à comunidade pode ser avaliada. Bem, o que é utilizado para esta avaliação é somente o índice de criminalidade de uma região. Não há um indicador objetivo para esta avaliação. Da mesma forma, noções como a “sensação de segurança” foram observadas inúmeras vezes no contato com o dia a dia do trabalho policial, mesmo sendo um indicativo extremamente subjetivo e de averiguação no mínimo complexa. Reconhecemos esta complexidade para não afirmarmos categoricamente que sua averiguação objetiva seja impossível. A qualidade do serviço e o impacto na criminalidade são supostamente medidos pelos mesmos indicadores: número de homicídios, assaltos consumados, assaltos tentados entre outros.

Quanto ao último ponto do monitoramento, *a avaliação ao trabalho policial por elementos externos à instituição*, devemos voltar nossa atenção à forma como a PMMG recebe e incorpora esta avaliação. O que a sociedade ou a imprensa pensam do trabalho policial altera seu trabalho? Como ocorre este *feedback* na forma de mudanças das características do trabalho policial? Trabalharemos aqui com um exemplo.

Houve a curiosidade, no trabalho de campo, acerca da forma de realização da pesquisa de pós-atendimento como forma de controle externo da sociedade. Esta avaliação, classificada enquanto “índice de qualidade do atendimento”, segue essa definição:

Avaliação da qualidade da atuação do policial militar no atendimento das ocorrências policiais, mediante pesquisa direta às vítimas, por meio da internet. O indicador permitirá conhecer o grau de satisfação durante o atendimento da ocorrência, como instrumento permanente de coleta de informações para nortear a melhoria dos serviços prestados pela PMMG (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2012a, p. 67).

O que foi verificado, porém, é que pesquisa pela internet ainda não havia sido implantada, mesmo sendo a principal forma de contato com a sociedade em relação a uma avaliação do trabalho da polícia. O que resta em matéria de meios de cobrança externa?

O primeiro meio é a imprensa, que como pudemos verificar se baseia muito mais em

cobranças situacionais (como a questão das brigas de gangues em Juiz de Fora no momento da realização deste trabalho, que toma a pauta dos principais meios de comunicação da cidade em meados do ano de 2012<sup>44</sup>), do que realmente um acompanhamento e avaliação crítica do trabalho da PM em geral. Evidentemente, a forma como os dados são passados para a imprensa pode viciar esta relação, visto que alguns dados como o número total de crimes é escondido quando se faz um pedido na P5 em relação a número de homicídios por exemplo. Pode-se calcular um valor aproximado, mas não é política da PMMG o fornecimento deste tipo de informação com a justificativa de que os números poderiam ser distorcidos e transformados em ferramenta de espetáculo midiático, como foi observado em campo. Esta característica conflituosa da relação com a imprensa, assim como a forma de controle externo sendo mais associada à esfera política do que ao monitoramento em si serão melhor exploradas no subcapítulo logo à frente.

O segundo meio são as reuniões com a comunidade. Um sub-tenente da companhia visitada realizava estas reuniões, como pude verificar em alguns BOS. As reclamações quanto a falhas na segurança recebiam as seguintes soluções: quanto à falta de iluminação de ruas, era dada a orientação de se procurar a prefeitura municipal; quanto à reclamação da presença de usuários de drogas, eram realizadas orientações para que a patrulha de prevenção da região passasse mais frequentemente pelo bairro nos dias posteriores à reunião, não que este itinerário fosse durar mais do que essa política emergencial; quanto a reclamações de furtos, os moradores eram orientados a promoverem políticas de auto-prevenção, nos molde da teoria das oportunidades. Em resumo, não havia forma de julgar o trabalho policial visto o discurso era o de que a PMMG pouca ou nenhuma responsabilidade tinha sobre as situações expostas. Posteriormente pudemos verificar um documento que alertava para a errônea noção de “reuniões com a comunidade” que haviam ocorrido até então. O que os PMs faziam era registrar no COPOM um conversa do dia a dia com algum morador com a alcunha de “reunião comunitária” (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2010b, p. 4). O que podemos levantar como hipótese é a ausência desta tradição na corporação. O modelo importado e suas novas propostas não conseguiram se sobrepor ao método tradicional de policiamento, no qual não há uma interação na forma de debate como era o desejo do

---

44 Algumas reportagens sobre este momento de alta da questão das brigas entre gangues na cidade de Juiz de Fora estão disponíveis em: <<http://www.tribunademinas.com.br/cidade/cidade-tem-recorde-de-mortes-1.1150215>>. Acesso em 04 set. 2012; <<http://www.tribunademinas.com.br/cidade/policias-discutem-combate-da-criminalidade-em-jf-1.1147091>>. Acesso em: 28 ago. 2012. Uma reportagem mais aprofundada sobre o tema, já no final do ano de 2012, pode ser encontrada em: <<http://www.tribunademinas.com.br/cidade/31-confrontos-de-gangues-na-area-central-este-ano-1.1197485>>. Acesso em: 05 dez. 2012.

comando na forma do discurso modernizador.

Houve um problema grave presenciado no tempo do trabalho de campo na PMMG em Juiz de Fora: o foco nos resultados muitas vezes esconde a metodologia utilizada para atingi-los. O caso marcante foi o da denúncia de manipulação de BOs.

No dia 19 de agosto de 2012 o jornal Tribuna de Minas trouxe à tona a denúncia de praças da PMMG que alertavam para o fato de estarem sofrendo pressão por parte do comando da instituição para que as naturezas dos crimes relatados em suas ocorrências fossem modificadas<sup>45</sup>. Assim, houve casos nos quais o policial no momento em que relatava pelo rádio da patrulha uma ocorrência de roubo para o COPOM, ele recebia a ordem para modifica-la para extorsão, assim como em outro caso, no qual um homicídio teve sua natureza modificada para um encontro de cadáver. Há duas razões para esta alteração nos BOs segundo os PMs entrevistados: a primeira razão é o sistema de premiação do Estado de Minas Gerais pela produtividade em relação às metas. Com a mudança da natureza dos crimes, as metas poderiam ser mais facilmente alcançadas e as recompensas viriam, o que segundo os PMs corresponderia a um extra de 80% do salário do militar pagos no mês de outubro; em segundo lugar, há a preocupação na redução no índice de crimes violentos, visto que a natureza a qual o policial é orientado a classificar o crime não pertence a esta categoria, enquanto sua natureza original sim<sup>46</sup>. Os policiais relataram uma encruzilhada moral que esta prática ocasionava: ao mesmo tempo em que havia a recompensa financeira havia a sensação de que o dever não estava sendo cumprido, o que atingia em cheio elementos da cultura policial compartilhada, como o sentido de missão e os valores levados em conta no cumprimento do dever. Na mesma reportagem o comando da PMMG negou qualquer forma de coação aos militares.

A PM não teria supostamente a obrigação de determinar a natureza do crime, sendo esta uma função específica da PC. O policial que atende ao chamado faz uma verificação superficial e encaminha para o COPOM a natureza da ocorrência que lhe parece mais adequada. No entanto se pensarmos que toda a política de prevenção é baseada nas estatísticas, que por sua vez são elaboradas a partir dos BOs, chegamos à conclusão de que algo está distorcido nesta lógica. Se não há atenção ou não é um fator importante o preenchimento minucioso da natureza dos crimes no BO, toda política de prevenção fica comprometida. Como saber com certeza se há um aumento no crime de uma região ou se há a

---

45 Disponível em: <<http://www.tribunademinas.com.br/cidade/pms-denunciam-maquagem-de-bos-1.1142474>>  
Acesso em: 19 ago. 2012.

46 “Homicídio” é um crime violento enquanto “encontro de cadáver” não.

uma migração do crime de uma área para outra da cidade se os números estão de certa forma “viciados”? Como fazer a prevenção assim? Isso se não levarmos em conta que as estatísticas em si mesmas não dizem nada. Os dados realmente não falam por si. Há uma carência enorme de reflexão sobre os dados, de uma análise criminal como a descrita nos documentos observados.

#### 4.2.2.3 A ação

Na esfera da ação, optamos por apresentar três operações policiais teoricamente orientadas pelas novas tecnologias da informação: A *Operação Pit Stop*, realizada na prevenção do evento *Rainbow Fest*; A *Operação Multiplicador de Segurança*, realizada nas ruas do centro da cidade de Juiz de Fora; a *Operação dos Hidrômetros*, realizada em um bairro da zona norte da cidade em decorrência de uma série de crimes ocorridos lá. Nos propomos a realizar a análise de tais operações à luz das propostas da PMMG em relação à análise criminal e o geoprocessamento enquanto atuantes na realização de novas políticas de prevenção. Estas análises são colocadas no sentido de trazer alguns exemplos adicionais aos já apresentados nas esferas do monitoramento e do planejamento, confirmando algumas hipóteses levantadas anteriormente.

##### a) *Operação Pit Stop*

Esta operação foi realizada na cidade de Juiz de Fora no âmbito da política de prevenção a crimes no evento chamado de *Rainbow Fest*, ocorrido entre os dias 15 e 19 de agosto do ano de 2012. Esta festa atrai muitos turistas e pessoas de bairros afastados da própria cidade, sendo caracterizada por ser uma festa democrática de rua.

Em uma descrição prática da operação, há a preocupação em se patrulhar a saída e o retorno de indivíduos de bairros considerados “problemáticos” rumo ao centro da cidade para a participação no evento. Esta abordagem ocorre somente em indivíduos que se deslocam a pé dos bairros, não abarcando aqueles que optam por se deslocar de ônibus ou de carro. Os indivíduos são parados e revistados, com uma preocupação em se verificar se eles pertencem a alguma gangue ou já possuem ficha criminal. Esta operação é realizada pelas patrulhas chamadas de *Tático Móvel*, que segundo a descrição do capitão da 30ª companhia responsável pela operação, tem como característica o policiamento repressivo, e não preventivo como são caracterizadas as patrulhas *PPA* (patrulha de prevenção ativa). A descrição da operação é

simples e clara, sendo que podemos agora realizar alguns questionamentos.

Questionamentos pertinentes: *Como os bairros são classificados enquanto “problemáticos” ou não? Qual critério orientou o planejamento desta operação?*

Ao contrário do que nos aparece como hipótese primária, não é nas estatísticas, na análise criminal ou no geoprocessamento que se encontra a estrutura justificadora desta classificação. Como exemplo, alguns bairros com baixos índices de criminalidade foram considerados problemáticos pelo comando responsável pelo planejamento da operação. O que guia esta classificação então? Podemos levantar a hipótese de que há a percepção fundada primordialmente no trabalho policial nas ruas de que a experiência policial é a fonte mais confiável de classificação do grau de periculosidade de indivíduos e comunidades. Esta experiência não pode ser reproduzida em documentos oficiais e nem por polícias que nunca experimentaram o trabalho policial nas ruas, trabalho este que não permite o grau de abstração e de trabalho intelectual que o setor administrativo em um escritório propõe. Quando o capitão da 30ª companhia, um dos responsáveis pelo planejamento da operação foi perguntado por nós sobre este ponto, a resposta foi direta: “nós sabemos quais os bairros problemáticos”. Aqui o discurso modernizador claramente não consegue se impor frente à racionalidade tradicional da polícia. Neste conflito em especial, a forma tradicional do trabalho policial prevalece.

Outro questionamento: como enviar uma patrulha de *repressão* ao crime (o Tático Móvel) para realizar a *prevenção* na saída e retorno aos bairros, sem que hajam ocorrências relacionadas à festa que nem ocorreu ainda? Novamente se destaca a questão da experiência policial enquanto principal fator para a definição de uma situação problemática. Os indivíduos são considerados problemáticos mais pela caracterização subjetiva compartilhada na instituição quanto ao “elemento suspeito” do que uma análise criteriosa dos bairros quanto a crimes e potenciais ofensores. Aqui, além da ausência do caráter qualitativo da análise criminal, lugar comum durante todo o curso da pesquisa de campo, há também a ausência do caráter quantitativo.

#### b) *Operação Multiplicador de Segurança*

Operação de prevenção na qual policiais militares se revezavam na atuação de uma área específica em forma de rodízio, de maneira que a cada hora um policial diferente estaria fazendo a ronda preventiva em uma rua, gerando a impressão de que havia mais policiais na área do que na realidade. Na verdade havia somente um em cada rua, fazendo o revezamento

de forma a ficar um pouco em cada sendo que algumas ficariam vazias por algum tempo. Esta operação foi realizada no centro da cidade de Juiz de Fora, com foco específico na proteção ao comércio. É uma política de prevenção situada no âmbito do que a PMMG chama de “criadora de sensação de segurança”, ou segurança subjetiva, na qual a sensação de que um PM sempre está próximo agiria gerando conforto aos cidadãos.

Questionamentos pertinentes: *como esta operação alterou o IC da região? Houve a preocupação em verificar esta alteração?*

A questão do monitoramento enquanto função das tecnologias da informação aqui é fundamental. Na verdade não houve maneira de se averiguar se esta operação obteve êxito na alteração do IC ou não, pelo simples fato de não haver um consenso sobre quais fatores atuam nesta variação, como já explicitado anteriormente neste trabalho. Há várias interpretações sobre as variáveis que afetam o IC, não sendo possível prever atualmente na PMMG.

Por fim, propomos a hipótese de que o fato da operação diminuir ou não o IC na região não é o importante no caso: o importante é criar a imagem da PM presente para a população, em um raciocínio muito mais político, de um objetivo não-declarado da organização, de afirmação da corporação perante a opinião pública, do que exatamente de prevenção e combate à criminalidade. A operação foi cancelada segundo o sub-tenente da 30ª companhia por falta de efetivo para dar conta de fazer o rodízio.

### *c) Operação dos Hidrômetros*

Em um bairro coberto pela atuação do 2º BPM, houve um sensível aumento no roubo dos hidrômetros de residências. Não havia sequer a possibilidade de criar uma categoria específica para este tipo de crime pela estatística devido à sua característica peculiar. A solução encontrada pelo COPOM, responsável pelo registro dos crimes, foi o enquadramento na categoria do “furto a residência”. Criou-se então uma operação específica para a resolução desta onda de crimes: a Operação dos Hidrômetros. Com a investigação por parte da PM, que passou a realizar um papel que não é de sua alçada de acordo com a legislação brasileira, descobriu-se que na verdade o que interessava nos hidrômetros era uma peça de cobre que fazia parte do objeto, valendo algum dinheiro. Assim, recorreu-se aos ferros-velhos da região e o caso foi solucionado: eram viciados em *crack* que realizavam pequenos furtos, vendendo a peça de cobre para os ferros-velhos e utilizando o dinheiro para sustentar seu vício.

Questionamento pertinente: como a polícia descobriu que o material de interesse no hidrômetro era o cobre?

A PM nessa investigação traçou o perfil de possíveis criminosos da região que pudessem responder pelo crime. Este fato não nos surpreende, visto que atuaram de acordo com o que diz a literatura sobre as investigações da PC, ou seja, tendo em informações sobre criminosos conhecidos da região o ponto de apoio para resolução do caso. Na medida em que estes nomes são revelados, tudo se torna claro e mais fácil. Quando o criminoso não responde a estas características e está fora desta esfera do “criminoso conhecido”, a polícia raramente consegue resolver o crime. Sendo os culpados viciados da região (ou usuários sem dinheiro para comprar o produto) e, descoberto o detalhe do cobre, restou à PM cercar os receptadores, donos de ferro velho, e criar uma armadilha para os vendedores do material.

O ponto mais importante da questão é relatado na documentação: como foi descoberto que o material interessante para o furto era o cobre dentro dos hidrômetros? Este é o ponto. Apesar de toda a tecnologia, é no trabalho diário de perguntas, face a face, corpo a corpo, que o trabalho da PM é feito, como sempre foi. Como bem destaca Manning (2008), o trabalho da polícia continua sendo *Low tech*, apesar da capa de *High tech* que tem coberto sua atuação nos últimos anos. Este detalhe ou foi descoberto com sorte, um chute, ou com a velha tática da informação de porta em porta, perguntas e respostas a suspeitos conhecidos na região, “apertando eles” como dizia o Capitão da 30ª companhia da PMMG sobre as formas de interação entre policiais e suspeitos. Outro ponto, é que a operação foi classificada enquanto preventiva, mas novamente possuía um caráter claro de repressão, de correr atrás do prejuízo.

Pela ausência clara de uma política de prevenção orientada pela análise criminal e pelo geoprocessamento, que necessitam das fases da análise quantitativa e qualitativa do crime, a polícia acaba agindo para a resolução de problemas que aparentam ser circunstanciais, aleatórios e imprevisíveis.

#### 4.3 A QUARTA ESFERA: A POLÍTICA DA POLÍCIA

Apresentaremos neste item algumas das observações acerca da política da PMMG frente à utilização dos modelos importados e das teorias inerentes a eles, atentando para a questão de uma batalha constante da polícia para a defesa de seu papel social, por sua legitimidade enquanto monopolizadora na promoção da segurança pública. Retomaremos em certa medida o item sobre a *avaliação ao trabalho policial por elementos externos à instituição*, propondo que a imprensa incorpora um duplo papel: inimiga, na medida em que faz cobranças quanto ao trabalho policial, e aliada, na medida em que é um meio pelo qual a PMMG realiza sua política de promoção. Por fim, analisaremos a reunião do IGESP como



outro caso limite a ser apreciado mais detalhadamente, como uma encarnação de alguns elementos analisados no decorrer desta pesquisa, trazendo à tona a importância das tecnologias da informação para na estratégia política da PMMG.

No setor de estatística e geoprocessamento da RISP, o P3, pudemos perceber que as informações geradas a partir das tecnologias da informação devem servir de base para qualquer política de prevenção. Na verdade, se não servirem primordialmente para isso perdem seu valor. Por outro lado, há uma clara utilização destas informações enquanto respostas à imprensa quando há cobrança. O setor recebe ordens para ocultar o número total de crimes cometidos quando esses dados são repassados para a imprensa via setor de comunicação, o P5. O que é passado para a imprensa é o número por 1000 hab. (ou 10000, dependendo da região, bairro) e também índices com as variações, evidentemente quando elas demonstram uma queda. Há uma grande preocupação na PMMG para que a imprensa não "defina a agenda" da corporação. Esta definição da agenda seria o momento no qual a imprensa define as prioridades mesmo quando a polícia entende que estas prioridades sejam outras. Segundo a interpretação do major comandante do setor P3 da RISP, haveria uma manipulação da opinião pública para gerar uma pressão na polícia, definindo a ação policial em matéria de espaço, tempo e intensidade. Quando um comandante é inteligente, ele se preocupa com estas questões, o que nos leva a pensar que há casos de comandantes que são diretamente influenciados pela imprensa na definição de prioridades.

Há que se ressaltar novamente que no momento da pesquisa a questão da briga de gangues na cidade de Juiz de Fora é um ponto diariamente batido pela imprensa. Houve como resultado uma mobilização mais intensa da PMMG. É evidente que não há como fugir inteiramente da pressão externa que se dá com grande intensidade por parte da imprensa, visto que é uma cobrança natural de um serviço de utilidade pública de suma importância. O major, responsável pelo setor P3 da RISP, foi chamado para um debate na TV e o número de solicitações diárias da imprensa sobre o volume de brigas de gangues no P3 foi muito grande. Há que se medir a intensidade desta pressão e a forma como o comandante lida com ela, de forma mais aberta, agindo politicamente e fazendo "o que o povo quer", ou agindo de acordo com o planejamento interno, não deixando a definição da agenda de prioridades nas mãos de órgãos externos à instituição. Outro caso foi o de notícias constantes na imprensa sobre aumento de roubos em praças do centro da cidade<sup>47</sup>. Apesar do discurso de não deixar a

---

47 Há um certo tempo essas notícias sobre roubos em praças vem tomando o espaço em noticiários na cidade. Exemplos podem ser encontrados em: <<http://megaminas.globo.com/2011/03/23/aumento-do-numero-de-assaltos-em-pracas-de-juiz-de-fora-assusta-a-populacao>>. Acesso em: 06 ago. 2012; outro exemplo:

imprensa definir a agenda da PMMG, no momento da pesquisa na 30ª companhia houve a decisão do comando em aumentar o patrulhamento de policiais em motos nas praças da cidade, mesmo com a posição de que não seria necessário devido aos números os quais a companhia faz o acompanhamento dos crimes na região.

Desta forma, o fazer política para a PMMG é uma tarefa complexa. Há pressões externas e internas às ações policiais, há pressões na estrutura do comando e há pressões por resultados.

#### 4.3.1 Breve descrição da proposta do IGESP

A reunião do IGESP observada foi a chamada “reunião de apresentação” na qual duas Áreas de Integração em Segurança Pública, ou AISP, realizavam a apresentação de seus resultados semestrais, a serem avaliados pelos presentes. As AISPs são:

[...] circunscrições territoriais que agregam agências prestadoras de serviços públicos essenciais, com a responsabilidade compartilhada e direta de uma Unidade /fração da Polícia Militar e uma Delegacia de Polícia Civil, operando como unidades de planejamento, execução, controle, supervisão, monitoramento corretivo e avaliação das ações locais de segurança (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2010a, p. 33).

O IGESP, ou a Integração da Gestão em Segurança Pública, é o nome da proposta de monitoramento e planejamento voltado para resultados. É o discurso modernizador incorporado na importação do modelo da Compstat do NYPD. As reuniões devem obedecer seis princípios básicos. Primeiro, o *diagnóstico técnico e científico da criminalidade*, ou seja, deve trazer à pauta o resultado das informações processadas pelas tecnologias da informação. Os números transformados em orientações e conclusões. O segundo princípio é o da *troca de informações entre os órgãos*, em especial entre Polícia Militar e Polícia Civil. O terceiro é o da *definição das AISPs enquanto unidades de observação*, o que ocorre na reunião com as apresentações de cada AISP isoladamente. O quarto princípio é o do *envolvimento de outros setores* do que é chamado de *Sistema Integrado de Defesa Social* ou *SIDS*<sup>48</sup> e da comunidade

---

<<http://www.tribunademinas.com.br/cidade/medo-entra-na-rotina-de-s-o-mateus-1.1124258>>. Acesso em: 05 dez. 2012.

48 Devem representar este SIDS: “[...] o secretário adjunto de Defesa Social, o subsecretário de Administração Penitenciária, o Chefe da Polícia Civil, o Comandante-Geral da Polícia Militar, o Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar e o procurador-chefe da Defensoria Pública. Além destes, fazem parte do

nas reuniões. O quinto princípio é o *estabelecimento de metas trimestrais*. O sexto e último princípio é o da *prestação de contas*.

Da mesma forma como os seis princípios devem ordenar as apresentações, o foco na resolução de problemas é um ponto central a ser levado em conta, visto que foi citado diretamente na reunião. Optamos por uma descrição bem detalhada, na primeira pessoa para destacar mais vividamente a experiência em campo, com os momentos anteriores e a reunião em si, analisando criticamente tanto as propostas quanto a eficiência do formato.

#### 4.3.2 A reunião

A reunião ocorreu no dia 28 de agosto de 2012. Logo quando cheguei à portaria da 4<sup>o</sup> RISP, no bairro Santa Lúcia localizado na zona norte da cidade de Juiz de Fora, fui perguntado se era o representante de algum conselho de bairro. Me identifiquei e entrei sem problemas como sempre. Não notei a presença nem de membros de conselhos de bairros ou qualquer outra forma do que eles mesmos chamam de "sociedade organizada", bem como militares de patentes mais baixas, tais como soldados, cabos e sargentos. Com exceção de um sub-tenente que auxiliava a parte técnica, somente oficiais da PM estavam lá (tenente, capitão, major, tenente-coronel e coronel). Em relação aos Policiais Civis, havia investigadores, mas não pude averiguar se estavam presentes por pertencerem a alguma delegacia envolvida na apresentação. Em uma primeira impressão, havia grupos conversando no salão, policiais militares de um lado e civis de outro, com alguma cordialidade nos encontros e cumprimentos. Há que se notar a parafernália eletrônica por todos os lados da sala. Evidentemente, muitos dos presentes se valeram de *notebooks* para suas anotações pessoais. Havia uma mesa oval com um quadro de projeção em uma ponta e o *datashow* no teto. Três filas de cadeiras na lateral da mesa, em degraus crescentes, para que quem estivesse na última fileira, meu caso, pudesse ver o que se passava em toda a sala.

A mesa era formada por representantes do comando da PM, da PC, secretário de defesa social do Estado, a juíza da vara da infância e juventude, promotores, representantes de algumas secretarias da prefeitura como a de trânsito e a secretária de atividades urbanas, diretor do centro sócio educativo, diretora do centro de prevenção à criminalidade, outros policiais civis e militares que faziam a apresentação do trabalho em suas áreas assim como a mediadora do evento, uma psicóloga. Um promotor e outros secretários da prefeitura foram

---

Colegiado representantes de outros órgãos do poder público das esferas municipal, estadual e federal” (MINAS GERAIS, 2010a, p. 33).

convidados mas não puderam comparecer. O único que deu satisfações oficiais foi o promotor, que não pôde comparecer devido a uma viagem previamente marcada.

A reunião, que começou cerca de meia hora atrasada, foi realizada com apresentações da seguinte forma: duas Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) da 4ª RISP foram definidas em uma reunião prévia para apresentarem seu índice de produtividade. Estas AISP's contemplam uma Delegacia da PC e uma Companhia da PM, portanto dois Delegados e dois capitães da PM fizeram a apresentação. Essas apresentações ocorreram em grande medida com a utilização de slides em um *datashow*, com estatísticas e gráficos de produtividade, assim como a apresentação de operações de sucesso das AISP's em questão. Antes do início das apresentações um fato chamou minha atenção. Um dos capitães que realizaria uma apresentação pediu em cima da hora uma estatística dos crimes por habitantes da região de sua responsabilidade. Pediu a um soldado bem à minha frente, ou seja, foi algo reservado e ao mesmo tempo debochado, pois ele sorriu ao falar com o soldado responsável pelas informações: “*ih rapaz, esqueci as estatísticas*”. Posso interpretar que ele pensa que a reunião não é nada mais do que um grande teatro, no qual ele deve interpretar seu papel bem, daí a importância da estatística para esta interpretação.

O início da reunião ocorreu com três participações. Primeiro, a mediadora discursou acerca do tema das mudanças, no modelo de reunião, nas metodologias a serem utilizadas, no envolvimento de outros setores da sociedade e principalmente do foco, que deveria ser a solução de problemas. É importante notar aqui que o foco e os objetivos não serão completamente compartilhados por todos ali presentes. Por exemplo, o foco compartilhado é a redução da criminalidade. Um foco específico da PMMG é a redução do índice de criminalidade, o que não corresponde diretamente à redução do crime, mas em último caso na redução dos números registrados nas estatísticas da PMMG. Dois foram os temas apresentados pela mediadora que guiariam as apresentações: 1) Homicídios 2) Furtos, em especial a residências.

A segunda participação foi do coronel e comandante da 4ª RISP, que inicialmente frisa o êxito na integração da segurança pública no Estado de Minas Gerais. Posteriormente o oficial ressalta o fato da necessidade de ajuda de outros órgãos para o combate ao problema das gangues em Juiz de Fora, afirmando que o problema do crime é de responsabilidade de todos, inclusive da sociedade. Esta tônica do êxito na integração foi repetida no discurso do secretário da SEDS, terceira participação anterior ao início das apresentações.

A seleção das AISP's para a realização das apresentações respeitou uma metodologia específica: lugares nos quais ocorre o fenômeno da *sensação de insegurança alta e índices de*

*criminalidade baixos*. Um exemplo foi utilizado com a menção à reportagem do jornal Tribuna de Minas, na qual a população desejava a instalação de câmeras de segurança em Juiz de Fora, mas governo se negou, pois o IC não justificaria a sua instalação. O Projeto Olho Vivo acabou entrando na pauta da PMMG, sendo prometida sua instalação na cidade já no ano de 2013<sup>49</sup>.

A apresentação se inicia com a AISP 102, que engloba a 35ª companhia da PMMG e a 1ª delegacia da Polícia Civil de Juiz de Fora (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS et al., 2012b, p. 5). Assim a apresentação foi realizada por um capitão da Polícia Militar, comandante da companhia, e o delegado da Polícia Civil responsável. De acordo com os policiais da apresentação, a mídia acabou influenciando na escolha desta AISP devido a um grande número de reportagens que noticiavam arrombamentos nos bairros São Mateus de Alto dos Passos. Segundo o oficial da PM, não haveria razão para o alarde, visto que o IC da região era considerado por eles baixo. Foram apresentados índices, estatísticas e gráficos na projeção para provarem o ponto defendido pelo oficial. Há uma forte crítica ao “exagero” por parte da imprensa. Não há a palavra mentira, mas fica subentendida no discurso dos policiais. Para defender a competência da PM, o oficial mostrou mais gráficos que demonstravam a queda do IC proporcional aos últimos anos. Esta tônica do “trabalho tem sido feito” será marcante em todas as apresentações. Entrando mais especificamente no problema a ser tratado, o furto consumado a residência no primeiro semestre de 2012, o gráfico mostrava tendência a queda, apesar de nesse semestre haver aumento.

Na apresentação do Delegado, há uma satisfação pelos gráficos demonstrarem que o “trabalho tem sido feito”, em suas palavras. Delegado fica satisfeito com os gráficos pois mostram que o trabalho está sendo feito. Ele aponta alguns números que deveriam ser levados em conta para a visão positiva de seu trabalho: mais de 900 REDS por mês registrados em sua delegacia; mais de 300 pessoas ouvidas em inquéritos; grande montante de intimações expedidas. Os resultados das investigações não foram comentados, assim como o número de casos levados a julgamento. São apresentados alguns casos nos quais a delegacia obteve sucesso.

No caso do bairro Aeroporto, a delegacia enfrentava problemas devido ao aumento dos furtos a residência. A solução para a diminuição dos casos foi o investimento em segurança privada por parte da população afetada. O resultado foi que o crime migrou para outro ponto

---

49 Mais informações sobre o debate da vigilância eletrônica na cidade de Juiz de Fora pode ser encontrado em: <<http://www.tribunademinas.com.br/cidade/cresce-vigilancia-eletronica-em-jf-1.1146093>>. Acesso em: 05 dez 2012.

da cidade, na zona sul. A “quadrilha” acabou sendo presa com o auxílio de gravações feitas por câmeras particulares instaladas nas residências. Sem essas câmeras, pagas pelos cidadãos, os crimes não seriam resolvidos? Supostamente, quem investe em segurança privada diminui a possibilidade de ser vitimada enquanto quem não investe aumenta essas chances. A lógica é simples para esses órgãos, que levam a situações práticas a teoria das oportunidades, o que de fato era a intenção dos autores de tal teoria. São apresentadas as fotos dos autores dos crimes já detidos, o que é seguido por um discurso de exclusão social enquanto explicação para sua conduta. Na mesma fala há a citação direta ao que eles chamam de “triângulo do crime”<sup>50</sup> da teoria das oportunidades, mas sem nenhuma citação a tal teoria. É como se fosse um conhecimento dado, já provado empiricamente pela própria polícia e não uma teoria externa a ela.

O outro caso apresentado foi o de arrombamentos em prédios no bairro São Mateus, no qual foram presos viciados em *crack* como autores dos crimes. O ponto de coincidência em ambos os casos foi o das residências serem localizadas próximas a “áreas de exclusão”, na fala dos policiais. A motivação para os policiais foi a dependência química, o que foi apoiado pelo comandante da PMMG, que ressaltou que o *crack* transforma indivíduos em “máquinas do crime”.

Na operação a um bar localizado no bairro São Mateus, foram presas mais de dez pessoas, transformando a operação na “melhor em 15 anos de polícia” segundo o delegado. Na verdade, os crimes relacionados às prisões foram de tráfico de drogas, o que segundo o delegado e o capitão é uma situação normal. O discurso foi o de que “combatendo-se o tráfico combate-se o furto”, visto que maioria dos furtos seria realizada por dependentes químicos. Esta operação foi a única mencionada na qual houve a cooperação entre PM e PC. A ideia aqui disposta não diverge em quase nenhuma medida da proposta da tolerância zero: combater um crime de menor poder ofensivo para que outros sejam impedidos como consequência. O porém é que a lógica aqui é que o tráfico é a fonte enquanto em Nova York os pequenos desvios eram o ponto que o NYPD se dedicou a combater.

Dois pontos a serem analisados. Primeiro, o compartilhamento de informações entre PM e PC é tratado como algo que auxilia o trabalho de ambas. A troca de *e-mails* com informações é a forma mais comum deste compartilhamento. Posteriormente, na companhia visitada, verifiquei a troca de informações era limitada à troca de uma lista de potenciais

---

50 Triângulo do crime para a Polícia Civil: alvos em potencial, autores motivados, facilidade na realização do crime devido à falta de proteção. Não há novidades aqui em relação à teoria das oportunidades já citada no capítulo três deste trabalho.

criminosos com fotos. Informações profundas com análises sobre o crime na cidade não entram neste rol. O segundo ponto é que se perdeu nesta apresentação o foco nos furtos, visto que a questão do tráfico e da dependência química tomaram a atenção de grande parte da apresentação.

O foco da apresentação da AISP 107, que engloba a 135ª companhia da PM e a 6ª delegacia da Polícia Civil de Juiz de Fora (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS et al., 2012b, p. 5), foi o aumento no número de homicídios. As estatísticas da PMMG mostram um aumento de casos, apesar do número ser considerado baixo pela instituição. De acordo com a apresentação do oficial da PM, apesar do homicídio em si ser considerado de alta gravidade, ele é gerador de outros crimes em potencial, como outros homicídios por vingança. Alguns pontos podemos ser destacados desta apresentação.

O primeiro ponto é que houve um certo mal estar quando da apresentação de alguns gráficos sobre a apreensão de armas de fogo. Os gráficos da PM não continham os dados disponíveis no gráfico da PC, o que levou à falha no alcance da meta estabelecida. O delegado afirmou que se a PM tivesse procurado se inteirar sobre os números da PC este problema seria solucionado e a meta teria sido atingida. Esta AISP, ao contrário da primeira, não consegue cumprir a meta nem na apreensão de armas nem na prevenção ao aumento do número de homicídios, o que nos leva ao segundo ponto. Quais os problemas e soluções apresentados para a prevenção e repressão aos homicídios? Por parte da PC, o problema apresentado foi o da falta de testemunhas dispostas a depor, visto que, no nível de investigação da delegacia, seriam as únicas provas a serem levadas em conta. Por parte da PM, a solução para uma prevenção mais eficaz é a presença da polícia nos bairros para o aumento da sensação de segurança. Como já dito nesta pesquisa, os homicídios são considerados crimes imprevisíveis e impossíveis de serem prevenidos. O discurso fatalista na verdade oculta a ausência de estratégias de prevenção.

Na seção das “ações de destaque” da apresentação são mostradas algumas fotos de suspeitos de fazerem parte de gangues na cidade. A suspeição neste caso é suficiente para que as fotos de indivíduos sem qualquer acusação formal da justiça tenham seus rostos estampados em uma tela em uma reunião de segurança pública regional. A apresentação termina com uma anedota: “a AISP de rico falou de furto enquanto a AISP de pobre fala de homicídio”.

Após esta última apresentação se iniciou o debate entre os membros da mesa. A juíza da vara da infância e juventude defende que os pais sejam responsabilizados pelos crimes de menores de idade, o que é ratificado pelo comandante da PM, que faz o questionamento “onde

estavam as famílias quando jovens são presos à noite?”. Em um momento posterior, um promotor público reclama que há muito som alto nas ruas e que isso deveria ser considerado um crime. Depois de muito falar sobre o assunto ele ressalta que há um bar na frente de sua casa que fica com o som alto durante todo o dia. PMs ficam conversando na porta do citado bar, o que o deixa irritado. Como a secretária de atividades urbanas estava presente, ele pôde fazer as reclamações diretamente à pessoa responsável, com a promessa de que seu caso teria prioridade de resolução, o que se confirma com o representante da ABRASEL (Associação Brasileira de Bares e Restaurantes) se colocando à disposição do promotor para a resolução de seu caso particular. É o exemplo claro da utilização de um espaço público de debate para a resolução de um caso particular mascarado de “caso de utilidade pública” pela fala do promotor. Podemos afirmar que o que ocorreu neste caso foi uma 'democracia quase direta'. Enquanto o promotor afirma contrariado que não consegue provar que o bar cometeu o crime, a secretária diz que podia enquadrá-los no estatuto do município como “poluição sonora”. Por fim a mesa chega à conclusão que o *Funk* enquanto estilo musical e cultura da periferia é o problema.

#### 4.3.3 Conclusões sobre a reunião

Três foram os pontos que se destacaram na análise da reunião: *o apontamento de culpados; a carência de reflexão sobre os dados; a política vs a solução de problemas.*

No apontamento de culpados se destaca em primeiro plano a imprensa enquanto geradora de uma preocupação com situações que estão sob controle segundo os dados da apresentação na reunião. Da mesma forma que um oficial relatou em campo que um bom comandante é aquele que não permite que a imprensa determine a agenda da polícia, há a ironia da pauta da reunião ter sido direcionada por questões levantadas pela imprensa e não por conclusões alcançadas por análises de estatísticas ou mapeamento da criminalidade feitos no âmbito dos setores responsáveis da PMMG. Aqui, na definição das pautas da reunião, as tecnologias da informação tiveram uma participação mínima. Sua participação se deu muito mais em ressaltar que a imprensa relatava uma situação falsa, com os policiais utilizando os gráficos e dados para defender a posição das polícias em relação a suas funções e à sua competência na realização de sua tarefa. Estatísticas se tornam puramente ferramentas políticas. A tônica da reunião é a de que culpa é de todos menos das polícias: culpa é das famílias por não cuidarem de seus jovens, implicitamente famílias dos estratos mais baixos cujos pais não estão em casa para “educar” os filhos, pois estão trabalhando como porteiros,



motoristas e faxineiras para muitos ali presentes; culpa é das vítimas por não investirem em segurança privada, mesmo que seja responsabilidade do Estado garantir a segurança dos cidadãos; culpa da imprensa por incitar a sensação de insegurança, que poderia até ter um fundo de verdade, mas não justificaria “fechar os olhos” às falhas na política de segurança pública no Estado. Assim, sociedade e imprensa, medo e espetacularização, geram a pauta.

A solução apontada não poderia ser outra: maior punição, mesmo com a conclusão, rasa por sinal, de que o problema é social. Incoerência é utilizada aqui para mascarar preconceitos, como no caso do *Funk*, uma manifestação cultural da periferia ser considerada em si mesma a causa de crimes. Crimes em festas da classe média e alta não entraram na pauta de discussões.

Ao mencionarmos anteriormente que as estatísticas se tornam ferramentas políticas, devemos analisar o segundo ponto de destaque da reunião, a carência de reflexão sobre os dados, para que nosso ponto seja bem compreendido. Primeiro, não há uma conexão entre as estatísticas da PM e da PC, com ficou claro no constrangimento ocorrido quanto ao número de armas apreendidas. Quanto aos gráficos e estatísticas apresentados, não ultrapassam o limite de uma análise quantitativa. Não há reflexões sobre o crime, não há proposições e nem explicações sobre as mudanças encontradas. O que há são “os dados falando por si”. Os gráficos apresentados mostrariam que a reunião é inútil, pois se não há razão para alarde quanto aos homicídios e furtos, qual seria a razão da reunião? Prestação de contas para desmentir a mídia? Política de defesa da imagem pública das instituições? Há a apresentação de alguns gráficos e reportagens sem sentido, descontextualizadas, como “flanelinhas migrando para bairros”, “mendigos incomodando comerciantes”. Há afirmações e conclusões frutos de um “pacote de soluções” previamente construído, mas não há debate e nem reflexões. Os números estão lá, mas a maneira de solucionar o caso é a tradicional, que não deve ter qualquer interferência externa à instituição.

Na abertura da reunião, o tom das falas era o da busca por soluções como o foco principal da reunião. As proposições e a construção compartilhada de caminhos para a segurança pública deveria ser o ponto a ser atingido. O que se viu em primeiro plano, porém, foi a política. Foram até propostas algumas soluções para os problemas apresentados, tais como o investimento em segurança privada, a prevenção com o aumento do cadastro de criminosos em potencial, a proposta de união entre PC e judiciário para encarceramentos de criminosos por mais tempo e o compartilhamento da responsabilidade com outros órgãos da chamada “defesa social”, tais como secretaria de assistência social. A prevenção da PM não foi colocada em pauta, visto que foi considerada satisfatória na visão fatalista da instituição.

A preocupação constante na reunião foi o aumento da sensação de segurança da população. Se houver crime e mesmo assim a população se sentir segura, menos mal. O problema é quando não há crimes e a população se sente insegura. O ego das instituições e sua competência são colocados em cheque. Foi usado o exemplo de cadetes da PM que realizaram uma pesquisa para a percepção desta sensação de insegurança da população em Belo Horizonte. Com a explicação da pesquisa, revelou-se que, primeiro, só foram ouvidos comerciantes, sendo que o restante da sociedade está em segundo plano. Segundo, a pesquisa foi ocasional, não é uma política constante da instituição como já foi destacado ao longo deste texto.

A perda absoluta do foco da reunião prova mais uma vez que a reunião é uma batalha política por legitimação constante das instituições. Poucos prestam atenção nas apresentações, com muita gente entrando e saindo. Não é a reunião que faz com que haja qualquer mudança. Não há monitoramento aqui. O foco inicial, que era a busca de soluções para o crime, se transformou na simples redução dos índices de criminalidade da PM e acabou na defesa de maiores punições aos infratores. Outro ponto é o da preocupação do promotor que muda a pauta da reunião: ninguém o interrompe, pois o que se faz ali é política, então o importante é negociar e todos ali saírem satisfeitos. Já no fim na reunião: parabenizações, mais política, teatralidade, cada um interpretando seu papel para que nada saia como o combinado tacitamente.

Não há como fugir da interpretação de que a reunião do IGESP é um grande teatro, aos moldes da teoria de Erving Goffman (1985; 1986), no caso com cada um interpretando seu papel da forma como já é determinado tradicionalmente na interação entre os indivíduos naquele espaço em especial. Qualquer situação que fuja deste acordo tácito, como no caso da apreensão de armas presenciado, gera um mal estar evidente. Assim como na CAM de Boston relatada por Manning (2008), a preocupação ali não é o debate, mas sim a defesa do espaço da instituição no cenário político regional e estadual. A presença circular do discurso do “trabalho tem sido feito” nos parece a prova mais clara desta política. É um teatro com papéis definidos e textos ensaiados previamente. Não há como esperar um papel maior das tecnologias da informação do que a instrumentalização política, que se presta ao papel de legitimadoras dos personagens ali interpretados.

## CONCLUSÃO

O que podemos concluir desta pesquisa é que mesmo que um modelo de segurança pública seja importado em sua íntegra ele nem sempre obtém sucesso tanto em sua adaptação às formas de trabalho de cada polícia quanto na adaptação aos objetivos de cada instituição policial. A importação em si já nos parece um erro, visto que não leva em conta a realidade e as circunstâncias específicas de cada localidade e às suas necessidades quanto à segurança pública. A situação se torna mais complexa quando o modelo importado nem chega a ser aplicado na íntegra, com adaptações que não são formas de moldar o modelo à realidade da PMMG, uma ação pró-ativa como prega a administração gerencial, mas sim um improviso. O mapeamento da criminalidade com fotos tiradas por um celular de um policial à paisana em uma via pública nos parece uma das provas desta prática supracitada, assim como outras apresentadas no 4º capítulo.

No âmbito das tecnologias da informação, estas foram utilizadas somente em seu caráter quantitativo, nunca observamos uma análise quantitativa sendo realizada em reuniões, nem em planejamentos nem no monitoramento. O que há é o levantamento de números e a reação a eles a partir de sua apresentação. Isto definitivamente não é prevenção criminal. A prevenção em alguns casos é tida como uma tarefa impossível, caso dos homicídios, o que pôde ser observado tanto em conversas em campo quanto na observação da reunião do IGESP. Em outros casos, ela é tida como uma tarefa de outros órgãos do Estado, tais como a secretaria de assistência social. No caso do policiamento repressivo, as tecnologias da informação obtém certo êxito, visto que apontam os locais nos quais a criminalidade cresceu e para onde ela se movimentou. Evidentemente, como as informações são analisadas somente quantitativamente e não qualitativamente, só o que se pode observar sobre o crime é “para onde”, “quando” e “quanto”, nunca o “por que”. A tarefa da polícia se torna pura reação, sempre correndo atrás de algo que não se compreende completamente o movimento e não se consegue prever os próximos passos. O policiamento reativo não cumpriu sua função de combate aos índices de criminalidade, como afirmam Reiner (2004) e Manning (2008). Enquanto isso, o policiamento preventivo continua a ser outra promessa a ser efetivamente aplicada.

Há que se pensar neste ponto acerca dos objetivos da polícia: como explicar que os objetivos oficiais não se comprovaram na observação realizada em campo? Os objetivos declarados da polícia em relação à importação do modelo de segurança pública eram o de

modernizar a polícia e trazer novas técnicas trariam novas possibilidades para o combate ao crime e à manutenção da ordem de maneira mais eficiente e que atendesse à sociedade de uma forma satisfatória. Nos objetivos não-declarados, há a preocupação em se manter o status da organização. Este objetivo é essencialmente político.

Na esfera da política, o modelo de Nova York foi utilizado amplamente. Na importação do modelo de reuniões da Compstat, a versão chamada de IGESP pela PMMG, os gráficos, os dados, as planilhas, tudo estava disposto como no modelo original. Até a disposição dos membros na mesa era similar. O que ocorre é que a forma de adaptação deste modelo de reuniões na PMMG se assimilou mais ao modelo de Boston, a CAM, do que ao modelo original. Isto nos leva a crer que as formas de adaptação das polícias a modelos pode variar amplamente independente da intenção original proposta. A cultura policial local, as características de cada batalhão, de cada organização em contato com um mesmo modelo trarão um resultado diferente.

O que foi observado também é que os objetivos não-declarados, a manutenção e fortalecimento da posição da polícia frente à opinião pública, frente à imprensa, frente a outras organizações do Estado, prevaleceram como resultado da adaptação do modelo de Nova York. Nesta esfera da política, novamente se observa uma opção por se prender somente ao caráter quantitativo das tecnologias da informação. As informações gráficas e numéricas se tornam objeto de legitimação política. Como observado na reunião do IGESP, elas são amplamente utilizadas para provar o ponto repetidamente levantado: “o trabalho tem sido feito”. Frente à imprensa, a questão é mais complexa, visto que as informações também são instrumentalizadas por ela. Assim, há o cuidado com quais informações repassar e em que momento, com o perigo destas se voltarem contra a instituição pública. A PMMG tenta se manter em batalha por sua posição no cenário político. Esta batalha é travada com a imprensa, na medida em que ela é vilã quando condena uma ação policial, investiga seu *modus operandi* e avalia seus resultados constantemente, e é aliada quando serve de palanque para a polícia revelar seus dados positivos e suas conquistas, firmando a instituição no âmbito da modernidade e da efetividade. Esta batalha também é travada com outras agências públicas, tais como a Polícia Civil, na medida em que a PMMG muitas vezes acaba ultrapassando as funções determinadas a ela pela legislação, o policiamento ostensivo na manutenção da ordem e combate ao crime, o que não inclui investigação criminal, mas é o que acaba ocorrendo. A batalha também é travada em relação ao policiamento privado, que acaba sendo a solução encontrada no próprio discurso da teoria das oportunidades diluído no discurso modernizador da PMMG. Assim, o combate ao crime passa a ser encarado como um meio para um fim. Mas

qual fim?

Este fim é obscuro, o que pôde ser observado pela insistente preocupação da PMMG com a sensação de segurança. Na medida em que se prevenir o crime é uma tarefa complexa e o policiamento reativo não consegue dar conta do que se espera dele, a sensação de segurança do cidadão se torna o único fim palpável a ser atingido. Neste ponto as tecnologias da informação possuem papel fundamental como legitimadoras de uma polícia eficiente. Desta forma, justifica-se a percepção da imprensa como “a grande inimiga”, como se pôde observar na reunião do IGESP, visto que ela é o órgão que mais influencia esta medida.

Podemos afirmar para concluirmos, que há a carência de analistas criminais em todos os setores da PMMG visitados. O que há na verdade são “levantadores de dados”. Isto foi amplamente notado na reunião do IGESP em que um montante enorme de gráficos e escalas foi apresentado e houve pouca ou nenhuma reflexão sobre eles durante todo o encontro. Para cada caso a PM já tem uma solução pronta, um “pacote fechado” baseado no que ela sempre fez. Há poucas propostas novas e ideias novas, pelo simples motivo de não haver espaço para debates.

## REFERÊNCIAS

ALVES, José Cláudio Souza. **Dos barões ao extermínio**: uma história de violência na Baixada Fluminense. Duque de Caxias: APPH-CLIO, 2003.

ALVES, Livia Neide de Azevedo. **A Polícia Feminina na Polícia Militar de Minas Gerais**: percurso histórico. 2011. 159 f. Monografia (Especialização em Segurança Pública), Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

ARÊAS, Guilherme. PMs denunciam maquiagem de BOs. **Tribuna de Minas**, Juiz de Fora, 19 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.tribunademinas.com.br/cidade/pms-denunciam-maquiagem-de-bos-1.1142474>>. Acesso em: 19 ago. 2012.

BARROS, Lúcio Alves de. **Polícia e sociedade**: um estudo sobre as relações, paradoxos e dilemas do cotidiano policial. 2005. 360 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento**: uma análise internacional comparativa. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

\_\_\_\_\_. **Police for the future**: studies in crime and public policy. Oxford: Oxford University Press, 1994.

\_\_\_\_\_; GAROFALO, James. The management of police patrol officers. **Criminology**, v. 27, n. 1, p. 1-23, 1989.

BECKER, Howard. A Escola de Chicago. **Revista Mana**, n. 2, p. 177-188, 1996.

\_\_\_\_\_. **Uma teoria da ação coletiva**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.

BITTNER, Egon. **Aspectos do trabalho policial**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

BOWLING, Ben. The rise and fall of New York murder. **British Journal of Criminology**, London, v. 39, n. 4, p. 531-554, 1999.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 50, n. 1, p. 112-116, jan./mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, n. 1, p. 5-42, jan./mar. 1998.

BRETAS, Marcos Luiz. **Ordem na cidade** – o exercício da autoridade policial no Rio de Janeiro: 1907-1930. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

CALAZANS, Márcia Esteves. Mulheres no policiamento ostensivo e a perspectiva de uma segurança cidadã. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, ano 18, v. 1, p. 142-150, 2004.

CARVALHO, Bruno Sciberras. Individualismo Metodológico, racionalidade e Ação Instrumental: A proposta cognitiva de Raymond Boudon. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 111-123, out. 2010.

CARVALHO, José Murilo de. **Forças armadas e Política no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

CASTRO, Rodrigo Batista de. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. **30º Encontro da ANPAD**, Salvador, p. 1-11, 23-27 set. 2006.

CHARON, Joel. **Symbolic interactionism: an introduction, an interpretation, an integration**. 5<sup>th</sup> ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1995.

CLARKE, Ronald V. **Hot Products: understanding anticipating and reducing demand for stolen goods**. Police Research Series – Paper 112. London: Research Development Statistics, 1999.

\_\_\_\_\_(editor). **Situational Crime Prevention: successful case studies**. 2nd ed. Albany: Harrow and Heston Publishers, 1997.

\_\_\_\_\_; CORNISH, Derek B. Opportunities, precipitations, and criminal decisions: a reply to Wortley's critique of Situational Crime Prevention. **Crime Prevention Studies**, New York, v. 16, p. 41-96, 2003.

\_\_\_\_\_; FELSON, Marcus. **Opportunity makes the thief: practical theory for crime prevention**. Police Research Series – Paper 98. London: Research Development Statistics, 1998.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

COTTA, Francis Albert. **Breve história da Polícia Militar de Minas Gerais.** Belo Horizonte, Crisálida, 2006.

CRESSEY, Donald R. Consecução de um objetivo organizacional não-declarado. In: ETZIONI, Amitai. **Organizações complexas: estudo das organizações em face dos problemas sociais.** São Paulo: Atlas, 1981. p. 169-177.

DENZIN, Norman K. **Symbolic Interactionism and Cultural Studies: the politics of interpretation.** Cambridge: Blackwell Publishers, 1992.

DOWNES, David M.; ROCK, Paul. **Understanding deviance: a guide to the sociology of crime and rule-breaking.** New York: Oxford University Press, 1982.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico.** São Paulo: Martin Claret, 2001.

FELSON, Marcus. **Crime and everyday life.** 2nd ed. Thousand Oaks: Pine Forge Press, 1998.

\_\_\_\_\_; COHEN, Lawrence. Social change and crime rate trends: a routine activity approach. In: TRAUB, Stuart H.; LITTLE, Craig B. **Theories of Deviance.** Itasca: F. E. Peacock Publishers, 1994. p. 535 – 570.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio Século XXI Escolar.** 4 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

FINE, Gary Alan; KLEINMAN, Sherryl. Rethinking Subculture: an interactionist analysis. **The American Journal of Sociology,** Chicago, The University of Chicago Press, v. 85, n. 1, p. 1-20, jul. 1979.

GAIO, André Moysés. **Curso - Tópicos sobre Sociologia do Crime e do Desvio,** Juiz de Fora, Universidade Federal de Juiz de Fora, ago./ dez. 2011.

\_\_\_\_\_. O governo através do crime. In: \_\_\_\_\_(Org.). **Contra a criminologia: enfrentando os mitos da criminologia positiva.** Curitiba: CRV, 2012. p. 9-37.



GARLAND, David. As contradições da sociedade punitiva: o caso britânico. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 13, p. 59-80, nov. 1999.

\_\_\_\_\_. **La cultura del control**: crimen y orden social en la sociedad contemporánea. Barcelona: Gedisa, 2005.

GOFFMAN, Erving. **A representação do eu na vida cotidiana**. 10 ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_. **Frame analysis**: an essay on the organization of experience. Boston: Northeastern University Press, 1986.

\_\_\_\_\_. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo; Perspectiva, 1974.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Decreto n. 44556** - Regulamento de Promoção de Oficiais das Instituições Militares do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 28 jun. 2007a.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 44557** - Regulamento de Promoção de Praças das Instituições Militares do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, Governo do Estado, 28 jun. 2007b.

GRAEFF, Beatriz Porfírio. **O policial militar em tempos de mudança**: ethos, conflitos e solidariedade na Polícia Militar do Estado de São Paulo. 2006. 250 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social), Universidade de Brasília, Brasília.

JUNQUEIRA, Fernanda Campos. **Entre interações e violências**: a percepção dos atores sociais a respeito de seu cotidiano escolar. 2008. 180 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora.

KANT DE LIMA, Roberto. **A polícia da cidade do Rio de Janeiro**: seus dilemas e paradoxos. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

LEVINE, Donald N. **Visões da tradição sociológica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

LIMA JUNIOR, Augusto de. **Crônica Militar (1719–1969)**. Belo Horizonte: Edição comemorativa dos duzentos e cinquenta anos da criação das Instituições Militares em Minas Gerais, 1969.

MACINTYRE, Alasdair. **Depois da Virtude**: um estudo em teoria moral. Bauru: EDUSC, 2001.

MANNING, Peter K. **The Technology of Policing** – crime mapping, information technology and the rationality of crime control. New York: New York University Press, 2008.

\_\_\_\_\_. The United States. In: JONES, Trevor; NEWBURN, Tim (editors). **Plural Policing**: a comparative perspective. London: Routledge, 2006. p. 98-125.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial — a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 48, n. 1, p. 42–78, jan./abr. 1997.

MEAD, George Herbert. **Mind, self and society**. 1934. Disponível em <[http://www.4shared.com/get/SEjKduF-/Mead\\_George\\_Herbert\\_-\\_Mind\\_Sel.html](http://www.4shared.com/get/SEjKduF-/Mead_George_Herbert_-_Mind_Sel.html)>. Acesso em: 17 out 2011.

MERTON, Robert. **Sociologia** – Teoria e Estrutura. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1970.

MILLER, Walter. Lower Class Culture as a generating milieu for a gang delinquency. In: FARRELL, Ronald ; SWIGERT, Victoria Lynn. **Social Deviance**. New York: J. B. Lippincott Company, 1978. p. 316-334.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, Edinilsa Ramos de (Orgs.). **Missão investigar**: entre o ideal e a realidade de ser policial. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

OLIVEIRA JÚNIOR, Almir de. **Cultura de polícia** - cultura e atitudes ocupacionais entre policiais militares em Belo Horizonte. 2007. 212 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

PAGDEN, Anthony (Editor). **The languages of Political Theory in early-modern Europe**. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. **Diretriz Geral para Emprego Operacional da Polícia Militar de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Comando Geral, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Diretriz Integrada de Ações e Operações**. Belo Horizonte: Comando Geral, 1994.

\_\_\_\_\_. **Diretriz Integrada de Ações e Operações**. Belo Horizonte: Comando Geral, 2005.

\_\_\_\_\_. **Diretriz Integrada de Ações e Operações**. Belo Horizonte: Sistema Integrado de Defesa Social, 2009.

\_\_\_\_\_. **Instrução de Recursos Humanos nº 232** – Orienta procedimentos e esclarecimentos sobre a concessão de recompensas na PMMG. Belo Horizonte: Direção de Recursos Humanos, mar. 2002, 14 p.

\_\_\_\_\_. **Manual de banco de dados, estatística e geoprocessamento**. Belo Horizonte: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação, 2004.

\_\_\_\_\_. **Memorando nº 310.027/10** - 3ª Seção – Setorização. Juiz de Fora, set. 2010b, 12 p.

\_\_\_\_\_. **Plano Estratégico 2004-2007**. Belo Horizonte: Comando-Geral, 2003a.

\_\_\_\_\_. **Sistema de Gestão Estratégica para Resultados da Polícia Militar**. Belo Horizonte: Assessoria de Gestão para Resultados/Estado-Maior, 2010c.

\_\_\_\_\_. **Sistema de Gestão Estratégica da Polícia Militar**. Belo Horizonte: Assessoria de Gestão para Resultados/ Estado-Maior, 2012a.

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS; POLÍCIA CIVIL DE MINAS GERAIS; SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL. **Instrução Conjunta Nº 01/2003**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 2003b.

\_\_\_\_\_. **Resolução Conjunta n. 092/09 de 01 de junho de 2009**. Dispõe sobre a criação e rearticulação de Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP's) da 4ª Região Integrada de Segurança Pública – Juiz de Fora. Belo Horizonte, 01 jun. 2009, p. 1-8. Disponível em: <[http://www2.sids.mg.gov.br/download/res092\\_09.pdf](http://www2.sids.mg.gov.br/download/res092_09.pdf)>. Acesso em: 05 dez 2012b.

PUNCH, Maurice. **Zero Tolerance Policing**. Bristol: The Policy Press, 2007.

\_\_\_\_\_. **Policing the Inner City**. London: Macmillan, 1979.

RAMOS, Silvia; MUSUMECI, Leonarda. **Elemento Suspeito**: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

REINER, Robert. **A Política da Polícia**. 3 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

SAHLINS, Marshall. **Ilhas de História**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas na administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SELZNICK, Philip. Fundamentos da teoria de organização. In: ETZIONI, Amitai. **Organizações complexas: estudo das organizações em face dos problemas sociais**. São Paulo: Atlas, 1981. p. 30-43.

SILVA, Agnaldo José da. **Praça Velho: um estudo sobre a socialização policial militar**. 2002. 123 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Universidade Federal de Goiás, Goiânia.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. **Nova Polícia: inovações na Polícia de seis cidades norte-americanas**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

SOTTANI, Silvânia Mineira Ramos. **O Interacionismo: gênese, afinidades eletivas e desdobramentos recentes**. 2008. 314 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Fobópole: o medo generalizado e a militarização da questão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet. **Pesquisa Qualitativa: técnicas e procedimentos para a teoria fundamentada**. 2 ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

TAYLOR, Ian; WALTON, Paul; YOUNG, Jock (orgs.). **Criminologia Crítica**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Martin Claret, 2007.

\_\_\_\_\_. **Economia e sociedade - Fundamentos da sociologia compreensiva**. v. 2. Brasília: Editora UNB, 1999.

ZALUAR, Alba. **Da revolta ao crime S.A.** São Paulo: Moderna, 1996.

ZIMRING, Franklin E. **The city that became safe:** New York's lessons for urban crime and its control. Oxford: Oxford University Press, 2012.

## ANEXOS

## ANEXO 1: CÁLCULO DE ESQUEMA DE PATRULHAMENTO

<b>Dia da semana</b>	<b>SE</b>	<b>Turno (6h)</b>	<b>TU</b>
Segunda-feira	2	1° e 4°	8
Terça-feira	3	2°	4
Quarta-feira	4	3°	6
Quinta-feira	5	Turno (8h)	TU
Sexta-feira	6	1° (06x14)	4
Sábado	7	2° (14x22)	6
Domingo	1	3° (22x06)	8

<b>Dia do mês</b>	<b>D</b>	<b>Dia do mês</b>	<b>D</b>	<b>Dia do mês</b>	<b>D</b>
01	1	11	2	21	3
02	2	12	3	22	4
03	3	13	4	23	5
04	4	14	5	24	6
05	5	15	6	25	7
06	6	16	7	26	8
07	7	17	8	27	9
08	8	18	9	28	1
09	9	19	1	29	2
10	1	20	2	30	3
				31	4

## FÓRMULA PARA CÁLCULO DO ESQUEMA DE PATRULHAMENTO

SE + TU + D = Esquema de Patrulhamento

<b>EP</b>	<b>Esquema de Patrulhamento</b>	<b>EP</b>	<b>Esquema de Patrulhamento</b>
24	6	15	6
23	5	14	5
22	4	13	4
21	3	12	3
20	2	11	2
19	1	10	1
18	9	09	9
17	8	08	8
16	7	07	7

## ESQUEMA DE PATRULHAMENTO




Obs.: os números da sequência se referem a quais ruas devem ser vigiadas.

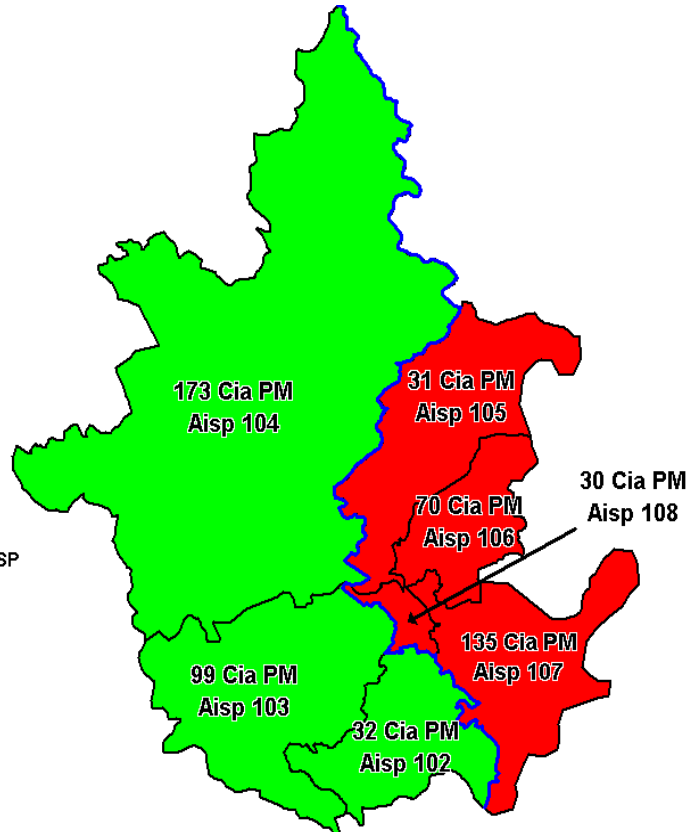
<b>Esquema</b>	<b>Sequência</b>	<b>Esquema</b>	<b>Sequência</b>
1	1,2,3,4,5,6,7,8	6	7,5,6,4,1,2,3,8
2	8,7,6,5,4,3,2,1	7	2,3,4,5,6,7,8,1
3	2,4,6,8,1,3,5,7	8	3,5,7,4,6,8,2,1
4	1,3,5,7,2,4,6,8	9	6,2,5,7,8,3,1,4
5	5,4,3,2,8,6,7,1		

ANEXO 2: DIVISÃO DA ÁREAS DE REPONSABILIDADE DO 2º E 27º BATALHÕES  
DA PMMG

## Articulação Juiz de Fora

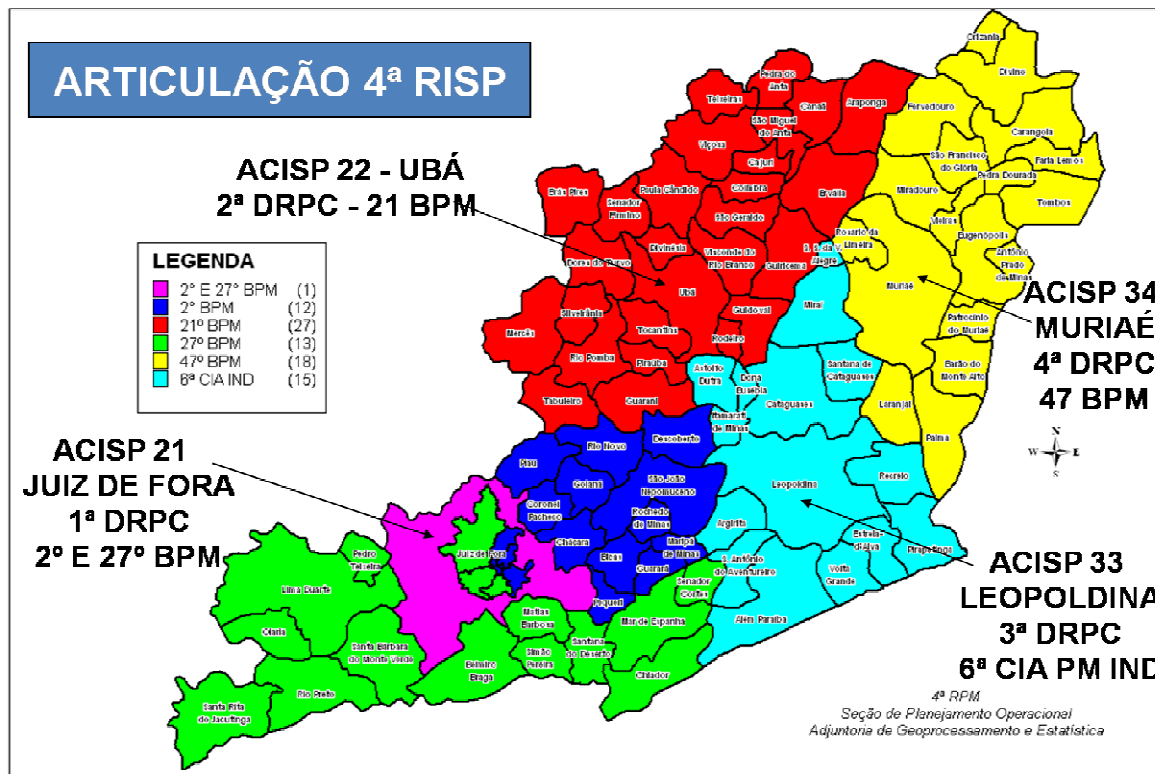


-  DIVISÃO BPM/ACISP
-  2º BPM
-  27º BPM



Adjuntoria Geo/Est - P3/4ª RPM

ANEXO 3: ÁREA DE RESPONSABILIDADE DA 4ª RISP





ANEXO 4: REGIÕES INTEGRADAS DE MINAS GERAIS COM SUAS RESPECTIVAS SEDES

