

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ALAN FERNANDES

**ORDEM E SEGURANÇA PÚBLICA EM SÃO PAULO: ANÁLISE DAS
ESTRATÉGIAS DE POLICIAMENTO DA POLÍCIA MILITAR ESTADUAL**

São Paulo

2021

ALAN FERNANDES

**ORDEM E SEGURANÇA PÚBLICA EM SÃO PAULO: ANÁLISE DAS
ESTRATÉGIAS DE POLICIAMENTO DA POLÍCIA MILITAR ESTADUAL**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Campo de conhecimento: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Orientador: Prof. Dr. Rafael Alcadipani da Silveira

Coorientador: Prof. Dr. Renato Sérgio de Lima

São Paulo

2021

Fernandes, Alan.

Ordem e segurança pública em São Paulo : análise das estratégias de policiamento da Polícia Militar estadual / Alan Fernandes. - 2021.

230 f.

Orientador: Rafael Alcadipani da Silveira.

Co-orientador: Renato Sérgio de Lima.

Tese (doutorado CDAPG) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Polícia militar. 2. Segurança pública - São Paulo (Estado). 3. Ordem pública (Direito). 4. Brasil - Constituição. 5. Governança pública. I. Silveira, Rafael Alcadipani da. II. Lima, Renato Sérgio de. III. Tese (doutorado CDAPG) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. IV. Fundação Getulio Vargas. V. Título.

CDU 351.74(816.1)

ALAN FERNANDES

**ORDEM E SEGURANÇA PÚBLICA EM SÃO PAULO: ANÁLISE DAS
ESTRATÉGIAS DE POLICIAMENTO DA POLÍCIA MILITAR ESTADUAL**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Data de aprovação: 27/05/2021

Banca Examinadora

Prof. Dr. Rafael Alcadipani da Silveira (Orientador)
FGV/EAESP

Prof. Dr. Renato Sérgio de Lima (Coorientador)
FGV/EAESP

Profa. Dra. Gabriela Spanghero Lotta
FGV/EAESP

Prof. Dr. Anthony W. Pereira
King's College London

Prof. Dr. Arthur Trindade Maranhão Costa
Universidade de Brasília

Profa. Dra. Mirian Assumpção e Lima
Universidade Federal de Ouro Preto

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente à minha família, que suportaram momentos de distanciamento com a certeza de que meu trabalho teria a condição de contribuir para um Brasil mais justo e menos violento. Sou muito grato a vocês.

Aos meus orientadores, Professores Rafael Alcadipani e Renato Sérgio de Lima, cujas trajetórias se cruzam com a minha em diferentes oportunidades. Obrigado pela presença e sábias lições.

À Professora Gabriela Lotta que, ainda que por um breve período em que fora minha orientadora, contribuiu significativamente ao apresentar o universo da burocracia pública, que não só alavancou o presente trabalho, como possibilitou compreender boa parte da minha trajetória profissional.

Agradeço ao *King's College London*, na pessoa do Professor Anthony Pereira pela acolhida durante a realização de meu estágio doutoral.

Agradeço o apoio intelectual e financeiro da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, na pessoa de seus professores cujos ensinamentos mostram-se fundamentais para a construção de um Brasil melhor.

RESUMO

Este trabalho estuda a oferta de policiamento ostensivo em São Paulo, tendo por objeto as estratégias elaboradas pela corporação responsável pela oferta desse serviço, a Polícia Militar. Tem por foco as normatizações internas a essa corporação, analisadas em conjunto com a produção acadêmica de seus burocratas de médio escalão (oficiais), apresentadas nos cursos que frequentam junto à PMESP. Por meio dessa metodologia, investiga os repertórios cognitivos que performam as formulações que engendram o policiamento ostensivo, atividade estatal fortemente centrada nessa instituição. Ao investigar o período que antecede o período autoritário de 1964 até o momento atual, analisa as diferentes concepções vigentes no âmbito da PMESP e suas relações com os momentos políticos vigentes no Brasil, possibilitando dialogar com as discussões sobre os processos isomórficos presentes no papel das polícias militares em relação às Forças Armadas. Conclui-se que as estratégias de policiamento em vigor guardam correlação, principalmente, com construções endógenas à PMESP, e secundariamente, com processos isomórficos derivados do período autoritário brasileiro. Nessa construção, ocupa papel central a ideia de ordem pública, conceito que, além de definir o papel constitucional das polícias militares, mobiliza as estratégias de policiamento para seus próprios integrantes.

Palavras-chave: Polícia Militar; policiamento; ordem pública; Constituição Federal; segurança pública; governança; governamentalidade.

ABSTRACT

This work studies the offer of ostensive policing in São Paulo, having as object the strategies elaborated by the corporation responsible for offering this service, the Military Police. It focuses on the internal norms of this corporation, analyzed together with the academic production of its middle-level bureaucrats (officials), presented in the courses they attend at the PMESP. Through this methodology, it investigates the cognitive repertoires that perform the formulations that engender ostensive policing, a state activity strongly centered on this institution. By investigating the period that precedes the authoritarian period from 1964 to the present moment, it analyzes the different conceptions in force within the PMESP and its relations with the political moments in force in Brazil, allowing for a dialogue with the discussions on the isomorphic processes present in the role of the police military in relation to the Armed Forces. It is concluded that the policing strategies in place are mainly correlated with constructions endogenous to the PMESP, and secondarily, with isomorphic processes derived from the Brazilian authoritarian period. In this construction, the idea of public order plays a central role, a concept that, in addition to defining the constitutional role of the military police, mobilizes policing strategies for its own members.

Keywords: Military Police; policing; public order; Federal Constitution; public security; governance; governmentality.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Resumo das atividades desempenhadas pela PMESP, conforme os cargos, na gestão do policiamento	79
Figura 2 Nuvem de palavras das monografias analisadas sobre policiamento (1984-1987)	112
Figura 3 Relação entre as categorias à noção de segurança pública da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança	126
Figura 4 Nuvem de palavras das monografias analisadas sobre policiamento (1988-1995)	131
Figura 5 Matriz de relações de códigos das monografias (1988-1997)	133
Figura 6 Matriz de relações de códigos das monografias (1988-1997)	134
Figura 7 Nuvem de palavras das monografias analisadas sobre policiamento (1997-2004)	146
Figura 8 Matriz de relações de códigos das monografias (1998-2005)	149
Figura 9 Relação entre as mudanças gerenciais e a queda das taxas de homicídio em São Paulo*	175
Figura 10 Nuvem de códigos por frequência (2005-2013)	176
Figura 11 Interseção dos códigos (monografias de 2005 a 2013)	178
Figura 12 Resultados operacionais dos BAEP entre 2013 e 2014	191
Figura 13 Pessoas mortas em decorrência de intervenção da PMESP (em serviço)	195
Figura 14 Taxas de pessoas mortas a cada 1.000 pessoas presas/apreendidas pela PMESP	196

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Genealogia constitucional da ordem pública no Brasil	41
Quadro 2 Resumo do capítulo sobre a Segurança Pública na Constituição Federal de 1988	51
Quadro 3 Distribuição dos Comandos de Policiamento de Área (Capital e Região Metropolitana)	78
Quadro 4 Membros da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança	121
Quadro 5 Palestrantes da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança da Assembleia Nacional Constituinte (1987)	123
Quadro 6 Comparação entre as iniciativas de policiamento comunitário da PMESP	163
Quadro 7 Resumo dos Programas de Policiamento da PMESP	171
Quadro 8 Governança dos Programas de Policiamento da PMESP	172
Quadro 9 Categorias analíticas das monografias analisadas	178

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Categorias de análise das monografias da PMESP

68

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANC	Assembleia Nacional Constituinte
BAEP	Batalhão de Ações Especiais de Polícia
CAES	Centro de Altos Estudos de Segurança
CAO	Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CICC	Centro Integrado de Comando e Controle
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
COMPSTAT	<i>Comparative Statistics</i>
CONSEG	Conselho Comunitário de Segurança
COPOM	Centro de Operações da Polícia Militar
CSP	Curso Superior de Polícia
DOI-CODI	Destacamento de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna
DOPS	Delegacia de Ordem Pública e Social
DPCDH	Diretoria de Polícia Comunitária e Direitos Humanos
DSN	Doutrina de Segurança Nacional
FIFA	<i>Fédération Internationale de Football Association</i>
GESPOL	Sistema de Gestão da Polícia Militar
HMIC	<i>Her Majesty's Inspectorate of Constabulary</i>
IBAD	Instituto Brasileiro de Ação Democrática
INFOCRIM	Sistema de Informações Criminais
ILPES	Instituto de Planificação Econômica e Social
IPES	Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais
JICA	<i>Japan International Cooperation Agency</i>
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OSTE	Operações de Saturação por Tropas Especiais
PACE	<i>The Police and Criminal Evidence Act</i>
PDS	Partido Democrático Social
PMESP	Polícia Militar do Estado de São Paulo

PPI	Plano de Policiamento Inteligente
PROCIC	Programa de Orientação e Controle dos Indicadores Criminais
PUC	Pontifícia Universidade Católica
ROCAM	Ronda com o Emprego de Motos
ROTA	Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar
SEOP	Secretaria Especial de Ordem Pública
SSP	Secretaria de Segurança Pública
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas

SUMÁRIO

1	Introdução	13
2	A gestão de populações: política, polícia e policiamento	25
2.1	Governamentalidade	29
3	A questão da segurança pública no contexto brasileiro	35
3.1	Ordem Pública: instrumento de construção de uma governamentalidade pela polícia	38
3.1.1	Ordem Pública no Contexto Constitucional Brasileiro	39
3.1.1.1	Constituição Federal de 1988	49
3.1.2	Leis Infraconstitucionais relativas à Ordem Pública e Polícias Militares	52
3.2	Ordem Social e Ordem Pública	55
4	Metodologia	58
4.1	Monografias produzidas pela Polícia Militar de São Paulo	62
5	O policiamento ostensivo em São Paulo	71
5.1	Polícia Militar e o policiamento em São Paulo	73
6	Os dilemas da modernidade e a construção da governabilidade republicana: policiamento entre século XIX e o golpe de 1964	84
6.1	O policiamento enquanto reprodução do Poder Nacional (1969-1987)	96
6.1.1	A Doutrina de Segurança Nacional	98
6.1.2	Leis e decretos que estabeleceram a exclusividade das polícias militares no policiamento ostensivo	102
6.1.3	Monografias do período	111
7	Policiamento na redemocratização: ordem pública como um conceito em disputa	116
7.1	Os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (1987)	120
7.1.1	Monografias do período	130

7.1.2	Os avanços democráticos	134
7.2	O policiamento comunitário (1997-2004)	136
7.2.1	Policiamento Comunitário	138
7.2.2	Leis e Decretos do período	141
7.2.3	Monografias do período	144
7.3	Os Programas de Policiamento e o Plano de Policiamento Inteligente (2005-2014)	151
7.3.1	Leis vigentes	154
7.3.2	O INFOCRIM e o recuo do Policiamento Comunitário	156
7.3.3	Programas de Policiamento	160
7.3.4	O Plano de Policiamento Inteligente	173
7.3.5	Monografias no período	175
7.3.6	Leis citadas no período	179
7.3.7	Conclusão	180
7.4	O Programa São Paulo contra o Crime (2014-2019)	183
7.4.1	Batalhões de Ações Especiais de Polícia (BAEP)	187
7.4.2	Estratégias de policiamento e as mortes decorrentes de intervenção policial	193
.		
8	Conclusões	198
8.1	As estratégias de oferta de policiamento foram construções internas à PMESP.	200
8.2	Ordem pública assume o sentido de uma forma específica de governamentalidade, que tem a questão do crime como demarcatória para a gestão das populações	201
8.3	As estratégias de policiamento trazem mais elementos endógenos que os derivados de processos isomórficos	202
	REFERÊNCIAS	207

1 Introdução

Ainda que, para uma boa parte da sociedade, cujos contatos com a polícia são mais raros e, por isso, os efeitos do policiamento são apreendidos distantemente, é através dessa atividade que o primado weberiano de monopólio estatal do recurso à força confere os sentidos pelos quais exerce o que se possa chamar governo.

Policiamento é o mecanismo colocado em ação para regular a ordem social. Tendo por base a discussão sobre polícia, pode-se dizer que o Estado, por meio dessas instituições, assegura o desenrolar da vida social, tendo por primado elementar sua capacidade de fazer valer os postulados definidos politicamente. Decorre daí a centralidade política de sua definição. Não sem razão, para Norbert Elias (1990), sociólogo que discorreu sobre a formação do Estado moderno, o ente estatal se consolida na capacidade de cobrar impostos e, ligados às discussões desse trabalho, na sua capacidade de impor suas regras em um território. Para ambas as bases do trabalho eliasiano, pode-se considerar que policiamento e poder de polícia serão fundamentais. Assim, política, policiamento e polícia serão categorias estruturantes para se pensar a construção de uma ordem política e social.

As diferentes concepções de policiamento produzem diferentes efeitos na sociedade. Seus variados sentidos e estratégias, como o policiamento comunitário, policiamento orientado a resolução de problemas, policiamento preditivo ou o policiamento orientado ao terrorismo (*terrorism-oriented policing*) performam de diferentes maneiras as relações do Estado (por meio de sua polícia) com a sociedade, produzindo efeitos correlatos sobre a tutela da vida e das liberdades individuais, por exemplo. Bayley (2017), em seu clássico trabalho *Padrões de Policiamento*, afirma que os julgamentos que a polícia faz de questões aparentemente técnicas, tais como a prioridade na execução da lei, a ênfase dada à prevenção de crimes e as maneiras como a atividade policial guardam relação com a qualidade de vida das pessoas e, por conseguinte com o nível de demanda sobre os governos em geral.

Policiamento, sob o ponto de vista de seu correlato anglo-saxão, vai além da conotação mais intuitiva que se restringe à clássica imagem de policiais uniformizados

percorrendo as ruas em vigilância aos arredores. *Policing* designa um conjunto de atividades promovidas que estabeleçam algum tipo de constrição sobre os indivíduos no sentido de subordinarem-se à lei. Para Crawford (2008), policiamento designa na atualidade o que as polícias de fato fazem.¹ Assim, atividades que percorram as regras de imigração, de remessa de moeda, de fiscalização do comércio de obras de arte ou sobre o uso de parques públicos, são objeto da literatura sobre *policing* (CRAWFORD, 2008).

Para Jones e Newburn (apud Crawford, 2008, p. 149), policiamento designa

as formas organizadas de manutenção da ordem, manutenção da paz, imposição da lei, investigação e prevenção de crimes e outras formas de investigação e ferramentas de busca de informações – que envolvam um consciente exercício de poder coercitivo – executados por indivíduos ou organizações, onde tais atividades são vistas por eles e/ou outras como centrais ou definições-chave de parte de seus propósitos² (tradução nossa)

Para Reiner (2010), policiamento designa um conjunto de atividade que objetivam preservar a segurança e uma ordem social em particular ou a ordem social em geral³. Em seu contexto mais intuitivo, é intrínseco à questão da ordem nas cidades. É a partir do surgimento da questão urbana que as polícias vão ganhar força e, por consequência, o policiamento se torna instrumento de controle social de uma ordem em que as relações econômicas serão a base das relações políticas.

O fenômeno do policiamento tem a sua inteligibilidade articulada à noção de controle social e suas dinâmicas descontínuas na vida social. Nesse recorte, ele pode ser visto como um expediente particular de controle pela ênfase no seu caráter instrumental, isto é, na sua capacidade de produzir efeito inibitório e o mais imediato possível sobre os acontecimentos e as atitudes de indivíduos e grupos. Constitui-se como um variado repertório de *meios* (vigiar, regular, impor, fiscalizar, patrulhar, guardar, conter, etc.), aplicados através de certos modos, para determinados fins: a sustentação de um *status quo*, de uma determinada visão e expectativa de ordem que se deseja obedecida

¹ “(...) policing came to be seen as a product of what the police actually do” (CRAWFORD, 2008, p. 147).

² Those organised forms of order-maintenance, peacekeeping, rule or law enforcement, crime investigation and prevention and other forms of investigation and associated information-brokering – which may involve a conscious exercise of coercive power – undertaken by individuals or organisations, where such activities are viewed by them and/or others as a central or key defining part of their purpose.

³ Policing implies the set of activities aimed at preserving the security of a particular social order, or social order in general.

e, em alguma medida, consentida pelos indivíduos ou grupos policiados (MUNIZ; PAES-MACHADO, 2010, p. 438).

Polícia, policiamento e controle social vão compor um espectro maior de gestão de populações, constituindo o que Michel Foucault define como governamentalidade (CANDIOTTO, 2010; FOUCAULT, 2017; ROSE; MILER, 1992). É o estabelecimento de um pensar calcado no liberalismo político e econômico que desencadeia a criação das polícias destinadas à vigilância de camadas sociais ameaçadoras à nova ordem burguesa-capitalista. Ainda que seja certo que polícia e policiamento sejam encontrados em regimes comunistas e nos pré-capitalistas, a conformação das polícias ocidentais, nas quais se insere as polícias brasileiras, terão maior conformidade a partir do estabelecimento do liberalismo econômico, a partir de meados do século XIX.

Neste trabalho, o recorte que se adotará liga-se à atividade exercida, no Brasil, pelas corporações estatais uniformizadas responsáveis pela promoção da ordem pública, promovida essencialmente pela vigilância e atuação frente a ilegalidades: a Polícia Militar. O policiamento que percorrerá o texto traz a atuação da corporação em suas atividades cotidianas de patrulhamento, atendimento de ocorrências e prisão de pessoas.

Não obstante essa ampliação da discussão, Mawby (2008) dá contornos bastante úteis para a noção de polícia. Para ele, três variáveis a define: legitimidade, estrutura e função. Legitimidade implica dizer possuir a polícia alguma forma de monopólio no interior da sociedade por aqueles com poder para autorizar sua atuação, sejam as elites, sejam os ocupantes do poder, seja a comunidade como um todo. Por estrutura, implica que a polícia é uma força organizada, com algum grau de especialização e com um código de práticas. Finalmente, por função significa dizer que o papel da polícia é concentrado na manutenção da lei e da ordem e na prevenção e detecção de ofensas (MAWBY, 2008, p. 17–18).

A questão do policiamento no Brasil apresenta como problema o fato de que o Estado é incapaz de ofertar polícia ostensiva sob critérios ampla e politicamente consensuados politicamente.

As polícias militares brasileiras, que são responsáveis pelo policiamento ostensivo no Brasil, são caracterizadas como instituições pouco abertas à sociedade. Em outras palavras, suas práticas de policiamento são vistas como orientadas pela cultura organizacional, ela em si hermética a influências externas, propiciado por seu caráter militar e por baixos níveis de *accountability* (COSTA, 2004; LIMA; SINHORETTO, 2011). Apesar de precários índices de confiança (CASTELO BRANCO, 2013; KAHN, 2003; SILVA; BEATO, 2013), tais organizações desempenham protagonismo no campo da segurança pública e gozam de legitimidade para sua atuação. Sua importância se traduz, por exemplo, na sua participação junto à constituição da população carcerária brasileira, cuja imensa maioria decorre de ações promovidas pelas polícias militares. Assim, se, por um lado, encontramos organizações com pouca porosidade, temos, por outro, sensíveis efeitos de suas práticas para o conjunto da sociedade.

Contudo, mesmo as organizações mais insuladas são, em diferentes graus, influenciadas pelo ambiente externo. Mudanças societais, legislativas e tecnológicas, apenas para citar algumas, exigem adequações institucionais para a realização de suas funções legais, as quais, se não alcançam os patamares desejados, atendem a importantes aspectos da vida em sociedade. Em outras palavras, a pouca influência da sociedade em relação aos processos e estratégias de policiamento realizado pelas polícias militares não significa que ela não ocorra.

O trabalho *Da prevenção à incriminação: os múltiplos sentidos da abordagem policial* (RISSO, 2018) estuda as abordagens policiais realizadas em São Paulo, com o intuito de compreender seus sentidos e sobre como ela performa a política de segurança pública em São Paulo levada a efeito pela PM. Também se propõe a inferir em que medida a relação entre a polícia e a comunidade interfere na forma como o policial realiza a abordagem. Faz uma pesquisa qualitativa com policiais ponta-de-linha em um recorte que alcança tanto a capital, como a região metropolitana da cidade de São Paulo e o interior do estado. Procura responder qual(is) o(s) sentido(s) da abordagem policial? Se alinha(m) à formulação da política? A relação com a sociedade interfere na forma da abordagem?

Traz que o uso intensivo da abordagem policial ganha força com a política de tolerância zero implementada em Nova York na década de 90, na intenção de que um ambiente, sem desordens, seria menos propenso à ocorrência de crimes. Assim, para Risso, fazendo a leitura da Teoria das Janelas Quebradas (KELLING; WILSON, 1982), “a forma como as relações sociais são organizadas no território, a coesão do tecido social e a capacidade de reforçar os valores positivos interferem na ocorrência de crimes” (RISSO, 2018, p. 23).

O trabalho parte da perspectiva de que as abordagens policiais são uma política pública implementada pela polícia. A política, teria na abordagem sua estratégia fundamental; mas ela traz consigo um conjunto mais amplo que impulsiona, ao mesmo tempo que performa os sentidos, da abordagem policial. Não é mera questão terminológica, pois, na medida em que a abordagem é adotada como princípio da política, e não como instrumento, perde-se um campo epistêmico a ser analisado. Há de se convir que, por força dos aspectos mais externos que ela representa, não é difícil tomar-se um pelo outro.

A autora traz uma definição de patrulhamento, que além de ser bastante acertada, permite discutir com o termo “policiamento”, já que, em princípio, não são sinônimas: “O patrulhamento consiste em um tipo de atuação conhecido em detalhes pelos policiais: dirigir a viatura por um trajeto determinado com base em indicadores criminais, em velocidade reduzida para poder observar tudo o que está acontecendo em seu entorno e que não poderia ser enquadrado como ‘normal’”(RISSO, 2018, p. 126).

Ao analisar dois instrumentos fundamentais para a PMESP, a Diretriz de Radiopatrulhamento e o Regulamento Disciplinar, afirma que eles não deixam claro qual é a “teoria de mudança por trás da concepção da política pública e como os meios previstos alcançarão os resultados pretendidos”, pois eles estão mais no “nível tático-operacional de maneira que os pressupostos não estão explícitos - precisam ser inferidos e interpretados” (RISSO, 2018, p. 90).

Instituições têm a capacidade de oferecer um *background* epistêmico do qual decorrem as ações dos agentes em seus processos decisórios, de modo a

estabelecer as condições de avaliação do ambiente à sua volta (BERGER; LUCKMANN, 2014), da qual derivam suas decisões (FLIGSTEIN; MCADAM, 2011). A partir dessa categorização genérica, pretende-se analisar a formação do campo institucional, em específico no que se refere nos processos de difusão, que orientam as estratégias dos policiais militares do Estado de São Paulo na consecução do chamado “policiamento”, expressão umbilicalmente ligada à própria concepção de “ordem pública”.

A teoria institucional tem como uma de suas premissas compreender como as instituições estabelecem os caminhos lógicos para a ação dos indivíduos, ao fornecer modelos morais e cognitivos que lhes permitem a interpretação do ambiente à sua volta e orienta suas ações.

Berger e Luckmann (2014), no livro *A construção social da realidade*, vão dedicar-se em boa medida a compreender o papel das instituições na promoção de uma realidade que restringe a ação individual.

As instituições implicam, [...], a historicidade e o controle. As tipificações recíprocas das ações são construídas no curso de uma história compartilhada. Não podem ser criadas instantaneamente. As instituições têm sempre uma história, da qual são produtos. É impossível compreender adequadamente uma instituição sem entender o processo histórico em que foi produzida. As instituições, também, pelo simples fato de existirem, controlam a conduta humana estabelecendo padrões definidos de conduta, que a canalizam em uma direção por oposição às muitas outras direções que seriam teoricamente possíveis (op. cit., p. 77)

E prossegue

Em outras palavras, experimentam-se as instituições como se tivessem realidade própria, realidade com a qual os indivíduos se defrontam na condição de fato exterior e coercitivo (op. cit., p. 82).

Para Berger e Luckmann (2014), o mundo social objetiva-se por meio das instituições, que provêm, ainda e sobretudo no nível pré-teórico, o estoque cognitivo, em especial por meio da linguagem, que define os papéis sociais. Tais conclusões vão se comunicar de maneira profunda com o papel das instituições, consideradas como organizações ou corporações, sobre a conduta dos indivíduos nela implicados.

Nessa perspectiva, ganham força determinados conceitos que vão buscar dar conta das dinâmicas organizacionais e de suas relações com o mundo social. Uma das questões trata da construção da legitimidade do arcabouço regulativo, normativo

e cognitivo das instituições (DEEPHOUSE; SUCHMAN, 2008) por meio da qual os indivíduos tomam por certo (*“taken for granted”*) determinadas condutas, a despeito de certas pressões externas à organização. Também importantes as questões da inércia e mudança institucionais (BATTILANA; LECA; BOXENBAUM, 2009; SEO, 2002; SEO; CREED, 2002), isomorfismo (BOXENBAUM E JONSSON, 2012; DI MAGGIO E POWELL, 1999) e campo organizacional (FLIGSTEIN; MCADAM, 2011) que vão constituir-se instrumentos metodológicos para a investigação das questões sobre quais, como e de que forma determinadas matrizes cognitivas informam as tomadas de decisão dos gestores da Polícia Militar.

Os temas da teoria institucional têm sido paulatinamente introduzidos nos estudos da segurança pública. Costa e Lima (2014) vão discutir a definição e o alcance da segurança pública sob o ponto de vista do campo organizacional que ela estabelece e, nessa dimensão, engendra as ações dessa área no Brasil.

Diferentes posições políticas e institucionais interagem para que segurança pública não esteja circunscrita em torno de uma única definição conceitual e esteja imersa num campo em disputa. Trata-se menos de um conceito teórico e mais de um campo empírico e organizacional que estrutura instituições e relações sociais em torno da forma como o Estado administra ordem e conflitos sociais.

[...] A segurança pública constitui, assim, um campo formado por diversas organizações que atuam direta ou indiretamente na busca de soluções para problemas relacionados à manutenção da ordem pública, controle da criminalidade e prevenção da violência (Costa e Lima, 2014, p. 482).

Samira Bueno (2014; 2018) também se vale da teoria institucional para análise das permanências dos altos índices de letalidade policial em distintos momentos históricos brasileiros. Segundo a autora, tal configuração tem por fundamento um processo isomórfico com forças militares, em um processo de constituição de um saber profissional que, em São Paulo, tem início com as Missões do Exército Francês no início do séc. XX e se intensifica com a influência do Exército Brasileiro durante o regime militar (1964-1985).

O policiamento é um tema raramente explorado pelos estudos no Brasil. Seus sentidos, estratégias ou mesmo as práticas que o performam são assuntos que não ocupam a agenda das pesquisas, em razão da importância lateral que ele assume

nas análises sobre como conjugar controle social em regimes democráticos. Policiamento, assim, é uma questão que persiste em pertencer ao espaço institucionais da polícia, muito embora o alcance político que ele engendra, ao tocar um ponto central do papel do Estado, representado no papel de afastar a violência das relações sociais, cuja presença na vida política corrói as melhores perspectivas de construção de uma sociedade justa e pacífica, abrigada pelo Estado de Direito.

Essa lacuna das pesquisas sobre policiamento no Brasil tem por razão, sobretudo, nossa trajetória política. Pensar-se em formas de controle social remete ao período autoritário no Brasil, constituindo-se um tema a ser evitado pelos discursos políticos progressistas, que se alinham às lutas históricas pela redemocratização (LIMA, 2019; PEREIRA, 2014; STONE et al., 2016). Assim, um certo mal-estar de uma elite política e acadêmica em tratar temas que ensejassem uso da força pelo Estado, prisão de criminosos, regras sobre uso do espaço público ou, em geral, regulação das liberdades. Ainda que, inquestionavelmente, o Brasil tenha colecionado avanços políticos em relação ao controle do papel da polícia, alicerçados por um corpo teórico que possibilitou conhecer seus excessos, abusos e disfuncionalidades, são em menor número as análises sobre as funções que a polícia *deve* exercer na sociedade. Assim, no campo político, essas definições foram apropriadas pelo campo conservador, com questionáveis níveis de participação democrática, bem como pelas próprias polícias, com iguais *déficits* de participação social.

Além das questões ligadas à nossa história recente, Bayley (2017) traz questões adicionais em relação às pesquisas sobre policiamento. Para ele, o policiamento não é uma atividade heroica ou glamurosa e a polícia dificilmente se coloca como membro da elite. E ainda, sua atividade, para o qual ele associa os termos coerção, controle e opressão, são repugnantes socialmente. Somadas às dificuldades ao acesso a dados e ambiente policiais, perfazem o baixo número de produções a respeito das atividades desempenhadas por essas corporações.

Assim, são os baixos níveis de transparência sobre o policiamento oferecido pelas polícias ostensivas, a centralidade dessa atividade na consolidação do Estado Democrático de Direito no Brasil e a possibilidade de contribuir, em termos políticos,

gerenciais e científicos a respeito da questão, as razões que justificaram a presente pesquisa.

Com essa preocupação em escopo, este trabalho como *objeto* investigar as estratégias de policiamento promovidas pelo estado de São Paulo, tendo por objeto mais circunscrito a Polícia Militar. É por meio dessa corporação que policiamento, em sua vertente mais ostensiva, perfaz os sentidos da ordem social e constitui, em sua maior parte, as políticas de segurança pública. Em uma perspectiva que se descola dos trabalhos que se voltam aos *street-level bureaucrats*, como nos trabalhos de Maria Carolina Schlittler (2016), Melina Risso (2018) e Samira Bueno (2018), que igualmente estudaram a Polícia Militar de São Paulo, essa pesquisa volta-se aos burocratas de médio escalão (CAVALCANTE; LOTTA, 2015) com o propósito de compreender as estratégias que estabelecem os sentidos das práticas de policiamento e, em boa medida portanto, as práticas decorrentes. Nessa perspectiva, ganham dimensão as análises sobre as formulações em relação ao policiamento ostensivo que são promovidas pela elite dirigente da PMESP, consideradas suas conexões com as políticas estaduais estabelecidas e as constrições que se colocam sobre ela, que se dão a despeito das diretivas governamentais.

A hipótese que norteia o trabalho se assenta sobre a afirmação de que o policiamento ofertado pela Polícia Militar guarda conexão com as configurações estabelecidas no Brasil entre o final da década de 1960 e durante toda a década de 1970, momento em que as polícias militares, incluindo São Paulo portanto, foram alçadas a forte influência do Exército Brasileiro. A partir de então, em um processo de isomorfismo, as formulações promovidas por essas corporações guardariam conexão com essa formatação, por meio da conservação das construções de “combate ao inimigo interno” como forma de afastar as ameaças de ruptura a uma ordem política. Esse fenômeno seria responsável pela “militarização da segurança pública”, e, por conseguinte, níveis elevados de violência e brutalidade policiais, associado a pouca transparência, *accountability* e participação social na oferta de policiamento. Defende-se que testar a hipótese das influências militares sobre as estratégias estaduais de policiamento tem a potencialidade de ir além de uma agenda de pesquisa. Ao falar-se

de reforma policial, investigar essas relações permite ampliar o repertório político ligado a essas questões, ao estabelecer em que pontos as atuais configurações relacionam-se a vinculações isomórficas com o período autoritário e/ou são problemas mais próximos aos projetos já erigidos na redemocratização. Possibilita, assim, uma das pretensões desse trabalho, oferecer elementos mais amplos para o debate relacionado às questões de segurança pública.

Em *termos metodológicos*, o estudo desse objeto recorrerá principalmente à análise de documentos, como leis e decretos publicados pelos governos federal e estaduais, mas também de diretrizes, notas de instrução, ordens de serviço e manuais produzidos pela PMESP e pelas instituições que a antecederam no policiamento ostensivo em São Paulo (Força Pública e a Guarda Civil). Nesse percurso, será dedicada maior atenção ao momento histórico da redemocratização do Brasil a partir da década de 1980, ao deter-se com maior profundidade sobre os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, de 1987, que estabeleceu a arquitetura institucional do sistema brasileiro de segurança pública e, por consequência, deu forma legal ao projeto que estabeleceu as balizas sobre o papel da polícia.

Além do estudo dos instrumentos legais, essa pesquisa ocupou-se de buscar construir as racionalidades vigentes na PMESP por meio da análise de sua produção intelectual. As monografias produzidas pelos oficiais da corporação, nas funções de capitão, major e tenente-coronel vão retratar as concepções vigentes em cada época. Esse instrumento oferece condições de avaliar as continuidades e rupturas com o período autoritário brasileiro, questão de pesquisa norteadora deste trabalho, mas, além disso, recompor eventuais ideários presentes no pensamento institucional, por meio das produções individuais. Assim, essa estratégia de pesquisa deixa de se subsumir a métodos bibliográficos sobre textos legais, para compor esses dados à proximidade de dados etnográficos (DUREPOS et al., 2020).

Adicional e secundariamente, serão trazidas entrevistas de dois oficiais da PMESP: um deles exercera as funções de Chefe do Centro de Inteligência e, posteriormente, Subcomandante da Corporação, no início dos anos 2000; o outro exercia a função de Comandante de Companhia de policiamento entre os anos 2017

e 2018 na cidade de São Paulo. Aliado a essa perspectiva metodológica etnográfica, há que se considerar que o autor trabalha na PMESP desde o ano de 1990, tendo exercido funções ligadas às unidades de policiamento, na condição de gestor (oficial) por cerca 15 anos.

O presente trabalho está estruturado em cinco capítulos, além deste capítulo introdutório. O primeiro capítulo (Capítulo 2) busca discutir a policiamento sob a ótica da construção de uma governamentalidade nos termos foucaultianos, de forma a refletir-se sobre se os discursos de reforma policial abrigariam muito mais uma anacronia entre os modelos liberais que engendraram a formação de corpos policiais pelo mundo e as atuais configurações em que as ferramentas de controle social não mais se enquadram na contemporaneidade. O segundo capítulo (Capítulo 3) busca definir politicamente o que significa ordem pública no arcabouço jurídico nacional no que tange às polícias ostensivas. Isso será desenvolvido mediante uma genealogia constitucional do termo, correlacionando-o com as normas legais que definem essa dimensão política e social em termos que são instrumentalizados pelas polícias militares. No terceiro capítulo (Capítulo 4), é apresentada a metodologia empregada para a apreensão do objeto. Desenvolve-se em especial uma discussão sobre os métodos históricos, mas também são apresentadas as questões sobre a pesquisa sobre as monografias produzidas pela PMESP. O quarto capítulo (Capítulo 5) apresenta o objeto de pesquisa (a Polícia Militar de São Paulo), em especial suas dinâmicas de policiamento na atualidade. O quinto capítulo (Capítulo 6) trata do policiamento em São Paulo do início do século XX até o governo militar inaugurado em 1964 e a centralização do policiamento e das forças policiais uniformizadas a partir de 1969. O sexto capítulo (Capítulo 7) aborda a autonomização das polícias e da hegemonia das polícias militares na execução do policiamento ostensivo na redemocratização e as diferentes estratégias implementadas em relação ao policiamento, tais como o policiamento comunitário, o policiamento baseado no paradigma de eficácia e introdução do INFOCRIM e o aprofundamento da polícia repressiva como política estadual e o crime organizado. As conclusões e propostas

que sinalizem para avanços na governança de polícia e na arquitetura do sistema de segurança pública são apresentadas no Capítulo 8.

2 A gestão de populações: política, polícia e policiamento

A realização do policiamento ostensivo por parte da polícia se constitui uma dimensão que não se restringe a prover segurança às pessoas. Se observada no conjunto de outras atividades realizadas pelo Estado, como nas ações voltadas à saúde, educação ou assistência social, comporia uma gama de medidas que, de acordo com parâmetros próprios daquela atividade, buscariam prover as demandas sociais específicas, no contexto das populações nela implicadas. Pensar em saúde pública ou educação pública tem, *a priori*, a dimensão de atender a um grupo de pessoas que estão alcançadas por tais políticas, que não necessariamente significa, em especial no Brasil, o conjunto de toda a população. O mesmo não ocorre com a segurança pública. Isso porque a dimensão do conceito de ordem pública, instrumental para as atividades de polícia ostensiva, requer a manutenção de uma ordem social. Ordem pública e ordem social são construções essencialmente morais e tem um propósito originário de manter as coisas como elas devem ser. Não se restringe e nem tem como sua origem a dimensão legal. São elaboradas no conjunto das relações presentes na sociedade, sob os aspectos econômicos, político-jurídicos, sociais e morais. Essa noção de ordem pública se efetiva na ação de polícia (*street corner politics*) (MUNIZ e PROENÇA JÚNIOR, 2014, p. 496) sobre indivíduos. Todavia, ela é gestada segundo uma racionalidade que vai além das práticas dos patrulheiros; ela, na sua formulação, é refletida sobre a gestão de populações.

O trabalho *O policiamento que a sociedade deseja* (CARDIA et al., 2003) foi produzido pela Núcleo de Estudos da Violência e pelo Instituto São Paulo contra o Crime com o propósito de “estimular um debate informado sobre os modelos de policiamento tanto da perspectiva da população quanto das polícias civil e militar do Estado de São Paulo” (CARDIA et al., 2003, p. 2). A metodologia empregada foi a de quatro grupos focais formados por representantes de moradores e membros do CONSEG, com diversificação quanto a gênero e classe social, em um total de 93 participantes. Os temas propostos foram policiamento comunitário, atendimento da polícia, relação entre a polícia e sociedade e condições de trabalho da polícia, os quais

foram distribuídos a cada grupo. As falas dos participantes centraram em cinco diferentes categorias definidas pelos pesquisadores: criminalidade, conflitualidade local, vigilância privada, problemas urbanos, crianças e adolescentes. Na categoria **criminalidade**, as falas vão dar ênfase ao tráfico e consumo de entorpecentes como explicação para roubos e furtos, mas também como dos homicídios, aliciamento de crianças e adolescentes como trabalhadores do tráfico ou como usuários, assim como de corrupção policial. As drogas são o tema central que percorre as avaliações dos entrevistados, exigindo respostas por parte da polícia em relação aos traficantes, ainda que algumas avaliações não sejam positivas quanto à possibilidade de a polícia intervir nisso, sobretudo em função de laços criminosos com os traficantes. Na categoria **conflitos no bairro** é citada a participação de familiares em caso de violência doméstica (cunhados, sogros, filhos maridos, esposas). A atuação das polícias foi alvo de críticas pela inabilidade em atender essas situações, muitas vezes provocando mais tensão e traumas. A questão da **segurança privada** foi citada pela maioria dos entrevistados, exceção àqueles que residiam na Zona Leste da cidade. Algumas opiniões defenderam a contratação do serviço de vigilância privada, não obstante os custos implicados. Houve algumas falas que descreveram o interesse de capitães e delegados e não prestar um serviço público de qualidade pois trabalham na oferta do serviço privado; além disso, era possível ver policiais que atuam na região fazendo atividade privada nas horas de folga. Na categoria **problemas urbanos**, os participantes, ao falarem sobre a situação de segurança no bairro, não se prenderam às atividades clássicas ao alcance da polícia, mas outros problemas foram apontados como a questão do zoneamento urbano, no qual universidades, casas noturnas, estacionamentos, linhas de ônibus, por exemplo, promoviam a queda da qualidade de vida no bairro, em razão do fluxo de pessoas estranhas à comunidade local, ao barulho, além de prostituição e tráfico de drogas. A presença de vendedores ambulantes, moradores de rua e imóveis invadidos são citados como evidências dos problemas de falta de segurança nos bairros.

Os participantes foram provocados a avaliarem o trabalho das polícias. Segundo os pesquisadores, os participantes não identificaram diferenças sobre os

papeis da Polícia Civil, Militar e Guarda Civil Metropolitana. Contudo, algumas opiniões sobre cada uma delas foi relatada no texto. Sobre a PM, as avaliações variaram em termos da qualidade do serviço apresentado. Para eles, o trabalho da PM se resume a dois aspectos: o atendimento 190 e “as situações do policiamento ostensivo” (p. 14). Sobre o atendimento 190, houve relatos de má qualidade no atendimento telefônico, demora no comparecimento da viatura, omissão dos policiais militares em procurar suspeitos por não ser área de atuação deles, por ser no final do turno de serviço ou pelo fato de os implicados serem amigos dos policiais militares. Houve, contudo, um caso relatado de um socorro, ocorrido em uma favela, em que os policiais militares foram muito atenciosos com todos.

Ao descreverem a “polícia ideal”, os participantes de vários grupos focais mencionaram o Policiamento Comunitário como a melhor forma, pois “fixa os policiais em determinada área, permitindo que se familiarizem com uma região, conheçam o dia a dia das pessoas que lá vivem, identifiquem quem lá trabalha ou por lá passa e, desse modo, estabeleçam uma relação mais próxima e estreita com as pessoas” (CARDIA et al., 2003, p. 34), tendo sido avaliado como ponto unânime o fato de o policial ser conhecido pela comunidade onde atua. Além da confiança, isonomia de tratamento entre diferentes segmentos sociais, cordialidade e capacidade de passar a sensação de segurança e não de ameaça foram pontos trazidos pelos entrevistados. Os principais obstáculos para alcançar a “polícia ideal” dependeria de “alterações e, sobretudo, no comando das polícias” (p. 36), para os quais existe “certa ambiguidade dentro da corporação policial em relação ao Policiamento Comunitário” cuja decisão quanto à implantação “não segue critérios objetivos e claros, mas parece obedecer mais a interesses particulares dos comandos e, portanto, transitórios” (p. 37). Além desse aspecto institucional, a estrutura da polícia não favorece a implantação pela excessiva centralização das decisões.

A estrutura militar também representa um obstáculo que impede o policial de trabalhar em parceria com a comunidade. Alguns participantes acreditam que a instituição policial, mais especificamente a Polícia Militar, preserva uma estrutura de tomada de decisão arcaica, não tendo conseguido se adaptar aos novos tempos de democracia. A estrutura atual não motivaria os policiais e, ao contrário, até aprofundaria desigualdades entre os seus membros, além

de não ser eficaz em inibir a má conduta de policiais (CARDIA et al., 2003, p. 37).

Uma das saídas apontadas pelos entrevistados foi a desmilitarização da Polícia Militar que contribuiria para reduzir a violência policial, além de acabar com a excessiva rigidez da hierarquia interna. Outras sugestões apontaram para a unificação das polícias, pois acabaria com o jogo de “empurra-empurra”. Também foram registradas opiniões para “reduzir o autoritarismo das polícias”. Em resumo, as propostas caminharam para uma maior participação da sociedade nas ações de segurança pública, como votação para a movimentação ou permanência de lideranças policiais, a criação de um interlocutor entre a área de segurança pública e “as comunidades”. Aliado a maior governança, foi sugerido reduzir a corrupção policial, limitar os poderes dos policiais, transparência no uso dos recursos pela polícia, melhorar os mecanismos de controle por meio da “ouvidoria e das corregedorias” e garantir o anonimato nos casos de abuso policial.

Para os fins desta pesquisa, nota-se que policiamento tem uma construção ampliada, que percorre alguma forma de gestão pública (prefeitura, estado), mas também policial, em prol da construção de uma ordem social que possa afastar populações consideradas perigosas (traficantes, vendedores ambulantes, prostitutas); há pouca ênfase aos crimes em si, mas, quando citados, há referências aos furtos, roubos e tráfico de drogas. Homicídios e estupros são pouco citados. Há apenas uma referência a crime organizado, quando em referência à possibilidade de que sejam promovidos jogos de futebol entre policiais e membros da comunidade, o que poderia não ser uma boa sugestão pois poderia “gerar insegurança para as lideranças de comunidade dominadas pelo crime organizado” (CARDIA et al., 2003, p. 44). Destaca-se o ímpeto pelo Policiamento Comunitário que, mais do que prover melhores níveis de ostensividade, representaria uma maior aproximação da polícia e, conseqüentemente, um tratamento mais cordial e adequado às demandas coletivas.

Essa dimensão tanto pode ter o sentido na proteção de populações vulneráveis (mulheres, homossexuais, adolescentes que frequentam a escola, frequentadores de um jogo de futebol, moradores de bairros com elevados índices de

crimes), quanto no controle de populações rotuladas como delinquentes. Em resumo, o aspecto da segurança pública, pensada em suas formulações estratégicas promovidas pelas polícias militares, não se destina a indivíduos, mas à população. Nestes termos, um conceito ganha força para a compreensão das estratégias de policiamento: *racionalidade governamental* ou *governamentalidade*.

2.1 Governamentalidade

A preocupação central de Foucault era compreender como se dava a construção dos governos por meio da instrumentalização das tecnologias de poder presentes na sociedade, o que lhes permitia o exercício do poder político, sobre diferentes concepções no transcurso da história do pensamento político ocidental. Para ele, governamentalidade é

conjunto formado pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e táticas que permitem o exercício de uma específica, embora complexa, forma de conhecimento político-econômico e como sua técnica essencial reproduz-se em aparatos de segurança (FOUCAULT, 1991, p. 102).

Governamentalidade foi um conceito desenvolvido por Michel Foucault entre 1978 e 1979 em suas palestras no *Collège de France*. Tais palestras – treze no total, entre 1970 e 1984 – foram publicadas sob os títulos *Segurança, território e população* e *O nascimento da biopolítica*, nas quais analisa a gênese de um saber político voltado para o controle da população por mecanismos de regulação matizados no biopoder⁴ (RONDON FILHO, 2011, p. 371).

Foucault constrói sua análise partindo da leitura de *O Príncipe*, de Maquiavel. Nela, o autor identifica determinada racionalidade na arte de governar direcionada para a arte do governante de autogovernar-se, manifestado por uma série de recomendações de Maquiavel para o governante. Não obstante este aspecto, no século XV, período em que a obra foi escrita, a preocupação política principal se

⁴ Segundo Rondon Filho (2011, p. 371), Foucault define biopoder como “o conjunto dos mecanismos pelos quais aquilo que, na espécie humana, constitui suas características biológicas fundamentais vai poder entrar numa política, numa estratégia política, numa estratégia geral de poder”.

destinava à consolidação do território e à perpetuação do governo. Em outras palavras, a governamentalidade se orientava para a soberania.

Foucault apresenta, então, uma passagem que significará uma mudança em relação ao pensamento de Maquiavel, que é representada pelo texto de Guillaume de La Perrière, *Le Miroir Politique (1567)*, no qual o termo governo não mais se limita às práticas do governante, mas alcança outros aspectos da sociedade. Para La Perrière, governante pode significar monarca, imperador, rei, príncipe, senhor, magistrado, prelado, juiz e outros” (FOUCAULT, 1991, p. 90). Outros que escreveram sobre a arte de governar vão aplicar a palavra *governo* para “lar, almas, crianças, uma província, um convento, uma ordem religiosa, uma família” (FOUCAULT, 1991, p. 90; Candiotto, 2010, p. 36). Nesse mesmo sentido, cita a seguir, La Mothe Le Vayer, que se ocupava da educação da aristocracia francesa, para o qual há três fundamentais tipos de governo: a arte do autogoverno, conectado com a moralidade; a arte de governar uma família, que pertence à economia, e a ciência de dirigir o Estado, que concerne à política (CANDIOTTO, 2010, p. 37).

Ao tratar da governamentalidade, introduz a discussão sobre a soberania, que, a partir do século XV, e com muito mais força até a criação do Estado do Bem-Estar Social no século XX, ocupará posição central nas preocupações do governante.

Essa preocupação com a soberania terá como instrumento de poder, muito mais do que o uso da força, uma “racionalidade do governo”, que significará “a arte de governar” (GORDON, 1991, p. 3). Essa arte, por sua vez, será exercida por meio de um conjunto de saberes capazes de serem instrumentalizados por um aparato governamental específico. Assim, esse governo deixa de ser exercido sobre o Estado, mas ganha maior dimensão, para a soberania, o governo sobre “os indivíduos, os homens e as coletividades” (RONDON FILHO, 2011, p. 374).

Racionalidade governamental é, para Foucault uma

Forma ou sistema de pensar sobre a natureza da prática do governo (quem pode governar, o que é o governo; o que e quem é governado), capaz de fazer elaborar algumas formas racionalizáveis e praticáveis tanto em relação

aos praticantes quanto sobre aqueles sobre as quais ela é praticada (GORDON, 1991, p. 3) (tradução nossa) ⁵.

Assim, para Foucault, no que tange à da arte de governar, dois sentidos: uma, ascensional, que parte do governante, de seu autogoverno, em direção à soberania do Estado, e outro, descensional, que transmite para o comportamento individual e à família os mesmos princípios como o adequado governo do Estado (FOUCAULT, 1991, pp. 91-92)⁶. Essa genealogia explica, no limite, dois conceitos que se imbricam na construção da governamentalidade: a razão de Estado e a polícia.

Por **razão de estado** entende-se os fins políticos do Estado nas suas relações exteriores (soberania), políticas (perpetuação do próprio Estado) e econômicas (economia política).

A razão de Estado diz respeito à existência mesma do Estado, enquanto finalidade em si própria, pois os Estados são realidades que devem perdurar por um período histórico indefinido, em um território sempre contestado; e a força do poder de Estado sempre deve aumentar e se consolidar. A razão de Estado passa pela constituição de um saber sobre essa nova experiência de poder, constituindo o conhecimento de todas as forças humanas e materiais do Estado no âmbito de seu território (TAVARES-DOS-SANTOS, 2014a).

A **polícia**, para Foucault, não é uma corporação, mas “um feixe de relações ajustada ao princípio de governar para a gestão da população” (RONDON FILHO, 2011, p. 377) e tem por função se ocupar com o número de habitantes, com as necessidades da vida, com os problemas de saúde e com a ociosidade dos homens . Gordon (1991) reporta alguns excertos de Foucault e Pasquino em *Polizeiwissenschaft* que são representativos:

⁵ A rationality of government will thus mean a way or system of thinking about the nature of the practice of government (who can govern, what governing is; what or who is governed), capable of making some form of that activity thinkable and practicable both to its practitioners and to those upon whom it was practiced.

⁶ Upwards continuity means that a person who wishes to govern the state well must first learn how to govern himself, his goods and his patrimony, after which he will be successful in governing the state. [...] On the other hand, we also have a downwards continuity in the sense that, when a state is well run, the head of the family will know how to look after his family, his goods and his patrimony, which means that individuals will, in turn, behave as they should (Foucault, 1991, pp. 91-92).

A vida é objeto da polícia: indispensável, útil e supérflua. Aquelas pessoas sobrevivem, vivem, e fazem mesmo melhor que apenas isso. É o que a polícia deve assegurar. Polícia “vê para a vida”: os objetos que ela se encarrega são de alguma forma indefinidos. “O verdadeiro objeto da polícia é o homem. A polícia vê tudo pertencendo à felicidade humana. “O único propósito é listar e classificar”; [...] A Ciência Policial parece aspirar constituir-se uma forma casamento insaciável da realidade governada, o cérebro do Leviatã (GORDON, 1991, p. 10) (tradução nossa)⁷.

Razão de Estado e polícia são fruto pensamento liberal do séc. XVIII, em que as questões de soberania (integridade territorial) perdem força para uma administração das questões internas (relações econômicas, intensificação da urbanização, formação das classes sociais, surgimento de um operariado urbano), ainda que a gestão de tais problemas se orientem, no limite, à própria existência do Estado. Não sem razão, as corporações policiais surgem no mundo justamente nessa época, das quais são exemplos os *Mossos d’Esquadra* (entre 1690 e 1721), a Polícia Metropolitana de Londres (1829) e os Corpos Policiais do Rio de Janeiro (1806). Igualmente, a Polícia Militar de São Paulo tem suas origens nesse mesmo, período, 1831, indicando a correlação entre seu surgimento com as preocupações vigentes à época (TAVARES-DOS-SANTOS, 2014a).

Nessa e em outras situações históricas, a dupla característica da polícia permanecerá: uma instituição de proteção social e a principal forma de expressão da autoridade. Por um lado, a revolução burguesa produzia a necessidade de controlar os novos ilegalismos que emergiam enquanto atentado do capitalismo industrial.

Reafirmava-se a preocupação de reger a repartição de uma larga população de indivíduos no espaço social, constituindo um espaço celular composto por pontos de localização e identificação disciplinar que garantem a fixação e permitem a circulação, mas também indicavam valores, assegurando a obediência dos indivíduos e uma melhor economia do tempo e dos gestos: um espaço policial disciplinar (TAVARES-DOS-SANTOS, 2014a, p. 19).

⁷ Life is the object of police: the indispensable, the useful, and the superfluous. That people survive, live, and even do better than just that, is what the police has to ensure” Police “sees to living”: “the objects which it embraces are in some sense indefinite”. “The police true object is man”. Police sees to everything pertaining to man’s happiness. “The sole purpose of police is lists and classification;” [...] Police Science seems to aspire to constitute a kind of omnivorous espousal of governed reality, the sensorium of a Leviathan.

A relação entre as polícias no Brasil a partir da perspectiva da governamentalidade têm sido abordadas nas pesquisas nacionais. José Eduardo de Azevedo (2010) no artigo *Governamentalidade, especialização e profissionalização da Polícia Militar do Estado de São Paulo*, estuda como a Instrução Militar Francesa à Força Pública nos primeiros anos do séc. XX foi fundamental na conformação de um saber profissional que perdura até os dias atuais. Julia Valente, em *Polícia, governamentalidade, território e as Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro* (VALENTE, 2016), discute as políticas de controle social implementadas nos territórios atendidos pelas Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), no Rio de Janeiro. Alan Fernandes (2021), em *Entre a ausência e o excesso do mandato policial no Brasil: lições de governamentalidade em Michel Foucault*, discute como, no Brasil, o mandato das polícias são colocados entre o excesso de suas práticas, ao mesmo tempo em que a efetivação do Estado de Direito têm requerido maior *enforcement* sob pena de ameaçar as noções de convívios mútuos e proteção aos bens a que o Estado visa garantir. Destacam-se os trabalhos de José Vicente Tavares-dos-Santos (TAVARES-DOS-SANTOS, 2014b), ao discutir o dilema do ensino policial sob o prisma de uma crise nos modelos liberais nos quais os modelos de polícia foram criados ou ao, no livro *Crime, Polícia e Justiça no Brasil*, no capítulo chamado *Modernidade tardia e violência* (TAVARES-DOS-SANTOS, 2014a) discutir de maneira bastante detalhada como os modelos policiais não se adequam às configurações sociais contemporâneas.

Como afirmado no início desse capítulo, as racionalidades presentes na gestão do policiamento pelas polícias militares trazem consigo, de maneira bastante evidente, o exercício de uma física do poder que estabelece, em um plano mesopolítico – de gestores locais - as lógicas micropolíticas, promovendo um controle de populações por meio das práticas sobre os indivíduos. Ambas as dimensões oferecidas por Foucault – a razão de Estado e a polícia – que compuseram a formação do Estado moderno em um contexto europeu e proporcionaram a configuração político-social para os governos, no Brasil deixam parecer uma predominância dos instrumentos de controle social a favor de uma lógica de manutenção do Estado

(soberania). Nesse desequilíbrio, a regulação das relações sociais se desenvolveu apenas na direção das relações econômicas – de propriedade, do consumo e dos mercados ilegais – e muito pouco no tocante às lógicas das relações intersubjetivas, dando espaço à violência interpessoal e à violência do Estado. Isso se evidencia, ao olhar para as estratégias de policiamento ostensivo, praticadas contra e sobre populações estigmatizadas como potencialmente criminosas, com a preocupação predominante contra os crimes contra o patrimônio.

Na perspectiva assumida neste trabalho, essa chave teórica oferece uma poderosa perspectiva epistemológica de análise do objeto. Cabe esclarecer, contudo, que não se pretende posicionar a perspectiva foucaultiana como um paradigma metodológico de *theory-driven*, com o intuito de testar hipóteses explicativas, já que, como já afirmado, pretende-se evidenciar *como* são as estratégias de policiamento ostensivo. Assim, a orientação teórica acima trazida tem o objetivo, muito mais, de constituir-se uma ferramenta metodológica, e menos um referencial epistêmico totalizante.

3 A questão da segurança pública no contexto brasileiro

Neste capítulo, pretende-se contextualizar os temas polícia e policiamento em um contexto mais amplo de segurança pública no Brasil, introduzindo a discussão sob a perspectiva do panorama institucional inaugurado em 1988 com a Constituição Federal, e que, a despeito de avanços constitucionais no sentido de maior garantia dos direitos civis, assiste a uma disposição que fez promover um prolongamento dos arranjos promovidos, ao menos, desde a década de 70. Nestes termos, ainda que com novas roupagens, como “polícia comunitária”, “policiamento orientado para a resolução de problemas” ou “policiamento em manchas criminais. o fazer policial é se consolidou, desde então, como um *continuum* das concepções anteriores

O trabalho busca se inserir em uma lacuna, tanto acadêmica, quanto política, no que se refere ao tema policiamento. Em termos acadêmicos, pode-se categorizar os trabalhos produzidos em duas grandes vertentes. A primeira delas vai abordar os policiais de ponta-de-linha e suas interações cotidianas com a população (DURÃO, 2011; MANNING, 1977; MUNIZ, 1999; REINER, 2010). Por essa visão, os autores constroem o trabalho policial centrados nas práticas adotadas pelos operadores e, assim, ganham força as dinâmicas próprias aos grupos de policiais em nível de rua. Tais abordagens vão, assim, desconsiderar os arranjos políticos que vão dar sentido às suas práticas. No limite, tais trabalhos atribuem a esses policiais a formulação e a implementação do que se possa chamar de política de segurança pública.

Já uma segunda perspectiva preponderante vai situar-se no plano político, ao buscar compreender como as disposições político-governamentais vão construir um sentido para as práticas policiais. Ganham força explicativa o panorama de governos federais, em especial sob a ditadura civil militar (1964-1982), e os governos estaduais que se sucederam, já sob o regime democrático. Assim, as categorias ligadas aos estudos dos denominados *street-level management* ou, em outra análise, os gestores de médio escalão têm pouca relevância analítica na compreensão do problema.

No espaço havido entre as perspectivas que destacam a cultura organizacional, que buscam compreender o policiamento por meio das práticas dos

policiais, e aquelas que se dedicam às análises do cenário político em que se constituem tais práticas, há uma lacuna teórica, com potenciais políticos, para cuja discussão esse trabalho pretende contribuir. Nesse sentido, a presente pesquisa buscará investigar os sentidos presentes na racionalidade da Polícia Militar de São Paulo ao promover policiamento. Essa análise recairá, sobretudo, pelo papel desempenhado pelos chamados oficiais, com destaque para os cargos de capitães, maiores e tenentes-coronéis. São eles que exercem, respectivamente, em sua maioria, as funções de comandantes de companhias, coordenadores operacionais e comandantes de batalhão, os quais dão os sentidos das definições políticas para o policiamento ostensivo. São eles, na realidade da PMESP, os responsáveis por definir as linhas que conduzem às práticas, aqueles que têm a capacidade normativa e coercitiva sobre os policiais ponta-de-linha e que, *a priori*, definem como se dá a distribuição de recursos que vai estabelecer que deve ou quem não deve receber tal política tida como de segurança pública. Talvez, bem o sejam os executores aqueles que, eles mesmo, definem o sentido da política. Não me parece ser o caso: na PMESP, as oscilações quanto à letalidade policial no decorrer de diferentes governos paulistas retratadas por Samira Bueno (2014, 2018), a implantação do Radiopatrulhamento Padrão (1988), a implantação do Policiamento Comunitário, em 1997), as práticas de policiamento por manchas criminais adotada desde 2005, no que se denominou Plano de Policiamento Inteligente e o Programa de Bonificação São Paulo contra o Crime, a partir de 2014, performam a oferta de polícia ostensiva no estado de São Paulo.

A discussão sobre polícia no mundo é acompanhada, quase que inevitavelmente, do tema reforma policial. Racismo, violência, falta de legitimidade e confiança, assim como a incapacidade de fazer frente à violência e ao crime, estão na agenda da maioria dos países. Em termos políticos, aprofundam-se os instrumentos de governança sobre as corporações policiais como forma conter a brutalidade e abusos, com questionáveis sucessos pelo mundo. Talvez, esses fatos não sejam momentos críticos específicos dos países onde eclodem tais discussões, mas uma disfuncionalidade das noções de policiamento, vigilância e controle social, surgidas

na concepção liberal do século XIX em que polícia surgiu no mundo enquanto instituição profissional. Esse momento de constante crítica à polícia apenas evidenciariam, então, um anacronismo mais profundo no que tange às noções de policiamento, vigilância e controle social (CRAWFORD, 2008; MANNING, 2001; MUNIZ; PAES-MACHADO, 2010).

Apresentar saídas possíveis a esse dilema sinaliza por estabelecer vínculos mais próximos dos órgãos policiais em relação a tais populações, aproximando-se das lógicas presentes, buscando reconfigurá-las para que a violência seja recontextualizada em uma lógica de garantia (indistinta) de direitos. No fundo, uma tentativa de repactuação menos autoritária entre Estado e sociedade.

Isso para não dizer que, por uma opção do nosso ordenamento jurídico, tanto segurança pública como ordem pública são conceitos empiricamente operacionalizados pelas instituições do sistema de justiça criminal, com especial ênfase às polícias, que vão manejá-los de acordo com o estrato populacional alvo de sua vigilância e das opções político-institucionais que as guiam. Não há na legislação, na jurisprudência e na doutrina brasileira uma definição clara dos limites e significados de tais conceitos e é na prática cotidiana que eles são utilizados para legitimar e justificar posições e ações (LIMA; SINHORETTO; BUENO, 2015, p. 125–126).

No trabalho intitulado *Matar muito, prender mal: a produção da desigualdade racial como efeito do policiamento ostensivo militarizado em SP*, Maria Carolina Schlittler (2016) pesquisou como se dão as construções de uma tipologia sujeita à maior atenção por parte da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Para ela, “o sentido último atribuído pelos policiais militares à sua atividade é a retirada dos ‘bandidos’ das ruas” (SCHLITTLER, 2016, p. 70), categoria essa que seria construído com uma forte clivagem racista, atribuindo ao negro, sobretudo jovem, maior vigilância policial.

A autora faz uma interessante descrição nativa sobre o que é policiamento para os profissionais da Polícia Militar. Segundo ela, “policiamento ostensivo” é “policiar as ruas”, a “vigília constante da polícia sobre a população” e a “checagem sistemática de suspeitos” (SCHLITTLER, 2016, p. 106). Ela extrai essas conclusões tanto dos instrutores dos cursos de formação, quanto dos próprios operadores ponta-de-linha. Para ela, reside um paradoxo nessa construção pois, na medida em que a PM adota uma postura profissional e burocrática e, por isso, universalizante quanto ao alcance das políticas de segurança, ela se apropria da discricionariedade conferida ao policial, na construção de métricas de eficiência, como prisões em flagrante ou

quantidade de abordados. Assim, enquanto no plano institucional há excessiva normatização de condutas em prol de uma racionalização das práticas, conflui grande discricionariedade ao policial operador da política. Assim, a necessidade de baixar os índices criminais, sem os ditames legais que a controlariam, impulsiona a construção de uma suspeição criminal racializada. Para a Polícia Militar, segundo Schlittler, fazer policiamento é retirar os bandidos das ruas.

3.1 Ordem Pública: instrumento de construção de uma governamentalidade pela polícia

Uma das abordagens que adquire importância para a pesquisa é a própria definição de **ordem pública** que, no limite, vai orientar os sentidos das ações dos policiais militares. Essa expressão é que, do alto do arcabouço jurídico nacional, vai definir constitucionalmente o *locus* institucional das polícias militares no sistema de segurança pública e, como seu desdobramento, será a categoria cognitiva que será essencialmente pelos gestores da PMESP na definição própria de suas estratégias.

Isso se mostra especialmente problemático no Brasil. Não obstante, a literatura sobre polícia apontar que o ordem pública constitui um dos referenciais para a atuação das polícias, os sentidos imprecisos (LIMA; SILVA; OLIVEIRA, 2013) desse conceito no Brasil permitem que seus contornos sejam instrumentalizados pelas polícias militares sem uma mediação política. Assim, nessa configuração, as polícias militares tornam-se agentes políticos sobrerrepresentados no panorama de forças. Ordem pública é instrumentalizada pelas agências responsáveis pelo exercício do poder de polícia no Brasil nessa chave autoritária, de forte subordinação da sociedade civil ao Estado. Ao outorgar às agências de controle social, em especial àquelas responsáveis pela definição das condutas legais e ilegais nas microrrelações sociais, quais sejam as polícias militares (LIMA; SINHORETTO; BUENO, 2015), ordem pública - e por conseguinte as estratégias de policiamento voltadas a ela - passam a ser construções que, em termos políticos, vinculam-se às lógicas institucionais dessas próprias corporações (COSTA, 2004).

Em razão da importância que a noção de ordem pública assume para o policiamento, procurou-se compreender sua genealogia política no Brasil. Além disso, o estudo dessa categoria é especialmente importante para essa pesquisa, pois ela comporá o repertório comunicativo mais acionado pela PMESP para a formulação de suas estratégias de policiamento.

As instituições têm a capacidade de estabelecer reciprocidades entre os indivíduos, possibilitando certa previsibilidade nas relações sociais e, nesse sentido, razoáveis níveis de estabilidade. Nesse papel, dão conformação ao mundo social, estruturando os aspectos cognitivos da realidade e, em decorrência, seus comportamentos correlatos. Berger e Luckmann (2014) vão abordar a contribuição da linguagem no processo de prover as instituições com um estoque de conhecimento que conformam suas formas de pensar a realidade social e, por conseguinte, suas práticas. Nesse sentido, a lei, enquanto código simbólico, pode ser pensada além de sua função finalística de objetivação do mundo social, para ser compreendida por meio da carga cognitiva que a constitui e que direciona as formas de atuação das instituições.

Neste trabalho, pretende-se contribuir com as discussões sobre “ordem pública” no Brasil (Lazzarini, 1992; Costa, 2004; Lima et al., 2013) por meio dos textos constitucionais vigentes, aliado à análise de determinadas legislações infraconstitucionais, em específico voltadas para o estabelecimento normativo sobre o papel exercido pelas polícias militares no atual cenário nacional. Nesse esforço, a lei ganha uma dimensão semiótica e estruturante dos pensares e fazeres (Berger & Luckmann, 2014; Li, 2017) das instituições em análise. A discussão tem como pano de fundo as questões ligadas à segurança pública, e ao quase indissociável conflito entre liberdades individuais e ordem pública.

3.1.1 *Ordem Pública no Contexto Constitucional Brasileiro*

Primeiramente, importa dizer que ordem pública tem sua inscrição constitucional no artigo que define os sentidos da segurança pública no Brasil. O artigo 144 diz que

a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (BRASIL. CONSTITUIÇÃO, 1988)

Sua a definição encontrada no Dicionário de Política de Bobbio, Mateucci e Pasquino:

A ordem pública é concebida ao mesmo tempo como uma 'circunstância de fato' como um 'fim' do ordenamento político e estatal e nesse sentido o encontramos na legislação administrativa, policial e penal como 'sinônimo de convivência ordenada', segura, pacífica e equilibrada, isto é, normal e conveniente aos princípios gerais de ordem desejados pelas opções de base que disciplinam a dinâmica de um ordenamento (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 2008, p. 851).

Nota-se que reside uma ampla incerteza jurídica sobre os exatos termos do conceito. Tais conclusões também foram apontadas igualmente por Filocre (2009), ao revisitar autores clássicos do direito público brasileiro como Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Álvaro Lazzarini e Cretella Junior.

No sentido formal, ou normativo, a ordem pública é um conjunto de valores, de princípios e de normas que se pretende devam ser observados numa sociedade, impondo uma disposição ideal dos elementos que nela interagem, de modo a permitir-lhe um funcionamento regular e estável, assecuratório da liberdade de cada um (Moreira Neto, 1988 como citado em Filocre, 2009).

Em termos legais, "ordem pública" encontra-se definida no artigo 1º, n. 21, do Decreto Federal nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, que aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares no Brasil. No texto, ordem pública é o

conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum (BRASIL, 1983).

Essa construção encontra muitos elementos da Doutrina de Segurança Nacional. Álvaro Lazzarini, cuja obra sobre o tema constitui um importante coluna para a pretensão das polícias militares na Constituição de 1988, assim escreveu em um artigo publicado pela Revista de Direito Administrativo em 1998:

Se a segurança nacional volta-se para a garantia da nação como um todo, sendo a ordem e a tranquilidade gerais exigências do mais alto valor para a realização das atividades nacionais que conduzem ao bem comum, não se pode deixar de considerar que a temática da ordem pública, em especial no que diz respeito à segurança pública, tem íntimo relacionamento com a

mesma segurança nacional, porque assegurar a boa ordem é assegurar a tranqüilidade pública, a segurança pública e a salubridade pública, e nada mais do que isso (LAZZARINI, 1998, p. 11) (...) Bem por isso a segurança pública tem papel preponderante na realização da segurança nacional, porque, é uma necessidade básica de qualquer pessoa a de sentir-se com segurança e bem-estar. Seguro, o homem pode trabalhar melhor, implicando a ordem, no progresso do Estado (op. cit., p. 12)

Tem-se que a compreensão e construção do conceito em análise variam conforme os regimes políticos em vigor (Bobbio, Mateucci, & Pasquino, Dicionário de Política, 2010, p. 851). Os esforços para a manutenção da ordem pública serão prevalentes em relação às liberdades individuais quanto mais autoritária for a orientação política do Estado; por outro lado, quanto maior uma concepção liberal, tanto menos ênfase será dada aos aspectos ligados à ordem pública.

Todavia, ao analisar somente as Constituições do Brasil, verifica-se que tal compreensão não foi a mesma em todas elas e sua leitura foi adequada a cada contexto histórico. Por meio da análise de suas variadas disposições, pretendemos problematizar quanto à subsunção do termo ao atual contexto brasileiro.

Quadro 1 Genealogia constitucional da ordem pública no Brasil

Início da vigência	Disposição constitucional	Texto
1824		não está previsto no texto
1891	Título IV - Dos Cidadãos Brasileiros; Seção II - Declaração de Direitos	artigo. 72, §8º - A todos é licito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas, não podendo intervir a policia senão para manter a ordem publica. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº de 3/9/1926)
		artigo. 72, § 33 - É permitido ao Poder Executivo expulsar do territorio nacional os suditos estrangeiros perigosos á ordem publica ou nocivos aos interesses da Republica. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº de 3/9/1926)
1934	Título I - Da Organização Federal; Capítulo V - Da	artigo. 90 - São atribuições privativas do Senado Federal: letra "d" - suspender, exceto nos casos de intervenção

	Coordenação dos Poderes; Seção II - Do Senado Federal	decretada, a concentração de força federal nos Estados, quando as necessidades de ordem pública não a justifiquem.
	Título III - Da Declaração dos Direitos; Capítulo II - Dos Direitos e Garantias Individuais	artigo. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: nº 5 - É inviolável a liberdade de consciência e de crença e garantido o livre exercício dos cultos religiosos, desde que não contravenham à ordem pública e aos bons costume. As associações religiosas adquirem personalidade jurídica nos termos da lei civil; nº11 - A todos é lícito se reunirem sem armas, não podendo intervir a autoridade senão para assegurar ou restabelecer a ordem pública. Com este fim, poderá designar o local onde a reunião se deva realizar, contanto que isso não o impossibilite ou frustre; nº 15 - A União poderá expulsar do território nacional os estrangeiros perigosos à ordem pública ou nocivos aos interesses do País.
	Título V - Da Família, da Educação e da Cultura; Capítulo I - Da Família	artigo. 146 - O casamento será civil e gratuita a sua celebração. O casamento perante ministro de qualquer confissão religiosa, cujo rito não contrarie a ordem pública ou os bons costumes, produzirá, todavia, os mesmos efeitos que o casamento civil, desde que, perante a autoridade civil, na habilitação dos nubentes, na verificação dos impedimentos e no processo da oposição sejam observadas as disposições da lei civil e seja ele inscrito no Registro Civil. O registro será gratuito e obrigatório. A lei estabelecerá penalidades para a

		transgressão dos preceitos legais atinentes à celebração do casamento.
1937	Da Organização Nacional	artigo. 16 - Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias: inciso V - o bem-estar, a ordem, a tranqüilidade e a segurança públicas, quando o exigir a necessidade de unia regulamentação uniforme
	Dos Direitos e Garantias Individuais	artigo 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: 4º - todos os indivíduos e confissões religiosas podem exercer pública e livremente o seu culto, associando-se para esse fim e adquirindo bens, observadas as disposições do direito comum, as exigências da ordem pública e dos bons costumes; 16 - A lei pode prescrever: letra "a" - com o fim de garantir a paz, a ordem e a segurança pública, a censura prévia da imprensa, do teatro, do cinematógrafo, da radiodifusão, facultando à autoridade competente proibir a circulação, a difusão ou a representação.
1946	Título IV - Da Declaração de Direitos; Capítulo II - Dos Direitos e Garantias Individuais	artigo 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: §7º - É inviolável a liberdade de consciência e de crença e assegurado o livre exercício dos cultos religiosos, salvo o dos que contrariem a ordem pública ou os bons costumes. As associações religiosas adquirirão personalidade jurídica na forma da lei civil; § 11 - Todos podem reunir-se, sem armas, não intervindo a polícia senão para assegurar a ordem pública. Com esse intuito,

		poderá a polícia designar o local para a reunião, contanto que, assim procedendo, não a frustre ou impossibilite.
		artigo. 143 - O Governo federal poderá expulsar do território nacional o estrangeiro nocivo à ordem pública, salvo se o seu cônjuge for brasileiro, e se tiver filho brasileiro dependente da economia paterna.
	Título VII - Das Forças Armadas	artigo 183 - As polícias militares instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, são consideradas, como forças auxiliares, reservas do Exército.
1967	Título I - Da Organização Nacional; Capítulo III - Da Competência dos Estados e Municípios	artigo 13 - Os Estados se organizam e se regem pelas Constituições e pelas leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes: § 4º - As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares reserva do Exército, não podendo os respectivos integrantes perceber retribuição superior à fixada para o correspondente posto ou graduação do Exército, absorvidas por ocasião dos futuros aumentos, as diferenças a mais, acaso existentes. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 40, de 1968)

	Título II - Da Declaração dos Direitos; Capítulo IV - Dos Direitos e Garantias Individuais	artigo 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 5º - É plena a liberdade de consciência e fica assegurado aos crentes o exercício dos cultos religiosos, que não contrariem a ordem pública e os bons costumes; § 8º - É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica e a prestação de informação sem sujeição à censura, salvo quanto a espetáculos de diversões públicas, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros, jornais e periódicos independe de licença da autoridade. Não será, porém, tolerada a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de raça ou de classe. § 27 - Todos podem reunir-se sem armas, não intervindo a autoridade senão para manter a ordem. A lei poderá determinar os casos em que será necessária a comunicação prévia à autoridade, bem como a designação, por esta, do local da reunião.
1988	Título III - Da Organização do Estado; Capítulo VI - Da intervenção	artigo 34 - A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública.
	Título V - Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas; Capítulo I - Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio; Seção I - Do Estado de Defesa	artigo. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade

		institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.
	Título V - Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas; Capítulo III - Da Segurança Pública	artigo. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.
		artigo. 144, § 5º - Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.
		artigo. 144, § 10 - A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas: I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Complementar nº82, de 2014)

Elaborado pelo autor

O termo **ordem pública** não era previsto nas constituições brasileiras até 1891. A partir de então passou a fazer parte de todas as demais edições. Coincide com o surgimento da preocupação com a recente urbanização e com a entrada da mão de obra escrava na massa de assalariados.

A questão do direito de reunião estará na preocupação do Estado brasileiro, mesmo antes da Proclamação da República em 1889. No capítulo introdutório do livro *Revoltas, Motins e Revoluções: homens livres pobres e libertos no Brasil do século XIX*, Monica Duarte Dantas (2011) traz um panorama de como as reuniões promovidas nas cidades brasileiras deixaram de ser um delito comum, para serem considerados um crime de lesa-majestade, conforme a ordenação criminal do Império entre os anos 1820 e 1850. O Império se via às voltas com as lutas pela consolidação da Independência do Brasil. Nesse período, diversas insurreições ocorriam no interior do país, em um processo de negação ao poder centralizador do Estado. Também ocorriam revoltas promovidas pela elite, atraídas pelo liberalismo que se opunha aos modelos políticos e econômicos vigentes. Nesse caldo em que se colocavam uma elite liberal e trabalhadores pobres libertos e escravos, as manifestações eram consideradas uma afronta à autoridade central. O restabelecimento da ordem, considerada como o fim dessas sublevações, é considerada, portanto, como uma questão de manutenção da própria ordem política estatal.

Essa tutela do direito de reunião passará a ocupar as demais edições das constituições brasileiras. Na Constituição Federal de 1934, elaborada por uma Assembleia Nacional Constituinte sob forte influência de Getúlio Vargas, o termo “ordem pública” vem, uma vez mais, regular o direito de reunião, assim como o texto de 1891, além de incluir o aspecto da regulação das práticas dos “cultos religiosos”.

Sob o Estado Novo de Getúlio Vargas, a Constituição Federal de 1937 vai representar uma centralização da União em relação aos estados, na medida em que caberia a ela legislar sobre matérias que se relacionassem com a tranquilidade, a segurança e a ordem públicas. Em que pese o texto constitucional não trazer regulação do direito de reunião no escopo da ordem pública, mantém as práticas religiosas subordinadas a essa figura e introduz a censura à livre manifestação com o fim de garanti-la.

Todos os acórdãos do STF do período 1936-1945 que fazem menção à ordem pública se referem a crimes de natureza política, sendo assim considerados aqueles contra o Estado, contra a Lei de Segurança Nacional ou em razão de defender ideias políticas contrárias ao regime. Na busca realizada na base de dados construída para a pesquisa não se localizou

qualquer decisão relacionada a crimes comuns (ZACKSESKI; GOMES, 2016, p. 112).

A Constituição Federal de 1946 foi elaborada pela Assembleia Nacional Constituinte, composta por constituintes eleitos pelo voto direto. O emprego do termo “ordem pública” acompanha as demais edições, na regulação dos “cultos religiosos” e no direito de reunião. Uma diferenciação às demais constituições foi a introdução do termo “polícia” e sua destinação para manutenção da ordem – não adjetivada por qualquer termo. Sua proximidade com o conceito “segurança interna”, previsto no artigo 13, § 4º, leva a crer na similaridade de ambas as concepções, e, por sua vez, uma disposição legal histórica do papel das polícias militares⁸.

As polícias militares instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, são consideradas, como forças auxiliares, reservas do Exército (artigo 183, Constituição Federal de 1946)

Em 1967, uma Constituição publicada sob a ditadura civil-militar entrou em vigor. É a edição em que menos aparece o termo “ordem pública”, surgindo apenas – e mais uma vez – na regulação dos “cultos religiosos”. Já o termo “ordem”, é utilizado, juntamente com segurança interna, para definir atribuições das polícias militares e, isolado, na potencialidade de regular o direito de reunião. Também se encontra a utilização do termo “ordem” como justificativa para a intervenção da União em Estados e Municípios.

Uma explicação possível para a menor regulamentação constitucional de ordem pública reside na diminuição do papel da sociedade civil, representado pelo Poder Legislativo, na definição desse termo. Isso porque, em 1969, no contexto de atos institucionais unilaterais expedidos pelo Executivo, foi também publicado do Decreto que regulamentou o papel das polícias militares no Brasil. Na revisão de 1983, ainda sob o governo militar, a definição de ordem pública veio expressa nos seguintes termos. Esse decreto traz a definição de ordem pública, que se encontra vigente até os dias atuais.

⁸ As polícias militares rivalizavam com outras corporações policiais uniformizadas na realização do policiamento. A relação entre a polícia militar de São Paulo, chamada Força Pública, e a Guarda Civil será desenvolvida adiante.

Pode-se argumentar que “ordem” e “ordem pública” guardam diferentes cognições. O termo, quando isolado, leva a conceber uma ordenação que suplanta a própria sociedade e que seria constituída em um plano superior à vida social; já, quando acompanhada do adjetivo “pública”, sinaliza a concepção de sua subordinação às regras sociais. Cabe destacar um ponto: ambos textos citados – 1946 e 1967 – que trouxeram as expressões “polícia” e “polícia militar”, os fizeram com o acompanhamento da palavra “ordem”, e em nenhum momento de “ordem pública”, lançando essa instituição, ao menos em nível legal, a aproximar-se muito mais do entendimento de “ordem”, que de “ordem pública”, pensamento esse que se alteraria apenas em 1988.

3.1.1.1 Constituição Federal de 1988

A atual Constituição Federal foi elaborada por uma assembleia constituinte eleita democraticamente. Nela, o termo “ordem pública” vai estar previsto no Título V, “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, no Capítulo III – Da Segurança Pública”, o que, por si, dá a dimensão do campo político em que ele se insere: completamente ausente dos títulos e capítulos que tratam dos direitos e garantias individuais (diferentemente ao que ocorrera nas outras constituições) ou dos trechos que tratavam da organização do Estado. Esse posicionamento no texto nos aponta para dois paradoxos: a ausência da capacidade normativo-estatal para garantir os direitos e garantias fundamentais – haja vista que não há, em nível constitucional, o *enforcement* respectivo que assegure tais direitos – e, por outro lado, certa blindagem da ordem pública – e por que não dizer igualmente da segurança pública – a um determinado espaço acentuadamente marcado pelas instituições que compõem o sistema de segurança pública, com poucas linhas de contato com a sociedade civil. Apesar de reconhecidamente ser uma Constituição que tenha promovido avanços na luta por direitos individuais, políticos e sociais, o estudo em tela mostra que foi a primeira em que a questão da ordem pública tenha sido extraída do conjunto de artigos que abordam o exercício desses direitos, sinalizando a dificuldade em conciliar avanços sociais e sua proteção por parte do Estado.

Uma análise possível é o distanciamento do Estado – ao menos no nível de seu sistema policial – das questões que afetem as liberdades individuais, o que poderia, aprioristicamente, representar um avanço no respeito às garantias individuais. Contudo, por outro lado, na medida em que deixou de se construir ordem pública *em face das prerrogativas constitucionais*, dedicando a ela um tratamento limitado e autorreferido ao capítulo da segurança pública, promoveu-se seu insulamento e sua construção subordinado às lógicas institucionais das corporações previstas no art. 144, sobretudo às polícias militares a quem cabe a “preservação da ordem pública” (BRASIL. CONSTITUIÇÃO, 1988).

O mesmo artigo traz que a segurança pública “é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. O *caput* do artigo 144 é exemplar para notar-se como a redação da Constituição Federal de 1988, igualmente às constituições anteriores, distanciou “ordem” pública” de um entendimento político mais consentâneo à defesa dos direitos individuais: a “segurança pública” será exercida com duas finalidades, as quais não necessariamente possuem áreas de intersecção, quais sejam a “ordem pública” e a “incolumidade das pessoas e do patrimônio”, levando ao entendimento que tais dimensões políticas são distintas. E, em sendo distintas, como essa análise permite inferir, torna-se ainda mais problemática ao analisar-se o papel que coube às polícias militares, em razão de que, primeiramente no texto constitucional, mas com reflexos bastantes fortes em suas práticas, estabelecem-se duas funções que *não necessariamente se encontram*. Alvaro Lazzarini, fora Desembargador por São Paulo e suas obras forneçam o suporte doutrinário para a definição dos sentidos das polícias militares na Constituição (LAZZARINI, 1989, 1994, 1997, 1998). Lazzarini escreve em artigo de 1998.

Bem por isso a segurança pública tem papel preponderante na realização da segurança nacional, porque, é uma necessidade básica de qualquer pessoa a de sentir-se com segurança e bem-estar. Seguro, o homem pode trabalhar melhor, implicando a ordem, no progresso do Estado (LAZZARINI, 1998, p. 14).

O quadro abaixo apresenta esquematicamente as atividades que a Constituição Federal vigente atribui como sendo aquelas ligadas à segurança pública e seu respectivo órgão responsável:

Quadro 2 Resumo do capítulo sobre a Segurança Pública na Constituição Federal de 1988

Atividades previstas no capítulo da Segurança Pública	Órgão responsável	Previsão Legal
Apurar infrações penais contra a ordem política e social	Polícia Federal	art. 144, § 1º
Apurar crimes contra bens, serviços e interesses da União		
Prevenir e reprimir o tráfico de entorpecentes, o contrabando e o descaminho		
Exercer a polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras		
Patrulhamento ostensivo das ferrovias federais	Polícia Rodoviária Federal	art. 144, § 2º
Patrulhamento ostensivo das rodovias federais	Polícia Ferroviária Federal	art. 144, § 3º
Polícia judiciária	Polícias Cíveis	art. 144, § 4º
Apuração de infrações penais, exceto militares		
Polícia ostensiva	Polícias Militares	art. 144, § 5º
Preservação da ordem pública		
Atividades de defesa civil	Corpos de Bombeiros Militares	art. 144, § 5º
Proteção de bens, serviços e instalações municipais	Guardas Municipais	art. 144, § 8º

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil, 1988

As polícias federal e civis são consideradas polícias judiciárias pela vinculação com a instrução de processos penais. Seus papéis decorrem, sobretudo, das leis criminais e, a depender do crime ou do ente federado que figure como vítima, define-se a quem compete atuar. Ainda que existam conflitos de jurisdição, como no caso da repressão ao tráfico de entorpecentes, em que existem estruturas policiais na polícia

federal e civis que tratam da questão, as atividades de ambas têm uma correlação legal bastante clara.

A polícia rodoviária e ferroviária federais e as guardas municipais, ambas de caráter preventivo e ostensivo, têm em comum suas respectivas vinculações à organização político-administrativa do Estado – as corporações federais atuam apenas em rodovias e ferrovias federais, enquanto as guardas municipais agem em preservação de ativos municipais.

As polícias militares têm seu papel centralmente definido pela concepção de preservação da ordem pública, não restando claro se a atividade de polícia ostensiva, também prevista constitucionalmente, seria uma atividade para a consecução da ordem pública ou se seria uma atividade complementar e antecessora à polícia judiciária. Sob qualquer leitura, dentre os órgãos previstos no artigo 144, é sobre as funções das polícias militares que recaem maiores graus de indefinição legal, o que reforça o argumento de que “ordem pública” acaba por assumir um sentido teleológico mais predominante para a definição coletiva do papel a desempenhar em relação à sociedade quando comparado com as demais corporações.

Este argumento se reforça ao se constatar que as leis infraconstitucionais que visaram dar conteúdo à concepção de “ordem pública” também se destinam a regular as atividades das polícias militares no País. Todas elas são anteriores a 1988 e seus efeitos normativos continuam em pleno vigor.

3.1.2 *Leis Infraconstitucionais relativas à Ordem Pública e Polícias Militares*

O Decreto-Lei n. 667, de 2 de julho de 1969 (BRASIL, 1969), reorganizou as polícias militares no Brasil, possibilitou maior alinhamento às Forças Armadas e consequente maior controle federal sobre tais corporações estaduais (COSTA, 2004, 2011). O artigo 3º do decreto traz que as polícias militares são “instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e Distrito Federal”. A seguir, em suas alíneas, o Decreto detalha as atividades a serem desempenhadas pelas polícias militares:

- executar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos;
- atuar preventivamente, como força de dissuasão, onde se presume ser possível a perturbação da ordem;
- atuar de maneira repressiva, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas, em caso da perturbação da ordem;
- atender à convocação do Governo Federal, em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça à sua irrupção.

A partir da análise do texto acima, constata-se que “ordem pública” se aproxima de uma ideia de “ordem política”, onde se assegure o “cumprimento da lei” e o “exercício dos poderes constituídos”, como “força de dissuasão” na ameaça de perturbação da ordem, precedendo às atividades a serem eventualmente desempenhadas pelas Forças Armadas.

Por meio desse remonte histórico das definições legais, acreditamos que “ordem pública” assume, no contexto do arcabouço jurídico em vigor, incluída a Constituição Federal, um caráter de ausência de manifestações coletivas ou aquelas individuais que, por seu alcance, possam interferir no funcionamento das instituições estatais, algo próximo a ordem interna, com uma diferença de gradação, no qual a manutenção da ordem pública precederia a ações que visassem à asseguaração da ordem interna, visto que regularia as condutas das pessoas em sua esfera mais cotidiana, reservando as graves e mais abrangentes à defesa interna. Todavia, no fundo, presentes os mesmos sentidos políticos. Assim, considerada tão-somente a estabilidade das instituições estatais – incluído os regimes autoritários ou democráticos -, o conceito de ordem pública então vigente no Brasil é plenamente adequado e, por sua vez, adequa o papel das polícias militares para esse sentido. Por outro lado, “ordem pública”, nos termos políticos-jurídicos atuais, afasta-se dos sentidos demandados pela sociedade em relação à segurança pública. Isso porque um aspecto que se mostra negligenciado no ordenamento jurídico e para o qual as preocupações ligadas à segurança pública se voltam, qual seja a provisão de menores nível de violência nas relações cotidianas da sociedade. Com isso, ocorre um

paradoxo normativo entre o papel demandado pela sociedade em relação às polícias militares e as suas destinações legais. No limite, as iniciativas pelo rearranjo dos papéis das polícias militares no Brasil vão confrontar-se, primeiramente, com velhas e cristalizadas formas de se fazer polícia no Brasil e, segundo, com o estatuto legal que, ao final e ao cabo, reforçam esses papéis.

Neste quadro de referência, a polícia – e não o debate publicamente regulado entre distintos interesses coletivos – se torna o verdadeiro árbitro do conflito social. Entretanto, dela não se pede moderação ou equidistância, nem tampouco ela é um aparelho vazio, do qual um dos opositores possa apoderar-se. Ao contrário, a delegação que recebe a converte em um ator social, com liberdade para definir e perseguir seus próprios interesses particulares e sua visão de mundo (MACHADO DA SILVA, 2011, p. 75).

As polícias são plenamente aderentes aos modelos políticos em que elas estão inseridas (BAYLEY, 2017; LIGHT; MOTA PRADO; WANG, 2015; MAWBY, 2008; STEINBERG, 2014). A ausência de mecanismos legais sobre a polícia é sintomático da democracia construída no Brasil. Mawby (2008), ao analisar a tensão entre o controle central pelo Estado de sua polícia ou a adesão das políticas em relação a ela pelas “elites locais”, afirma que

A influência estendida do governo central levanta questões sobre o nível de controle que cidadãos e comunidades locais têm sobre a polícia. Enquanto não são as comunidades locais, mas elites locais que controlam a polícia sobre seus anos iniciais, há uma clara evidência de que o crescimento da influência do governo central subjugou a influência local sobre a polícia (MAWBY, 2008, p. 21) (tradução nossa)⁹.

Assim, o problema que se coloca é sobre os sentidos a serem formulados para uma nova construção de ordem pública. Discutir a questão perpassa refletir sobre a noção de ordem social, liberdade e segurança, em um ambiente marcado por altos níveis de violência pessoal e insegurança.

⁹ The extended influence of central government raises questions about the level of control local citizens and local communities hold over their police. While it was not local communities but local elites that controlled the police in their formative years, there is clear evidence that the rise of central government influence has undermined local influence on policing (MAWBY, 2008, p. 21).

3.2 Ordem Social e Ordem Pública

Sob forte inspiração liberal, Ralph Dahrendorf (1987), em *Lei e Ordem*, nos coloca o problema da construção de uma ordem social em face, por um lado, das tentativas de se promover a liberdade e, por outro, sobre como garantir que tal liberdade não produza a própria destruição do tecido social. O autor traduz tal dilema político no capítulo *Buscando Rousseau, encontrando Hobbes*, título sugestivo por meio do qual simboliza que na busca de um convívio harmônico, erigido principalmente sobre a sociedade civil, venhamos a regressar ao estado de guerra hobbesiano.

A ampliação de opções para um número crescente de pessoas foi uma das mudanças fundamentais da História. Foi e é o processo que pode se denominado modernidade. Os estágios do processo são muitos, desde a descoberta inicial e hesitante do indivíduo na teoria filosófica e na prática constitucional, através do estabelecimento do princípio de livre contrato de benefícios da modernidade, tais como a mobilidade, a participação e um nível decente de vida para a maioria. Todavia, estes aumentos maciços nas possibilidades de vida e liberdade tiveram seu preço na possibilidade de previsão e na ordem. Isso não representa surpresa. A liberdade sempre tende para a anarquia, e vimos que pode haver uma força no sentido da anomia nas sociedades modernas. Mas esta força é autodestrutiva. A anarquia e a anomia não reforçam a liberdade. Pelo contrário, quando os efeitos secundários tornam-se maiores que o fator principal e os efeitos exógenos não mais podem ser internalizados, a liberdade está em perigo. Em algum ponto, existe um limite, além do qual o custo da modernidade começa a ultrapassar seus benefícios (Dahrendorf, 1987, pp. 48-49).

Dahrendorf traz essa questão tendo como pano de fundo a questão da violência e da criminalidade, que, pela sua presença na sociedade europeia, fragilizaria o contrato social rousseauiano. Cita que, em grandes cidades dos Estados Unidos, Suécia, Alemanha, Países Baixos e Grã-Bretanha, houve um aumento substantivo dos crimes, ao menos desde a década de 1950. Em muitos países e na maioria das grandes cidades, a incidência de crimes violentos contra a pessoa foi, no mínimo, três vezes maior em 1980 que em 1950 (DAHRENDORF, 1987, pp. 18-19). Ao final, o autor sugere uma nova repactuação do *Welfare State*, com um aprofundamento das liberdades, principalmente sobre o ponto de vista econômico, assim como das instituições estatais garantidoras da cidadania.

Essa discussão dialoga diretamente com o distanciamento entre os artigos sobre direitos e garantias individuais, contemplados no artigo 5º da Constituição em vigor e o capítulo sobre a Segurança Pública que, *a priori*, mereciam estar muito mais associados. A Constituição Federal de 1988, ao mesmo tempo em que promoveu avanços inéditos no campo dos direitos fundamentais, deixou de promover os avanços correlatos no que tange aos dispositivos estatais que, no campo da segurança pública, tivessem o sentido de assegurar tais direitos, deixando este aspecto da vida política sujeito às lógicas institucionais que estavam presentes nas próprias corporações policiais. Cabe mencionar que a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública ainda não foram regulamentados, contrariando o artigo 144, § 7º da própria Constituição. Residem, no fundo, uma lateralidade do tema na arena política no Brasil e a dificuldade de nossa sociedade em se conjugar segurança e respeito aos direitos humanos – note-se que o capítulo da Constituição Federal sobre Segurança Pública está contido no mesmo capítulo sobre Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas -, de forma que se falar sobre segurança sempre foi “assunto de polícia”. O resultado disso foi a elaboração de um texto vazio de sentidos e limitado a estabelecer (precariamente) as funções de cada uma das corporações.

Essa escassez conceitual dos sentidos da segurança e ordem públicas derivam, por sua vez, de outro ponto importante: como construir ordem pública em territórios nos quais a violência assume um recurso legítimo para a manutenção de uma ordem social (FELTRAN, 2010; FERNANDES, 2014; FOX; HOELSCHER, 2012; MACHADO DA SILVA, 2011; SILVA; LEITE, 2007)? Esta questão em princípio colocada sobre a simplicidade de maior provisão de políticas de lei e ordem, traz um dilema fundante de nosso modelo político de oferta de polícia ostensiva pois, se adotadas as práticas historicamente vigentes nas corporações policiais, corresponderia a romper-se regras de sociabilidade que conferem um razoável equilíbrio a tais grupos. Refiro-me em especial a espaços em que a organização do crime estrutura de tal forma as relações sociais locais a ponto de estabelecerem, com considerada legitimidade, um conjunto de regras que promovem menores níveis de

violência (Silva, 2004; Feltran, 2011; Fernandes, 2014), mesmo quando comparada à atuação dos órgãos policiais (Machado da Silva e Leite, 2007; Costa, 2004).

Loretti (2015) e Vital (2012) problematiza a noção de ordem/desordem, trazendo a noção de ilegalismos e mercados legais/ilegais. Para ela, ordem pública tem tanto o sentido tanto de “desprivatização” do espaço público, como a preservação da ordem pública no espaço urbano tem efeito na prevenção de crimes, pois reduzem as condições favoráveis à ocorrência de delitos.

Nesse contexto, “ordem pública” é uma expressão que varia de significado conforme os atores que a acionam. Informada pela “metáfora da guerra”, conforme usada pelas camadas médias e elites presentes aos fóruns, “ordem pública” seria igual ou teria como resultado a “pacificação da cidade”, a redução da “violência urbana” e a partilha dos espaços de lazer e convivência entre os iguais. Para os demais, os discursos em torno da “ordem pública” são acionados como recurso à garantia de direitos, tais como a melhoria nos serviços públicos a eles prestados (da segurança pública à iluminação em suas áreas de residência) e o respeito a normas de convivência entre vizinhos (do respeito à lei do silêncio e ao depósito de lixo em lugar adequado). Vale destaque, enfim, a diferença substantiva na apropriação desse discurso entre as camadas sociais urbanas no Rio de Janeiro na atualidade: uns fazendo da “ordem pública” uma forma de civilizar, evitar e/ou tutelar o diferente (no caso, os moradores de favelas e subúrbios, os mendigos e crianças pedintes na rua), reafirmando a existência das margens e das “classes perigosas”; outros fazendo da “ordem pública” um meio para a garantia de direitos que viabilizem o espaço público (VITAL, 2012, p. 229).

Concluindo, a discussão sobre ordem pública no Brasil carece de maior aproximação política. Em outras palavras, os contornos que ela assume na regulação da vida social requerem que alcancem um estatuto que vá além dos sentidos conferidos pelas corporações policiais. A ausência desse referencial impossibilita que a sociedade civil possa regular, por meio dos instrumentos fundantes da democracia, a extensão do poder estatal, seja por sua face positiva, de interferência na regulação dos direitos civis, seja por seu aspecto negativo, de indulgência na busca de algum tipo de harmonia social. Nessa lacuna, a atenção que se dedica às construções em relação às polícias ostensivas não tem a capacidade de promover arranjos mais duradouros, circunscrevendo-as a momentos episódicos.

4 Metodologia

Nesse capítulo, serão debatidos os fundamentos epistêmicos e metodológicos que permeiam a pesquisa. Em termos mais amplos, a discussão sobre o papel da polícia na efetivação do policiamento no Brasil parte dos pressupostos oferecidos pela noção de governamentalidade. As polícias militares no Brasil, estudadas nessa pesquisa por meio da Polícia Militar do estado de São Paulo, traduzem, como já tratado anteriormente, uma parte fundamental da construção de uma ordem social. Assim, sob uma perspectiva foucaultiana, consolidam, nas microrrelações, um determinado sentido, que se conecta, ao mesmo tempo, a um sentido mais amplo da política, mas que traz consigo construções próprias. Nessa perspectiva, além do plano político, ganha dimensão teórica as análises que se centram sobre essa instituição.

A perspectiva adotada para compreensão do objeto adotará o método histórico. Uma das hipóteses norteadoras se debruça sobre a noção de isomorfismo que amálgama diferentes análises sobre as práticas da polícia, e por conseguinte, sobre o policiamento em São Paulo. A derivação de uma tradição militar, presente no cotidiano com a ligação histórica das polícias militares com as Forças Armadas, teria a capacidade de influenciar as estratégias e a cultura organizacional. A relação ou penetração de um referencial essencialmente militar, no sentido da gestão dos sentidos que a polícia militar emprega para performar suas práticas, permite investigar se esse processo isomórfico (BUENO, S., 2014, 2018; LIGHT; MOTA PRADO; WANG, 2015; STORINO, 2008; YAURI MIRANDA, 2019) perfaz o fazer ostensiva da polícia ou se, ainda que adicionalmente, outros fatores mais preponderantes são os que informam presentemente as noções de policiamento existentes na PMESP. Uma análise longitudinal sobre como os fazeres e as racionalidades se constroem, no curso histórico, permite analisar as aproximações e distanciamentos com a ideologia militar.

O método histórico tem se constituído em um instrumento hábil para os estudos organizacionais (BARROS; CARNEIRO; WANDERLEY, 2019; COOKE; ALCADIPANI, 2015; COX; HASSARD, 2007; DECKER; HASSARD; ROWLINSON, 2020; DECKER; KIPPING; WADHWANI, 2015; DUREPOS et al., 2020), tendo,

segundo Barros et al (2019), ganhou força nos últimos anos nos estudos de estudos organizacionais – *management and organization studies (MOS)* – em relação a métodos voltados a contextos contemporâneos, no que é chamado de “*Historical Turn*”.

Esse método não encontra uma direta correlação com os modelos epistêmicos colocados *a priori*, mas pode ser instrumentalizado em diferentes concepções metodológicas, desde que sejam colocados com clareza os objetivos que se quer alcançar. A intenção deixaria de ser descrever e analisar os eventos históricos como um caso, mas, ao invés disso, explicar o fato ou fenômeno específico por meio de uma reconstrução rica e detalhada (DECKER; KIPPING; WADHWANI, 2015).

Decker, Kipping e Wadhvani (2015) apontam que a pesquisa histórica apresenta como dificuldade o fato de ser inerentemente interpretativa, em vez de descritiva ou analítica. Todavia, para o uso da história nos estudos organizacionais, apontam três diferenciais em relação às pesquisas ligadas às ciências sociais: a natureza da evidência, a conceitualização da temporalidade e o modo de explanação. Em boa parte do artigo, os autores advogam que o método histórico pode apresentar variadas metodologias, que permitem dialogar com pesquisadores das ciências sociais, assim como do *management studies*, por abarcar métodos qualitativos, interpretativos e *process-based*.

Em Durepos et al. (2020), os autores discorrem sobre como recontextualizar realidade e práticas organizacionais contribui para estabelecer uma postura crítica sobre o campo, o que permite superar práticas hegemônicas e desestabilizar discursos normativos, permitindo traçar novas oportunidades de pesquisa. Nesse escopo, ganha dimensão a reflexividade do próprio pesquisador em sua posição em relação ao objeto, o que permite problematizar o conhecimento acadêmico estabelecido como verdade.

Nesse esforço de relocalizar a pesquisa histórica, Durepos et al (2020) discutem os vieses geográficos e, conseqüentemente, epistêmicos do campo dos estudos organizacionais ao advogarem por uma internacionalização que supere uma

visão colonialista, de forma a abarcar com maior atenção a produção da Ásia, África, América do Sul e Oceania.

O importância da pesquisa retrospectiva (*retrospective research*) é abordada por Cox e Hassard (2007), para os quais o método permite a possibilidade de conjecturar o futuro, não obstante uma tradição científica derivada do Iluminismo. Mesmo aliado ao sentido que a ciência assumiu, o estudo do passado tem a capacidade de contribuir com essa episteme, desde que observados os cuidados metodológicos de controle, interpretação, cooptação e representação do passado. Para explicar o passo “controlar do passado”, os autores se valem da distinção entre o positivismo e o realismo epistemológico, dando ênfase assim não ao conhecimento em si do passado, mas da posição do observador frente a ele, na medida em que os dados de passado são apreendidos mediante processos sociais que compõem a pesquisa, afastando, assim, uma compreensão mais estática (e, assim, positivista) da apreensão do dado histórico.

A interpretação do passado faz remissão a Weick (2007), para o qual a preocupação não está em acessar o passado, mas como interpretá-lo. Assim, Cox e Hassard (2007) analisam como se constroem os liames que, do ponto de vista, epistemológico, conectam passado e presente nas práticas organizacionais. Para tanto, estipula três variáveis¹⁰: consenso, consistência e distintividade¹¹.

Os autores trazem também as variáveis causalidade (interna ou externa), estabilidade (se os processos históricos promoveram mudanças) e grau de atribuições (se as mudanças são generalizáveis para outras situações) (COX; HASSARD, 2007, p. 483).

Cox et all (2007) deixam transparecer o valor de uma heurística antirrealista, portanto oposta ao realismo, no estudo do passado, ao estabelecer a reflexividade do

¹⁰ Os autores trazem também as variáveis causalidade (interna ou externa), estabilidade (se os processos históricos promoveram mudanças) e grau de atribuições (se as mudanças são generalizáveis para outras situações)

¹¹ Three information variables that determine the attribution of causality are consensus (whether or not the same behaviour is exhibited by others in the same situation), consistency (whether the behaviour is usual or unusual for this person in this situation), and distinctiveness (whether or not this person also exhibits this behaviour in other situations) (Cox e Hassard, 2007, p. 483)

pesquisador diante do objeto. Este trabalho, por seu turno, procurou, por meio do emprego de métodos mistos (quali/quantitativos), caminhar pela apresentação de evidências que incorporassem uma categorização mais apertada dos dados históricos, buscando aprofundar um distanciamento da posição do observador. Isso se deve muito ao campo em que esse trabalho se insere, cujos prováveis leitores, fortemente marcados por uma epistemologia positivista, requererão uma concretude maior sobre as evidências apresentadas. Atento a esse escrutínio, procurou-se, sem perder a noção de uma reflexividade (BARROS; CARNEIRO; WANDERLEY, 2019; DECKER; HASSARD; ROWLINSON, 2020), caminhar-se por incorporar certas métricas que pudessem dialogar com diferentes perspectivas epistemológicas (GUBA; LINCOLN, 1994). Tal posicionamento, aprioristicamente conflituoso, é trazido por Cox et al (2007), pois, ao repassar as etapas do método de pesquisa retrospectiva, quais sejam *controlar, interpretar, cooptar e representar o passado*, articulam em quais etapas os posicionamentos realistas e antirrealista adquirem maior força. Possibilita, assim, que diferentes posicionamentos ontológicos que posicionem de forma harmoniosa.

A questão do método em pesquisa histórica é igualmente tratado em Rowlinson, Hassard & Decker (2014), apresentando novas preocupações. Inicialmente, apresenta a diferença entre historiadores e teóricos de estudos organizacionais, pois, para os primeiros, a história constitui o principal recurso de suas pesquisas, repousando, sobre ela, assim, maiores preocupações epistemológicas sobre sua análise; para estes, constituem simples fontes de recursos para auxiliar na construção de análises da atualidade, o que, muitas vezes, afastou uma postura teórica mais apurada e mesmo a relutância em utilizá-la como recurso de pesquisa. Para eles, os problemas epistemológicos da pesquisa histórica recaem sobre o status da narrativa apresentada sobre a pesquisa, a natureza da evidência e o tratamento do tempo.

Os autores apresentam quatro diferentes métodos para realizar pesquisa histórica em organizações: história corporativa, história analiticamente estruturada, história serial e história etnográfica. Dentre elas, recorre-se à história analiticamente

estruturada em razão de apresentar um modelo instrumental para os fins dessa pesquisa, pois congrega um referencial para análise de dados históricos com o uso de categorias analíticas. Com isso, permite avançar, em termos metodológicos, no campo sedimentado no estudo de polícia que se utilizaram de narrativas históricas, oferecendo tanto replicabilidade e validade na construção desse conhecimento, permitindo que a narrativa seja conceitualizada como uma história analiticamente estruturada aprioristicamente à entrada nos arquivos (DECKER; HASSARD; ROWLINSON, 2020, p. 263). Ganha importância o fato de que a

história analiticamente estruturada usa constructos analíticos – tais como “estratégia” e “estrutura” – para pesquisar fontes de arquivos, possibilitando a construção de uma narrativa de estruturas e eventos que podem jamais ter assim sido notados pelos atores em seus tempos (DECKER; HASSARD; ROWLINSON, 2020, p. 264) (tradução nossa)¹².

4.1 Monografias produzidas pela Polícia Militar de São Paulo

Para tratar-se das monografias elaboradas pelos oficiais da PMESP e, portanto, em um ambiente estranho à comunidade científica, cabe fazer uma breve introdução sobre o que são elas, porque elas são elaboradas e o *lôcus* institucional onde ela é produzida. Para isso, convém inicialmente abordar os cursos em que tais trabalhos são produzidos.

Ao menos desde 1984, a PMESP coordena dois cursos de pós-graduação, ao menos assim considerados a partir de 2008, sob a lente da Lei Estadual n. 1.036 (SÃO PAULO, 2008). Esses cursos têm a função principal de atender exigências legais para a promoção dos oficiais a cargos situados nos três postos mais elevados da hierarquia da PMESP. Os cursos são o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO), destinado a habilitar capitães para a promoção a major, e o Curso Superior de Polícia (CSP), destinado a majores e tenentes-coronéis para a promoção a Coronel. Somente capitães cursam o CAO; cursam o CSP, tenentes-coronéis e majores. Em ambos os

¹² Analytically structured history thus uses analytic constructs—such as “strategy” and “structure” - to search archival sources, enabling the construction of a narrative of structures and events that may not even have been perceived as such by actors at the time (DECKER; HASSARD; ROWLINSON, 2020, p. 264).

cursos, admite-se oficiais de São Paulo e de outros Estados. Entre os anos 1990 e 2000, havia a presença de oficiais latino-americanos, ainda que em número reduzido. Ambos os cursos têm duração aproximada de seis a nove meses. Os docentes são, na sua imensa maioria, formados por oficiais da própria PMESP, não obstante a realização de palestras com a participação de não-policiais, sobretudo autoridades públicas, como secretários, ministros e desembargadores.

A partir da promulgação da Lei Estadual n. 1.036/08 (SÃO PAULO, 2008), tais cursos passaram a receber a titulação de pós-graduação: Mestrado, para o CAO, e Doutorado, para o CSP, ambos em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública. Essa liberalidade em promover a gestão do ensino a despeito de regras do sistema vigente no País é obtido por força do artigo 83 da Lei Nacional de Diretrizes e Bases da Educação, que prevê que o ensino militar obedecerá a regras próprias. Tais cursos não têm reconhecimento pela CAPES em razão, principalmente, da ausência de um quociente de professores com titulação de Doutor e das raríssimas publicações em periódicos científicos. Apesar disso, a PMESP, por meio do Centro de Altos Estudos de Segurança (CAES) sempre exigiu a elaboração de uma monografia, tal qual os demais cursos de pós-graduação existentes no Brasil.

Essas monografias são trabalhos individuais (exceto por um período em meados do início da década de 1990 em que foram permitidos trabalhos em grupo), obedecem às regras de normalização vigentes em cada época e possuem uma média aproximada, 90 folhas, ainda que tenham sido encontrados trabalhos com uma variação de 60 a 300 folhas. Os alunos contam sempre com um orientador, escolhido dentre os oficiais que já possuam o curso respectivo, mediante aprovação do CAES. Os trabalhos são ao final avaliados por banca em defesa pública. Apesar de serem raras as oportunidades, foram encontradas, nas monografias pesquisadas, a presença de não-policiais na função de orientadores ou como membros das bancas. Pertenciam, em geral, às carreiras jurídicas de Estado, à sede da Secretaria de Segurança Pública ou integrantes de comitês de avaliação de premiação de qualidade, assunto o qual são encontradas boa parte das produções acadêmicas, sobretudo em meados da década de 1990. Por outro lado, não foram encontradas nas

monografias pesquisadas quaisquer integrantes das Forças Armadas na condição de orientador ou membro de banca.

Os objetos e metodologias das monografias são avaliados já na fase de ingresso. Até meados de 2010, os alunos eram convocados, por ordem de antiguidade na carreira, a fazerem os cursos, podendo, a depender de suas intenções de carreira, declinar da convocação. Nesse período, portanto, não era requerida a apresentação de projeto de pesquisa para o ingresso. Contudo, há cerca de dez anos, a avaliação de projeto de pesquisa passou a ser requisito obrigatório, juntamente com nota mínima a ser obtida em prova escrita, uma vez que a matrícula no curso, por convocação, deixou de vigorar. Avaliação de projeto de pesquisa e obtenção de nota mínima em prova escrita foram incorporados ao processo seletivo. Isso estabeleceu um filtro para os candidatos que, em muitos casos, eram seguidamente reprovados, por um ou por outro critério. Isso traz importantes impactos na fonte de dados definida para a presente pesquisa, uma vez que estabeleceu um recorte sobre quais temas eram importantes, para a própria PMESP, serem desenvolvidos durante o respectivo curso.

Objetivamente, a elaboração de monografias constitui um dos requisitos para a aprovação ao final do respectivo curso. Faz parte do esforço da PMESP em colocar-se em grau de equivalência com o ambiente educacional externo, de forma a conferir legitimidade à sua formação. A título de exemplo, os demais cursos de formação da Instituição também passaram a adotar a elaboração de um Trabalho de Conclusão de Curso, tal qual os cursos de graduação existentes no Brasil, sinal do empreendimento de fazer valer o contido na Lei Estadual n. 1.036/08, que equipara esses cursos aos de bacharel e tecnólogos.

Além de atender-se a critérios para ingresso e aprovação nos cursos, outros aspectos que merecem ser explorados. Para muitos dos autores policiais militares, seus trabalhos buscam alcançar notoriedade no universo da corporação com seus escritos. Essa possibilidade de se constituir fonte de consulta aos superiores e ao *staff* dirigente confere prestígio ao autor e a possibilidade de ser reconhecido nos casos da distribuição de vantagens profissionais, como promoções e designação para compor

o corpo de professores nos cursos superiores. Alguns trabalhos de destaque são recorrentemente lembrados em aulas, por se constituírem o que se chama internamente de “doutrina”, ou seja, constituem uma fonte do *background* institucional para a definição de sua identidade, de seus papéis e das respostas a serem oferecidas à sociedade. Assim, se, por certo, são poucos os trabalhos que alcançam esse estatuto, muitos dos trabalhos constituem fonte de consulta para professores, nas suas aulas, e gestores, quando das formulações de medidas de impacto amplo. Cito, como exemplo, os trabalhos produzidos durante a Assembleia Nacional Constituinte e durante a revisão constitucional de 1993, nos quais podem ser encontrados as respostas institucionais públicas que subsidiaram as posições nos debates legislativos; ou também os trabalhos de Gaspar (2013) e Pompiani (2016), que propunham a instalação no interior do Estado de batalhões com maior capacidade de atuação repressiva, que, por certo, subsidiaram a criação dos Batalhões Especiais de Polícia a partir de 2014 e a ampliação dessas unidades em todo o Estado, a partir de 2018.

A escolha do tema de estudo, a elaboração e defesa do projeto de pesquisa constituem-se um esforço dos capitães, majores e tenentes-coronéis em tratar de questões profissionais que estejam no seu alcance e experiência a uma lógica política e institucional vigente em cada época. Em outros termos, para ingressar no curso, o candidato busca apresentar um tema sobre o qual ele tenha razoável experiência profissional, mas que também seja de interesse da banca examinadora (por sua vez constituída por altos gestores da instituição) e que tenha alinhamento com as leis e normas vigentes. Portanto, assertividade, aplicabilidade em relação aos problemas vigentes e conexão com a ideologia institucional são aspectos a serem introduzidos em seu projeto de pesquisa.

Essa relação entre as diretivas institucionais e os problemas ligados à operacionalidade que esses candidatos trazem para o processo seletivo vão se fazer presente nas monografias. Por essa razão, esses trabalhos vão revelar um duplo sentido que é estratégico para o presente trabalho, pois captam os problemas que os gestores policiais trazem de suas estratégias operacionais, mas revestidos, em termos

acadêmicos, das lógicas institucionais em curso. Nessa dupla interseção entre o plano estratégico, imposto pelas classes superiores, e o plano tático-operacional, que decorre dos problemas de pesquisa, permitem compreender as racionalidades vigentes na gestão do policiamento em São Paulo. Não são capazes, por sua vez, de captar as práticas no nível de rua (*street level*), promovidas pelos patrulheiros, situados na base da pirâmide hierárquica, mas possibilitam compreender as ideologias que dão um importante direcionamento a essas práticas.

Em outros termos, as monografias do CAES representam as respostas adotadas ou pensadas pela PMESP para os problemas que se colocavam em face a esses gestores e quais, dentre o universo de problemas ao alcance do universo policial, mereceram algum tipo de relevância que tanto permitiram que o estudante fosse aprovado no processo seletivo, por uma banca de examinadores composta por outros gestores policiais. Dão pistas, assim, da relação histórica e socialmente dada entre uma camada da elite policial em São Paulo e das estratégias formuladas para seu enfrentamento, permitindo tanto compreender uma fotografia dos processos envolvidos, mas também recompor os pensares das suas formulações no presente (DUREPOS et al., 2020), buscando estabelecer as relações que podem ser feitas entre passado e presente (COX e HASSARD, 2007), de modo a compreender as atuais configurações da atividade de policiamento.

Tal material constitui um recurso para compreender as racionalidades da PMESP na consecução do policiamento. Em comparação com outras metodologias mais classicamente adotadas nos estudos policiais, que privilegiam a etnografia dos policiais na ponta-de-linha, que, por essa razão, captam, eminentemente, as lógicas implícitas dos burocratas nível-de-rua (DURÃO, 2011; MUNIZ, 1999), a perspectiva metodológica ora empregada permite retratar as lógicas da atividade policial que, de maneira mais ampla, proporcionarão os sentidos políticos da atuação e as orientações ideológicas, que, ao final e ao cabo, dão a configuração das práticas.

Além disso, é pela formulação elaborada por essa classe gerencial que se dá a distribuição da *workforce* entre as diferentes atividades de policiamento e a distribuição territorial, concretizando, com razoável potência, os sentidos dados à

atividade de policiamento. Exemplos como as da Unidade de Polícia Pacificadora, no Rio de Janeiro, Vizinhança Solidária, em São Paulo, Ronda de Quarteirão, no Ceará, ou mesmo o policiamento comunitário, são formulações construídas por uma elite policial que, a despeito das apropriações por seus operadores, constituem as respostas institucionais disponíveis que estabelecem o quadro em que as práticas serão operadas.

A pesquisa deu início com base em um banco de dados em formato Excel produzido pelo Centro de Altos Estudos de Segurança “Cel PM Nelson Freire Terra”, responsável pela coordenação do CAO e CSP. Esse banco de dados contém dados básicos, tais como ano de elaboração, nome do autor e título, das 4.987 monografias defendidas desde a criação desses cursos. O acesso a esses textos é franqueado pela rede interna da PMESP. A partir do seu no título, as monografias foram classificadas em grandes temas, já que elas não dispõem de uma indexação catalográfica que permitisse a consulta com base em metadados. A partir de então, emergiram as categorias **corpo de bombeiros, defesa civil, cultura organizacional, comunicação social, ensino, finanças, gestão burocrática, gestão de pessoas, gestão organizacional, logística, meio ambiente, policiamento velado, saúde, segurança de dignitários, sistema de inteligência, sistema de segurança pública e tecnologia**. Além dessas, as categorias **policiamento (1.649), política (66) e sistema de segurança pública (30)**, a partir das quais se passou a uma leitura inicial de cada uma delas. Dentre elas, foram selecionadas aquelas que respondessem as seguintes questões:

- a. quais apresentam estratégias de policiamento ordinário?

Por meio desse filtro, foram excluídas aquelas que se relacionassem a temas mais específicos, como **policiamento de trânsito** e **policiamento de batalhões de choque**.

- b. quais discorreram sobre o papel da PMESP no sistema de segurança pública?

Com esse recorte, pretendeu-se investigar quais papéis políticos a corporação advoga para si na oferta de policiamento ostensivo.

c. quais monografias se propuseram a serem consideradas referenciais doutrinários, ou seja, aquelas que, por sua abrangência, buscaram estabelecer padrões de atuação política e operacional que se abrangiam o conjunto da corporação?

Tabela 1 Categorias de análise das monografias da PMESP

Categoria	N	%
	4987	100
Policiamento	1649	33,07%
Gestão organizacional	597	11,97%
Gestão de pessoas	540	10,83%
Corpo de bombeiros	533	10,69%
Ensino	321	6,44%
Logística	218	4,37%
Policiamento de trânsito (urbano e rodoviário)	213	4,27%
Saúde	187	3,75%
Meio ambiente	129	2,59%
Finanças	105	2,11%
Tecnologia	85	1,70%
Política	66	1,32%
Comunicação social	53	1,06%
Gestão burocrática	52	1,04%
Cultura organizacional	47	0,94%
Defesa civil	41	0,82%
Sistema de segurança pública	30	0,60%
Segurança de dignitários	20	0,40%
Sistema de inteligência	6	0,12%
Policiamento velado	4	0,08%

Fonte: Centro de Altos Estudos de Segurança Pública (PMESP)

Elaboração: o autor

Finalmente selecionadas, foram construídas categorias em que cada uma das monografias foi codificada (*codes*), com o recurso do *software* MAXQDA. As categorias foram inicialmente construídas tendo como *background* o papel da polícia nos países democráticos. A perspectiva que permeou a construção inicial dessas categorias partiram de uma concepção elaborada por Brodeur (1983), pela qual o autor divide os modelos de ação policial em dois sentidos: o *high policing*, que pode ser entendido como policiamento político, voltado ao Estado, e *low policing*, pelo qual a orientação se dá no sentido da construção de uma ordem a partir das dinâmicas da sociedade. Essa diferenciação guarda diferentes conteúdos e objetivos: por *high policing*, a ação policial se destina a garantir a sobrevivência do Estado ou do governo. São chamadas de polícias políticas, mais claramente definível em regimes autoritários. Por *low policing*, as ações policiais, como combate ao crime, ou modelos de orientação comunitária, vão ser majoritariamente direcionados por disposições que são encontradas nas lógicas societais, que concentradas no governo. São mais facilmente definíveis em regimes democráticos. Essa categorização buscou captar os problemas brasileiros mais presentes na literatura brasileira, com os temas autoritarismo, brutalidade e ineficiência policiais, mas também categorias que alcancem uma discussão mais presente na literatura estrangeira, principalmente Reino Unido e EUA, como governança, profissionalismo e cultura policial.

No contexto brasileiro em que ocorre essa pesquisa, algumas categorias emergem em face dessa classificação. Para *high policing*: **segurança nacional, defesa interna, inimigo, guerra**; para *low policing*: **segurança pública, cidadão, cliente, policiamento comunitário, políticas públicas**. Algumas categorias, também importantes para a análise da questão, não são claramente definíveis entre ambos os grupos, tais como **sociedade, comunidade, profissionalismo** e, principalmente, **ordem pública**, conceito que toma força após a redemocratização, mas que traz os elementos autoritários do período anterior. Não se descartou uma codificação na medida em que os temas passaram a ser recorrentes, como **tecnologia, crime organizado, eficiência e violência policial**.

Concluindo, por meio da análise desse material, buscou-se construir as racionalidades vigentes na PMESP, instrumentos pelos quais procurou-se recompor as ideias presentes no pensamento institucional.

5 O policiamento ostensivo em São Paulo

Neste capítulo, serão trazidos os elementos que performam o policiamento ostensivo em São Paulo, tendo por base uma descrição e análise históricas, com o escopo de aprofundar-se em elementos que se comunicam até os presentes dias. Os diferentes momentos em que se dividem são marcados por mudanças nas tecnologias de controle que estão na base das diferentes formas de se exercer controle social, tendo como marcos mudanças incrementais promovidas pelo Estado, sobretudo por meio de sua Polícia Militar que, em decorrência da ausência, na maior parte do período analisado, de instrumentos políticos mais amplos que performassem esse policiamento, estabeleceu as maneiras pelas quais esse aspecto da vida política se concretizou no Brasil.

Em termos metodológicos mais amplos, a análise será apresentada, para cada período, com base em três perspectivas, quais sejam o panorama político mais amplo e os instrumentos legislativos (leis e decretos) que propuseram alguma forma às práticas ou estratégias de policiamento no estado de São Paulo, em segundo, os instrumentos institucionais internos à Polícia Militar que exerceram o papel de dar contorno ao policiamento (diretrizes, ordens de serviço, por exemplo) e, por último, a produção intelectual que efetiva tais diretrizes ou que lhes dá suporte (manuais de policiamento e monografias). Esse método inspira-se nos trabalhos de Fabio Storino (2008) e Samira Bueno (2014, 2018) os quais, igualmente, percorreram diferentes governos do estado de São Paulo para estudar seus impactos nas dinâmicas promovidas pela Polícia Militar, o que permitiu compreender em que medida temas tais como isomorfismo em relação às Forças Armadas, capacidade de formação de agenda dos governos estaduais, lógicas institucionais e cultura organizacional compõem o exercício da polícia ostensiva, discussões muito presentes nessa pesquisa. Outro ganho metodológico, é a possibilidade de inserir a análise sobre policiamento ostensivo e Polícia Militar em um escopo que ultrapasse o estudo da instituição em si ao trazer análises do campo de políticas públicas, permitindo analisar

o policiamento como uma atividade estatal no mesmo patamar de outras políticas públicas.

As estratégias ligadas ao policiamento elaboradas pelos gestores da PMESP constituem um ponto ainda a ser explorado pelas pesquisas acadêmicas, a despeito de concretizarem, no plano das relações sociais, os conceitos de ordem pública e segurança pública. O desconhecimento das estratégias voltadas à preservação da ordem pública desfavorece a formulação de políticas, em especial as relativas ao enfrentamento do crime, mas não somente, haja vista o caráter multifacetado das ações da PMESP, que transitam do combate ao crime em específico às ações de cunho social e preventivo. Por essa razão, mesmo as propostas mais atuais de acionamento de novos atores para a promoção da segurança pública, como o fortalecimento dos órgãos municipais, sofrem um processo de isomorfismo com as polícias militares, sem que estejam disponíveis para análise como essas mesmas corporações pensam e fazem segurança pública. Assim, esse desconhecimento favorece a perpetuação de velhas práticas, apesar dos rearranjos institucionais que vêm sendo promovidos.

Na atualidade, são os escalões intermediários da PMESP, quais sejam os oficiais que trabalham em batalhões operacionais, aqueles que estabelecem as estratégias de policiamento preventivo ou, em outras palavras, os responsáveis por determinar como, quando e onde serão empregados os recursos humanos e materiais. Ainda que os órgãos superiores da corporação tenham a capacidade de definir diretrizes e distribuir os contingentes nas diferentes unidades, são esses gestores que efetivam o emprego do policiamento ou, em termos mais teóricos, desempenham relevante papel na efetivação na gestão da governamentalidade. Dito isso, pergunta-se: com base em quais referenciais técnicos, doutrinários, científicos ou mesmo políticos decidem-se as estratégias para o policiamento? Além do aspecto eminentemente empírico que tal questão possa se mostrar à primeira vista, repousa nela toda uma concepção de segurança pública, não menos fundamental para compreender tais lógicas.

5.1 Polícia Militar e o policiamento em São Paulo

A atribuição das polícias militares no Brasil advém do artigo 144, parágrafo 5º, da Constituição Federal, para as quais cabe a “polícia ostensiva e a preservação da ordem pública” (BRASIL. CONSTITUIÇÃO, 1988). Em nível estadual, as atribuições da PMESP estão previstas no artigo 141 da Constituição do Estado de São Paulo, com redação análoga ao previsto no plano federal no que se refere a essa questão.

Com importância fundamental para a organização das diversas atividades desenvolvidas pelas polícias militares no Brasil, o Decreto-lei n. 667, de 1969 (BRASIL, 1969), alterado pelo Decreto-lei n. 2010, de 1983, do qual destaco dois pontos: *a definição das competências e o escalonamento hierárquico*. Segundo o Decreto, cabe às polícias militares estaduais:

- a) executar com exclusividade, ressalvas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos;
- b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem;
- c) atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas;
- d) atender à convocação, inclusive mobilização, do Governo Federal em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se à Força Terrestre para emprego em suas atribuições específicas de polícia militar e como participante da Defesa Interna e da Defesa Territorial (BRASIL, 1969).

Em que pese a existência desse dispositivo legal ter se dado anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, não foi declarado qualquer conflito legal em relação a ele, razão pela qual ele permanece gerando efeitos de vinculação legal e, mais ligados ao propósito desse trabalho, cognitivos.

Além das disposições acima, o Decreto-lei n. 667, em seu artigo 8º, também define os graus hierárquicos das polícias militares. Destaco que, dentre todos, são os Capitães e Majores que serão objeto principal de observação. São os graus hierárquicos:

a) Oficiais de Polícia:

- Coronel
- Tenente-Coronel

- Major
 - Capitão
 - 1º Tenente
 - 2º Tenente
- b) Praças Especiais de Polícia:
- Aspirante-a-Oficial
 - Alunos da Escola de Formação de Oficiais da Polícia.
- c) Praças de Polícia:
- Graduados:
 - Subtenente
 - 1º Sargento
 - 2º Sargento
 - 3º Sargento
 - Cabo
 - Soldado

Outra normativa se comunica de forma importante com as atividades desempenhadas pelas polícias militares. Trata-se do Decreto-lei n. 88.777, de 1983, denominado R-200 (BRASIL, 1983), por meio do qual o Poder Público institui o “Regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares. Nele, encontramos a definição de “policimento ostensivo”:

Ação policial, exclusiva das Polícias Militares em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública (BRASIL, 1983).

Por sua vez, manutenção da ordem pública é definida como

o exercício dinâmico do poder de polícia, no campo da segurança pública, manifestado por atuações predominantemente ostensivas, visando a prevenir, dissuadir, coibir ou reprimir eventos que violem a ordem pública (BRASIL, 1983).

sendo ordem pública

Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica,

fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum (BRASIL, 1983).

Os sentidos de ordem pública repousam na negação dos conflitos na sociedade. Busca uma cristalização de um conceito utopicamente voltado para a construção de uma bem comum, construído no campo jurídico. São as regras jurídicas, portanto estatais, que direcionam o fazer policial.

Tanto a destinação da polícia, quanto o conteúdo que lhe dá forma – ordem pública – distanciam-se de outras polícias no mundo. Em 2007, John Reid, *Home Secretary* do governo britânico, estabeleceu que a missão da polícia é “proteger e reassurar o público, prevenir e reduzir crime, manter a ordem e apresentar criminosos à justiça”¹³ (MAWBY; WRIGHT, 2008, p. 239).

Pode-se afirmar que os dois institutos legais acima, não obstante, nas práticas da PMESP, serem pouco acionados operacionalmente para as estratégias de policiamento, remanescem como um capital intelectual que performa o pensar sobre atividade de polícia. Há que se dizer que, nos anos básicos das escolas de formação da PMESP, essa definição é trazida e, assim, de alguma forma, compõe um estoque de conteúdos que integra a racionalidade sobre o emprego da corporação.

Em termos estaduais, a Polícia Militar é organizada pelo Decreto Estadual n. 65.096, de 2020 (SÃO PAULO, 2020). A PMESP se divide em Órgãos de Direção, Apoio e Execução. Essa configuração tem como origem legal o já citado Decreto-lei n. 667, de 1969, em seu artigo 5º, que define a obrigatoriedade dessa divisão tripla. Os Órgãos de Direção compreendem o Comando Geral da Corporação, a Corregedoria, o Centro de Inteligência, o Centro de Comunicação Social e as Diretorias Administrativas. Os Órgãos de Apoio compreendem os órgãos administrativos que operacionalizam as questões de ensino, logística, finanças e patrimônio, saúde e pessoal. Cabe esclarecer que, em São Paulo, o Corpo de Bombeiros integra a Polícia Militar e os órgãos descritos acima têm ascendência funcional, no caso dos Órgãos de Direção, ou dão suporte, no caso dos Órgãos de

¹³ 'To protect and reassure the public, to prevent and reduce crime, to maintain protect and reassure the public, to prevent and reduce crime, to maintain order and to bring criminals to justice'.

Apoio, a essa atividade. Em razão da pouca utilidade dessas estruturas para efeito desta pesquisa, dedico maior espaço aos Órgãos de Execução¹⁴.

Conforme artigo 7º do Decreto Estadual n. 65.096/20, são Órgãos de Execução:

a) Comando de Policiamento da Capital "Coronel PM José Hermínio Rodrigues", responsável pelo policiamento na cidade de São Paulo;

b) Comando de Policiamento Metropolitano, responsável pelo policiamento da Região Metropolitana de São Paulo, exceto a Capital do estado;

c) os Comando de Policiamento do Interior 1 a 10, responsáveis, cada qual, por seus respectivos territórios, com sedes nas cidades de São José dos Campos, Campinas, Ribeirão Preto, Bauru, São José do Rio Preto, Santos, Sorocaba, Presidente Prudente, Piracicaba e Araçatuba;

d) o Comando do Corpo de Bombeiros;

e) o Comando de Policiamento de Choque, "para emprego em missões extraordinárias de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública";

f) o Comando de Aviação;

g) o Comando de Policiamento Rodoviário, responsável pelo policiamento nas rodovias estaduais;

h) o Comando de Policiamento de Trânsito, responsável, na Capital do estado, pelas questões de trânsito.

Cada um desses órgãos subordina-se ao Subcomandante da PMESP. Os Comandos de Policiamento da Capital, Metropolitano e os do Interior (em cada região administrativa) coordenam o que se chama o "policiamento de área". Esse termo não está descrito em qualquer normatização interna ou externa à PMESP, mas tem grande capacidade explicativa, uma vez que se opõe às atividades desenvolvidas pelos

¹⁴ As atribuições de cada um desses órgãos, bem como dos órgãos de execução, estão previstas no Decreto-lei Estadual n. 7.290, de 1975. A despeito dessa legislação, várias outras atividades foram incorporadas às competências de tais órgãos, foram extintas ou foram redistribuídas internamente, até mesmo pela criação de outras repartições, promovidas por legislações mais recentes, dentre as quais o Decreto Estadual 65.096/20, comentado acima.

Comandos de Policiamento de Choque, Radiopatrulha Aérea, Rodoviário e de Trânsito, que realizam um “policiamento especializado”.

“Policiamento de Área” e “Policiamento Especializado” vão definir uma série de dimensões culturais que, no limite, estabelece uma relação de inferioridade simbólica entre ambas as atividades, com primazia para o “policiamento especializado”. Essa diferenciação traz impactos inclusive na distribuição de efetivo (os mais novos, menos qualificados e menos prestigiados policiais são alocados para essas unidades), de viaturas (há mais viaturas disponíveis para as unidades especializadas) e na própria qualificação dos policiais militares (realizar um curso ou treinamento, promovido ou não pela própria Corporação, torna-se mais acessível se o policial trabalha em unidade especializada). Isso se explica, a título de hipótese, pela natureza policial da atividade: o policial do “policiamento de área”, chamado “patrulheiro”, deve estar disponível para atender quaisquer eventos que se depare ou para o qual seja chamado por meio de uma chamada de emergência, enquanto o “policiamento especializado” apenas atende aquelas que estão dentro de sua atividade específica (no caso de ocorrências de trânsito urbano ou rodoviário e policiamento ambiental) ou que são, de acordo com uma lógica organizacional, atribuídas a eles, como as ocorrências com reféns, os controles de multidões ou as operações contra a criminalidade com maior poder de fogo (no caso do Policiamento de Choque). Os “patrulheiros” fazem a (radio)patrulha e ficam sujeitos a qualquer ocorrência (são eles que, invariavelmente, chegam primeiro aos locais de ocorrência), enquanto os “especializados” são acionados para determinadas ocorrências. Essa categorização tem relação direta com o problema de pesquisa, pois, a despeito de o “policiamento de área” ocupar essa posição dentro de um julgamento organizacional, é ele quem efetiva de modo ininterrupto, capilar e efetivo, as práticas de policiamento ostensivo da PMESP junto à população. Acredita-se que seja **essa** a razão que o coloca em uma posição de inferioridade.

Além das divisões acima, os Comandos de Policiamento da Capital, Metropolitano e do Interior, apresentam divisões próprias. Os Comandos de Policiamento do Interior, dividem-se em Batalhões; já os Comandos da Capital e

Metropolitano têm, subordinados a si, Comandos de Policiamento de Área, que representam um recorte ainda menor dos territórios pelos quais são responsáveis. São, no conjunto, doze Comandos de Policiamento de Área¹⁵, assim distribuídos:

Quadro 3 Distribuição dos Comandos de Policiamento de Área (Capital e Região Metropolitana)

Comando de Policiamento de Área	Cidade	Região atendida
Um	São Paulo	Centro
Dois	São Paulo	Sul
Três	São Paulo	Norte
Quatro	São Paulo	Leste
Cinco	São Paulo	Oeste
Seis	Santo André	ABCDM ¹⁶
Sete	Guarulhos	Guarulhos
Oito	Osasco	Osasco
Nove	São Paulo	Leste
Dez	São Paulo	Sul
Onze	São Paulo	Leste
Doze	Mogi das Cruzes	Alto Tietê

Fonte: PMESP

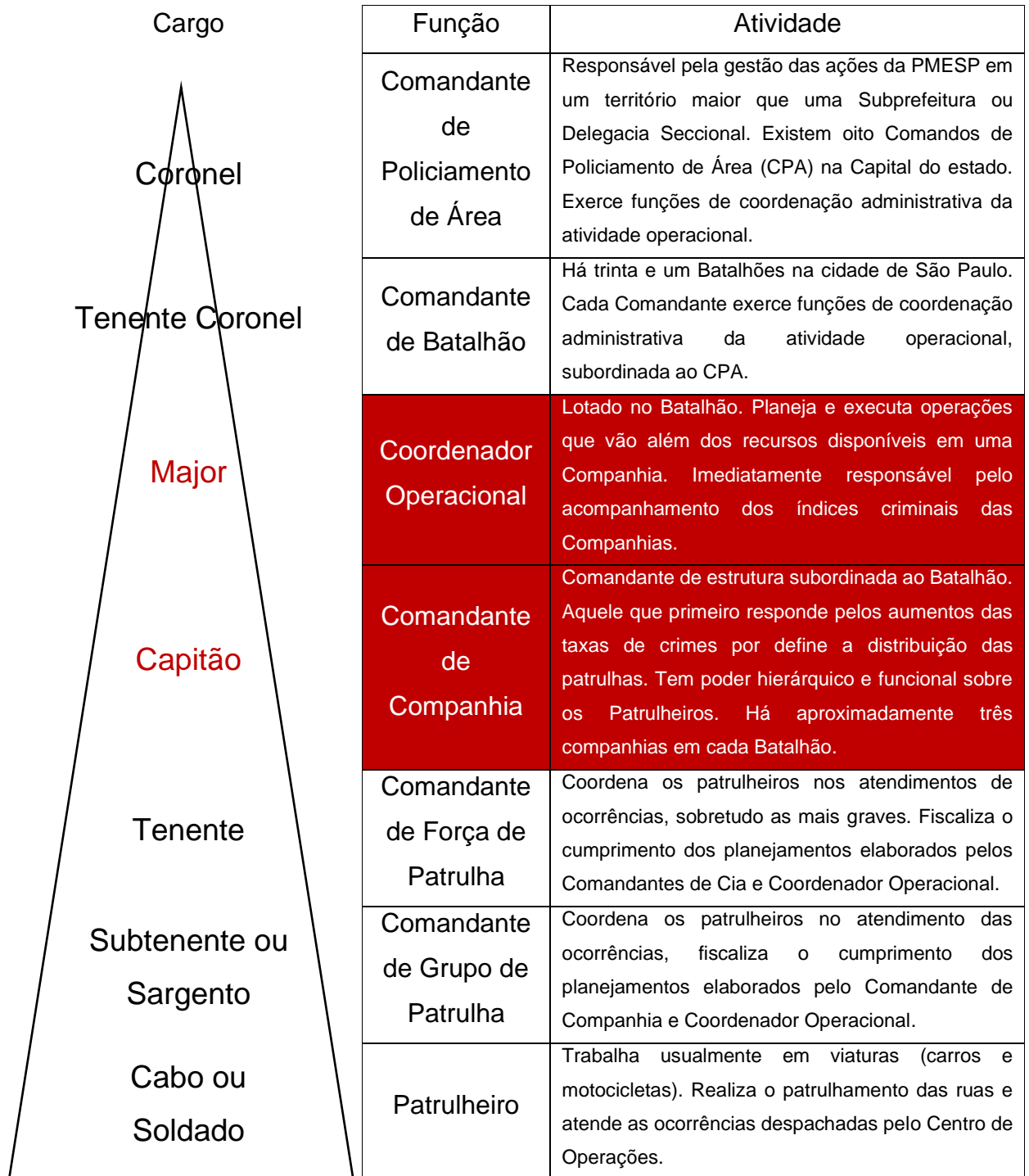
Elaborado pelo autor

Cada um desses Comando de Policiamento de Área, bem como os Comandos de Policiamento do Interior, se subdividem em Batalhões, comandados por Tenentes-Coronéis e, portanto, subordinados hierarquicamente ao Coronel. Há entre três e cinco Batalhões em cada Comando de Policiamento (de Área, Metropolitano ou do Interior). São as estruturas mais antigas da PMESP, algumas trazendo consigo a história de ter lutado na Revolta de Canudos, no início do século XIX, como o 2º Batalhão. Outras têm sua fundação na década de 1960, como o 16º Batalhão. Mesmo que as regiões atendidas tenham sido alteradas pela incorporação e desincorporação de áreas às suas circunscrições, guardam elementos que contam tais histórias.

¹⁵ Em termos literais, tais comandos de policiamento de área, seja na Capital, seja na região Metropolitana, recebem o nome de “Comando de Policiamento de Área Metropolitana”. Com a finalidade de não confundir o termo metropolitana, como exclusividade das unidades da Grande São Paulo, utilizarei o termo “Comando de Policiamento de Área”.

¹⁶ A sigla ABCDM representa o conjunto de municípios limítrofes da região metropolitana à capital, que são: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema e Mauá.

Figura 1 Resumo das atividades desempenhadas pela PMESP, conforme os cargos, na gestão do policiamento



Elaborado pelo autor

Os batalhões têm um duplo papel. Um administrativo, na gestão de assuntos de pessoal (incluindo importantes aspectos relativos a questões disciplinares) e logística, e outro operacional, na gestão do controle dos indicadores criminais, no planejamento de operações ligadas à repressão ao crime ou ao atendimento a eventos esportivos ou aqueles que demandem emprego de grande contingente policial, como reintegrações de posse ou manifestações públicas. Enquanto a gestão administrativa recai sobre o Subcomandante de Batalhão, as questões operacionais são incumbência do Coordenador Operacional. Ambos são Majores. Todavia, os Batalhões têm poucos policiais que trabalham na Unidade: comandantes de batalhão, subcomandante e coordenadores operacionais comandam policiais militares à distância e senão por intermédio de uma função que desempenha um papel importante do ponto de vista operacional e político junto à população: o comandante de companhia.

A companhia é uma estrutura subordinada ao batalhão, o qual possui entre três e cinco companhias cada um deles. Em cada uma delas, trabalham cerca de 100 a 200 policiais militares, em regime de 12 horas de trabalho por 36 horas de descanso, que se distribuem, assim, em quatro turnos de serviço (dois turnos que trabalham de dia e outros dois que trabalham à noite, alternadamente) que, por sua vez, são empregados nos serviços de radiopatrulha, policiamento escolar, ronda com emprego de motocicletas e bases comunitárias de segurança. Há ainda um grupo de policiais destinados a serviços administrativos e guarda das instalações.

A companhia é comandada por um Capitão. É um profissional que possui cerca de 20 anos de serviço, localizado em uma posição média dentre os gestores (oficiais). Assim como os demais oficiais, ascendeu a essa condição por meio da conclusão do curso de Oficiais realizado na Academia do Barro Branco. Não necessariamente sua trajetória profissional tenha origem nos escalões mais subordinados (praças), uma vez que o ingresso no curso de formação tanto pode se dar por civis como por policiais. Grosso modo, na atualidade, esse profissional não provém dos escalões mais subordinados antes do ingresso na Academia.

O termo “comandar” assume dois sentidos que trazem importância para o trabalho. Um deles relaciona-se às lógicas de subordinação internas à Companhia, sobretudo em razão de algumas competências hierárquicas que o capitão tem sobre os demais policiais militares e que o empodera sobremaneira. A ele compete, por exemplo, a elaboração das escalas de serviço. Ou seja, cabe a ele definir qual o horário do turno e especificidade de policiamento em que cada policial militar irá trabalhar. Em um ambiente de tamanha incerteza, uma “boa” escala de serviço – aquela que atenda aos interesses do policial militar, geralmente às voltas com a realização de serviços extras (“bicos”), cursos em faculdades ou preparatórios para posições mais elevadas na corporação ou, no caso, principalmente, das mulheres, com filhos para ajustar entre creches e escolas – constitui uma valiosa moeda para que tais servidores atendam às demandas do comandante de companhia. Além disso, o capitão tem competência disciplinar sobre os policiais militares de sua companhia, atribuindo-lhe a prerrogativa de abertura de procedimentos administrativos no caso de faltas disciplinares. É importante, neste ponto, salientar que as atribuições das estruturas superiores à companhia se efetivam mediante a gestão do capitão, de tal forma que é por meio dele que as determinações superiores se fazem (ou não) serem cumpridas. Inclui as de caráter operacional, o que nos remete ao próximo sentido do termo “comandar”.

“Comandar”, por outro lado, deixa sua dimensão hierárquico-funcional e assume a capacidade de ordenar o próprio território sob a responsabilidade daquela Companhia. Dessa forma, o emprego estratégico da distribuição dos recursos materiais (principalmente viaturas) e humanos passa, sobremaneira, pela decisão do Capitão. Assim, um portfólio de atividades de polícia ostensiva fica à sua disposição para emprego no que ele considere como voltada à preservação da ordem pública. Operações de combate ao tráfico de drogas, estacionamento de viaturas em cruzamentos de maior fluxo de pessoas, patrulhamento em locais de maior incidência criminal, atenção dedicada à segurança de escolas, operação “fecha-bares”, operação “pancadão”, operação em área de roubo a bancos ou a residências, rondas comunitárias são exemplos de diferentes atividades que estão ao alcance de emprego

desse gestor. E, não obstante diversas determinações dos escalões superiores para a realização de determinado emprego, os locais são geralmente definidos por sugestão do Comandante de Companhia. Assim, em um ambiente de escassos recursos e de demandas orientadas por diferentes racionalidades (índices criminais, pedidos da comunidade local, pressão dos órgãos de imprensa, existência de grande fluxo de pessoas como casas de espetáculos, estádios de futebol, por exemplo), recai sobre o comandante da companhia a gestão dos tipos e as extensões de ordem pública.

Entrevista do Comandante Geral da época, Coronel Marcelo Vieira Salles, à Folha de São Paulo (ADORNO, 2019), é exemplar sobre como a disposição do policiamento é devedora do comandante de companhia. Ao anunciar a queda dos números de crimes cometidos, a justificativa é que foi o desencadeamento de uma dinâmica de distribuição do policiamento, denominada Operação Servir e Proteger, pela qual, segundo o entrevistado, “posicionamos preventivamente viaturas em locais específicos”, “evitamos que o crime ocorresse pela presença policial”. A Operação Servir e Proteger é o estacionamento de uma equipe policial, em viaturas, em pontos considerados estratégicos em razão da quantidade de crimes, fluxo de pessoas e visibilidade do policiamento em determinados horários. Esses pontos são definidos pelos Comandantes de Companhia e homologados pelo Batalhão, pelo Comando de Policiamento de Área e pelo Comando de Policiamento da Capital. No entanto, a mesma matéria trouxe o aumento do número de estupros no período, para o qual o entrevistado disse que “se temos a ciência de que uma escola termina a aula 22h30, o comandante regional tem que colocar uma viatura ali. Se há uma rua escura, a polícia tem que estar ali.”, prova de que o planejamento das ações recai, mais uma vez, no comandante de companhia.

Em que pese o grande arbítrio conferido ao comandante de companhia, ele não se dá de todo sem algumas normativas que estabelecem, de maneira um tanto eficaz, alguns parâmetros de planejamento, execução e avaliação das estratégias de policiamento. A principal delas é o Plano de Policiamento Inteligente, que determina a

realização de policiamento com vistas a reduzir índices criminais de homicídios, estupros, roubos e furtos (incluindo os de carga, de bancos e de veículos).

Os modos empregados e o resultado dessas ações são analisados quinzenalmente pelo coordenador operacional – vinculado ao batalhão - na Reunião de Análise Crítica (PMESP, 2007). Em muitas ocasiões, os Comandantes de Companhias cujas áreas apresentam piores oscilações nas taxas de crimes são reunidos no próprio Comando de Policiamento de Área para apresentação das iniciativas a promoverem menores índices criminais. As unidades com melhores resultados acumulados recebem bonificação do governo estadual, dentro das condições do Programa São Paulo Contra o Crime (SÃO PAULO, 2014c). Todavia, as estratégias de enfrentamento a esses índices ficam a cargo dos comandantes de companhia e, secundariamente, dos coordenadores operacionais.

As expectativas quando faço um planejamento de um policiamento, é que ele dê resultados, que ele funcione. Que ele resolva aquele problema que tá acontecendo. O roubo ali, por exemplo, tem que diminuir (entrevista com comandante de companhia, 2018).

Toda essa descrição da organização da PMESP e das dinâmicas ligadas ao policiamento ostensivo teve menos a finalidade de apresentar a corporação e mais qualificar o problema de pesquisa: como a polícia militar realiza o policiamento ostensivo em consecução à noção de preservação da ordem pública? Nesse percurso, buscou-se apresentar que, mesmo com a capacidade global da corporação, em suas diversas unidades, de definir estratégias para a realização da polícia ostensiva, é por meio das racionalidades presentes nos batalhões e companhias que ele se formata, se efetiva e produz seus efeitos junto à população.

6 Os dilemas da modernidade e a construção da governabilidade republicana: policiamento entre século XIX e o golpe de 1964

A estruturação dos corpos policiais no Brasil tem como ponto demarcatório o ano de 1831¹⁷. Findo o Primeiro Reinado e com a Questão da Maioridade, assume o governo do Brasil uma regência, composta por integrantes do pensamento liberal brasileiro. Dentre tais liberais, o Ministro da Justiça Diogo Antônio Feijó que, por meio de Lei de 10 de outubro de 1831 (BRASIL, 1831)¹⁸, autoriza que governos municipais e provinciais constituam corpos policiais para “manter a tranquilidade pública (ordem interna) e auxiliar a Justiça” (FERNANDES, 1973, p. 70). Nesse ato, a regência dirigente buscou dar conta de dois problemas: assegurar à incipiente elite capitalista os instrumentos de poder a fim de promover condições de estabilidade social para o estabelecimento dessa nova ordem urbana e possibilitar maior descentralização do poder central, de modo a atender elites locais, para as quais a questão da concentração do poder nas mãos do Império ainda era uma questão sensível.

Assim, cabe ao Primeiro Império a difícil tarefa de concretizar a independência política, sem alterar a estrutura social; preservar a unidade territorial sem afetar o poder dos domínios-empresa; “revolucionar” a estrutura política sem alterar o *status quo*; instituir ampla liberdade comercial e industrial, preservando a escravidão de uma camada da população, ou seja, conciliar o escravo com o cidadão. Cabe enfim ao Estado efetivar essas conciliações sem perturbar a ordem! (FERNANDES, 1973, p. 62–63)

No arranjo institucional conferido pelo governo central, as cidades e as províncias passam a ter liberdade para a criação de corpos policiais, enquanto o

¹⁷ É certo que, para os estudos históricos, o surgimento do primeiro corpo policial no Brasil data da chegada da família real portuguesa no Brasil, com a criação da Intendência Geral de Polícia (1808) e da Guarda Real de Polícia (1809), no Rio de Janeiro (BRETAS; ROSEMBERG, 2013; FERNANDES, 1973). Em São Paulo, existiam, igualmente, grupos encarregados da aplicação da lei, vinculados ao Exército, já na Primeira República (ARRUDA, 1997), encontrando-se reminiscências de grupos dotados de alguma legitimidade para o uso da força desde 1542 (FERNANDES, 1973, p. 37). No entanto, somente a partir de 1831 em São Paulo que os corpos policiais vão assumir contornos do que seja uma polícia profissional: remuneração, burocratização e mandato (BATITUCCI, 2011; MASTROFSKI; WILLIS, 2010).

¹⁸ O texto original da referida lei, disponível em < https://www.camara.leg.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/Legimp-14/Legimp-14_36.pdf>, acessado em 08 mar. 2020, traz a data de 10 de outubro de 1831, enquanto os trabalhos de Heloísa Fernandes (1973) e Luiz Eduardo de Arruda (1997) trazem a data de 15 de outubro de 1831.

Império dispunha do Exército e da Guarda Nacional para fazer frente a sublevações regionais contra busca por autonomia (DANTAS, 2011).

Em São Paulo, a partir da criação do Corpo de Guardas Municipais (1831), o policiamento passou a ser exercido por corporações de diferentes denominações, como Guarda Municipal Permanente (1832), Guarda Policial (1834), Corpo Policial Permanente (1837) e Companhia de Pedestres (1850), dentre outras, incluindo distinções entre seus locais de atuação (capital e interior). A extinção e criação de diferentes corporações policiais, algumas com existência concomitante, ocorreu em razão de que as corporações incumbidas do policiamento eram enviadas para campanhas fora do território paulista, como em 1838 (Guerra dos Farrapos, Rio Grande do Sul), 1839 (Campos das Palmas, Paraná) e 1865 (Guerra do Paraguai), o que exigia a criação emergencial de um contingente para atender as demandas locais. Nessas campanhas, o governo de São Paulo criava corpos policiais provisórios para as tarefas voltadas ao policiamento da capital e outras grandes cidades do interior da província, as quais eram desfeitas tão logo os contingentes retornavam das campanhas em outras partes do território ou do exterior. Os efetivos que permaneceram destinados ao policiamento eram acomodados nas corporações mais antigas.

O início do século XX impôs novas tensões no campo policial em São Paulo. Superadas as tentativas fragmentárias de instituição da soberania nacional e instalada a República, deu-se um rápido processo de urbanização da cidade de São Paulo e a constituição de uma mão-de-obra assalariada constituída pelo elemento europeu e negro brasileiro, o que conformava novas preocupações para a manutenção da ordem. Menores abandonados, mendigos, cortiços e massas de desempregados vão constituir a preocupação das forças policiais que existiam no estado (ALVAREZ, 2003).

O século XX se inicia com um conjunto de diferentes instituições atuando no policiamento do estado de São Paulo. Isso se explica em grande parte pelas tensões envolvendo diferentes interesses na composição de forças que dão sustentação ao governo estadual e desse próprio governo em relação ao governo federal. No interior

de São Paulo, forças policiais sob forte domínio das elites cafeeiras. Na capital e cidades mais importantes, além de uma polícia ostensiva de caráter civil (Guarda Cívica), uma corporação mais militarizada (Brigada Policial) voltada às questões de quebra da ordem e controle de uma classe trabalhadora urbana. A partir de 1901, o sistema policial é reformado em São Paulo, passando a existir a Força Policial, essencialmente militarizada, com atuação na capital e no interior, e a Guarda Cívica, com atuação apenas na capital, mas subordinada à Força Pública (FERNANDES, 1973). Este modelo subsistirá até 1924.

A Polícia Civil, compõe o sistema policial do período, não obstante não ser encarregada do policiamento ostensivo, mas da “investigação, captura e identificação de pessoas”¹⁹. De 1841 a 1905, a carreira de delegado de polícia acompanhava a pouca profissionalização do trabalho policial, sendo os ocupantes desses cargos de livre nomeação política. Apenas em 1905, por meio da Lei n. 97, de 23 de dezembro (SÃO PAULO, 1905b), foi criada a carreira de Polícia Civil, o que proporcionou maior distanciamento do seu papel em relação à política, ainda que os primeiros concursos fossem ocorrer apenas em 1946 (BATTIBUGLI, 2006, p. 37).

Pela reforma [de 1905], o controle da Polícia Civil passa diretamente para a esfera estadual [em oposição às nomeações por autoridades municipais, sobretudo no interior], transferindo-se para o Presidente do Estado o direito de nomeação e de demissão, além do Secretário de Justiça e Chefe de Polícia, também dos delegados, sub-delegados e suplentes. A reforma converte as atividades da polícia civil numa carreira, estipulando graduação hierárquica com critérios para nomeação e ascensão. A carreira de delegado fica limitada apenas aos bacharéis em Direito e a ascensão na carreira é gradual (FERNANDES, 1973, p. 149).

A Lei n. 975/1905, que reorganizou o serviço policial no Estado, não contemplou o papel das corporações uniformizadas responsáveis pelo policiamento e se limitou a estabelecer as bases da carreira policial civil. A corporação contava, em suas delegacias, com um efetivo de policiais uniformizados de baixa patente, os quais respondiam ao delegado na execução das missões e no planejamento do

¹⁹ Informação disponível no sítio eletrônico da Polícia Civil do estado de São Paulo em: https://www.policiacivil.sp.gov.br/portal/faces/pages_home/institucional/historiaPoliciaCivil?_adf.ctrl-state=6&_afLoop=664908623311423&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!%40%40%3F_afWindowId%3Dnull%26_afLoop%3D664908623311423%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3Du3u5melz4_4. Acesso em 02 mar. 2021.

planejamento. Já os policiais uniformizados de mais alta patente encarregavam-se da gestão de suas corporações.

A Força Pública é criada em 1905 pela Lei Estadual n. 958 (SÃO PAULO, 1905a). Essa lei estipula que a corporação contará com quatro batalhões de infantaria, um corpo de cavalaria, uma guarda cívica da capital e uma seção de enfermeiros. Não há qualquer destinação quanto ao seu papel, deixando-o aos arranjos internos ao Poder Executivo. Todavia, o importante investimento do governo estadual a partir de 1904 na profissionalização dessa corporação marcará sua identidade, com forte presença até a atualidade.

A Força Pública passa a constituir, nas palavras de Dalmo Dallari (1977), um pequeno exército paulista à disposição do governador de São Paulo para rivalizar o poder central na disputa do poder militar e, portanto, muito pouco voltada ao policiamento. Entre os anos de 1906 e 1924, São Paulo contou com integrantes do exército francês que remodelaram a Força Pública (ANDRADE; CAMARA, 1982; ARRUDA, 1997; AZEVEDO, 2010; ROSEMBERG, 2012), atribuindo a ela uma melhor organização e disciplina, ao mesmo tempo em que lhe conferia o caráter militar. Coube ao que foi denominado Missão Francesa o estabelecimento dos conteúdos formativos do ensino da corporação. Essa delegação recebeu críticas da imprensa paulista.

A primeira impressão que se tem ao ver um tão empenhado luxo de arregimentação, é a de que São Paulo se arma para uma guerra. Não sabemos como os legisladores da Constituição Federal compreenderam a polícia, quando a deram aos Estados, guardando para a União o exercito e a defeza nacional. Ninguem ousará, porém, dizer que seja para os misteres usuaes de guardar ruas e metter relapsos no xadrez, que os nossos policiaes carecem de instruções de officiaes vindos da escola de Saint-Cyr e de Saummur (ANDRADE; CAMARA, 1982, p. 49).

A década de 1920 vai estabelecer a configuração do sistema policial, que perdurará até a década de 1960. Duas são as mudanças: a criação da Guarda Civil, em 1926, e a organização do sistema policial paulista em 1928. A criação da Guarda Civil insere-se, mais uma vez, nas disputas políticas mais amplas. Isso porque oficiais da Força Pública, influenciados pelo Movimento Tenentista de 1922, no Rio de Janeiro, levantaram-se contra o Governo Federal e contra o Governo Paulista, desencadeando, em 1924, uma guerra civil na cidade de São Paulo. Esse conflito

chegou a ponto de obrigar que o governo estadual transferisse sua sede em razão dos ataques que sofreu das tropas conflagradas e até mesmo o Comandante Geral da Força Pública foi preso por oficiais menos graduados. Vencidos os revoltosos, sob a liderança de Miguel Costa, que era Major do Regimento de Cavalaria, deixaram a cidade de São Paulo partindo em direção ao sul do País, compondo o que seria chamado de Coluna Miguel Costa-Prestes. Tais eventos comporiam o panorama do golpe de 1930 encabeçado por Getúlio Vargas e, paradoxalmente, o próprio cenário de 1932, em que o estado de São Paulo se levanta contra o governo central de Vargas, com o intenso emprego de sua força militar. A Guarda Civil, destinada a fazer o policiamento ostensivo na capital do estado, e em grandes cidades, como Santos, Sorocaba, Ribeirão Preto, Campinas, Bauru, Marília e Presidente Prudente (BATTIBUGLI, 2009), rivalizará com a Força Pública, até sua extinção em 1969.

Outro aspecto importante do período de 1920 é a definição legal dos aspectos a serem vigiados em São Paulo, que se deu por meio do Decreto nº 4.405-A de 17 de abril de 1928 (SÃO PAULO, 1928). O policiamento ficava a cargo dos delegados e subdelegados da Polícia Civil, tendo a Força Pública e a Guarda Civil como forças auxiliares da administração policial, “sob a inspeção suprema do Presidente do Estado e superintendência do Secretário da Justiça e da Segurança Pública”.

Esse decreto constituirá um dos únicos instrumentos existentes, incluindo o momento atual, a definir as áreas, atividades e grupos especialmente definidos como objeto da atenção policial. Competia aos delegados de polícia:

- Fiscalizar e regulamentar a venda e o porte de armas “ofensivas”, bem como o fabrico, a venda e uso de explosivos;
- Ter sob sua vigilância as “prostitutas escandalosas procedendo contra ellas, sem prejuízo do processo judicial, na forma que julgarem mais conveniente ao bem estar, da população ou á moralidade publica”;
- Fiscalizar as hospedarias, hotéis, albergues e quaisquer outros estabelecimentos, onde entrem e saíam diariamente hospedes, “obrigando os proprietarios, procuradores ou encarregados, sob pena de multa de 100 a 500 mil reis, a ter um livro, devidamente aberto e rubricado pelo delegado, em que sejam

transcriptos os nomes dos hospedes, sua nacionalidade, procedencia e destino, bem como a remetter listas desses hospedes á delegacia”;

- Providenciar para que tenham “conveniente destino os loucos e enfermos encontrados na via publica, os menores vadios e abandonados e os mendigos”;
- Presidir aos espetáculos públicos, “não consentindo na exhibição de peças ou pelliculas não censuradas”;
- Remeter ao Delegado de Costumes e Jogos uma copia do relatório de todos os casos referentes “a honra e aos bons costumes”;
- Tomar conhecimento das pessoas que, “de novo, venham habitar na circumscripção policial, sendo desconhecidas ou suspeitas”;
- Por em custódia os “ebrios, os mendigos, os viciosos, os loucos perigosos e os turbulentos que, por palavras ou gestos, ultragem o pudor offendam a tranquillidade publica e a paz das famílias”;
- Evitar e dispersar “sedições e ajuntamentos illicitos” e proceder contra as sociedades secretas, na forma da lei.
- Zelar pelos “bons costumes e moralidade publica, fiscalizando as casas de tolerancia, reprimindo o jogo e exercendo outras attribuições, que, neste ramo de policia, lhes ferem conferidas por lei”;
- Assistir as diversões, devendo comparecer quinze minutos antes de seu inicio e retirar-se depois que o publico tiver sahido, “fazer a distribuição mais conveniente á segurança do publico, ficando a mesma, exclusivamente, sob suas ordens” e “não permittir a execução de canto, musica, pantomima, peça declamatoria ou qualquer outra que não constar do programma e não estiver previamente censurada”.

Uma grande parte do referido decreto trata da regulação de casa de penhores. Define que “casas e escriptorios em que habitualmente se façam empréstimos sob penhores, somente funcionem com autorização legal concedida pelo Presidente do Estado, sob o controle da Repartição Central de Polícia”. O descumprimento das normatizações da lei, dentre as quais o funcionamento desautorizado do comércio, a

não apresentação de Livro dos Penhores e Livro-Caixa ou o não acautelamento de 15% do montante destinado a empréstimos enseja a instauração de inquérito e imposição de multa pelas autoridades policiais competentes (entenda-se, os delegados de polícia e o Chefe da Polícia), cuja “metade será aplicada em estabelecimento pio e a outra metade será dividida entre os empregados ou pessoas que promoveram a sua imposição ou deram notícia da infração”.

A questão da moralidade pública, presente no controle sobre a prostituição e no decoro das produções culturais, a regulação do espaço público marcada pelos valores do trabalho industrial, presente na preocupação da mendicância, dos loucos e ébrios, e uma atenção muito presente na organização do lazer (teatros, cinemas e corridas de cavalo) informa as preocupações da época. As cidades, cada vez mais urbanizadas, requerem introduzir novas formas de relacionamento entre as classes sociais, assegurando espaços de convivência às classes urbanas mais elevadas (há somente uma referência ao “foot-ball”, espaço de encontro marcadamente popular, enquanto várias passagens disciplinam a convivência em teatros). O policiamento organizado em São Paulo no início do século XX adequa-se, assim, a definir a governamentalidade dos espaços públicos sob a construção de uma ordem urbano-capitalista e, nas relações privadas, na regular distribuição dos empréstimos, atendidas as exigências, não só cartoriais, mas em grande parte, fiscais. Não sem razão, a noção de poder de polícia, ausente enquanto categoria jurídica nesse período, passará a estar previsto no Código Tributário Nacional (BRASIL, 1968), a partir de 1968, sendo essa definição a única existente e instrumentalizada pelas polícias na atualidade, em suas esferas administrativas, para o exercício de suas funções.

As estratégias do policiamento na cidade de São Paulo, a partir da década de 1930, passam a se aprofundar na pessoa do delegado de Polícia Civil (BATTIBUGLI, 2006), tendo junto às delegacias um contingente de médio e baixo escalão da Guarda Civil ou da Força Pública, corporação essa que perde força política em face da diminuição de sua importância, por imposição do Governo Federal, em razão de sua adesão às crises de 1924 (Revolta Tenentista) e 1932 (Revolução Constitucionalista

de São Paulo) (ALMEIDA, 2015; ARRUDA, 1997; BATTIBUGLI, 2006; CARVALHO, 2011; GUERRA, 2016; NEME, 1999). Segundo Battibugli (2006), cabia à Polícia Civil o controle e investigação da conduta de organizações civis e militares, partidos e personalidades políticas, fiscalização sobre hotéis, pensões e casas de jogos. Também lhes cabia o controle sobre empregados domésticos, menores infratores, prostitutas, mendigos e realizar o trabalho de assistência social. Era responsabilidade dessa corporação o policiamento ostensivo, desde 1935, junto à denominada 6ª Divisão, que, em 1956, foi elevada ao nível de Diretoria e passou a contar com duas divisões, uma incumbida à Guarda Civil e outra à Força Pública (BATTIBUGLI, 2006, p. 44).

Esse cenário era propício para conflitos entre todas elas, mas, principalmente, entre as corporações uniformizadas e a Polícia Civil. Não obstante a preocupação da sociedade paulista com a questão dos crimes – já em 1927, o então Deputado Estadual Ulisses Guimarães manifestou-se na Assembleia Legislativa que a cidade estava repleta de ladrões (BATTIBUGLI, 2006, p. 22) -, são essas disputas que vão ocupar o centro das preocupações dos governos, cujas preocupações residiam mais em ajustar os conflitos de interesses entre elas a estabelecer quaisquer iniciativas em relação ao problema do crime e da segurança. Esses temas, desde a edição do Decreto nº 4.405-A, de 1928, ficavam à cargo da própria polícia.

Em 1953, o IBOPE realizou uma pesquisa de opinião sobre a eficiência da polícia entre os paulistanos. Para eles, 47,3% consideravam o policiamento ineficiente, 37,1% consideravam-no eficiente, e 15,6% não opinaram, percentual de abstenção considerado baixo em relação a outras pesquisas realizadas pelo instituto autor da enquete, o que indica que a população tinha clareza e preocupação com o tema (BATTIBUGLI, 2006, p. 22).

O policiamento em São Paulo era exercido de modo fragmentado pelas diferentes corporações existentes. Além da Polícia Civil, Força Pública e Guarda Civil já citadas, existiam a Guarda Marítima, a Guarda Noturna e a Polícia Feminina. Não obstante ser a Polícia Civil encarregada legalmente do policiamento, em 1948, a Força Pública cria o Batalhão Policial, que passou a atender o que hoje se conhece pelos

bairros da Liberdade e Aeroporto (ARRUDA, 1997, p. 57). Em 1951, o governo de São Paulo estabelece que o policiamento seria realizado pela Força Pública, “sem prejuízo da competência atribuída aos demais órgãos policiais” (artigo 2º, letra “a” do Decreto nº 29.910, de 1951) (SÃO PAULO, 1951). Em 1956, no que parece ser uma tentativa de conferir maior prestígio à Força Pública e à Guarda Civil, é criada em cada uma delas uma Diretoria de Policiamento, subordinada a seus respectivos comandos, mas incumbidas de realizar, em contato direto e permanente, a ligação com os Departamentos Policiais competentes (SÃO PAULO (EXECUTIVO), 1956a, 1956b).

O policiamento comum consistia no emprego de guardas no policiamento de rua, diuturnamente, durante as 2 horas do dia, nos postos de extensão ou fixos, em prédios interditados pela polícia ou pela justiça, nas circunscrições policiais das delegacias da Zonal Sul e Oeste da Capital. Era o chamado “Paralelo 38”, que dividia a área da Capital, cabendo à Força Pública, o policiamento nas Zonas Norte e Leste. (...)

Além desse policiamento ostensivo e preventivo, os guardas-civis guarneciam, até o advento da Lei Orgânica da Polícia – 1968 – os inúmeros postos policiais da periferia da cidade. (...) Em cada inspetor delegacia havia um subinspetor designado como subdelegado, a quem cabia a responsabilidade de atender o público que demandava à delegacia (SYLVESTRE, 1985, p. 50).

Se as estratégias de policiamento se centraram na vigilância às massas de trabalhadores que chegavam à cidade de São Paulo e à tentativa de manter uma ordem moral ligadas aos valores tradicionais, sentidos que, em termos da edição de estatutos legais, tem em 1928, o seu momento de maior transparência, os manuais de policiamento das polícias ostensivas do período vão traduzir as preocupações da sociedade, relidas sob as óticas institucionais.

Encontramos dois instrumentos que vão performar a atuação dessas instituições. O Manual do Guarda Civil (TEIXEIRA, 1966), em sua 3ª edição, e o Manual do Prático do Policial (SALGADO, 1964), em sua 6ª edição. Ambos vão trazer as racionalidades que subjazem às corporações na consecução do policiamento, e, ainda que a Força Pública e a Guarda Civil tenham guardado profundas diferenças em razão de suas histórias e cultura organizacionais, importantes proximidades serão vistas entre elas. Em especial, a questão da noção de ordem pública, cujo conteúdo busca abarcar as preocupações de uma época e conferir sentido às forças policiais.

O Manual da Guarda Civil é uma obra de 431 páginas, dividido em três partes: a primeira, que traz o histórico da corporação, sua estrutura hierárquica e burocrática, os direitos e vantagens do policial, seu regime disciplinar, plano de uniformes e informações sobre seu direito de associação. A segunda parte trata de uma “política geral de policiamento”, bem como sobre o “serviço de rádio patrulha” e do “serviço de trânsito”. Nesse trecho, há um resumo da legislação penal vigente e outro sobre os deveres do Guarda Civil nas diferentes funções que desempenhava (serviço de policiamento, auxiliar de ronda, auxiliar de serviços administrativos internos, chamado “amanuense”, e subdelegado de polícia). A parte final do manual trata da utilização, manejo e conservação das armas utilizadas pela GC. São abordadas o bastão, o revólver calibre 38, marca Taurus e a metralhadora calibre 45, marca INA.

A edição estudada data de 1966, não obstante a primeira edição ter sido publicada em 1951. Em geral, tais regulamentos trazem que uma boa imagem do guarda possibilita o exercício de policiamento com maior adesão por parte da população.

(...) Também é certo que, para o povo depositar-lhe a confiança que carece, é indispensável que seus elementos possuam qualidades tais, que a população paulista seja forçada a respeitá-la e considerá-la, habituando-se a ver na presença e intervenção dela nada mais que uma proteção para todos sem outro fim que não seja o bem estar geral (SYLVESTRE, 1985, p. 43).

Além da preocupação com o estreitamento de relações entre o guarda civil e a população, outro ponto a se destacar são as destinações que a corporação trazia como importante para si. Ainda que a transcrição e comentários dos crimes e contravenções estivessem ali presentes, alguns problemas policiais são enfatizados para a atenção do policial. No capítulo “averiguações”, é recomendado aos guardas verificar se “estão fechadas as portas e janelas dos pavimentos térreos e que dão para a via pública” e, caso encontrem alguma chave na fechadura, o “Guarda Civil deve ficar com a chave, até aparecer quem prove ser o dono ou inquilino do prédio” (TEIXEIRA, 1966, p. 190–191). Uma atenção é especialmente dedicada aos “transviados”, que são “tôdas aquelas pessoas, maiores ou menores de ambos os sexos, que se perdem nas vias públicas, de uma cidade, sem que saibam onde

residem ou se encontrem hospedadas (op. cit., p. 192), às “senhoras, pessoas idosas e menores” (op. cit., p. 199).

Por certo, a se concluir pela ênfase que a corporação civil buscava com determinadas práticas, a Guarda Civil buscava assegurar uma ordem social essencialmente urbana e com ênfase à prestação do serviço policial. Nela, as residências e a família merecem especial atenção em face das “pessoas transviadas, sem hospedagem e moradia”, caracterizando as ameaças da época: o migrante do interior do Brasil atraído pela cidade. Ao controle sobre esses grupos, já prenunciado pelo Decreto de 1928, somam-se as estratégias de garantir que a cidade de São Paulo se colocasse como capital cultural, com uma destinação específica ao policiamento em cinemas e teatros, onde, por exemplo, deveria o guarda civil “vigiar que nas filas feitas para compras de bilhetes e por ocasião da entrada, o povo conserve a linha, evitando empurrões e atropêlos” (op. cit, p. 228). Sobre essa preocupação, contava a GC à época com um grupo de 150 guardas civis intérpretes a fim de atender a cidade de São Paulo, “centro cosmopolita para onde convergem elementos das mais variadas Nações” (op. cit., p. 227).

Para o Manual, policiamento é o “ato ou efeito de vigiar, civilizar (grifo meu), zelar ou cuidar da ordem pública” (TEIXEIRA, 1966, p. 189). Como maior representação das racionalidades da Guarda Civil e que constituirá o campo de disputa no período que se seguirá, é o conceito de ordem pública previsto no Manual.

Por ordem pública entende-se o regime de paz e tranquilidade que permite a todos que procedam como bem lhes convier, contanto que não lesem nenhum direito de outrem e não violem as leis e regulamentos que estabelecem medidas gerais em proveito da coletividade (TEIXEIRA, 1966, p. 188).

De maneira fortemente diferenciada, que ficará marcada no momento histórico seguinte, as noções de policiamento e ordem pública voltam-se a uma pedagogia de determinadas classes sociais no sentido de integrá-las aos ideais da República, de cooptação de classes recém introduzidas ao mundo do trabalho e ao ambiente urbano, representada pelos negros, libertos com o fim da escravidão em 1888, com a massa de imigrantes europeus, no começo do século XX, e com a massa de jovens e mulheres que, ao serem tidas como pouco incluídas no mundo industrial

da cidade de São Paulo, constituía, assim como os ébrios e desocupados, uma massa que merecia especial atenção dos órgãos de vigilância. Alvarez (2003), ao analisar os trabalhos e discursos de juristas na Primeira República, vai mostrar como uma noção de forte vigilância a essa população nos anos entre a proclamação da República e os anos 20, de importantes revoltas locais em oposição ao governo central e de crescimento de movimentos operários urbanos de caráter anarquista, dá lugar a uma racionalidade em que esses grupos devam ser integrados à ordem capitalista e urbana. As instituições de controle, dentre elas os órgãos policiais, o sistema penitenciário e a casa de correção de menores, devem estar, a partir dos anos 30, voltadas à defesa social e à construção de uma ordem que abarcasse essas categorias. Os Manuais da Guarda Civil, assim como da Força Pública, são representativos dessa concepção. Além da ideia clássica de vigilância, que, em todo o mundo, compõe a noção de polícia, agrega-se a ideia de que policiar é educar, civilizar. Ordem pública, por sua vez, assume um aspecto de busca coletiva de um ajuste de condutas, em que, mais do que a garantia de uma ordem construída pela lei, é um “ambiente de paz e tranquilidade que permite a todos que procedam como bem lhes convier”, ficando a cargo da lei e das forças de repressão um momento subsidiário de atuação no conjunto da construção dessa ordem. Como se verá no decorrer desse trabalho, o conceito de ordem pública sofrerá profunda mudança a partir de 1969, no qual essa relação de forças entre sociedade civil e Estado se altera, com elevada primazia para este último.

Em outro plano, as diferentes corporações vão traduzir os arranjos políticos federativos. Até a década de 60, o policiamento, por um lado, vinculou-se às disputas que se davam no plano político, envolvendo os planos federal, estadual e municipal que traziam as corporações policiais a constituírem uma espécie de capital político e militar dessas elites políticas. No caso da Força Pública, instrumentalizada ora em oposição ao governo central, ora contra as elites locais do interior do estado paulista, que possuíam na Polícia Civil um instrumento de poder, na figura dos delegados e subdelegados. Por seu turno, as práticas e estratégias de policiamento não

constituíram objeto central das preocupações da classe política ou dos dirigentes policiais. Essas estratégias ficavam a cargo eminentemente das polícias, não se encontrando, quaisquer menções a como realizar o policiamento em São Paulo. Em geral, as noções de ordem pública e de crimes a serem enfrentados se construía sob os problemas que surgiam com a urbanização, o fim da escravidão, o fluxo de imigração europeia e o crescimento populacional da cidade de São Paulo, mas que, ao menos do ponto de vista policial, não recebeu qualquer revestimento do plano político.

6.1 O policiamento enquanto reprodução do Poder Nacional (1969-1987)

Aliado às estruturas administrativas colidentes e sobrepostas da atividade de policiamento na cidade de São Paulo e à preocupação com as classes populares que se tornavam numerosas com o intenso processo de urbanização, outras diretivas sobre a ordem pública no plano político internacional performaram as estratégias policiais por aqui. O acirramento das disputas em torno da Guerra Fria recolocara as forças policiais na contenção do inimigo interno comunista, sob forte influência de organismos internacionais que passaram a promover treinamentos a integrantes de todas as polícias do Brasil, sob o pretexto de qualificar suas práticas.

As próprias corporações policiais eram vistas como locais de ameaças comunistas. Em artigo publicado por Rosemberg (2016), são descritos alguns eventos ocorridos em 1961, nos quais policiais e bombeiros da Força Pública, com o apoio declarado de integrantes do Partido Comunista, declaram greve contra o governo estadual, em razão de aumentos salariais concedidos à Polícia Civil e pela perda do poder de compra por sucessivos anos sem recomposição. O movimento ocupou por alguns dias a frente do quartel dos bombeiros junto à Praça da Sé, o que redundou na prisão de vários integrantes, todos da Força Pública. Essa greve foi acompanhada de maneira bastante próxima por agentes da polícia de ordem política e social que, em relatórios, descreveram a existência de núcleos comunistas no interior da Força Pública. Também Sylvestre (1985) descreve como as associações de classe de policiais eram disputadas por dois políticos, sendo Jânio Quadros, o representante da

Guarda Civil, e Adhemar de Barros, o representante da Força Pública. Com o golpe de 1964, Jânio Quadros passara a opositor do regime, conservando, ainda, forte influência sobre aquela corporação. No plano estadual, as disputas com Adhemar de Barros pela influência junto à Guarda Civil eram causas de movimentações de policiais nas esferas políticas, o que era sempre considerado ameaçador à ordem política da década de 1960. De maneira geral, as corporações uniformizadas de São Paulo, nos momentos antecedentes a 1964, eram vistas como pouco disciplinadas e sujeitas à ameaça comunista (ROSEMBERG, 2016), o que se aprofunda com o golpe.

Por outro lado, as polícias, no plano geopolítico mundial, eram vistas pelos Estados Unidos, como instrumentos capazes de se constituírem poderosos órgãos de informações contra a possibilidade de presença de movimentações comunistas em seus países. Arregimentadas como informantes, possibilitaria um fluxo de informações para aquele país no monitoramento de elementos considerados ameaçadores aos interesses norte-americanos. Martha Huggins (1998), em seu livro *Polícia e Política: relações Estados Unidos/América Latina*, elaborado com base em pesquisa de documentos obtidos junto ao Congresso Americano, discorre sobre os movimentos de cooptação das polícias dos países periféricos para seus interesses. Por meio da oferta de capacitação da gestão policial quanto à investigação e tecnologias de policiamento (viaturas e radiocomunicação), sem a autorização manifesta dos governos estadual ou federal, oficiais americanos, em território brasileiro, americano e panamenho, estabeleceram pontes privilegiadas com as elites policiais em toda a América Latina. Em muitos casos, essas elites foram instruídas para a utilização de eficazes meios de obtenção de informações, mesmo com o emprego de tortura. O *Office Public Security (OPS)*, subordinado ao *Federal Bureau of Investigations (FBI)*, implantou um conjunto de ações, conhecido como Ponto IV, pelo qual policiais civis, membros da Força Pública e da Guarda Civil eram treinados no Brasil e no Panamá sobre práticas de tortura, como mecanismos de obtenção de confissões, e na arregimentação para o fluxo de informações sobre pessoas consideradas perigosas à ordem capitalista (BATTIBUGLI, 2006; HUGGINS, 1998).

O Brasil foi o quarto país em número de policiais enviados para o IAPA²⁰ até o final de 1963, o que representa 9% do total de enviados. A necessidade de auxílio americano para as polícias estrangeiras era medida através do nível de ameaça de subversão interna nos países: ameaça crítica; ameaça perigosa; ameaça potencialmente perigosa; ameaça contida, mas precisando de vigilância. Em 1955, o grau de ameaça subversiva foi considerado potencialmente perigoso no Brasil, tendo sido recomendada a veiculação de vigorosa campanha anticomunista no país, devido à possibilidade de governantes tolerarem a expansão da influência comunista, como Juscelino Kubitschek e João Goulart (BATTIBUGLI, 2006, p. 146).

6.1.1 *A Doutrina de Segurança Nacional*

A Doutrina de Segurança Nacional (DSN) vai, a partir do final da década de 60, produzir efeitos sensíveis ao policiamento. A ênfase aqui é na incorporação de uma racionalidade subjacente à DSN que vai permear a atuação das forças policiais encarregadas do policiamento, portanto, sobretudo as polícias militares.

Inicialmente, importa dizer que, não obstante o arcabouço denominado Doutrina de Segurança Nacional, posteriormente denominado Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento (CRESTANI, 2011), não ser corriqueiramente acionado nas estratégias militares, econômicas ou sociais vigentes na atualidade, alguns de seus instrumentos legais continuam em pleno vigor. Dentre eles, a Lei n. 667/69 e o Regulamento das Polícias Militares, também de 1969 e reeditado em 1983, que estabelecem o papel das polícias militares no Brasil. Portanto, ainda que outros papéis foram destinados às polícias militares desde então, o que, por certo, imprimiu distanciamento às práticas existentes durante a ditadura, remanesce, enquanto marco político, mas também cognitivo, um ideário que as mantém atreladas à noção de segurança nacional. Para aprofundar essa análise, cabe recompor o que significou a Doutrina de Segurança Nacional (DSN) para aquele período.

A DSN tem por fundamento a noção de que o desenvolvimento econômico do país requer a vigilância sobre inimigos externos e internos que ameacem a ordem

²⁰ IAPA é a abreviatura de Inter-american Police Academy (Academia Interamericana de Polícia), um dos locais de treinamento de policiais mantidos pelo governo norte-americano (BATTIBUGLI, 2006, p. 144).

estabelecida pela sociedade. O controle social tem o sentido de garantir que objetivos nacionais sejam alcançados, objetivo final das instituições existentes, sobretudo nos campos repressivos, como polícia, ministério público e poder judiciário, mas alcança quaisquer outras instituições disciplinadoras. No contexto em que surge na década de 1930 no Brasil, aproxima-se dos ideais de estado totalitário, como o varguismo no Brasil, mas também dos regimes fascistas na Europa. Em 1935, trabalho de Jorge Figueira Machado, intitulada *Política Nacional e Política de Educação*, traz como a segurança nacional deva convergir em

colocar as sínteses dos princípios fundamentais da política educativa, da política econômica e da política social sob a égide da política totalitária da Segurança Nacional, sobrepassando as disputas, partidárias e às controversias doutrinárias (MIRANDA, 1984, p. 8).

Com o fim da 2ª Guerra Mundial e início da Guerra Fria, a América Latina vai sofrer um aprofundamento da atenção da geopolítica do Estados Unidos, com vistas à contenção da ameaça comunista, representada pela União Soviética. A América Latina representará menos uma ameaça de uma guerra convencional, uma vez estar distante geograficamente dos países alinhados ao bloco socialista. Mas, por sua vez, ocupará um espaço de possibilidade de insurreições internas, promovidas por uma guerra revolucionária, desestabilizando a hegemonia estadunidense no continente. Assim, desenvolvimentismo, ideia muito presente nas elites econômicas e políticas desde a década de 1930, e combate ao inimigo interno comunista, serão pressupostos que tomam força por influência e iniciativa dos Estados Unidos (BUENO, B, 2014; FERNANDES, 2009).

O principal instrumento utilizado pelos Estados Unidos para a propagação de sua doutrina junto aos militares foi o *National War College* (BRASIL, 1979; BUENO, B, 2014; FERNANDES, 2009), fundado em 1946 e que recebeu oficiais das Forças Armadas de toda a América Latina. Segundo Ananda Fernandes (2009), essa instituição promoveu a inauguração de escolas militares em diferentes países latinos, como a Academia de Guerra, no Chile; Escola Nacional de Guerra, no Paraguai; Escola Superior de Guerra, na Colômbia, e Escola de Altos Estudos Militares, na Bolívia. No Brasil, a Escola Superior de Guerra foi fundada em 1949 com o objetivo de “desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários para o exercício das

funções de direção e para planejamento da Segurança Nacional” (BRASIL, 1949). Ela, juntamente com o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) e com o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) vão ser os centros de formação do pensamento que se tornou hegemônico durante o regime militar (BUENO, B, 2014).

A noção de segurança e desenvolvimento vão estar na base das formulações das ações da ditadura civil-militar. Nesse diapasão, o Estado autoritário implantado, em especial após 1969 com o Ato Institucional – 5, dará primazia aos esforços na vigilância e anulação dos elementos considerados subversivos à noção de ordem que advém da mentalidade de segurança nacional. Todo um aparato repressivo é colocado em marcha com o intuito de mitigar vozes contrárias. Nessa empreitada, as Forças Armadas e as polícias, mas também médicos legistas e juristas, aliado a uma elite econômica, vão prover as condições de repressão para que o binômio segurança e desenvolvimento fossem levadas a efeitos. Um professor da Escola Superior de Guerra, Francisco de Souza Brasil (BRASIL, 1979), em conferência ministrada no Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio, publicado na Revista de Direito Administrativo, aborda o tema segurança sob o ponto de vista da Doutrina de Segurança Nacional. Em sua explicação, as políticas de segurança devem buscar garantir a conquista e manutenção dos objetivos nacionais, os quais, por sua vez, não se destinam a assegurar liberdade, propriedade ou a vida, conceitos há muito valorizados no espectro do liberalismo, mas, segundo o General Augusto Fragoso, um dos Comandantes da ESG, cuja fala foi trazida pelo conferencista, afirmou que

a Segurança Nacional que, nos primeiros anos da Escola era admitida como abrangendo o Desenvolvimento, passou a ser considerada ao lado desse, estreitamente interrelacionada com ele, inscritas as duas áreas, Segurança e Desenvolvimento, no campo mais amplo da Política Nacional (BRASIL, 1979, p. 402).

Uma das categorias-chave para a consolidação da repressão é a do inimigo interno. Nesse sentido, o General Breno Borges Fortes, do Estado-Maior do Exército Brasileiro, assim se pronunciou, na 10ª Conferência dos Exércitos Americanos, em Caracas, 1973.

O inimigo (...) usa mimetismo, se adapta a qualquer ambiente e usa todos os meios, lícitos e ilícitos, para lograr seus objetivos. Ele se disfarça de sacerdote ou professor, de aluno ou de camponês, de vigilante defensor da

democracia ou de intelectual avançado, (...); vai ao campo e às escolas, às fábricas e às igrejas, à cátedra e à magistratura (...); enfim, desempenhará qualquer papel que considerar conveniente para enganar, mentir e conquistar a boa fé dos povos ocidentais. Daí porque a preocupação dos Exércitos em termos de segurança do continente deve consistir na manutenção da segurança interna frente ao inimigo principal; este inimigo, para o Brasil, continua sendo a subversão provocada e alimentada pelo movimento comunista internacional. (Jornal da Tarde, 1973 *apud* Coimbra, 2000, p. 10).

Fica claro uma inversão bastante poderosa na relação entre Estado e sociedade civil, tomada por bases as leituras marxistas e gramscianas. Para o governo, todo e qualquer cidadão passa ser motivo de vigilância e constitui um potencial ameaça ao *status quo*. Não se trata tão somente de grupos rivais que se colocam em oposição ao regime, mas subjaz uma ideia de que a sociedade civil é, em si, uma categoria suscetível ao fantasma comunista. Não é mais o invasor estrangeiro que se coloca em conflito com os interesses nacionais, mas o próprio nacional que, em uma guerra revolucionária, pode fazer frente aos objetivos maiores estabelecidos pela Nação.

No que tange às forças policiais, acredita-se ter ficado claro que a DSN não se resume às ações praticadas pelos agentes na repressão, direta e cruel, aos opositores do regime. A DSN inscreve-se no ideário político nacional. Apesar de seu apogeu na década de 1970 a institucionalidade que acompanhou essa ideologia, representado por um conjunto de normas jurídicas ainda vigentes, produz efeitos até os dias atuais, não obstante a redemocratização e o fim da repressão política. Assim, certos instrumentos jurídicos serão fundamentais para compreender o panorama do policiamento: a lei federal que estabelece o fim da fragmentação das forças policiais uniformizadas, o que redundou na criação das polícias militares estaduais, e a definição, com acentuada dose de distanciamento para as normativas (estaduais) anteriores, das destinações dessas corporações no policiamento. Voltemos ao panorama estadual para compreender como essas dinâmicas no plano nacional tiveram seus antecedentes em São Paulo, que, por fim, culminaram com a cooptação das polícias ostensivas estaduais para o projeto de segurança nacional desenhado pelo governo federal.

6.1.2 *Leis e decretos que estabeleceram a exclusividade das polícias militares no policiamento ostensivo*

Já foi tratado neste trabalho que, em São Paulo, às portas do golpe civil-militar, existiam três corporações policiais: a Polícia Civil, a Força Pública e a Guarda Civil, sendo essas duas últimas encarregadas do policiamento, ainda que sob a coordenação, fortemente conflituosa, do delegado de polícia. Além das disputas políticas que envolviam esses grupos armados, que trazia a atenção do Exército em relação a uma possível crise, as Força Pública e Guarda Civil eram instrumentalizadas por lideranças políticas estaduais, dentre os quais Adhemar de Barros e Jânio Quadros, que disponham de grande penetração nas associações de cada qual das corporações (BATTIBUGLI, 2006; SYLVESTRE, 1985), assim como o engajamento de policiais em amplo programa de reformas políticas e sociais de movimentos e partidos de esquerda, como o PCB ilegal (BATTIBUGLI, 2006; GUERRA, 2016).

Mesmo com a deflagração do golpe em 1964, o modelo policial vigente em São Paulo permanece sem mudanças até 1967, panorama esse que vai ser tensionado com a edição do Decreto-Lei n. 317, de 13 de março de 1967 pelo governo federal. O decreto cria as polícias militares e estabelece sua competência para “executar o policiamento ostensivo, fardado, planejado pelas autoridades policiais competentes, a fim de assegurar o cumprimento da Lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos” (BRASIL, 1967). Por conta dele, desencadeia-se uma forte disputa política na Assembleia Legislativa estadual, que se vê às voltas com uma reforma constitucional, tendo as corporações acionado os deputados próximos aos seus respectivos interesses. Assim, a 15 de maio de 1967, a Constituição Estadual é aprovada pelo legislativo paulista, mantendo-se a configuração do sistema policial até então vigente.

artigo 139 – O Estado manterá a ordem e a segurança pública interna através dos seus órgãos policiais.

Parágrafo único – São órgãos policiais subordinados ao Secretário de Segurança de Estado responsável pela segurança pública: I- Delegados de Polícia e demais carreiras policiais; II- Força Pública e III – Guarda Civil”

No entanto, as funções das corporações policiais permaneciam em aberto, pois restava definir qual a competência territorial de cada uma delas (ainda, por força de definições havidas em 1951, cabia à Força Pública o policiamento nas zonas leste e norte da cidade, e à Guarda Civil as áreas central, oeste e sul, divisão chamada pelo nome de “Paralelo 38”, em alusão à Guerra da Coreia), assim como quais atividades cada uma delas desempenharia no conjunto da cidade, como o policiamento de trânsito. Para isso, o Secretário de Segurança Pública de então decide consultar o Exército quanto à correta interpretação da referida do Decreto-Lei n. 317/67. O Exército, em dissonância com o decreto-lei recém editado, informou ao Secretário que “salvo para o Distrito Federal, onde à Polícia Militar cabe, com exclusividade, executar o policiamento ostensivo fardado, em todas as demais unidades da federação, não cabe à Polícia Militar exclusividade para realizar o policiamento ostensivo fardado” (SYLVESTRE, 1985, p. 93). Em 1968, o Governador do Estado edita o Decreto-Lei n. 49.240 (SÃO PAULO, 1968) por meio do qual transfere o policiamento da capital para a Força Pública, deixando a cargo da Guarda Civil o policiamento de trânsito, o que gerou novos descontentamentos junto à Guarda Civil. Os jornais da época noticiavam que o 2º Exército, responsável por São Paulo, ficara de prontidão em razão dos conflitos entre ambas as corporações (SYLVESTRE, 1985, p. 96–97).

As disputas entre a Força Pública e a Guarda Civil, assim como todo os arranjos estaduais em termos de segurança pública, construídos ao menos desde 1928, vão ser colhidos para o plano federal em 1969, com a decretação do Ato Institucional-5 e um pacote de medidas, dentre os quais o Decreto-Lei n. 317 já citado, que institui as polícias militares e atribui a elas a exclusividade do policiamento ostensivo preventivo e fardado. Para Battibugli (2006), os período dos governos de Lucas Nogueira Garcez (1951-1955) e Jânio Quadros (1955-1959) promoveram avanços significativos no que podemos hoje chamar de políticas de segurança pública. De fato, os períodos trazem, além de investimentos em recursos e pessoal, a publicação de manuais de policiamento e a capacitação dos contingentes policiais por meio da Escola de Polícia, dirigida pela Polícia Civil. Além disso, policiais ingleses e americanos iniciam um processo de profissionalização das polícias, com a oferta de

bolsas para especialização em policiamento de trânsito. Em 1957, técnicos ingleses da *Scotland Yard*, a convite de Jânio Quadros, analisaram as atividades de polícia desempenhadas na capital, Campinas, São José do Rio Preto e Santos, em um processo de intercâmbio de conhecimentos policiais que implicou a ida de policiais brasileiros ao Reino Unido.

O Decreto-lei n. 317/67 criou as polícias militares e lhes atribuiu a manutenção da ordem pública e da segurança interna nos Estados, Territórios e Distrito Federal no âmbito de suas jurisdições. Estabeleceu sua subordinação, ainda que mantidas na esfera estadual, ao Exército Brasileiro, que passou a exercer seu controle e coordenação, sobretudo por meio da Inspeção Geral das Polícias Militares, subordinado ao Estado-Maior. O cargo de Comandante-Geral passaria a ser provido por indicação do governador do ente federativo, mediante a autorização do Exército, ou por oficial pertencente àquela força. Estabeleceu os graus hierárquicos que as polícias militares deveriam ter, à semelhança do próprio Exército, assim como regras gerais disciplinares e vencimentos²¹. Como forma de consolidar a influência no serviço policial nos Estados, afastar as crises e competência em relação a outra força policial remanescente (Polícia Civil) e, com isso, elevar a importância da corporação junto a seus territórios, o decreto definiu que caberia às polícias militares executar, com exclusividade, o policiamento ostensivo, que será voltado para o “cumprimento da lei, para a manutenção da ordem pública e para o exercício dos poderes constituídos” (BRASIL, 1969). Essa disposição de controle da Polícia Militar pelo Exército é detalhada no Decreto Federal n. 66.862, de 1970, o chamado R-200, pelo qual a estrutura burocrática, ensino, planos de ação, planejamentos e dotação material e de pessoal ficam subordinadas à força federal.

Assim, em São Paulo, a Polícia Militar assume a totalidade da execução e do planejamento do policiamento. Instituição essencialmente militar, cuja formação visava primordialmente uma formação de caserna (ALMEIDA, 2015) com modesta

²¹ Segundo o Decreto-lei n. 667/69, os vencimentos dos policiais militares não poderiam exceder seu correlato no Exército Brasileiro (artigo 24). Esse dispositivo foi revogado pela Constituição Federal de 1988.

prática em policiamento, que, até então, era encarregada de áreas periféricas da cidade de São Paulo ou nas cidades menores do interior, consolidaria sua hegemonia nesse aspecto da vida pública. Essa nova destinação não se deu sem resistências internas à própria corporação.

Para esses Oficiais, alguns deles forjados sob a égide da Missão Francesa e veteranos de muitas campanhas de guerra, todos marcados por acendrado amor à Força, o exercício do policiamento ostensivo, rotineiro e focado nas ocorrências mais comezinhas, chegava mesmo a ser motivo de vergonha, pois jamais poderia ombrear-se em dignidade à grandeza da arte bélica, outrora cominada com destaque à força estadual (ARRUDA, 2008).

O policiamento em São Paulo, a partir do Decreto-lei n. 667/69, agora de exclusividade da Polícia Militar, recrudescer a oferta de polícia ostensiva em São Paulo, pois aliou-se uma cultura organizacional notadamente militar e de pouca aderência a uma ideia de polícia próxima da população, à disposição vigente de centralização de poder no plano federal e autoritarismo, com o intuito de garantir os objetivos da dissensão de 1964.

Em termos de policiamento, o Decreto Federal n. 66.862 de 1970 afastara por completo eventual participação de outra força estadual, pois detalha o conceito de autoridade policial responsável pelo planejamento do policiamento – distanciando o delegado de polícia dessa atividade, uma vez que o Decreto-lei n. 667/69 tinha deixado certa dubiedade quanto a essa responsabilidade. Além disso, traz a definição de policiamento ostensivo.

Ação policial em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda, quer pelo equipamento, armamento ou viatura (BRASIL, 1969).

E, em seguida, reforça, para evitar eventuais funções concorrentes no território nacional, quais são as atividades de policiamento ostensivo.

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

- ostensivo normal, urbano e rural;
- de trânsito;
- florestal e de mananciais;
- ferroviário;
- rodoviário, nas estradas estaduais;
- portuário;
- fluvial e lacustre;

- de radiopatrulha terrestre e área;
- de segurança externa dos estabelecimentos penais do Estado.

Em face do sigilo com que as atividades de policiamento ordinário foram desenvolvidas, definidas ou aprovadas junto ao Comando do Exército Brasileiro, há poucas informações sobre como se desenvolvia o trabalho das patrulhas e os sentidos do policiamento. O que ganha relevo no período é o surgimento de unidades de policiamento especializadas, como o 1º Batalhão de Choque “Tobias de Aguiar”, popularmente conhecido como “ROTA” (BARCELLOS, 2012; GUERRA, 2016)²², e o Comando de Operações Especiais, cujas criações são devidas ao combate às guerrilhas urbanas, envolvida em ataques às agências bancárias, e às guerrilhas rurais.

A par das pesquisas realizadas, o que se constata nesse período é uma simbiose, pelas forças de segurança, das categorias “inimigo político”, passível de ser apropriada pelos órgãos repressores do regime, como a Operação Bandeirantes e os DOI-CODI (GUERRA, 2016), e da categoria criminoso, já historicamente apropriadas pelas polícias no seu cotidiano. A sujeição dos indivíduos não se dá, apenas como atentatória a uma ordem moral e urbana, próprias dos períodos iniciais do século XX, mas, agora, essas pessoas eram inimigas do Estado e à infringência a uma ordem pública que se volta ao Poder Nacional. Assim, tecnologias de poder legitimadas pelo regime a serem empregadas em prol da segurança nacional, como a morte, a tortura, passam a fazer parte do repertório de práticas das Polícia Civil e Militar, conforme se

²² A partir de 1999, pelo Decreto n. 44.447, de 24 de novembro, o 1º Batalhão de Choque “Tobias de Aguiar” receberá sua destinação em termos de um instrumento legal, o que era, em termos de decretos e leis, omitido até então. Passa, a partir de então, a destinar-se à “execução de ações de controle de distúrbios civis e contra-guerrilha urbana e rural (grifo nosso)”, o que parece anacrônico em termos do momento vivido no final da década de 90. Pode indicar um prenúncio de uma roupagem como “guerrilha” ao Primeiro Comando da Capital (PCC), o que não parece plausível, haja vista que somente anos depois de mais de dez anos eclodiriam as primeiras rebeliões no sistema prisional promovidas por esse grupo. A hipótese mais provável é a de que o decreto, por trazer a destinação de cada uma das unidades das unidades da Polícia Militar que ali foram definidas, representou um esforço do governo estadual em atribuir maior detalhamento das missões de cada uma delas. Caso seja mesma essa hipótese, isso é bastante significativo sobre o funcionamento das racionalidades existentes na Polícia Militar e no governo estadual à época ao acionar categorias já ultrapassadas e ligadas historicamente ao período autoritário para pensar dinâmicas atuais. A partir de 2010, em novo Decreto (Decreto n. 55.742) dá nova reestruturação da Polícia Militar, a destinação foi novamente omitida, preservando-se as funções das demais unidades.

depreende do trabalho de Heloísa Fernandes (1989), que traz um cenário da vigilância do espaço urbano na década de 1970, do trabalho de Maria Victoria Benevides (1983), sobre a prática de tortura nas delegacias e de um massacre na Casa de Detenção em uma ação da Polícia Militar em 1982, o de Caco Barcellos (2012), sobre os modos de atuação da Rota em diferentes ocorrências. A tese de doutorado de Bruno Paes Manso (2012) igualmente apresenta o papel dos Esquadrões da Morte e o apoio que recebeu por parte dos governos e corporações policiais, evidenciando as racionalidades vigentes ao menos até o início do processo de redemocratização em 1982. Na opinião de Luiz Pesce de Arruda, oficial da Polícia Militar e respeitável historiador sobre a corporação,

Os anos 70 trouxeram para a segurança pública um aspecto inteiramente novo e preocupante: em resposta à ação dos grupos extremistas, passou-se a admitir o desenvolvimento de uma leitura simplista e genérica do fenômeno da violência e da criminalidade, igualando-se indevidamente a repressão ao terrorismo à repressão a criminosos comuns, pelo que se justificava o saneamento do crime pelo recurso ao uso da força, utilizando-se a polícia para o cumprimento dessa tarefa (ARRUDA, 1997, p. 69)

O fato de as polícias militares serem forças auxiliares ao Exército Brasileiro é uma das críticas mais acionadas quando da discussão da militarização da segurança pública no Brasil. O percurso até aqui empreendido possibilita abordar essa questão, em razão de que o período militar, como mostrado, foi crucial para os destinos na segurança pública no Brasil. Todavia, não foi responsável pelo todo. A previsão de que as corporações policiais militares estaduais seriam reserva do Exército brasileiro tem sua primeira inscrição na Constituição Federal de 1934²³. Acredita-se ter sido demonstrado que, mesmo nos períodos de restabelecimento democrático, não foram as polícias militares deslocadas dessa proximidade com o Exército, a despeito de avanços democráticos do período, no que tange a elas próprias e à entrega do serviço policial em si. Sobre isso, importa trazer a informação de que a Guarda Civil de São Paulo, claramente menos militarizada que sua correlata Força Pública, esteve empenhada nas campanhas da 2ª Guerra Mundial, incorporada ao Exército Brasileiro,

²³ Inserta no capítulo da Segurança Nacional, artigo 167 da Constituição Federal de 1934: "As polícias militares são consideradas reservas do Exército, e gozarão das mesmas vantagens a este atribuídas, quando mobilizadas ou a serviço da União".

exercendo a função de Polícia do Exército, evento muito aclamado pela própria Guarda (Sylvestre, 1985). Isso se deu mesmo sem a previsão legal de que as guardas civis fossem reserva do Exército. Em resumo, o que se quer trazer aqui é que são as disposições normativas que performam o cotidiano da atuação das forças o que, de fato, darão o sentido sobre o que ela é. Nesse aspecto, mais importante que as diretrizes constitucionais, são as normas mais instrumentalizadas por seus integrantes, como leis e decretos, aquelas que materializam os sentidos de suas práticas. E esse papel foi e é cumprido, de forma robusta, pela Lei n. 667/69 e pelo Decreto n. 88.777/83 (R-200).

Em termos legislativos federais, excetuadas as mudanças promovidas pelas diferentes edições das Constituições Federais, o Decreto-lei n. 667/69 resolveu um dos grandes déficits do Brasil em termos de coordenação de algo que possa ser pensado em um sistema de segurança pública nacional em relação ao policiamento. Foi a única vez na história do Brasil em que houve algum tipo de governança para essa área do serviço público. Desde então, não há quaisquer diretrizes sobre o papel das polícias militares estaduais na consecução do policiamento. Exceção podem ser feitas em relação à legislação de trânsito e à legislação ambiental, o que, por certo, mereceriam estudos mais aprofundados nesses quesitos. Defende-se neste trabalho, ainda que como possibilidade de novas agendas de pesquisa, o fato de que tais campos da regulação da atividade social mereceram maior atenção política pois afetam, diretamente, interesses econômicos e, por essa razão, receberam uma governança mais clara. Já, no que se refere ao policiamento ostensivo, as relações afetadas não são econômicas em si, mas políticas, no que tange ao respeito às liberdades e ao exercício da autoridade em regular a vida social. Para esse aspecto, valem as lógicas policiais que, ao sabor de suas dinâmicas e permeáveis às influências políticas, reproduzem as desigualdades de nossa sociedade, distribuindo desigualmente, e com baixos níveis de *accountability*, os serviços policiais colocados, quase que informalmente, sob sua tutela. Enquanto a regulação de mercados, por meio da polícia, exige claras regulações para o bem das políticas econômicas, a regulação da vida e da liberdade, remanescem um assunto de polícia, sobre a qual

lógicas patrimonialistas e clientelistas têm mais chance de influir. Assim, ainda que os sentidos resultantes do processo do período autoritário tenham sido deletérios, em razão de que as racionalidades policiais deram primazia aos assuntos de Estado em vez que cotejar o recurso à autoridade como forma de promover menores níveis de violência intersubjetiva e respeito às leis em um ambiente de democracia e de respeito ao Estado de Direito, os arranjos políticos foram capazes de estabelecer alguma governança sobre as polícias militares estaduais, ao definir, ainda que precariamente, os conteúdos de sua ação e uma agência reguladora de suas práticas internas, qual seja a Inspeção Geral das Polícias Militares.

A partir de 1975, o sistema de segurança pública em São Paulo começa a sofrer uma desestruturação em relação a seu aparelhamento em relação à máquina repressiva (Guerra, 2016). Uma evidência dessa hipótese é a publicação, naquele ano, de dois decretos estaduais, que vão dar o contorno da estrutura burocrática da PM e as destinações de seus órgãos internos. São os primeiros editados desde 1970 que se voltam às dinâmicas policiais no Estado. Os Decretos n. 7.289 (SÃO PAULO, 1975a) e 7.290 (SÃO PAULO, 1975b), de dezembro de 1975 promovem a definição da organização burocrática da PMESP, seja em termos eminentemente administrativos, seja quanto à gestão das unidades operacionais. Nos termos da burocracia em seu aspecto essencialmente administrativo, estabelece as repartições dos órgãos de direção (Estado Maior e Diretorias), de apoio (centros de suprimento e manutenção de material bélico, obras, intendência, saúde, pessoal e ensino). Em relação aos chamados órgãos de execução, os decretos estabelecem as divisões territoriais em todo o estado e as unidades responsáveis por cada região. Divide a Grande São Paulo em 7 Comandos de Policiamentos de Área Metropolitana e as demais regiões do Estado em outros 7 Comandos de Policiamento de Área do Interior, os quais são divididos em batalhões. Além disso, prescreve as unidades ligadas ao policiamento de choque, de trânsito, o “policiamento feminino”, o policiamento rodoviário e o “policiamento florestal e de mananciais”.

A estrutura burocrática estabelecida pelos decretos estaduais espelhou a estrutura do Exército Brasileiro. *Grosso modo*, como explicado no capítulo 5.1., esse

desenho burocrático mantém-se inalterado até os dias atuais. Conta com a existência de um *staff* composto pelo Comandante Geral e seu Estado-Maior, cujas responsabilidades se desdobram aos escalões subordinados, responsáveis por implementar as políticas e estratégias superiores na medida de suas responsabilidades territoriais ou à frente de batalhões destinados para atividades específicas, como naquelas voltadas ao policiamento de choque, de trânsito, ou de florestas e mananciais. Conforme os decretos, há poucas ligações funcionais com o Exército Brasileiro. Elas se dão nas funções desempenhadas pela 2ª Seção do Estado-Maior, órgão de produção de informações sigilosas, e pela 3ª Seção do Estado-Maior, responsável por, dentre outras funções, adotar a política de ensino da corporação. Pelo decreto, a 2ª Seção deverá “conduzir a instrução de informações de acordo com as Diretrizes Gerais de Instrução da IGPM e o acionamento [de] informações conforme orientação dos Comandos Militares [do Exército] responsáveis na área”; à 3ª Seção cabe elaborar os planos preconizados nas DGEI/IGPM [Diretrizes Gerais de Instrução]”. Por essas definições, à área de informações sigilosas e ensino permaneceram sob a supervisão da IGPM, o que, no caso deste, representou a manutenção de uma grade curricular do curso de formação de oficiais com elevada carga de matérias militares, como Operações de Defesa Interna e Defesa Territorial, que, em 1979, correspondia a 47% do currículo de 1979 (ALMEIDA, 2015, p. 184).

Em relação ao policiamento, as ações de contraguerrilha, para o policiamento de choque, a fiscalização de trânsito, para o policiamento rodoviário e de trânsito na capital, e a atenção à mulher e aos jovens, para o policiamento dos batalhões composto por mulheres, chamado “batalhão feminino”, recebem especial menção. Para o policiamento ordinário, realizado pelas unidades operacionais em maior número na corporação (Comandos de Policiamento de Área e Batalhões), não há uma destinação específica. Não são citadas, por exemplo, atendimento de ocorrência ou enfrentamento à criminalidade, categorias que já preocupavam a sociedade da década de 70 (MANSO, 2012). A função dessas unidades operacionais se encerra em um conteúdo, que, desde então, estrutura de maneira central o *lócus* de atuação pública da Polícia Militar, e, por conseguinte, os sentidos da realização do

policiamento ostensivo: ordem pública. A expressão é repetida no texto legal por 10 diferentes vezes, nas funções desempenhadas pelas unidades, seja cumulativamente, como nos casos específicos já citados anteriormente (choque, rodoviária, trânsito, florestal e feminino), seja, e sobretudo, isoladamente nos casos de unidades de policiamento ordinário. Para essas, a ideia de ordem pública e sua manutenção é a única definição política sobre o que deveriam fazer tais órgãos. Definição instrumentalmente suficiente para conferir discricionariedade à Polícia Militar, para possibilitar plasticidade para atender interesses federais, estaduais ou locais e boa parcela de poder ao definir, a si mesma, por falta de instrumentação legal, qual seria a sua destinação principal.

Além disso, pode-se dizer que, ao invocar-se a noção de ordem pública, a Polícia Militar se afasta do campo de influência do Exército, que atribuiu a ela, por meio dos Decreto-lei n. 317/67 e 667/69 as funções de defesa e segurança internas, subordinadas assim ao ideário da doutrina de segurança nacional e, portanto, ao próprio governo federal. Manutenção da ordem pública, será definida somente em 1983, no processo de transição negociada no fim do período dos governos militares e, até então, mesmo nos textos constitucionais, jamais estivera a cargo das corporações policial-militares e passará a ser, como se verá no decorrer do texto, a trincheira política que propiciará a manutenção de seu espaço institucional na segurança pública nacional.

6.1.3 *Monografias do período*

Em termos relativos à pesquisa em relação às monografias, as primeiras serão produzidas somente a partir de 1984. Foram pesquisados 11 trabalhos, ou 2,84% do total (387) de textos produzidos entre os anos 1984 e 1987 junto ao Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores da corporação. Ainda que outros trabalhos tratassem, de alguma forma, do tema policiamento, foram selecionados para análise os que abordaram a efetivação desse papel. Outros trabalhos sobre policiamento encontrados no período, vão se concentrar em aspectos de gestão interna de

Com o advento do Decreto-lei Nº 317/67, editado em, 13 de março de 1967, este teve a preocupação de desviar as atenções das Polícias Militares daquelas situações dos anos 60 pós-revolucionários e facilmente presumível que houve uma preocupação obsessiva] e generalizada ao combate a toda e qualquer espécie de subversão. A maioria das atividades das Corporações Policiais Militares se orientava mais neste sentido do que na criação de uma mentalidade de procurar desenvolver a outra-face da proposição, atinente a salvaguarda da ORDEM PÚBLICA (monografia *A instituição policial militar na formação e constituição política e social*) (CLEMENTE, 1987, p. 19) .

As monografias não se colocavam em oposição declarada à influência do Exército Brasileiro, valendo-se de instrumentos legais e internos do próprio Exército para defender um outro lugar de atuação. Elas, todavia, exibem um esforço de estabelecer um espaço que pudesse ser legitimado no processo de abertura política que estava em curso, ao mesmo tempo que indicava uma tentativa de estabelecer parâmetros de uma profissionalização, cujas definições, perdidas na década de 50, não foram acionadas em momento algum pelas monografias do período. A partir de então, havia de se estabelecer uma nova configuração para a segurança pública: nem a repressão política dos anos 1970, mas, tampouco, um modelo civilista da década de 1940 a 1960. Nesse contexto, os conteúdos dos termos **segurança interna** e **segurança pública** são porosos, sendo acionados em diferentes oportunidades para descrever a destinação do policiamento. Em outras palavras, ainda que o sentido de tutela seja alterado da destinação do Estado para a sociedade – ou mesmo **comunidade**, categoria empregada em alguns trabalhos – a noção de uma guarida coletiva, construída fora das dinâmicas da sociedade civil, remanesce como um discurso vigente.

Dentro do contexto segurança interna está contida a Segurança Pública, cujo valor de referência se traduz pela convivência pacífica e harmoniosa, afastando-se a violência nas relações sociais, e obtida pela manutenção de pelo menos satisfatória "ordem da coisa pública ou da "Ordem Pública" que é o referencial da Segurança Pública. Se, sinteticamente, Segurança Pública, esta é o objeto daquela (monografia *Modelo de Polícia*) (PINK, 1987, p. 41).

Nesse momento, começa a se delinear uma outra concepção de policiamento em São Paulo. Na Capital, a Diretriz n. 1/1/89, editada pela Polícia Militar, dará início ao Rádio Patrulhamento Padrão, projeto que visava estabelecer um tempo-limite de resposta aos chamados de emergência. Por meio de uma metodologia que definia a distribuição das viaturas em razão da quantidade de chamados de emergência, as

equipes eram distribuídas pela cidade, de forma a que estivessem mais próximas aos chamados. Isso exigia a contratação de um número muito elevado de policiais e compra de viaturas. Inicialmente propagada pelo governador estadual, Orestes Quércia, sua implementação foi interrompida por falta de recursos e por próprias resistências internas de grupos da PMESP que se colocavam contrários a uma destinação maior da Polícia Militar ao policiamento (TOSTA, 1995). Dessa época, surge a separação do território da cidade em setores, que, segundo o projeto do Radiopatrulhamento Padrão, ficaria, cada, qual, destinado a uma viatura da PMESP. Apesar do esvaziamento desse modelo, essa separação por setores permanece até os dias atuais, sendo utilizada para controle por parte dos supervisores policiais em relação aos patrulheiros, com o intuito de assegurar uma distribuição das patrulhas no território. Também surgem nessa época as ideias iniciais a respeito dos sistemas policiais de controle sobre pessoas, veículos e armas, que vão se estabelecer na gestão de policiamento no estado de São Paulo. Pode-se dizer que o controle sobre populações é exercido até o presente com base nesses três variáveis, cujo desenho é apresentado em *Delineamentos de um sistema de estatística operacional para a PMESP* (CALDEIRA, 1984), o que vai ser a base do Sistema Informatizado de Operações da Polícia Militar, que, por sua vez, será a ferramenta de policiamento até a implantação do Sistema de Informações Criminais (INFOCRIM), nos anos 2000.

Observa-se, assim, dois movimentos em curso: uma releitura do conceito de segurança interna, que deixa de se voltar às questões de Estado, para ser instrumentalizado em prol da noção de segurança pública. Essa por sua vez, refuta paradigmas de aproximação comunitária e participação social, e tem o sentido de tutela das relações sociais e comunitárias em favor de uma noção unilateral e juridicamente orientada de ordem pública. Ao mesmo tempo, a PMESP aprofunda elementos de gestão da corporação, em um processo de profissionalização policial. Como resultado dessa simbiose, pode-se afirmar que esse mito de origem do que se possa chamar de policiamento profissional e democrático, vai contribuir para a consolidação de uma certa legitimidade da PMESP junto à sociedade nos anos

seguintes, não obstante resultar em processo anacrônico em relação aos próprios movimentos democráticos que marcariam o fim do regime autoritário.

7 Policiamento na redemocratização: ordem pública como um conceito em disputa

A partir deste momento, a gestão do policiamento volta a se concentrar na esfera estadual. A redemocratização promove a perda de espaço do plano federal na segurança pública nos estados. O R-200, de 1969, recebe nova edição, agora em 1983. É publicado, também em 1983, o Manual Básico de Policiamento, que receberá o nome de M-14-PM, e será adotado pelas polícias militares brasileiras. Esse manual, segundo o Coronel da Reserva da Brigada Militar (RS), Eneu Nunes Gonzales, no prefácio à edição que circulou naquele estado, o M-14-PM foi resultado do trabalho de três oficiais: um de São Paulo e outro de Minas Gerais, além dele próprio, convocado pelo Inspetor Geral das Polícias Militares, General Harry. A versão que circulou por muitos anos em São Paulo, não traz essa informação, dando a impressão que se tratava de produção teórica própria. De toda sorte, tanto a reedição do R-200, quanto o M-14-PM são evidências de que se voltava a conferir espaço para as polícias militares, ainda que de forma inicialmente tutelada pelo Exército.

Não há clareza sobre as razões disso. Uma explicação é o próprio fim do período autoritário, que, na medida em que os estados federados recompuseram sua parcela de poder no conjunto do pacto federativo, trouxe a reboque a própria gestão de sua polícia. O governo de Franco Montoro (1982-1986), empossado mediante eleições diretas, inegavelmente buscou promover mudanças na estrutura de segurança pública, colocando-a mais próxima à atenção aos direitos civis (BUENO, S, 2014; LOCHE, 2012), como com a criação da Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher, pelo Decreto n. 23.796, e permitindo maior *accountability* com a criação dos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG), pelo Decreto n. 23.455, ambos de 1985. Não há leis publicadas no período relativas ao policiamento, mas somente atos administrativos, que são os decretos, que, além dos acima citados, vão tocar na reorganização administrativa, fixação de efetivos e frotas da PMESP. Significa dizer que, mesmo com alguma sinalização para novos rumos na gestão do policiamento, elas não tocaram as maneiras pelas quais essa atividade estatal era realizada,

remanescendo as lógicas do período anterior. Assim, a hipótese mais provável para a descentralização da governança sobre as polícias militares foi a premissa de que o Exército Brasileiro não mais conseguia lidar com o perigo das forças ultraconservadoras violentas, representadas nos Esquadrões da Morte atuantes nas periferias em São Paulo (MANSO, 2012), por exemplo. Diante do cenário de abertura política que se construiu no plano federal, era mais conveniente deixar que as polícias tomassem seus próprios destinos na gestão de seus assuntos mais triviais, entendido o policiamento, enquanto a sociedade civil que se erguia com o fim do período autoritário, incumbia-se de enfrentar as graves violações de direitos civis. Polícia, em nível de rua, policiamento e enfrentamento ao crime, foram, nesse momento em especial, apropriados pelas corporações policial-militares.

Há duas evidências sobre isso: a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Violência, em 1980, e os trabalhos da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, junto à Assembleia Nacional Constituinte, em 1987.

A CPI da Violência foi instalada em 1980 para “examinar a violência urbana, suas causas e consequências”, sob o argumento de que “o aumento da violência e da criminalidade sob as mais diversas modalidades constitui um dos fenômenos mais notórios dos dias atuais” e atingira “índices alarmantes nos últimos anos, especialmente nas grandes metrópoles” (BRASIL, 1980, p. 1). A Relatoria ficou a cargo do Senador Murilo Badaró, do Partido Democrático Social (PDS), advogado, que houvera frequentado a Escola Superior de Guerra (1975)²⁴, e presidência do Senador Orestes Quécia, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, de oposição ao governo.

De abril a agosto daquele ano, foram abordadas as questões da desigualdade social, incapacidade de as metrópoles absorverem contingentes de migrantes, apontando para os problemas da urbanização, desemprego, a questão do “menor”, o papel da mídia em disseminar a violência, fragilidades do arcabouço legal e da estrutura policial vigente e a perda dos valores familiares e morais. Nessa etapa dos

²⁴ Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/murilo-paulino-badaro>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

trabalhos, os parlamentares nomeados, mesmo de posicionamento políticos opostos, foram bastante concordantes em relação aos temas abordados. Faziam parte da comissão parlamentares como Erasmo Dias, que esteve à frente da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo no auge da repressão política, e o Senador Pedro Simon de clara posição de oposição ao regime. Para os debates, foram convidados diferentes representantes da sociedade civil, como Lia Junqueira, Presidente do Movimento de Defesa do Menor em São Paulo, Eduardo Seabra Fagundes, Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, e Jacob Pinheiro Goldberg, Professor e Assistente Social. Haja vista que uma das questões levantadas foi sobre o papel da imprensa na potencialização da violência na sociedade, estiveram presentes na CPI José Bonifácio de Oliveira Sobrinho, Superintendente de Produção e Programação da Rede Globo, José Almeida de Castro, dos Diários Associados da Bahia, Paulo Mário Mansur, Diretor de Jornalismo da Rede Bandeirantes de São Paulo, que defenderam que a televisão não promovia impactos no cometimento dos crimes por parte de seus autores. Assim, as saídas que surgiam ao longo dos debates caminharam para medidas de oferta de emprego e assistência social, reforma das instituições penitenciárias e de amparo à juventude, reforma do código penal e de processo penal e maior colaboração entre os órgãos policiais estaduais.

No que se refere à atividade de policiamento, a abordagem do Ministro da Justiça, Ibrahim Abi-Ackel, é exemplificativo da pouca representatividade do tema, para o qual “a presença do policiamento ostensivo em duplas, nos quarteirões, pode evitar perfeitamente o distúrbio, e sem provocar ansiedades, nem distúrbios de tráfego, nem injustiças, nem pancadarias, assegurar a ordem pública” (BRASIL, 1980, p. 7).

Todavia, a partir de agosto, um outro tema vai protagonizar as discussões, alterando completamente a agenda vigente. Nas palavras do Presidente da CPI na abertura da 14^a sessão, “além do objetivo específico da Comissão, que é a análise da violência urbana em todos os seus aspectos, resolveu-se que a CPI examinasse, também, a violência urbana com características políticas” (BRASIL, 1980, p. 141). A sessão se inicia com a fala de Dalmo de Abreu Dallari que, havia cinco meses, fora

sequestrado por homens encapuzados, que se disseram policiais, e conduzido à Delegacia de Ordem Pública e Social (DOPS), com o argumento de ter participado da greve de 1980 na região do ABC, em São Paulo. Já o Secretário de Segurança Pública de São Paulo, Desembargador Otávio Gonzaga Júnior, em sessão realizada em 4 de setembro, foi enfaticamente cobrado sobre as circunstâncias em que ocorreram a prisão de Dalmo Dallari e as providências adotadas em relação aos envolvidos. Na 18ª reunião, foram debatedores o Vereador do Rio de Janeiro, Antônio Carlos Carvalho, em cujo gabinete ocorrera um atentado a bomba, e o Deputado Erasmo Dias, já referenciado anteriormente. Claramente, a questão principal passou a ser questão da repressão política. O Deputado Erasmo Dias, indagado se teria declarado que pegaria em armas se fosse instalada uma assembleia constituinte, confirmou o que dissera.

“Em princípio sim. Estou disposto a isso. O futuro vai dizer. Porque sei quais os objetivos, quais as finalidades de transformar este Congresso num Soviet ou num Politburo. Darei minha parte, darei minha vida se preciso for, mas não permito isso” (op.cit., p. 184).

O sentido adotado pela Comissão é exemplificativo sobre quais eram as preocupações quanto à segurança pública e violência. O esforço nacional concentrava-se em realizar a transição entre o regime militar e a democracia, cenário pelo qual a política se movimentava. Além disso, tendo os órgãos policiais desempenhado papel central na legitimação dos governos militares, falar-se em construção de ações policiais afetava as questões políticas mais candentes, razão pela qual uma boa parte das discussões centraram-se mais na questão da repressão política, e menos em saídas para o problema da violência urbana para a qual a CPI foi instalada. Conquanto, a Comissão apontou como sugestões, além daquelas ligadas a questões sociais já apontadas anteriormente, a unificação das Polícias Militares e Civis, criação das Guardas Municipais, atualização da legislação penal e criação de juizados de instrução, dentre outras sugestões. Para além das mudanças na arquitetura do sistema policial e penal, não foram sugeridos estudos ou propostas sobre como as polícias deveriam atuar para o enfrentamento da violência.

Ainda que com sete anos de antecedência, as dinâmicas dos debates da CPI da Violência espelharam quais seriam as preocupações da Assembleia Nacional

Constituinte (ANC), de 1987, que igualmente, mesmo no campo da segurança pública, as atenções dos constituintes se voltarão para formatar um arranjo institucional que fizesse frente a uma ameaça totalitária por parte das Forças Armadas com o apoio das polícias militares. Assim, pouca atenção foi dedicada à segurança pública.

7.1 Os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (1987)

Os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) foram divididos em 8 Comissões, que foram divididas em 24 Subcomissões. A *Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança* ficou subordinada à Comissão Eleitoral, Partidária e da Garantia das Instituições. Foi, a partir dela, que o capítulo sobre segurança pública foi escrito no texto constitucional. O tema segurança pública não compôs, por exemplo, a Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, que deu origem ao artigo 5º da Constituição, que trata dos direitos e garantias individuais, ou da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Assim, não obstante a existência de uma Comissão de Sistematização, encarregada de harmonizar os anteprojetos das Comissões Temáticas e oferecer o Anteprojeto e o Projeto de Constituição a serem submetidos ao Plenário, os temas tratados em cada uma das Comissões foram a base para o texto promulgado (LIMA, 2013)²⁵.

²⁵ Nelson Jobim foi um dos principais constituintes que participou da formulação do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. Sobre o método de definição dos temas das comissões e subcomissões, afirmou: “vocês não têm de perguntar: mas como é que se descobriu o nome das subcomissões? O que vou contar é literal. Surgido o problema, pegamos os três volumes que reuniam as constituições ocidentais editadas pelo Senado, e recortamos com tesoura os títulos, os nomes de títulos e capítulos de todas aquelas constituições. E, durante uma noite inteira, colocando no chão, terminamos a distribuição daquilo tudo. E aí, surgiu o seguinte: houve títulos, ou nome de títulos e capítulos que se reproduziam em todas as constituições. Chamamos, então, de matéria absolutamente constitucional. Houve nomes de títulos e de capítulos, que se repetiam na maioria das constituições. Chamamos de matéria relativamente constitucional. E houve um número de títulos de capítulos que se repetiam na minoria das constituições, menos de 50%. Chamamos de matéria relativamente não constitucional. E, por último, capítulos e nomes de títulos de capítulos que existiam em uma ou outra constituição. E aí nós chamamos de matérias idiossincrasticamente (sic) constitucionais. Neste modelo é que foram elaboradas as 25 (sic) subcomissões, que se centravam em grandes temas: as 8 comissões, que eram os 08 títulos da Constituição de hoje (LIMA, 2013)

No trabalho de Maria Pia Guerra (2016, p. 87), constam os nomes dos constituintes que compunham a Subcomissão.

Quadro 4 Membros da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança

Nome	Partido/UF	Perfil Profissional
José Tavares – Presidente	PMDB/PR	Advogado, ex-delegado de polícia
Raimundo Lira – 1º Vice-Presidente	PMDB/PB	Economista, professor e empresário
Daso Coimbra – 2º Vice-Presidente	PMDB/RJ	Médico, jornalista e professor
Ricardo Fiúza – Relator	PFL/PE	Advogado, doutor em Direito e professor de Direito Comercial
Antônio Perosa	PMDB/SP	Engenheiro agrônomo
Arnaldo Martins	PMDB/RO	Engenheiro pela Academia Militar das Agulhas Negras e Tenente Coronel no Exército
Asdrúbal Bentes	PMDB/PA	Advogado, ex-procurador do Tribunal de Contas
Carlos Benevides	PMDB/CE	Agropecuário, engenheiro civil e empresário
César Maia	PDT/RJ	Economista e professor da Universidade Federal Fluminense
Ézio Ferreira	PFL/AM	Empresário e industrial da construção civil
Hélio Rosas	PMDB/SP	Advogado e contador
Iram Saraiva	PMDB/GO	Advogado de presos políticos e professor de direito
José Genoíno	PT/SP	Professor
Ottomar Pinto	PTB/RR	Engenheiro civil, médico e engenheiro militar
Ralph Biasi	PMDB/SP	Engenheiro civil
Ricardo Izar	PFL/SP	Advogado, pós-graduação em Direito Penal
Roberto Branch	PMDB/MG	Bacharel em Direito e professor universitário
Sadie Hamuche	PFL/AM	Jornalista e empresária
Telmo Kirst	PDS/RS	Advogado e industrial

Fonte: Guerra (2016)

Na referida Subcomissão, segurança pública foi discutido com outro assunto muito mais urgente à época: a definição do papel das Forças Armadas e das noções de segurança nacional. Nesse conjunto, as questões de estado de defesa, estado de sítio e competência para a decretação desses estados de exceção também estiveram presentes. Essa profusão de temas permite antever que segurança pública e questões de defesa do Estado estiveram conjugadas em um mesmo repertório de problemas nacionais.

Os trabalhos de Andrade e Dantas (2014), Galiza e Silva e Gurgel (2016) e Guerra (2016) abordaram os trabalhos da Subcomissão sob a perspectiva da segurança pública. Para os autores, o modelo de segurança pública resultante não trouxe qualquer avanço democrático e reproduziu as concepções que vinham do período anterior. Isso, em parte, seria resultado de pouca adesão popular às discussões com a Subcomissão estava envolvida, pois, dentre as demais subcomissões, fora a de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança a que recebeu o menor número de emendas originadas da sociedade: enquanto essa comissão recebeu 108 sugestões, sendo que somente 5 elaboradas por entidades civis, outras, como a Subcomissão dos Trabalhadores e Servidores Públicos recebeu 1.418 sugestões. As Comissões receberam, ao todo, 9.770 sugestões (ANDRADE; DANTAS, 2014).

Outra motivação para esse movimento inercial teria sido a presença de membros ligados às Forças Armadas (militares e professores da Escola Superior de Guerra) e integrantes das polícias, como convidados a palestrantes no trabalho da Subcomissão. A exceção fora o presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Marcio Thomaz Bastos. De fato, a Subcomissão, nas preliminares em que se discutiu como os trabalhos seriam desenvolvidos, decidiu que os representantes de cada uma das instituições abordariam seus temas. Assim, para debater o papel das Forças Armadas, membros delas próprias; para discutir segurança nacional, um representante da Escola Superior de Guerra e da UNICAMP, para o papel das polícias estaduais, um delegado da Polícia Civil e Oficiais da Polícia Militar; para o papel das polícias em nível federal, um delegado da Polícia Federal. Assim, para além dos

constituintes e do Presidente da OAB, todos os demais estavam organicamente ligados às corporações que ocupavam o campo.

Quadro 5 Palestrantes da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança da Assembleia Nacional Constituinte (1987)

Nome	Instituição	Data da Palestra
Ubiratan Borges Macedo	Professor da Escola Superior de Guerra	22 de abril de 1987
Pedro de Figueiredo	Professor da ESG	22 de abril de 1987
Paulo Cesar Milani Guimarães	Professor da ESG	22 de abril de 1987
Roberto Cavalcanti de Albuquerque	Professor da ESG	22 de abril de 1987
Márcio Thomaz Bastos	Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil	23 de abril de 1987
Geraldo Cavagnari Filho	Integrante do Núcleo de Estudos Estratégico da UNICAMP	28 de abril de 1987
Cyro Vidal	Associação dos Delegados de Polícia do Brasil	28 de abril de 1987
Mário Nazareno Lopes Rocha	Coronel da Polícia Militar/PA	29 de abril de 1987
Silvio Ferreira	Tenente-Coronel da Brigada Militar/RS	29 de abril de 1987
Valtervan Luiz Vieira	Tenente-Coronel da Polícia Militar/GO	29 de abril de 1987
Nelson Freire Terra	Tenente-Coronel da Polícia Militar/SP	29 de abril de 1987
José Braga Júnior	Coronel da Polícia Militar/MG	29 de abril de 1987
Paulo José Martins dos Santos	Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros/DF	29 de abril de 1987
Luiz Antônio Mendes Ribeiro	Coronel Chefe de Gabinete da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional	30 de abril de 1987
Euler Bentes Monteiro	General do Exército Brasileiro	05 de maio de 1987
Andrada Serpa	General do Exército Brasileiro	05 de maio de 1987
André Pacífico Barbosa	General de Brigada do Exército Brasileiro	06 de maio de 1987
Sérgio Tasso Vasques de Aquino	Almirante da Marinha do Brasil, ligado ao Ministério da Defesa	06 de maio de 1987
Oswaldo Pereira Gomes	General de Brigada do Exército Brasileiro, ligado ao Ministério da Defesa	06 de maio de 1987

José Elyslande Bayer de Barros	Brigadeiro-do-Ar da Força Aérea Brasileira	06 de maio de 1987
Sidney Rubino Azambuja	Brigadeiro-do-Ar da Força Aérea Brasileira	06 de maio de 1987
Romeu Tuma	Delegado da Polícia Federal	06 de maio de 1987
Wilson Perpétuo	Presidente da Associação dos Delegados da Polícia Federal	06 de maio de 1987
Vicente Chelotti	Presidente da Associação dos Servidores da Polícia Federal	06 de maio de 1987

Fonte: Atas da Assembleia Nacional Constituinte (BRASIL.SENADO FEDERAL, 1987)
Elaborado pelo autor

Uma hipótese que se coloca sobre os processos isomórficos que não permitiram avanços na questão de segurança pública é a de que a composição de forças da ANC não conseguiu romper com o passado autoritário (ANDRADE; DANTAS, 2014; GALIZA E SILVA; GURGEL, 2016; RAPHAEL, 2014). Nesse ponto, uma outra perspectiva pode se colocar em relação a esse argumento. Não obstante ter havido, por parte de alguns constituintes, propostas no sentido de que a arquitetura policial no Brasil sofresse inflexões, com sugestões de extinção das polícias militares e mudança dos sentidos do policiamento para uma concepção civil, os representantes civis convidados, delegado Cyro Vidal, da Associação dos Delegados do Brasil, e Marcio Thomaz Bastos, não foram exatamente favoráveis a essas mudanças, por razões diversas. Cyro Vidal defendeu que as polícias militares se aprofundassem na questão da segurança interna, fazendo, no plano interno, o papel que as Forças Armadas fazem na defesa externa, ficando o policiamento sob a gestão da polícia civil, que possuiria um ramo uniformizado. Para Thomaz Bastos, o sistema policial estadual deveria continuar como estava, pois não seria conveniente a existência de uma só polícia nos estados²⁶. Assim, paradoxalmente, à vista dos convidados para a

²⁶ Conforme Marcio Thomaz Bastos, “o importante é que a política de segurança, na medida em que se desmonte o arcabouço constitucional da ideologia de segurança nacional é alguma coisa que tem que ficar sob a responsabilidade e execução, não apenas do Executivo, mas de todos os poderes, acredito que uma questão polêmica, como é a questão da manutenção das Polícias Militares deva ser resolvidas [sic] afirmativamente, no sentido de a Polícia Militar é um organismo que merece sobrevivência, nas circunstâncias concretas do Brasil, desde que se lhe dêem [sic] os instrumentos para que não seja manipulada ou usada” (BRASIL. SENADO FEDERAL, 1987, p. 53).

Subcomissão, os “civis” defenderam a manutenção do sistema vigente, senão, o aprofundamento do papel das polícias militares como uma polícia de defesa interna.

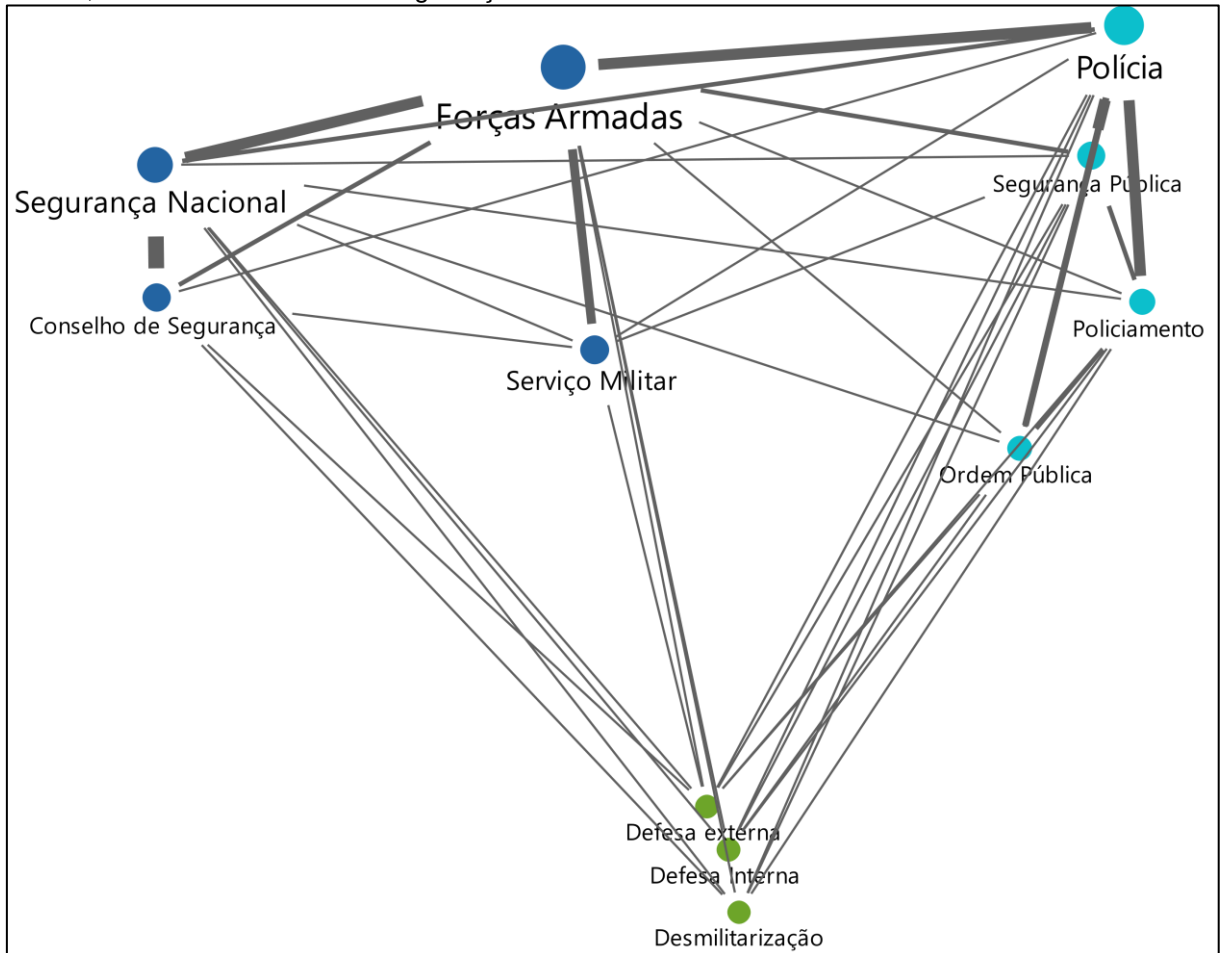
Um segundo argumento se contrapõe à tese dos trabalhos citados. Observados os trabalhos da Subcomissão, os representantes das Forças Armadas, ou mesmo da Escola Superior de Guerra, em que pese terem sido esses representantes os que mais ocuparam o espaço de debate, abordaram lateralmente a questão do policiamento e, mais uma vez de forma paradoxal, chegaram a defender a desconcentração do policiamento, ora em mãos das polícias militares²⁷, corroborando o dado de Andrade & Dantas (2014), que aponta que uma parte do Exército Brasileiro defendia a desmilitarização das polícias militares. Os autores narram que Ulisses Guimarães, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, recebera sugestão por parte do Coronel do Exército Sebastião Ferreira Chaves, ex-Secretário de Segurança Pública de São Paulo de 1967 a 1971, no sentido de desvincular as polícias militares das Forças Armadas, de modo a mudar o sistema policial, extinguindo as polícias militares, pois a Polícia Militar agia com base na violência, e a Polícia Civil perdera a capacidade de investigação.

Uma análise qualitativa dos trabalhos da Subcomissão permite inferir que foram as Forças Armadas e Segurança Nacional que receberam a maior parte das falas por constituintes e palestrantes. Polícia, Segurança Pública, Policiamento e Ordem Pública compõe um conjunto à parte das discussões. Não obstante, algumas correlações entre Forças Armadas e Segurança Nacional com temas mais

²⁷ A bem da descrição desse dado, que de alguma forma se coloca com certa relevância na atualidade, o Professor Pedro de Figueiredo, da ESG, coloca em questão a capacidade de as polícias estaduais se colocarem a favor da União em face de uma ameaça à integridade nacional (BRASIL.SENADO FEDERAL, 1987, p. 33). Trata do escopo da segurança pública, para tutela das “transgressões previstas no Direito Penal comum, ou seja, comportamentos divergentes a nível de ilícitos penais mais ou menos graves” (op. cit, p. 37), como uma outra face da segurança nacional. O Professor Ubiratan Macedo, da ESG, afirma que as Forças Armadas não têm papel da segurança interna, salvo na ausência ou incapacidade das polícias militares estaduais (op. cit, p 41). O General Euler Bentes Monteiro diz que a segurança pública deve caber às “polícias, Federal, Estaduais e, se for o caso guardas municipais”. “Os Estados devem organizar e manter polícia civil para a manutenção da ordem pública e, se for o caso, uma força policial, não estou nem chamando de polícia militar, [...] para exercitar as funções de tropa de choque, corpo de bombeiros e policiamento ostensivo, quando insuficientes os agentes uniformizados da polícia civil (BRASIL.SENADO FEDERAL, 1987, p. 128).

consolidados da Segurança Pública, as interações foram majoritariamente autônomas.

Figura 3 Relação entre as categorias à noção de segurança pública da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança



Fonte: Atas da Assembleia Nacional Constituinte (BRASIL. SENADO FEDERAL, 1987)

Elaboração: o autor

Cabe dizer que o resultado da Subcomissão sobre o capítulo segurança pública não foi exatamente reproduzido no texto final da Constituição Federal. No texto original, a competência sobre o policiamento ostensivo ficaria a cargo de “Forças Policiais”, definidas como

instituições permanentes e **regulares**, destinados [sic] à preservação da ordem pública, **ilegível** pela lei, com base na hierarquia, disciplina e investiduras militares, exercendo o Poder **de Polícia**, de Manutenção da Ordem Pública, inclusive as rodovias e ferrovias federais, forças **ilegível** e reserva do Exército, sob a autoridade dos Governadores dos Estados-

Membros, Território e Distrito-Federal, no âmbito de suas jurisdições [ênfases no original] (BRASIL. SENADO FEDERAL, 1987, p. 201)²⁸

As polícias civis passariam a serem denominadas “Polícia Judiciária”, encarregadas de exercer a investigação criminal, a apuração de ilícitos penais e a repressão criminal. Assim, as polícias militares deixavam de ser inscritas no texto constitucional, estatura que foi restabelecida no artigo 144 do texto final. Não foram encontradas as razões para tais mudanças, o que pode confirmar a hipótese de influência das Forças Armadas para a manutenção da hegemonia das polícias militares quanto ao policiamento. Haja vista a presença de oficiais das polícias militares na Subcomissão e a pouca importância que as Forças Armadas deram ao tema, acredita-se que a alteração do texto final da Subcomissão tenha sido motivada pelas próprias corporações policial-militares.

O recurso à manutenção da vinculação em momentos episódicos, como força auxiliar em caso de convocação, que, diga-se, é previsto ao menos desde a década de 1930, constitui uma estratégia instrumental no sentido de que as polícias militares fossem previstas constitucionalmente e, assim, pudessem agregar valor a si mesmas. Apesar disso, toda a construção realizada em 1988 pelas corporações policial-militares foi no sentido de sua autonomização e desvinculação operacional (mas não constitucional) do Exército Brasileiro. Para as posições que advogam pela desmilitarização das polícias militares por meio da desvinculação com o Exército Brasileiro, cabe dizer que essa autonomização produziu uma concepção de policiamento própria das polícias militares, num processo de profissionalização que se aprofundou a partir de sua hegemonia na realização do policiamento a partir da década de 1970, concepção essa que estabelece *frames* operacionais para outras corporações civis, como guardas municipais. Portanto, investigar-se mais amiúde como se deu essa construção, que, na perspectiva desse trabalho, deu-se de uma forma muito mais endógena que propriamente derivada de uma eventual influência das Forças Armadas, a qual, não obstante ter tido certa potência, não é capaz de explicar as configurações de polícia ostensiva na atualidade.

²⁸ Os termos em negrito foram preservados do original, assim como a palavra ilegível.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 marca um processo de autonomização da Polícia Militar de São Paulo no campo do fazer policial. A partir de então, observa-se um processo de maior profissionalização, com uso mais intensivo de tecnologias na comunicação com as patrulhas que permitia maior alcance do sinal de rádio a um número maior de equipes. Além disso, aprofunda-se o uso da estatística como ferramenta de gestão. Esses dois fatores possibilitaram o estabelecimento de uma primeira forma burocratizada de policiamento: o Programa de Radiopatrulhamento Padrão, inaugurado em 1987, no Governo de Orestes Quécia, o mesmo que houvera sido Presidente da CPI da Violência no Congresso Nacional em 1981.

Uma evidência de que a gestão do policiamento se torna autônoma é o fato de que, entre 1988 e 1997, as leis e decretos que apontaram para alguma forma de governança no policiamento não guardaram relação com as normas internas ou monografias do período. A bem da verdade, foram poucos os instrumentos legais que deram algum tipo de sentido ao policiamento. Há apenas uma lei, que altera um decreto de 1988, que instituía o Programa de Segurança Escolar, e decretos que instituem o Perímetro Escolar de Segurança. Encontra-se no período o Programa de Vigilância Comunitária, esses em relação aos jovens, haja vista a recente publicação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Além desse tema, a questão da violência contra a mulher foi objeto de dois decretos do período e o a atenção à população idosa por tema de um decreto. Neles, são criados programas de atendimento a essas populações (mulheres e idosos), mas tais instrumentos não são acompanhados de papéis das instituições envolvidas, tampouco, por consequência, da polícia ostensiva.

Nas monografias analisadas no período, não há menção a quaisquer desses instrumentos legais. Nelas são citadas o Código de Processo Penal, quanto aos aspectos que asseguram o uso de meios necessários para a realização de prisões, o Decreto-Lei Federal n. 667/69 e Lei Estadual n. 616/74, que tratam das competências da PMESP, evidenciando a pouca penetração que tais iniciativas promoveram na corporação.

Em uma questão marcadamente importante sobre a questão da governança sobre a polícia ostensiva e nos processos de policiamento, é o fato de que as leis e decretos estaduais não interagem com as estratégias e práticas dessa área, limitando-se a disciplinarem aumento e distribuição de efetivos e viaturas ou a criação de unidades policiais. No passado, na década de 1950, em São Paulo, e na década de 1970, no plano federal, houve certa forma de definição dessas práticas, como já tratado no presente trabalho. Após a redemocratização, essa gestão torna-se mais distante dos governos, estabelecendo-se em um campo próprio de gestão da Polícia Militar. Para o período que ora se analisa, o único decreto em que a PMESP será citada no conjunto de uma lógica mais ampla de gestão de populações, será no decreto que autoriza que os postos de fiscalização da corporação poderão ser utilizados pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento “para fins de controle de trânsito de animais e vegetais”²⁹.

Embora, subordinada aos governos estaduais, as polícias militares permaneceram como forças auxiliares e reserva do Exército, o que promoveria a militarização de suas práticas voltadas ao policiamento (GALIZA E SILVA; GURGEL, 2016). Nesse ponto, as evidências obtidas sinalizam que essa manutenção, mesmo que defendida pelas polícias militares (ANDRADE; DANTAS, 2014), não foi substantiva para a manutenção de um alinhamento à Doutrina de Segurança Nacional que se verificaria em certo grau após o ciclo de redemocratização. Os processos de afastamento do espaço de influência das Forças Armadas se evidenciam pelos poucos pontos de contato obtidos com o decreto de 1975, com seus poucos pontos de encontro com o governo federal, que se somam às críticas internas às práticas ligadas à atividade da Polícia Militar de São Paulo na repressão política³⁰. Aliado a isso, o trabalho de Almeida (2015) mostra que o ensino na PMESP passou também

²⁹ Decreto n. 35.824, de 9 de outubro de 1992.

³⁰ Nesse sentido, o trabalho do Capitão da PMESP, Airson da Conceição Vieira (VIERA, 1995, p. 114), intitulado *Doutrina PM, sua existência e importância*, traz que “A Polícia Militar precisa deixar a guerra e a ideologia da Ordem para o exército e se reformular urgentemente para assumir sua missão precípua: a preservação da ordem pública. A prioridade vem da própria sociedade civil, já que se trata de uma necessidade social, isto, se a Corporação desejar sobreviver, caso contrário estará fadada a extinguir-se com o tempo”.

por um processo de distanciamento de um ideário essencialmente militar após 1988. Pode-se dizer que esse período histórico representou a adoção de modelos cognitivos próprios à PMESP que, muito embora guardem relação com o período dos governos militares, assumem uma releitura interna à corporação.

7.1.1 *Monografias do período*

No período de 1988 a 1996 foram analisadas 16 (1,90%) de um total de 842 monografias, de diferentes áreas, produzidas no período. A preocupação encontrada nos trabalhos pesquisados assenta-se sobre a adequação da PMESP à nova ordem política democrática, em que o panorama se coloca mais incerto para a manutenção de sua existência. Os temas que vão da definição de estratégias políticas na defesa de seus interesses no plano federal, à implantação de modelos comunitários de policiamento, vão ter como pano de fundo a necessidade da existência institucional. Assim, se por um lado, exhibe a porosidade da corporação às demandas que se colocavam por novos modelos de policiamento, por outro lado indicam que o próprio policiamento constitui um capital político e, nessa medida, manipulável a se indicar as categorias sociais que possa agregar valor. Ganham força, assim, duas estratégias de policiamento: um deles, no sentido de fixação dos patrulheiros em comunidades e ampliação da cobertura do policiamento e outro com a repressão aos crimes com a utilização de operações de abordagens a pessoas. A se considerar o baixo número de monografias que tratam do tema policiamento no período, constata-se que a preocupação da PMESP era com seus processos internos e menos com as questões ligadas à polícia ostensiva. Ainda assim, tais trabalhos são representativos de como a corporação estabeleceu os primeiros passos na gestão do policiamento: estratégias distintas a depender dos interesses em disputa e os grupos sociais a atender. De toda sorte, não obstante encontrar-se um trabalho que aliou o papel da PMESP à defesa interna (VIERA, 1995), há uma evidente mudança de destinação dela própria em relação ao período autoritário.

anos, ocorreria uma revisão constitucional. Assim, a necessidade de alcançar legitimidade que pudesse garantir a permanência das polícias militares no texto constitucional colocava na agenda uma maior preocupação com as questões que mais a fragilizava na relação com a sociedade. No trabalho *Polícia Militar – Uma Força Política* (MARSOLA, 1993), evidencia-se como a mudança do panorama político imposto pela redemocratização alterou a destinação do policiamento. Também nesta obra, emerge como categoria mais acionada a ideia de policiamento, vinculado também às suas orientações comunitárias.

Com o fim do governo e na forma do “regime militar” e com a reconquista das liberdades democráticas, a Corporação sentiu-se obrigada a mudar sua estratégia com alterações profundas na sua forma de atuação. Implantou-se a “Nova República” com o “tudo pelo social”. Era preciso acelerar as mudanças. Em 1986, sob o Comando do Cel. Policial Militar Theseo Darcy Bueno de Toledo, foi elaborada uma Diretriz com a Política de Comando e a indicação de princípios comunitários em toda a Polícia Militar (MARSOLA, 1993, p. 12).

As formas pelas quais o policiamento é concebido no período privilegia a vigilância sobre espaços de concentração de pessoas, realizado sobretudo pelo policiamento a pé, e uma busca de aproximação com a comunidade. As ferramentas acionadas para tal intento foram a criação de postos policiais que funcionassem 24 horas por dia e a fixação dos patrulheiros em seus locais de policiamento,

para que o conheçam bem e sejam gradativamente conhecidos pela comunidade de forma a aumentar sua identificação com as pessoas e, conseqüentemente aprimorar o nível de empenho pela assunção da responsabilidade, que ocorrerá pela diminuição da impessoalidade (AUGUSTO, 1997, p. 55).

No trabalho *Como reverter a imagem negativa atribuída à PMESP* (AUGUSTO, 1997), a maior ligação do policial militar com a comunidade se alia à realização de ações de abordagens e identificação de pessoas em atitudes suspeitas, vistoria em táxis, ônibus, caminhões e autos particulares, bares e abordagens de desocupados em frente a escolas.

A aproximação comunitária é mais do que uma estratégia de policiamento que se destine à diminuição de riscos. Na análise da categoria **comunidade**, ela se torna um instrumento de agregação de capacidade política da PMESP para se colocar nas

lutas políticas no plano federal. Comunidade passa a ser o grande ativo político da PMESP nas lutas que não se findaram em 1988³¹.

Figura 5 Matriz de relações de códigos das monografias (1988-1997)

Lista de Códigos	comunidade	criminalidade	guerra	imagem institucional	ordem pública	ordem social	policiamento	segurança nacional	segurança pública
comunidade		1		1	2		9	1	
criminalidade	1								
criminoso									
defesa interna									
desordem									
guerra					1				
imagem institucional	1								
ordem pública	2		1				3	1	1
ordem social									
policiamento	9				3			1	1
policiamento comunitário									
segurança interna									
segurança nacional	1				1		1		4
segurança pública					1		1	4	
violência									

Fonte: Centro de Altos Estudos de Segurança Pública (PMESP)

Elaboração: o autor

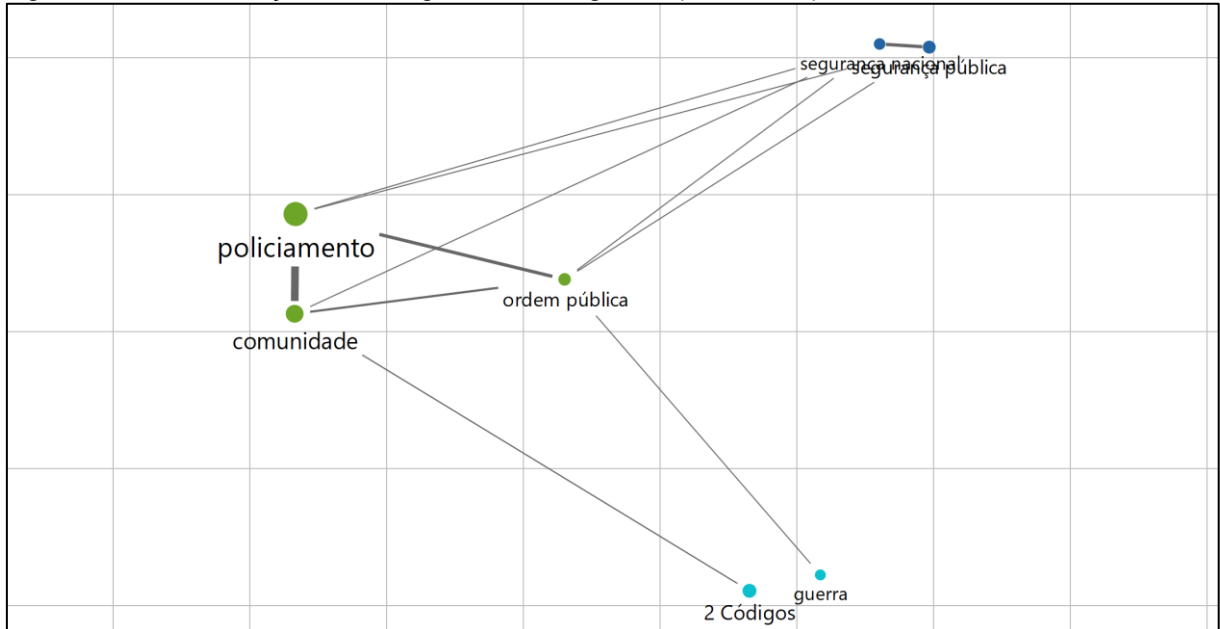
A prevalência concomitante de ambos os modelos de policiamento, quais sejam o modelo comunitário e o baseado em operações (blitzes) policiais são perceptíveis por meio do modelo gráfico abaixo. Nele estão representadas as conexões entre as categorias. Significa dizer que a categoria policiamento estabeleceu intersecções, nos textos analisados, com os termos comunidade (9 intersecções) e ordem pública (3 intersecções), e, em menor número, com os termos segurança pública e segurança nacional, com 1 intersecção. Por sua vez, segurança pública e segurança nacional são categorias que se comunicam fortemente (4 intersecções), em razão de, em muitos trabalhos, a segurança pública ser considerada uma releitura da defesa interna, conceito que, por sua vez, deixara de ser acionado, tanto nas racionalidades da PMESP, como condenada na Subcomissão de Defesa da ANC.

As PM entram na doutrina de defesa nacional quando força auxiliar do EB. Não existe uma doutrina de Segurança Pública materializada, o que existe é algo, implicitamente colocado nos manuais da ESG, fruto de vários simpósios a respeito, onde as PM procuraram discutir estes conceitos, os quais não podem ser regionais. A aplicação da doutrina é que se adapta as características regionais, então, de um certo modo, existe doutrina de

³¹ "A Polícia Militar não pode se isolar da comunidade. A integração da sociedade é fundamental para a sobrevivência da instituição" (BELLO, 1990, p. 34).

Segurança Pública, o que não existe é sua transcrição em nenhum manual (VIERA, 1995, p. 99).

Figura 6 Matriz de relações de códigos das monografias (1988-1997)



Fonte: Centro de Altos Estudos de Segurança Pública (PMESP)

Elaboração: o autor

7.1.2 Os avanços democráticos

No trabalho *Sujeito ou demandante? Reflexões sobre o caráter da participação nos conselhos comunitários de segurança de São Paulo* (BUENO; LIMA; TEIXEIRA, 2016), os autores partem conceito de instituições participativas para compreender como se dá a participação social na segurança pública em São Paulo. Adotam como objeto os Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG). Criado em 1985 pelo Governo Franco Montoro simbolizava a oportunidade de participação da sociedade nos assuntos ligados à segurança pública. Tendo sofrido falta de apoio nos Governos Orestes Quércia e Fleury Filho, considerados pelos autores como de linha dura, a partir do Governo Mário Covas ganha novo vigor institucional, que se manteve nos governos estaduais seguintes. Não obstante constituir-se de um fórum de representação social, para eles a Polícia Militar é a protagonista nas reuniões. Apesar de ter sido criado por um grupo de delegados da Polícia Civil e de contar com a presença de representantes de ambas as corporações, “na prática são os policiais

militares que dão o tom e a dinâmica das reuniões” (op. cit., p. 342). Isso se dá em razão de que as demandas ligadas à insegurança requerem mais policiamento (que equivaleria dizer a presença policial). Não há críticas à ação das polícias; quando ocorre, é prontamente rechaçada pelo policial presente.

O argumento do artigo é o de que os CONSEG se tornaram espaços para a PMESP garantir a legitimidade e a estabilidade organizacional da corporação, encontrando neles um mecanismo de ratificar e retroalimentar suas práticas institucionalizadas. “Ao cooptarem esses espaços alternativos, nos termos do que propõe Selznick (1953), a PMESP encontrou um mecanismo de ratificar as ações policiais e retroalimentar práticas institucionalizadas” (BUENO; LIMA; TEIXEIRA, 2016, p. 345). Não obstante a provável instrumentalização dos CONSEG para a manutenção de uma estabilidade institucional, não se pode pensar tal processo de maneira unívoca. A categoria comunidade que toma forma no processo de redemocratização do Brasil, pensada pelo repertório da segurança pública e instrumentalizada sobretudo pelas polícias militares, reafirma uma relação excludente no conjunto da sociedade brasileira. Em outras palavras, a cooptação dos CONSEG pela PMESP constitui-se uma relação biunívoca em que ganha a corporação, na medida em que configura um capital político acionável em momentos de fragilidade normativa, mas também os pequenos grupos que se constituem lideranças nesses Conselhos, na medida em que têm nelas um instrumento de aprofundamento das clivagens sociais (BUENO; LIMA; TEIXEIRA, 2016; FERNANDES, 2014). Essa configuração, ainda que retratada em períodos mais recentes posteriores ao período 1988-1996 analisado, dão conta de como os supostos avanços democráticos marcados pela Constituição Federal não se comunicaram com a segurança pública. A se verificar a pouca participação popular, a incapacidade de o constituinte em apresentar um repertório que se desconectasse das corporações policiais já existentes no campo, aliado às estratégias de sobrevivência das polícias militares, que aglutinaram elementos isomórficos derivados da segurança nacional e outros impostos pelo momento político, como o policiamento comunitário, pode-se afirmar que o momento de 1988 constituiu um espaço de autonomização das polícias, mas

em especial das polícias militares. Para isso, uma construção técnico-jurídica, que legitima um *locus* da burocracia estatal do sistema de segurança pública e um repertório técnico-policial, que confere autoridade discursiva sobre as práticas e estratégias de policiamento, estabeleceram um espaço privilegiado pelo qual transitam as polícias militares, isso, com o apoio de setores mais próximos a elas, que lhes outorga apoio, quando necessário. Todavia, esse equilíbrio de forças sofrerá, a partir do próximo período analisado, certa disfuncionalidade, o que vai exigir um reposicionamento discursivo e, portanto, político, sobre as estratégias de policiamento em São Paulo.

7.2 O policiamento comunitário (1997-2004)

O ano de 1997 é emblemático para as configurações das estratégias de policiamento promovidas pela PMESP, em razão de um episódio que desencadeou, de maneira abrupta, uma reconfiguração da relação da polícia com a sociedade. Em 31 de março daquele ano, o Jornal Nacional da Rede Globo veiculou em rede nacional as imagens de uma equipe de policiais militares que extorquiam e agrediam populares em uma favela de Diadema, São Paulo. Em determinado momento, um dos policiais militares efetua um disparo em direção aos ocupantes de um veículo que acabara de ser abordado, levando à morte de um de seus ocupantes. Em razão do nome do local, o caso ficou conhecido como “Favela Naval”. Os fatos tiveram repercussão internacional a ponto de a Anistia Internacional ter enviado uma comissão para acompanhar as investigações de São Paulo sobre os crimes. Na Câmara dos Deputados do Congresso Nacional, foi instalada uma CPI para investigar a violência policial no Brasil (BUENO, B, 2014). Esses fatos aprofundaram as discussões sobre a brutalidade da PMESP que, em 1992, fora protagonista do evento conhecido como “Massacre do Carandiru”, no qual 111 pessoas presas na Casa de Detenção (Complexo do Carandiru) foram mortas pela corporação na tentativa de conter uma rebelião (SOUZA, 2019).

O caso “Favela Naval” promoveu grandes impactos na cúpula do governo paulista. O governador Mário Covas determinou que o Secretário de Segurança

Pública, José Afonso da Silva, apresentasse estudo de reformulação ampla do sistema de segurança pública nacional a ser apresentado ao Congresso Nacional para a promoção de mudança constitucional. O Comandante Geral e o Corregedor da PMESP foram exonerados de seus cargos.

A proposta de autoria do Secretário José Afonso foi apresentada pelo Governador Mário Covas ao Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. Previa a unificação policial, com a

entrega à Polícia Civil das funções policiais de combate à criminalidade”, unificando nessa corporação “as funções de polícia judiciária (que já lhe cabe), de polícia investigativa (que já lhe cabe) e de polícia preventiva uniformizada (SÃO PAULO. SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA), 1997, p. 1).

Contemplava ainda adoção de polícia comunitária, em razão de que “os policiais de rua, ou seja, os policiais do corpo de polícia preventiva e ostensiva não deve ter características militares ou paramilitares” (SÃO PAULO. SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA, 1997, p. 1). A PMESP permaneceria com suas “características fundamentais, como uma polícia de choque e polícia de eventos (futebol, etc.), destinada à manutenção da ordem pública contra movimentos que a perturbem” e da “segurança interna do Estado” (SÃO PAULO. SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA, p. 2). O documento é datado de 19 de abril de 1997, portanto, menos de um mês após o episódio da Favela Naval.

O Secretário de Segurança Pública, José Afonso da Silva afirmou que

quando propus uma reforma da polícia, tive uma reação muito grande da polícia militar. Tinha proposto não acabar com a Polícia Militar, mas reduzir o volume da Polícia Militar e criar uma polícia uniformizada civil para fazer policiamento ostensivo. Mas a proposta era que isso se desse dentro dos distritos, ou uma divisão ampliada, sob a direção de um delegado que seria responsável pela Polícia Civil, pela Polícia Judiciária naquela área. E se ele fracassasse a gente ia ver por que ele fracassou. Essa seria a Polícia Comunitária. Em cada uma dessas áreas teria realmente uma Polícia Comunitária que era toda a polícia trabalhando ali para resolver os problemas de segurança. Sob direção do delegado com participação da comunidade. Essa era a idéia (STORINO, 2008, p. 113).

Álvaro Lazzarini (1998), em artigo intitulado *Segurança Nacional e Segurança Pública na Constituição de 1988*, publicado na *Revista de Direito Administrativo*, repercute a iniciativa do governo estadual

Mas, ao lado da Polícia Militar que, embora integre o Poder Executivo, é a ponta da linha nas questões de segurança pública e que tem no Poder Judiciário o seu ponto de chegada, as coisas não andam bem no Estado de São Paulo, principalmente após o encaminhamento, pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, de uma Proposta de Anteprojeto de Emenda Constitucional que, a pretexto de uma nova Polícia, em verdade, quebra a moral policial militar de modo irreversível, com conseqüências graves na área de segurança pública e eventual reflexo na área da segurança nacional (LAZZARINI, 1998, p. 16).

7.2.1 *Policiamento Comunitário*

Diante dessas ameaças, o Comandante Geral à época, Coronel Carlos Alberto de Camargo, implantou o Policiamento Comunitário por meio da Diretriz Nº PM3-004/02/97. De maneira inédita, representou um projeto que contou com a participação de inúmeras entidades da sociedade civil e que buscou dar um sentido completamente distinto às estratégias que se colocavam até então.

O Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo e o Centro de Pesquisa e Educação em Direitos Humanos da Universidade Ottawa desenvolveram um programa de intercâmbio internacional através do qual policiais civis e militares e líderes comunitários paulistas realizaram visitas ao Canadá e policiais e líderes comunitários canadenses realizaram visitas ao Brasil, para trocar informações e experiências na área do policiamento comunitário e do controle externo da polícia. A Polícia Militar do Estado de São Paulo desenvolveu um programa de intercâmbio com a Polícia Nacional do Japão, através do qual policiais japoneses realizam visitas ao Brasil e policiais militares brasileiros realizam visitas ao Japão para trocar informações e experiências na área do policiamento comunitário. A experiência dos Estados Unidos ficou conhecida principalmente através do livro *Policiamento Comunitário: Como Começar* (Trojanowicz; Bucqueroux, 1994), traduzido para o português pela Polícia Militar do Rio de Janeiro e reeditado pela Polícia Militar de São Paulo em 1999 (MESQUITA NETO, 2004).

Para Loche (2012), três movimentos deram início à implantação do Policiamento Comunitário em São Paulo: o primeiro, o processo de redemocratização que põe em evidência o fato de que as polícias não estavam aptas a atuar em uma democracia, em razão da violência policial contra membros das classes populares; o segundo diz respeito ao aumento da criminalidade violenta que demandava respostas rápidas das autoridades públicas; e o terceiro, as transformações que o Estado começavam a experimentar, com a introdução do Estado mínimo, privatização dos serviços e descentralização das funções.

De acordo com o livreto *Programa de Implantação da Polícia Comunitária*, editado pela Comissão de Implantação de Polícia Comunitária e publicado pela Sociedade Bíblica do Brasil, Conselho de Pastores do Estado de São Paulo e Associação dos Policiais Militares Evangélicos do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 1998a), doze meses após o lançamento do Programa, foram implantados 41 Projetos Pilotos em 41 Companhias Operacionais em todo o estado. Todos os cursos de formação e aperfeiçoamento tiveram seus currículos alterados, com a introdução do policiamento comunitário como matéria obrigatória. Os estágios de requalificação também foram modificados, alcançando 16 mil policiais militares. Ainda segundo a publicação, 675 policiais militares passaram por estágios de policiamento comunitário e permaneciam engajados no projeto junto às iniciativas piloto.

Todavia, o Policiamento Comunitário de 1997 não se restringia aos projetos-piloto. Segundo essa mesma publicação, o objetivo geral dessa sistemática era

promover, de maneira aberta e descentralizada, a política pública de segurança, através da participação e da colaboração de todos os setores da Sociedade Civil organizada e do Poder Público – especialmente a Polícia – protegendo e promovendo a vida, a liberdade, a igualdade e a dignidade de todas as pessoas (SÃO PAULO, 1998a, p. 5).

O trabalho de Mesquita Neto (2004), chamado *Policiamento Comunitário e Prevenção do Crime: a visão dos Coronéis da Polícia Militar*, analisa a visão da alta direção da PMESP quanto ao Policiamento Comunitário. Foram entrevistadas pessoas que participaram da Comissão de Implantação do Policiamento Comunitário e outros que não estiveram diretamente envolvidos. Como conclusão mais ampla, chama a atenção o fato de que os entrevistados, em momento algum, fazem remissão a alguma política que tenha sido emanada do governo, dando a impressão que a iniciativa tenha mesmo partido da PMESP, reforçando o argumento de autonomia burocrática da corporação em face da *politics*, ao mesmo tempo em que reforça o papel das lideranças policiais em direção a eventuais mudanças.

Segundo Mesquita Neto, as experiências da PMESP em direção ao policiamento comunitário começam em 1990, nas cidades de Ribeirão Preto e Bauru e, em 1993, chega-se ao ponto da instalação de um conselho geral da comunidade

que funcionou junto ao Comando-Geral. Em setembro de 1997, na sequência do caso Favela Naval e da eclosão de greves de policiais militares e civis em diversos estados do país, a PMESP criou uma Comissão de Assessoramento para a Implantação do Policiamento Comunitário, composta por representantes de unidades da corporação e entidades da sociedade civil.

Foram colhidos os depoimentos de sete coronéis da PMESP. Para eles, os crimes que mais contribuem para a insegurança da população são o homicídio e o roubo. Apontam as causas desses crimes condições macroestruturais, como problemas econômicos, sociais, culturais e, principalmente, déficits nas áreas de educação, emprego e renda. Em outra vertente, apontam o distanciamento entre a polícia e a sociedade, a precariedade dos recursos destinados à polícia, a impunidade e a corrupção na polícia e no sistema de justiça penal como um todo. Também são citados a disseminação de drogas e álcool e das armas de fogo.

Quanto à importância do policiamento comunitário, apontam a capacidade de promover a prevenção de crimes, mais do que sua repressão, a possibilidade de atuar nas causas da violência, a adequação da oferta do serviço policial às necessidades da comunidade.

Constituiriam problemas para a implantação do policiamento comunitário, segundo a narrativa dos entrevistados:

- falta de apoio do governo, da sociedade e mesmo da polícia, em razão da ideia de que implicaria em favorecimento ou tratamento especial dos setores da comunidade que colaboram com a polícia;
- a ideia que o policiamento comunitário reduziria a capacidade repressiva da polícia;
- a crença de que o policiamento comunitário é um fenômeno passageiro;
- a descentralização promove que a implantação fique à cargo das ideias e interesses de cada unidade policial e, assim, aumentaria os riscos de desvios.

Para uma implantação duradoura, apontam o fortalecimento do papel do Comandante de Companhia, o engajamento efetivo da polícia e da comunidade no

projeto, bem como o engajamento dos governos estaduais e municipais, além de outras forças policiais.

Um outro aspecto marcante do período é a aproximação da PMESP com as noções de *new public management* (BRESSER-PEREIRA, 2000; CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018; FARAH, 2011) que foram implantadas a partir do governo federal, e que o governo estadual adotou. O Programa Permanente de Qualidade e Produtividade do Serviço Público, editado pelo Governo Estadual por meio do Decreto 40.536, de 1995, repercutiu na gestão do policiamento pela PMESP, na medida em que inaugura a questão de métricas de desempenho policial (LOCHE, 2012).

A partir disso, uma dicotomia também se inaugura, com reflexos até os dias atuais: os ativos operacionais serão destinados ao policiamento comunitário ou ao enfrentamento ao crime, sentido que, na construção ideológica da PMESP, serão essencialmente distantes?

Uma visão moderna do policiamento sugere que a ênfase deve ser dada à prevenção e ao policiamento comunitário, entretanto, a polícia não deve deixar de estabelecer indicadores para medir a produtividade de seus operacionais e adotar metas para manter a criminalidade em níveis aceitáveis perante a comunidade (monografia *Metas e produtividade para o policiamento*) (MARTINS, 2003, p. 150).

No trabalho *A Polícia Militar no Centro de Integração da Cidadania - Proposta de uniformização de procedimentos* (LEME, 2001), os pressupostos da Reforma do Estado, como a orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário e a ênfase no controle dos resultados, evidencia que o panorama político obtém repercussões no interior da PMESP, ainda que mediada fortemente pela corporação.

7.2.2 Leis e Decretos do período

As leis e decretos expedidos no período vão representar uma disposição mais ampla nas dinâmicas de oferta de segurança pública. Ganha força, em razão do Programa Estadual de Direitos Humanos, instituído pelo Decreto n. 42.209, de 1997, a perspectiva de uma segurança que se valha de uma construção entre sociedade civil e Estado. São propostas contidas no Plano Estadual

Estimular a solução pacífica de conflitos, criando e fortalecendo na periferia das grandes cidades centros de integração da cidadania, com participação do Poder Judiciário, Ministério Público, Procuradoria de Assistência Judiciária, Polícia Civil, Polícia Militar, PROCON, outros órgãos governamentais de atendimento social, de geração de renda, de prevenção de doenças, entre outros, e ampla participação da sociedade civil.

Apoiar programas e campanhas de prevenção à violência contra pessoas e grupos em situação de alto risco, particularmente crianças e adolescentes, idosos, mulheres, negros, indígenas, migrantes, homossexuais, transexuais, trabalhadores sem-terra, trabalhadores sem-teto, da população em situação de rua, incluindo policiais e seus familiares ameaçados em razão da natureza da sua atividade

Criar programa específico para prevenção e repressão à violência doméstica e implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente, na parte de assistência a famílias, crianças e adolescentes em situação de risco, com a participação de organizações da sociedade civil e do Governo, particularmente das delegacias de defesa da mulher, ampliando e fortalecendo serviços de atendimento e investigação de casos de violência doméstica (SÃO PAULO, 1997).

Além disso, o Programa de Direitos Humanos contemplava medidas ligadas à gestão das polícias.

Integrar os sistemas de informação e comunicação das polícias civil e militar. Coordenar e integrar as ações das polícias civil e militar.

Elaborar um mapa de risco de violência no Estado, por região e município Valorizar os conselhos comunitários de segurança, dotando-os de maior autonomia e representatividade, para que eles possam servir efetivamente como centros de acompanhamento e monitoramento das atividades das polícias civil e militar pela comunidade e como mecanismos para melhorar a integração e cooperação entre as polícias civil e militar e a sociedade.

Incentivar a realização de experiências de polícia comunitária, definindo não apenas a manutenção da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, mas também e principalmente a defesa dos direitos de cidadania e da dignidade da pessoa humana como missões prioritárias das polícias civil e militar.

Ampliar a atuação das polícias, orientando-as principalmente para as áreas de maior risco de violência, por meio do aumento e redistribuição do efetivo policial em função do risco de violência nas regiões e municípios do Estado. Elaborar indicadores básicos para monitoramento e avaliação de políticas de segurança pública e do funcionamento do Poder Judiciário e do Ministério Público (SÃO PAULO, 1997).

Como possível decorrência do Programa de Direitos Humanos, as divisões territoriais da Polícia Civil e Polícia Militar foram redefinidas³², de forma a que elas fossem coincidentes em seus desdobramentos funcionais, até o nível de delegacias

³² Decreto n. 43.286, de 3 de julho de 1998.

de polícia e companhias do policiamento. Institui um Gabinete de Gestão Integrado, os quais atuarão conjuntamente.

Entre 1997 e 2004, verifica-se a entrada de demandas identitárias que promoveram a criação de políticas afirmativas ou de enfrentamento às violências sofridas por essas populações. São exemplos as políticas de superação da discriminação racial³³, o Programa de Prevenção e Combate à Violência nas Escolas³⁴, Programa de Combate à Violência contra a Mulher³⁵ e Políticas de Ações Afirmativas para Afrodescendentes³⁶. Muito embora o ambiente institucional de maior atenção a essas vulnerabilidades, não se encontram referências a esses instrumentos nas monografias produzidas pela PMESP no período.

No ambiente policial-militar paulista, marcadamente próximo ao mundo jurídico, as referências legais são importantes fundamentos pelas quais são elaboradas as normas internas. Assim, tais normas, preambularmente, são construídas a partir de uma lei, decreto e, anteriormente a essas leis, a Constituição Federal é invariavelmente citada. Sob o ponto de vista epistemológico, o mapeamento das normas invocadas pela PMESP oferta a possibilidade de compreender quais instrumentos políticos são capazes de conduzir as estratégias operacionais levadas a efeito.

No período de 1988 a 1996, abordado em capítulo anterior, viu-se que foram acionadas leis federais ou estaduais referentes à própria institucionalização da PMESP. O período de 1997 a 2005 ora analisado representa um prolongamento do período anterior, não obstante novos direcionamentos pelo governo estadual, em especial durante o governo Covas, imprimidos no sentido de maior atenção a outras demandas sociais, como a questão racial, de gênero e ao jovem. Os trabalhos monográficos do período citam os artigos 292 do Código de Processo Penal e o artigo 234 do Código de Processo Penal Militar, que autoriza o uso de meios necessários para vencer resistência no ato de prisão, como em *Reflexão sobre a violência do*

³³ Lei Estadual n. 10.237, de 12 de março de 1999.

³⁴ Lei Estadual n. 10.312, de 12 de maio de 1999.

³⁵ Lei n. 11.245, de 4 de novembro de 2002

³⁶ Decreto 48.328/03, de 15 de dezembro de 2003.

policia militar (CRUZ, 1992) e *A violência praticada pelo Policial Militar: estudo e diagnóstico* (SOUZA, 1996), o Decreto-Lei n. 667/69, ao abordar a remodelação do sistema policial (SOUZA, 1996) e o excesso de centralidade do governo federal na organização de unidades da PMESP, como no trabalho de Souza (1996) acima citado e em *O marketing de guerra na atividade policial militar* (CINTRA et al., 1991), o R-200, lei federal que estabelece o regulamento das polícias militares, e a Lei Estadual n. 616/74, que define a estrutura básica da corporação. Conclui-se que as leis e decretos estaduais promulgados no período tiveram pouca capacidade de estabelecer uma agenda que fosse diferente à do período anterior. Mesmo que novas preocupações sobrevieram na PMESP, que desaguaram na implantação do policiamento comunitário, não foram capazes de alcançar uma maior profundidade. Os referenciais legais e valorativos mantiveram-se preservados e autonomizados em relação, por exemplo, à política de direitos humanos que provinha do governo estadual, haja vista os programas instituídos em relação à mulher, aos afrodescendentes e à comunidade escolar, como citados, mas nada instrumentalizados no arcabouço cognitivo da corporação.

7.2.3 *Monografias do período*

Para o período, foram analisadas 25 monografias, ou 2,48% de um total de 1.008 de todas as monografias elaboradas. Dentre as ligadas ao policiamento, são elas que melhor representam as estratégias de policiamento vigentes no período entre 1997 e 2004.

Surge a figura do crime organizado, até então citado raríssimas vezes no período anterior. Para os autores, há vinculação entre homicídio e crime organizado, entendida a questão do tráfico de drogas.

Há um esforço de planificação e composição de estratégias para o plano operacional. Cite-se a Operação Quadrilátero, na zona leste da Capital, posteriormente expandido para a região metropolitana. Em termo operacionais, consistia em mapear os locais de maior concentração de homicídio, ao redor dos quais eram montadas linhas de fiscalização, com a realização de abordagens e revistas

pessoais em saídas de bares, boates, com vistas à apreensão de drogas, armas, veículos roubados e prisões de condenados foragidos da justiça (FILHO, 2003).

O PROCIC (Programa de Orientação e Controle dos Indicadores Criminais), formulado pela PMESP em 1999, é referenciado com o objetivo de reduzir o homicídio em São Paulo em 50%, alinhado ao Plano de Segurança do Governo do Estado de São Paulo” (FILHO, 2003; VIEIRA, 1999). Nota-se aqui uma adesão ao plano político, mas sem instrumentos de intermediação como leis e decretos. A ligação é direta entre o governo e a polícia. Ressalte-se que, no trabalho de Storino (2008), os Secretários de Segurança Pública ouvidos não se apropriam dessas políticas em relação à PMESP. O trecho abaixo descreve com maior clareza a autonomização da PMESP em relação à política.

Nota-se que a Corporação, tendo sofrido toda sorte de críticas, deu pronta resposta à sociedade, alterando, mesmo que timidamente, seu processo de produção: implantou o Policiamento Comunitário; criou as Companhias Força- Tática; incrementou o Programa de Segurança Escolar; o Programa de Controle dos Indicadores Criminais – PROCIC; promoveu alterações nos currículos de todas as escolas de formação e aperfeiçoamento; implantou o Sistema de Avaliação e Desempenho; estabeleceu convênios específicos com o Ministério da Justiça, visando melhorar o respeito e a valorização dos Direitos Humanos; criou o Programa de Qualidade Total; dentre outras mudanças (VIEIRA, 1999, p. 110).

para o enfrentamento à criminalidade. Essa operação resultou em 45 pessoas presas em flagrante delito, 5 atos infracionais (não há especificação dos delitos relacionados), 7 foragidos da justiça recapturados, 8 armas apreendidas, 369 jovens encaminhados ao órgão de acolhida, chamado “SOS Criança”, 374 adultos levados a albergues e 835 pessoas conduzidas a delegacias de polícia.

O reforço de uma polícia cidadã, calcado na polícia comunitária, se alia a uma preocupação com metas de desempenho, fazendo com que, nas clivagens em que se coloca a pobreza e desigualdade social uma das causas dos crimes, sejam as populações mais pobres alvo em especial da vigilância policial e, assim, aliadas da noção de comunidade para fins do policiamento (MANNING, 2001).

Surge uma ideia de que a prevenção é mais eficaz que a repressão.

Prevenir sempre foi, é e será a maneira mais racional e humana de enfrentar a criminalidade e inibir a violência (monografia *Projeto de um novo manual de policiamento ostensivo*) (SIQUEIRA, 1998, p. 34).

Ao mesmo tempo, a noção de ordem pública tem outra configuração, pois, se historicamente trata da atividade do “Estado que visa a atenção às condutas humanas que possam infringir a lei”, contempla também a “filosofia de servir e proteger e inteirar-se com os segmentos comunitários, avançando da mera posição de guarda da lei” (SIQUEIRA, 1998, p. 34). Nesses termos, a própria noção de policial que, na configuração do R-200, manifesta-se na simples presença uniformizada do policial, passa a requerer a interação com as pessoas

É o policiamento que age e pensa. Para o POP [policiamento a pé], o sucesso significa o nada acontecer ou acontecer o menos possível ou, ainda, acontecer mas não evoluir numericamente ou qualitativamente. É o policiamento que, além de o policial militar ser visto, traduz-se também por uma participação ativa dele junto ao ambiente social, valendo-se da análise e da busca permanente de soluções para os fatos na esfera ou implicações policiais. Não se restringe somente à figura estática do agente público policial-militar. Ao contrário, ele interage com o meio de maneira planejada, supervisionada e controlada. Em sentido lato, integra-se à resolução das problemáticas coletiva e difusa (monografia *Projeto de um novo manual de policiamento ostensivo*) (SIQUEIRA, 1998, p. 35).

O trabalho *Projeto de um novo manual de policiamento*, de 1998, de autoria do Capitão Idário Roberto Alves de Siqueira, apresenta uma união das técnicas de policiamento voltadas à vigilância, mas com avanços para um sentido de interação

comunitária. Trabalho que soa atual nos dias de hoje e que não fora implementado nos manuais homologados pela PMESP. Dá o tom de como as mudanças que se apresentaram no final da década de 1990 não foram capazes de romper as formas tradicionais de policiamento.

A análise das monografias pesquisadas no período vão exibir uma forte preocupação da corporação em aprofundar uma maior profissionalização em relação à oferta de policiamento, que, distanciando-se cada vez mais da noção de segurança nacional e defesa interna, busca construir uma estratégia de capitalização política do serviço oferecido por meio de conquista de maior legitimidade ao buscar compreender os interesses presentes nos grupos atendidos (em geral, população residente) ao mesmo tempo em que, nesse esforço, busca captar os interesses do Comando da corporação e da política governamental vigente.

O comandante, ao ter que tomar uma decisão política sobre determinado problema que lhe seja apresentado, deve rapidamente e mentalmente responder às seguintes perguntas:

a. Qual a política implementada ou desejada pela sua Organização?

Ex: fazer policiamento comunitário, ou policiamento repressivo?

b. Qual a política reinante no meio social em que sua decisão irá atuar?

Ex.: a política apoia movimentos sociais, do tipo "sem-terras"?

c. A decisão política irá contra preceitos técnicos ou legais?

Ex.: numa operação de reintegração de posse, o serviço será iniciado às 22:00 horas. Infringiu um preceito técnico?

d. A tomada de decisão política visa o bem comum?

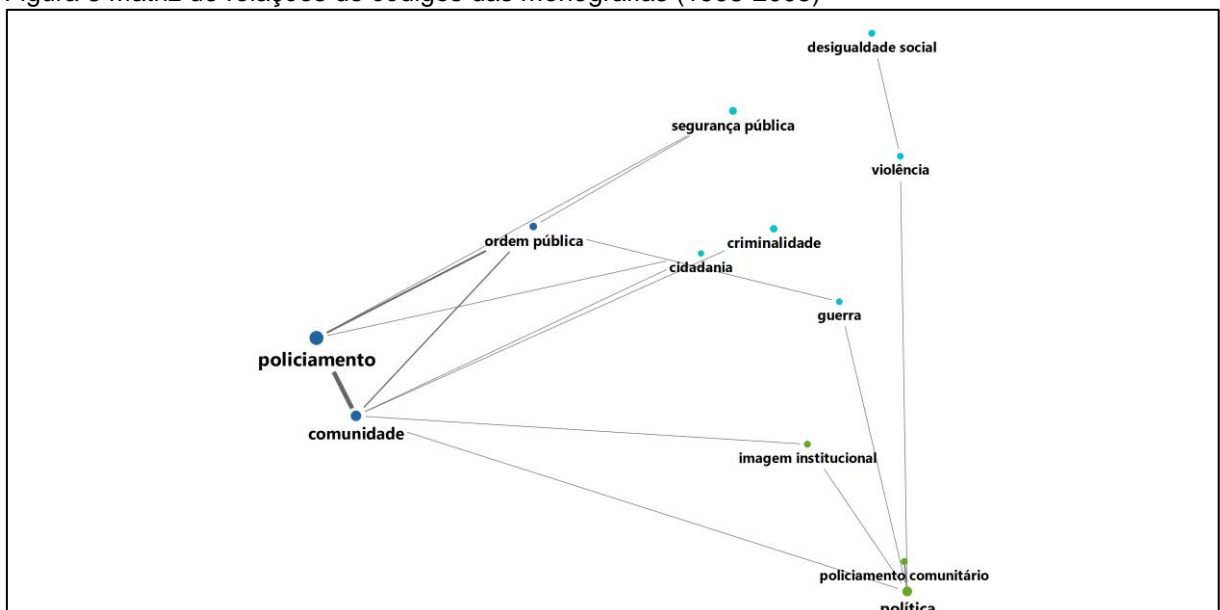
Ex.: ao determinar o policiamento em feira-livre, estará o comandante atendendo o bem comum, ou o interesse apenas de um grupo? (ARAÚJO, 1997, p. 59).

Este trecho, extraído do trabalho *A decisão técnica e a decisão política, o dilema do comandante*, de autoria do Capitão Roberto Fernandes Nogueira de Araújo, é exemplar em evidenciar como o período de sedimentação de uma autonomia da PMESP, que se performa na capacidade de se colocar próxima o suficiente da política, de forma a não se antepor a noções mais gerais estabelecidas no plano governamental, mas atenta às dinâmicas locais, que vão conferir à corporação uma fiança política, que era fundamental à época, que assistiu a graves crises ameaçadoras à sua existência. Ao mesmo tempo, confere ao gestor de nível médio ("comandante") a legitimidade necessária para o exercício de seu papel.

O trabalho *Polícia Militar – Uma força política*, do Capitão Antonio Sergio Marsola (1993), evidencia como o policiamento se traduz no esforço de a PMESP obter reconhecimento político de seu espaço;

Torna-se urgente organizar a Corporação para mostrar seu potencial e exigir participação nas decisões que lhe afetam direta ou indiretamente. Parece utopia esta afirmação ou mesmo um sonho distante de algum idealista inconsequente. (...) Estamos no caminho certo ao adotarmos a ação comunitária no policiamento. nos integrar, ocupar os espaços na comunidade que é carente de quase tudo e caminhar para a modernização e atualização com idealismo, amor, união e participação (MARSOLA, 1993, p. 13).

Figura 8 Matriz de relações de códigos das monografias (1998-2005)



Fonte: Centro de Altos Estudos de Segurança Pública (PMESP)
Elaboração: o autor

A figura anterior exhibe a conexão dos códigos elaborados em relação às monografias pesquisadas do período. Nota-se que a noção de ordem pública se conecta mais com policiamento que a noção de segurança pública. É a ordem pública que traz consigo as noções de criminalidade, cidadania e uma noção de guerra, mas também, muito fortemente, a noção de comunidade. Cabe lembrar que ordem pública, expressamente contido no texto constitucional de 1988 e para a qual remanesce sua definição legal provinda do R-200, é o conceito-chave que permite a ocupação de um *locus* institucional no arcabouço jurídico nacional. Essa é uma das razões pelo qual tenha sido acionada nos textos monográficos, mais que segurança pública, conceito

difuso até para os tempos atuais. No que se pode considerar como dissociado a esse conjunto, o policiamento comunitário se aproxima à política. Guarda distância à noção de policiamento, evidenciando que essa estratégia de policiamento, ao menos nos termos propostos pelo Comando da corporação, não se conecta com a cognição de policiamento. Seria mais afeito à noção de busca de uma resposta institucional frente às ameaças da política, do que um instrumento para o policiamento.

O período analisado vai assistir ainda à implantação de um sistema informatizado que, se não teve grande penetração no período, será o instrumento maior pelo qual as estratégias de policiamento serão construídas. Trata-se da versão brasileira de um *software* de referenciamento geográfico de crimes utilizado em Nova York, denominado *Comparative Statistics (Compustat)*. Em São Paulo, receberá o nome de Sistemas de Informações Criminais (INFOCRIM). Lançado oficialmente em 21 de setembro de 2000, consistia em apresentar visualização dos crimes registrados pela Polícia Civil em mapas, podendo-se também acessar os dados dos boletins de ocorrência. O INFOCRIM introduziu profundas mudanças na gestão do policiamento em São Paulo em razão das ferramentas de gestão oferecidas. Por meio dele, foi possível obter variações criminais por regiões determinadas, em nível de Comandos de Policiamento, Batalhões, Companhias ou mesmo menores divisões territoriais, dentre outras possibilidades. Assim, metas de desempenho puderam ser gestadas do topo do sistema policial, mas também pelos escalões intermediários. Assim, o início dos anos 2000 franqueou a possibilidade de aprofundamento da noção de combate ao crime, variável que, ao se tornar evidente como o INFOCRIM, vai estruturar as estratégias de policiamento, a partir das diretivas centrais estabelecidas pela Coordenadoria de Análise e Planejamento (CAP) da Secretaria de Segurança Pública. Assim, se por um lado conferia instrumentos de gestão que aliava aos interesses da sociedade por redução dos crimes, a adesão a ele simbolizou também um paulatino abandono do policiamento comunitário, para cujos esforços demandava recursos que seriam empregados com maior assertividade para a redução de taxas de crimes. Esse processo, como se verá a seguir, não significou uma ruptura aos modelos que a

PMESP buscou após a crise de legitimidade decorrente das crises do Carandiru (1992) e Favela Naval (1997) e assassinato de jovens na Praia Grande/SP (1999), erguidos com a finalidade de maior proximidade com a população-comunidade, mas deu início à adesão a aproximação à tutela de uma gestão de indicadores, em que a noção de comunidade se restringe àquelas que representem alguma forma de diálogo com as novas preocupações surgidas.

Para o período analisado, conclui-se que as variáveis Reforma do Estado, que dá ênfase à introdução de modelos gerenciais na oferta dos serviços públicos, e ameaças de extinção da polícia militar em face das crises advindas dos eventos Carandiru, Favela Naval e Chacina da Praia Grande, estabeleceram uma simbiose entre o policiamento comunitário e o policiamento tradicional mais repressivo: a comunidade, enquanto conceito e repositório de capital político, é instrumentalizada para a ideia de combate à criminalidade. Essa, por sua vez, a depender de determinadas clivagens sociais, faz por aprofundar essa relação comunidade *versus* crime, estabelecendo um razoável equilíbrio nas interações sociais, em que ora aciona-se modelos comunitários de segurança, ora aciona-se um policiamento orientado para a ordem pública.

Em sentido amplo, o projeto de Policiamento Comunitário também naufragou assim que a conjuntura política se tornou menos ameaçadora à existência da PMESP. Aliado a isso, a morte de Mário Covas, e a conseqüente assunção de Geraldo Alckmin ao governo do estado de São Paulo, com maior ênfase aos resultados materializados na redução de taxas criminais, imprimiu novos sentidos ao policiamento, revigorando, ainda que como efeito secundário, o enfoque no criminoso, obliterando a importância na construção de laços comunitários.

7.3 Os Programas de Policiamento e o Plano de Policiamento Inteligente (2005-2014)

Uma das razões para a queda do policiamento comunitário veio do próprio Secretário de Segurança Pública, Marco Vinício Petreluzzi:

Quando eu assumi, comecei a notar o seguinte: que nós estávamos sem efetivo para patrulhamento porque eles deixaram que comandante de

companhia se quisesse, instalasse as bases comunitárias que achasse que devesse. E aí eu comecei a ver que tinha base comunitária que não tinha sentido, por exemplo, em frente de comércio. E aí eu falei 'Isso está me cheirando a corrupção', porque construíam uma base, o Estado colocava gente 24 horas. (...) Para o comerciante isso é uma maravilha. Um posto ocupado 24 horas custa de seis a oito pessoas de efetivo. Você tem que contar não só o efetivo, horas de descanso, mas também férias, licença-prêmio, aposentadoria etc. Então, para você colocar uma pessoa, tem que ter, no mínimo, seis. Isso é uma loucura. E começaram a fazer isso em todo lugar. "Aí eu baixei uma resolução polêmica com a PM, logo no início, proibindo a instalação de bases comunitárias sem a minha autorização. Aí nós demos uma segurada nesse processo. Tinha base comunitária na Praça da República, um erro conceitual. Porque a PM começou a enxergar aquilo como a sua propaganda, o seu marketing. Aí desenvolvi a idéia de fazer a base comunitária móvel porque eu falei, não tem sentido, no Capão Redondo, você deixar policial de madrugada porque de noite não passa ninguém. Então, nós compramos uns furgões e ficava até meia-noite e depois ia embora. Porque não tinha razão de ficar porque não tinha ocorrência. Por exemplo, em bairro periférico, não tem ocorrência à noite. Você tem homicídio e homicídio não adianta por policial parado (STORINO, 2008, p. 124).

Nota-se que ganha força, mesmo no governo, duas ideias: uma é a da gestão dos recursos (...um posto ocupado custa de seis a oito policiais...; por exemplo, em um bairro periférico, você não tem ocorrência à noite) e o receio da descentralização (...corrupção...) e o reforço da ideia do patrulhamento (...estávamos sem efetivo para patrulhamento...). A importância da gestão também se exemplifica na compatibilização das áreas de policiamento entre a PC e a PM, considerada pelo autor como uma das medidas de maior impacto. Nas palavras de Petreluzzi, a imposição de metas de redução também foi importante.

No entanto, isso não significava o retorno de uma visão malufista do problema da Segurança Pública, dos "direitos humanos para os humanos direitos". Havia certa concepção das leis como amarras ao trabalho policial – a lei em tensão com a manutenção da ordem, nas palavras de Saporiti –, mas, sobretudo, havia a percepção de que "direitos humanos" não era uma expressão bem quista junto a seu principal eleitorado, a classe média. Mas Geraldo Alckmin não desejava o retorno da política do "bico, cacete e bala", nem a repetição de eventos como o da Favela Naval, que haviam chocado mesmo a parcela mais conservadora dos paulistas. Buscava-se, na verdade, a coexistência de dois discursos opostos: para a sociedade (e para os criminosos), a idéia de que a polícia iria agir com todo o rigor e força quanto fossem necessários; para a polícia, de que eles deveriam agir dentro dos limites legais (STORINO, 2008, p. 128).

O ano de 2005 inaugura uma mudança paradigmática na estratégia de oferta de polícia ostensiva em São Paulo ao incorporar em definitivo uma administração dos recursos disponíveis à PMESP segundo categorias advindas pela lógica do

INFOCRIM. Ao estabelecer-se como principal ferramenta de gestão do crime em São Paulo, a busca pela redução de taxas criminais passa a unificar os esforços dos oficiais na distribuição de efetivos e viaturas e na elaboração de planos operacionais com vistas a reduzi-los. Se por um lado, representa um extremo ganho em prover uma forma de governança do serviço policial, haja vista que indicadores de desempenho puderam ser construídos na avaliação de performance de grupos policiais (comandos de policiamento, batalhões e companhias), por outro lado amalgamou, sobretudo no final do período, qualquer outro programa que não fosse nesse sentido. Mesmo que, em 2005 e nos poucos anos seguintes, existisse a compartimentação de polícia ostensiva para incluir a oferta de policiamento comunitário e policiamento escolar, por exemplo, o aprofundamento da hegemonia pelo controle do crime veio a absorver todos os esforços, de forma que, mesmo esses programas foram direcionados ao policiamento de territórios com maior incidência de crimes. Nesse sentido, os atendimentos de emergência, sobretudo na gestão dos conflitos sem caráter classicamente criminal, passaram a ser tratados como um obstáculo para a consecução do objetivo maior da corporação, centrado no combate ao crime. Não se afirma aqui que esse aspecto foi negligenciado pela corporação, mas produziu atrito na forma de policiamento: de um modelo de policiamento de proximidade, que traz uma ideia de maior diálogo com a sociedade, é paulatinamente substituído pela ideia de guerra e de caça aos criminosos.

Como se verá no decorrer do trabalho, o período em análise vai representar a passagem dessa perspectiva, cujo modelo típico ideal se estabelece após 2014. Não obstante isso, o recorte 2005-2013 guarda relevância por estabelecer os instrumentos institucionais que permitiram construir relativa governança sobre as estratégias de comandantes de policiamento. Assim, a despeito de diferenças quanto às práticas em nível de rua, as estratégias foram uniformes no sentido de que o combate ao crime passava a ser a tônica.

Schlittler (2016), no mesmo sentido, traz a discussão sobre a dissonância entre modelos ditos profissionais de polícia, que, ao centrar-se na eficiência do policiamento, promoveriam um distanciamento de práticas comunitárias.

A questão da clivagem entre dois modelos de polícia, um com uma ênfase à burocratização e normalização e um outro que ressalta a questão da discricionariedade policial, não se mostraram tão distante nas entrevistas com policiais em São Paulo. Como se verá nos dois tópicos a seguir, no caso da PMESP a ênfase ao modelo profissional de polícia é hegemônica nos centros de formação. Nestes locais é possível ter este modelo de polícia como horizonte institucional sem maiores conflitos ou contradições. Contudo, nas ruas, este modelo de polícia é fortemente tensionado pelas “lógicas em uso” das ruas, apesar de não ser completamente desprezado. Ele é parcialmente incorporado porque, nas ruas ele será um instrumento de legitimação para os saberes “não escolarizados” (SCHLITTLER, 2016, p. 92).

7.3.1 *Leis vigentes*

Inicialmente, cabe dizer que essa mudança de estratégia para a oferta de serviço policial, construída sobre mudanças institucionais não se deu em decorrência de provimentos oriundos do Poder Legislativo estadual, ou mesmo por força de decretos do Poder Executivo. Ainda que o período de 2005-2013 apresentasse alguma produção em termos de leis ordinárias e decretos, em nada tocou sobre estratégias de policiamento ostensivo ordinário.

Em pesquisa ao site da Assembleia Legislativa estadual³⁸, foram encontrados instrumentos legais que sinalizaram para uma maior preocupação com determinados grupos vulneráveis. Houve, também, mudanças na criação e extinção de unidades da PMESP e da Polícia Civil, sem que representassem uma mudança significativa quanto ao policiamento. São exemplos de esforços na formulação de políticas públicas a criação do Conselho Estadual da Condição Feminina³⁹, do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra⁴⁰, do Programa Estadual de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas⁴¹, Conselho Estadual dos Direitos da População de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais⁴², do Plano de Enfrentamento à Homofobia e Promoção da Cidadania LGBT⁴³, do Comitê Estadual de Gestão do

³⁸ Disponíveis em < <https://www.al.sp.gov.br/alesp/pesquisa-legislacao/>>. Acesso em 14 abr. 2021.

³⁹ Decreto Estadual n. 51.632/07

⁴⁰ Decreto n. 51.876/07

⁴¹ Decreto n. 54.101/09

⁴² Decreto n. 55.587/10

⁴³ Decreto nº 55.839/10

Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas⁴⁴, do Programa Estadual de Prevenção e Combate à Violência com Pessoas com Deficiência⁴⁵. Apesar de a Secretaria da Segurança Pública ter assento em todos eles, tais instrumentos não são citados nas monografias analisadas, demonstrando a pouca penetração desses instrumentos na definição de estratégias por parte dos gestores policiais de nível médio.

De maneira mais próxima às atividades policiais clássicas, no período foi criado o Comitê Intersecretarial de Combate à Pirataria⁴⁶ e o Conselho Estadual de Entorpecentes⁴⁷, com assento um integrante do então Departamento de Investigação sobre Narcóticos⁴⁸ (DENARC), da Polícia Civil, e um integrante do Programa de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD), da Polícia Militar. Assim como nas legislações anteriores, tampouco esses foram citados nos trabalhos monográficos.

Todavia, o Decreto n. 56.119/10 (SÃO PAULO, 2010), foi instrumentalizado em um dos trabalhos analisados, intitulado *A experiência de integração da PMESP com órgãos municipais realizada no Jardim Elisa Maria, em 2007 e 2008, durante a Virada Social - Estudo de caso* (PAZELLI, 2009). Por meio do citado decreto, foi instituído o Programa Estadual Virada Social, com o objetivo de reduzir a vulnerabilidade social de municípios, bairros e/ou territórios selecionados, promovendo intervenções para ampliar e melhorar os serviços públicos locais e a qualidade de vida das pessoas que neles residem. Há nele uma destinação bastante clara à PMESP, a qual, para preparar a área para a revitalização e implementação de serviços públicos, poderá ser empregada a chamada Operação Saturação por Tropas Especiais (OSTE). Nessas operações, um número de policiais militares muito superior

⁴⁴ Decreto n. 58.613/12

⁴⁵ Decreto n. 59.316/13

⁴⁶ Decreto n. 50.472/06

⁴⁷ Decreto n. 52.363/07

⁴⁸ Esse órgão denomina-se atualmente Departamento Estadual de Prevenção e Repressão ao Narcotráfico, conforme página eletrônica da Polícia Civil de São Paulo, disponível em <https://www.policiacivil.sp.gov.br/portal/faces/pages_home/institucional/departamentosOrgaos/departamentosOrgaosDetalhes?titulo=DENARC&collectionId=980175918762000616&_afLoop=2985654007924529&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!%40%40%3F_afWindowId%3Dnull%26collectionId%3D980175918762000616%26_afLoop%3D2985654007924529%26titulo%3DDENARC%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3Dvhs402mq6_4>. Acesso em: 14 abr. 2021

ao empregado ordinariamente era destinado a essas áreas. O intuito dessas operações era favorecer a instalação de outros serviços públicos, promovendo em choque de presença estatal. A OSTE foi realizada em diferentes conglomerados urbanos, como Jardim Elisa Maria, Paraisópolis e Heliópolis. Dentre as áreas em que a PMESP foi empregada, o Jardim Elisa Maria, no bairro de Brasilândia, Zona Norte da cidade, teve maior destaque. No sítio eletrônico do governo de São Paulo, o local recebeu a visita do governador estadual, José Serra, que afirmou que o programa era uma “ação múltipla, um tratamento integral das questões que se apresentam” com vistas a diminuir a violência e oferecer “condições mais decentes de vida” (SÃO PAULO, 2007).

7.3.2 O INFOCRIM e o recuo do Policiamento Comunitário

A partir de 1999, uma poderosa ferramenta tecnológica foi introduzida na segurança pública de São Paulo, denominada Sistema de Informações Criminais (INFOCRIM). Em utilização até os dias atuais, trata-se de um *software* inicialmente utilizado em 1994, pelo seu então comissário do Departamento de Polícia de Nova York (NYPD), Willian Bratton, denominado *Compstat (Comparative Statistics)*. O programa permite a visualização, com poucas horas de diferença, dos crimes registrados, oferecendo a seus usuários o local de suas ocorrências, de forma georreferenciada, o que permite análises geográficas de maior incidência criminal. Além disso, permite elaborar análises quanto a data, horário e formas de atuar dos criminosos. Ele possui acesso franqueado aos *staffs* administrativos do trabalho operacional, até o nível de companhia de policiamento. Pelo fato de ser acessível a diversos escalões da Segurança Pública, bem como aos diferentes níveis hierárquicos internos às corporações policiais, constitui tanto um instrumento de enfrentamento ao crime, como de gestão das polícias, na medida em que possibilita avaliar os níveis de delitos nas diversas unidades e, assim, estipular metas de desempenho por parte dos gestores locais.

Segundo Storino (2008, p. 97), o Plano de Governo de 1998 do Governo Covas “estava contaminado com as descobertas da visita técnica que havia sido feita

aos Estados Unidos [Nova York e Chicago] naquele ano, da qual havia participado o coronel Rui César”, que viria a ser Comandante Geral da PMESP. Dessa viagem, trouxe-se a concepção do uso de informações criminais no planejamento da distribuição e do desenho das rotas das viaturas, com base em tecnologia da informação e ferramentas estatísticas. Outra medida foi o foco no enfrentamento aos homicídios, com a intensificação de apreensão de armas por meio de revistas policiais, como em Nova York, e fechamento de bares a partir de determinado horário, como em Londres.

O INFOCRIM torna-se o mecanismo pelo qual se estabelece uma governança sobre o serviço policial no período. Ele próprio, concebido como um instrumento otimizado de mapeamento dos crimes, processo que, de forma precária, já era realizado pela PMESP com a utilização de grandes mapas e colocação de alfinetes sobre ele nos locais onde os crimes ocorriam. Contudo, ao possibilitar produzir estatísticas dentro de um recorte temporal, permitiu avaliar iniciativas implementadas pelos gestores locais, avaliar desempenhos de comandantes e delegados de polícia, mas, sobretudo, concentrar os recursos nos locais de maior concentração de delitos, os chamados *hot-spots* ou manchas criminais. Nesse mesmo sentido, Renato Sérgio de Lima (2005, p. 179) descreve como a ferramenta alterou a dinâmica do trabalho policial em São Paulo:

Com base nas estatísticas do Infocrim e de outras informações da CAP, a SSP procurava manter controle das atividades de policiamento. Isso gerou tensões sobre duas formas de trabalho e significou uma nova variável com a qual as polícias deveriam lidar em termos de gestão e padrão de policiamento. Como resultado, teve-se a já citada maior aderência ao uso de dados do Infocrim por parte da PM e uma pulverização de modelos de atuação na polícia civil.

A implantação do INFOCRIM só foi possível em razão de outras medidas adotadas no final dos anos 2000. Até então, as áreas das companhias de policiamento e das delegacias de polícia civil não eram coincidentes. Assim, em relação a muitos bairros da cidade de São Paulo, saber-se qual unidade policial os atendia, era de conhecimento restrito aos níveis mais operacionais das polícias: a Polícia Militar conhecia suas divisões e, por sua vez, a Polícia Civil conhecia as suas. Saber-se como essas divisões se sobrepunham, exigia um conhecimento específico e, portanto,

fragilmente alcançado pelos escalões superiores das polícias e, conseqüentemente, da própria Secretaria de Segurança Pública.

A partir de 1998 (SÃO PAULO, 1998b; VIEIRA, 1999), o território estadual é dividido em regiões, sub-regiões, áreas e subáreas de segurança pública. No Interior do estado, coincidem com os municípios e regiões administrativas, grandes áreas de congregam cidades limítrofes; na Região Metropolitana, incluindo a Capital, ato do Secretário estabeleceria as divisões territoriais. De forma geral, a preocupação era conferir responsabilidades policiais justapostas da Polícia Militar e da Polícia Civil sobre as mesmas regiões.

Essa mudança administrativa foi preponderante para que o INFOCRIM fosse implementado pois permitiu avaliar as dinâmicas criminais com base em *determinadas* companhias e delegacias, planejar ações de forma conjunto com o estabelecimento de metas de atuação e desempenho (LIMA, 2005). E, assim como ocorreu nos Estados Unidos, reuniões em níveis estratégicos e operacionais passaram a ser promovidas, dirigidas pelas respectivas lideranças, para ajustes de esforços e cobrança por resultados, entendida a redução das taxas de crimes.

O *Compstat*, similar novaiorquino ao INFOCRIM, atraíra a atenção dos coordenadores de campanha do governador reeleito em 1998, Mário Covas, pois havia possibilitado sensíveis redução dos níveis de criminalidade, ao mesmo tempo em que promovia melhor gestão da polícia (STORINO, 2008). Ao analisar o impacto do *Compstat* na NYPD, Willis, Mastrofski & Weisburd (2007) descrevem como o sistema oferece informação acurada a todos os níveis da organização, as táticas mais efetivas para problemas específicos, o emprego rápido dos recursos disponíveis para problemas específicos e a possibilidade de aprendizado sobre os resultados alcançados. Segundo seu idealizador, o Comissário Bratton (MANNING, 2001), o *Compstat* foi concebido em uma lógica de prover eficiência à corporação, aos moldes de uma empresa privada voltada a obter lucro. “Qual é o lucro que eu quero? Redução de crimes” afirmara Bratton (WILLIS; MASTROFSKI; WEISBURD, 2007, p. 150)⁴⁹.

⁴⁹ “We began to run the NYPD as a private profit-oriented business. What was the profit I wanted? Crime reduction. I wanted to beat my competitors - the criminals - who were out there seven days a week,

Há que se ressaltar que São Paulo destacava-se como uma das regiões mais violentas do mundo, ao apresentar uma taxa de homicídios de 43,2 casos por 100 mil habitantes em 1999, números que caem para 22,0 em 2005 (LIMA, 2011), queda comparável a outras cidades mundialmente reconhecidas pelo sucesso de suas políticas na redução de taxas de homicídios, como Bogotá e Nova York (GOERTZEL; KAHN, 2009; MANSO, 2012; RISSO, 2014). Pode-se afirmar que a configuração do sistema policial, decorrente dos processos iniciados com a compatibilização das áreas das polícias e a implantação do INFOCRIM, entregou importantes contribuições para a queda dos homicídios em São Paulo. Não obstante, outros fatores são elencados nas pesquisas como importantes para esse fenômeno, como o desarmamento da população (CERQUEIRA; SOARES, 2011), a regulação dos conflitos sociais nas periferias, via do “mundo do crime”, decorrentes do tráfico de entorpecentes (FELTRAN, 2010, 2011), e a melhora de níveis socioeconômicos promovida por investimentos em políticas sociais (PERES et al., 2011). Por seu turno, outros estudos referendam que as mudanças de ordem gerencial no interior do sistema de segurança pública paulista impactaram positivamente o quadro de mortes violentas em São Paulo (GOERTZEL; KAHN, 2009; RISSO, 2014).

A utilização de tecnologias alterou significativamente o panorama do policiamento em São Paulo. As estatísticas que emergiram dos esforços em organizar os dados criminais, que teve como marco a Lei n. 9.155/95 (SÃO PAULO, 1995), consolidou-se com o trabalho desenvolvido pela Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública (LIMA, 2005) e as tornou acessível a toda a polícia.

Alia-se à planificação dos ativos operacionais e distribuição conforme variáveis de população e taxas de crimes, que se tornaram mais facilmente manipulados com a utilização *softwares* de planilhas de dados (como o Excel, da Microsoft, recorrentemente utilizado a partir dos anos 2000 pelo Comando da PMESP.

24 hours a day. I wanted to serve my customers, the public, better; and the profit I wanted to deliver to them was reduced crime.”

Uma das faces dessa eficiência, dado controverso em face das escolhas político-institucionais para as questões criminais (YOUNG, 2002), o número de prisões, que em 1996, era de 18.603, cresceu para 30.831 em 2001, um aumento de 65,73% (GOERTZEL; KAHN, 2009). Os números de abordagens igualmente subiram.

Em todas as regiões, vimos um aumento brutal do número de revistas policiais em proporção ao número de habitantes. Na capital, as revistas policiais se intensificaram a partir de 2002, tendo mais do que duplicado até então; na Região Metropolitana, a partir de 2000; e no interior, o salto se deu em 1999. As revistas continuaram a crescer num ritmo praticamente constante desde então. Ao todo, a “produtividade” da polícia desde 1997 quintuplicou (STORINO, 2008, p. 62).

Em que pese o INFOCRIM ser um ponto de inflexão na gestão do policiamento em São Paulo, o período 2005-2013 apresentará a passagem das estratégias advindas das mudanças adotadas a partir de 1997, que foi pautada por uma polícia de proximidade, via Policiamento Comunitário, para uma disposição de aprofundamento de uma polícia voltada para a contenção dos crimes que prescindia desse modelo, alterando profundamente a oferta de polícia ostensiva no Estado. A seguir, será abordado como essa nova disposição conjugou essas duas demandas, quais sejam a queda dos índices criminais, assim como uma maior aproximação com a sociedade. A estratégia gerencial foi a divisão da força operacional em diferentes grupos e sentidos, chamadas Programas de Policiamento.

7.3.3 Programas de Policiamento

De maneira geral, os Programas de Policiamento constituíram uma estratégia da PMESP em dar conta de três grandes demandas que recaem sobre a oferta de polícia ostensiva: os atendimentos de emergência, o controle das taxas de crimes e busca por proximidade e confiança junto à população. Tais preocupações não são exatamente coincidentes, como indicam os trabalhos sobre a pouca correlação entre queda dos níveis de crimes e ganho de confiança junto à população (KELLING; WILSON, 1982) ou sobre como a legitimidade em relação ao trabalho policial tem por base muito mais a qualidade dos encontros entre a população e a polícia, do que propriamente a prisão de criminosos ou a redução de taxas gerais de crimes

(CASTELO BRANCO, 2013; SILVA; BEATO, 2013; TYLER, 2007). Aliado a isso, a criação de programas baseados à noção de policiamento de proximidade, dentre os quais pode-se elencar o Programa de Policiamento Comunitário e o Programa de Policiamento Escolar, tentaram manter o capital acumulado no período anterior de um policiamento de orientação comunitária, que foi estratégico para a sobrevivência da PMESP após o episódio da Favela Naval, e que, ainda que precariamente, tinha estabelecido conexões importantes e estratégicas e alguns territórios, dentre os quais o policiamento implementado no Jardim Ângela, premiado como uma das melhores iniciativas de polícia comunitária no mundo e onde havia pressões populares para sua manutenção (SILVA, 2006).

A estratégia concebida para a Polícia Militar (...) previa que a Polícia Comunitária faria parte de um bloco estratégico composto também pela Força Tática e pelas Coordenadorias Operacionais em todos os batalhões, absolutamente interligadas, como três irmãs gêmeas univitelinas.

Assim como a Polícia Comunitária foi criada também para ser ferramenta operacional de prevenção primária, a Força Tática foi criada não para ser prioritariamente “força”, mas, especialmente, para ser “tática”. Isso porque, naquela época, 100% do efetivo operacional das unidades de área estavam na condição de reféns do atendimento de ocorrências, a tal ponto que qualquer aumento de efetivo ou viaturas não significavam, necessariamente, aumento de policiais nas ruas. Os comandantes de unidades territoriais não dispunham de meios para emprego no controle dos indicadores criminais, já que sequer podiam garantir a permanência de suas viaturas em patrulhamento nas regiões críticas, pois o atendimento de ocorrências funcionava como um verdadeiro “buraco negro” a dragar toda energia operacional da Corporação. Por este motivo, em cada batalhão, foi criada uma companhia de Força Tática para que as unidades territoriais pudessem efetuar um policiamento inteligente (monografia *Modernização da visão da função de Coordenador Operacional na Polícia Militar, seu foco estratégico no combate à criminalidade e os princípios de gestão que devem nortear sua atuação administrativa*) (OLIVEIRA, 2012b, p. 95).

Nos anos de 2005 e 2006, a PMESP publicou sete diretrizes que forneceram a consolidação dos sentidos de cada um dos Programas de Policiamento. Foram instituídos os Programas de Policiamento Comunitário, de Policiamento Escolar, de Força Tática, de Patrulhamento com o Emprego de Motos (ROCAM) e de Radiopatrulhamento. Também foram criados os Programa de Policiamento de Trânsito e o de Policiamento Integrado, que, respectivamente, pela sua especificidade ou por sua breve duração, não serão abordados neste trabalho.

À exceção do Programa de Policiamento de Trânsito, que era operacionalizado por unidades operacionais específicas, todos os demais eram de responsabilidade dos batalhões de policiamento e das companhias que os compunham. Dessa forma, não eram propostas que funcionavam de forma apartada às dinâmicas que a PMESP já executava. Significa dizer que não são estratégias de polícia ostensiva que se colocavam em disputa com os gestores policiais locais (comandantes de batalhão e comandantes de companhia), mas ficavam sob suas responsabilidades a gestão desses Programas. Diferencia-se, por exemplo, das Unidades de Polícia Pacificadora implementadas no Rio de Janeiro, em que tais estruturas disponham de governança própria e independente às estruturas dos batalhões.

Não se quer dizer exatamente que as atividades que tais Programas desempenhavam não fossem realizadas nos anos anteriores. Ocorre que, a partir da edição dessas normas internas, houve uma divisão do trabalho no interior das unidades de policiamento que, aliado a instrumentos de gestão na distribuição e regulação de policiais e viaturas, possibilitou uma amplitude dos serviços de polícia ostensiva. Essa distribuição, por sua vez, fez-se acompanhada de um olhar institucional bastante atento por parte dos escalões superiores da PMESP em relação às unidades de policiamento, que, exigia, por exemplo, que o pessoal e as viaturas não fossem deslocados de um programa a outro, bem como não se ocupassem de atividades estabelecidas para um programa diferente – sempre sujeita às diferentes restrições que os capitães estavam sujeitos –, o que conferiu um emprego significativamente vinculado com as regras estabelecidas pela corporação.

Além de se assegurar que os recursos humanos e materiais não fossem transferidos segundo a discricionariedade dos gestores de nível médio, os principais programas com caráter de proximidade contavam com a supervisão de órgãos que não estavam subordinados às unidades operacionais, a despeito das pressões sobre o nível operacional na contenção do crime. Assim, funcionando como auditores externos aos batalhões e companhias, eram elaborados relatórios ao Comando da

PMESP, nos casos em que as normas relativas a cada um desses programas apresentavam descompassos.

O Policiamento Comunitário era um dos casos. Mesmo sem a potencialidade da filosofia no momento de sua introdução na PMESP, como tratado no subcapítulo anterior, que a via como uma forma de trabalho que deveria se fazer presente em toda a corporação, nas suas mais diversas atividades, essa estratégia subsistiu de maneira coordenada, agora, contudo, restrita a equipamentos (instalações) policiais específicos, denominados Bases Comunitárias de Segurança. O Policiamento Comunitário, a partir de 2005, passa a ser uma modalidade de policiamento, dentre outras como Radiopatrulhamento e Força Tática, por exemplo. Por certo, a maior especificidade dessa atividade produziu um recuo das estratégias comunitárias adotadas até então. A tabela a seguir mostra, por meio das normas que regulavam essas atividades em 1997 e a partir de 2011, como os sentidos da política se alteraram de um paradigma de um policiamento de proximidade para um policiamento de enfrentamento ao crime, a partir da uma definição de problemas por uma burocracia policial, com maior ênfase às questões de desordem urbana e aos crimes, em substituição a uma noção de melhora global na qualidade de vida do bairro.

Quadro 6 Comparação entre as iniciativas de policiamento comunitário da PMESP

	Polícia Comunitária (1997) ⁵⁰	Policiamento Comunitário (2005) ⁵¹	Policiamento Comunitário (2011) ⁵²
Definição dos problemas a serem enfrentados	Buscar soluções para recuperar a vida em comunidade e conscientizar a população sobre a responsabilidade de cada um na	Buscar o apoio da população, formando laços de estreita colaboração e de respeito mútuo, tendo sempre em vista que o sucesso da prevenção criminal tende a ser mais eficaz	Compete aos comandantes territoriais as adequações necessárias junto para o registro do perímetro de atuação das viaturas de apoio às BCS, objetivando o atendimento e o

⁵⁰ Extraído e adaptado da Nota de Instrução n. PM3-004/02/97.

⁵¹ Extraído e adaptado da Diretriz n. PM3 – 015/02/05.

⁵² Extraído e adaptado da Ordem Complementar n. PM3 – 003/02/11.

	prevenção indireta dos ilícitos.	na medida em que puder contar com a efetiva participação da comunidade.	despacho das ocorrências oriundas das chamadas "190" nessas circunscrições.
Objetivos	Promover a efetiva interação , de maneira permanente e duradoura, entre a população e a Polícia Militar. Zelar constantemente pelo bem-estar e qualidade de vida da comunidade local.	Acentuar o caráter de visibilidade e acessibilidade da Polícia Militar por meio da otimização do emprego das instalações e viaturas. Atuar no sentido de angariar a confiança e fortalecer as relações com a população, buscando aumentar a sensação de segurança e melhorar a imagem da Polícia Militar	A atuação dos policiais militares lotados nas BCS deverá ocorrer dentro de um perímetro, o qual deverá constar em mapa , com a indicação de pontos críticos em relação aos indicadores criminais , registro de associações de bairro, sindicatos, templos, entidades de classe e áreas de conflito, que são aquelas em que ocorrem, com mais frequência, crimes contra a vida e desordens.
Estratégia	A interação de objetivos comunidade-polícia e vice-versa deve ser constantemente discutida e praticada em todos os níveis da Corporação, a partir do policial comunitário	Manter postura pró-ativa , atuando com iniciativa na busca de soluções para quaisquer problemas que prejudiquem a qualidade de vida da comunidade em que está inserido e possam afetar a ordem pública.	

Fonte: Polícia Militar do Estado de São Paulo
Elaborado pelo autor

Por força de normatização pela Diretoria de Polícia Comunitária e Direitos Humanos (DPCDH), as Bases Comunitárias de Segurança deveriam seguir requisitos mínimos de estrutura física e de composição mínima de policiais militares, sendo necessária uma liderança policial (sargento) que acompanhasse as dinâmicas operacionais e administrativas. Além disso, era obrigatório que possuísse uma viatura especificamente empenhada para a realização de visitas comunitárias, rondas policiais em um raio restrito ao entorno da Base, devidamente identificada como pertencente ao Programa de Policiamento Comunitário. Quadro de fotos dos policiais pertencentes a ela e livros de visitas comunitária preenchidos e vistados pelo sargento e pelo comandante de companhia eram itens fiscalizados. Eram muito incentivadas a criação de canais de comunicação com a comunidade, como murais e jornais, além da realização de eventos comunitários (festas, jogos, jornadas da cidadania etc.).

Em que pese serem subordinadas aos comandantes de companhia, ocorria, ao menos semestralmente, a visita de inspetores externos ao policiamento, nomeados pela DPCDH, alguns deles civis, que se encarregavam da produção de relatórios ao Comando da instituição, o que redundava em elogios às melhores Bases Comunitárias e homenagens às respectivas equipes, como punições para aqueles encarregados que não atendiam aos requisitos exigidos.

Esse mecanismo de supervisão se nutria não apenas das lógicas hierárquicas institucionais, razão pela qual mostrava-se especialmente exitosa. Uma boa parte dos recursos empregados nas Bases Comunitárias não provinham do orçamento estadual, mas de uma agência japonesa que estabeleceu um convênio com a PMESP para a difusão das práticas de policiamento comunitário daquele país, a *Japan International Cooperation Agency* (JICA). Dentre outros modelos de policiamento comunitário, o modelo japonês foi implementado pela PMESP em razão de suas diretrizes pré-estabelecidas de forma rigorosa e coerente (ALVES, 2013, p. 43), segundo um dos oficiais responsáveis pelo projeto. Nessa escolha, perde espaço o modelo americano, implantado em 1997, que encarnava uma mudança paradigmática nas práticas em geral da atividade policial, representando, assim, uma alteração do curso das mudanças vislumbradas no final da década (FRÜHLING, 2007). Ao circunscrever o

policciamento comunitário a determinados grupos policiais, característica do modelo japonês, permitiu que a noção de combate ao crime permanecesse intocada para os demais grupos policiais, ao mesmo tempo que possibilitava maior controle sobre essas dinâmicas, que dava claros sinais de sua disfuncionalidade.

Assim, se por um lado, representou um encapsulamento de um modelo de policiamento que buscava ser mais próxima à sociedade, e, conseqüentemente, um recuo em termos de uma polícia menos repressiva, possibilitou dar sentidos mais claros às estratégias comunitárias que a PMESP visava imprimir, ainda que restrito a determinados grupos internos.

Também as dinâmicas do Policiamento Escolar ficavam também supervisionadas por órgãos externos à própria PMESP. O trabalho desempenhado pelas patrulhas que realizavam rondas nas escolas estaduais era reportado regularmente pela direção dos estabelecimentos atendidos a suas delegacias regionais de ensino e à Secretaria da Educação. Eventuais desalinhamentos rotineiros, ou ocorrências mais graves não atendidas pelo policiamento, eram reportados ao Comando da corporação, com as cobranças de estilo aos escalões subordinados. Para isso, foi criado junto à Secretaria da Educação a função de Assessor de Segurança Escolar, com a função de “assessorar o Comando da Instituição na realização do monitoramento do Programa de Policiamento Escolar” (PMESP, 2008). Segundo a norma que institui essa função, uma das atribuições desse Oficial era, ao constatar a existência de eventuais problemas junto aos estabelecimentos de ensino, como, por exemplo, os relativos ao atendimento de ocorrências policiais (não comparecimento da viatura acionada, demora da guarnição para a chegada na escola, reclamações quanto à forma de atendimento da guarnição policial-militar ou quaisquer outras reclamações), adotar as providências imediatas para a solução do problema, compreendido o contato com o comandante de batalhão ou de companhia responsável pela patrulha” (PMESP, 2008).

Essa medida se somou à implantação do Programa de Policiamento Escolar em 2005. Instituído pela Diretriz do Policiamento Escolar (PMESP, 2005a) não representava exatamente uma nova forma de policiamento, uma vez que há

evidências, como algumas peças de farda no Museu da Polícia Militar, de que, desde a década de 1980, a PMESP dedicava algumas patrulhas para a segurança junto às escolas, realizado pelos Batalhões de Policiamento Feminino. Contudo, era a primeira vez que essa atividade possuía uma organização central da corporação. A destinação do Programa de Policiamento Escolar era a de desenvolver ações policiais permanentes, preventivas ou repressivas, nas imediações dos estabelecimentos públicos de ensino e, eventualmente, em escolas particulares. Assim, como no Policiamento Comunitário, os policiais militares empregados nesse Programa e as viaturas destinadas ficavam vinculadas às missões específicas, não podendo serem empregadas em outras atividades, nem mesmo em chamados de emergência que não se relacionassem com as escolas.

O Programa de Policiamento Escolar está vigente na corporação. Contudo, essa maior rigidez quanto à exclusividade de emprego do Programa de Policiamento Escolar durou até 2011 (PMESP, 2011), quando esses policiais passaram a também ser empregados nas dinâmicas de diminuição dos índices criminais gerais da companhia, o que, de alguma forma, desviou o Programa de sua orientação institucional. Assim, menor tempo foi dedicado à segurança das escolas, em razão das novas preocupações de segurança pública. Essa nova destinação não ocorreu com a reformulação da política adotada em 2005, haja vista que a normatização existe inalterada até hoje. Ocorreu, porém, por uma maior complacência dos escalões superiores às companhias, ao deixar de exigir o exato cumprimento das normas, afinal, a preocupação com as taxas de crimes exerciam uma constrição maior que a segurança escolar, assim como ocorreu com o Programa de Policiamento Comunitário.

Categoricamente, o enfrentamento às taxas criminais era incumbência de outros dois Programas de Policiamento: o Programa de Força Tática e o Programa de Policiamento com o Emprego de Motocicletas (ROCAM).

O Programa de Força Tática foi instituído pela PMESP (2005b) como derivação do policiamento intitulado Tático Móvel, que, à semelhança do policiamento desempenhado pela Rota, operava com uma viatura de maior ostensividade, maior

quantidade de integrantes por equipe e era dotada de armas de maior calibre. Até 2005, o policiamento Tático Móvel era de livre iniciativa dos comandos de policiamento de área e de batalhões, ainda que fosse uma estratégia bastante difundida. Tanto sua criação, quanto sua configuração era descentralizada, pois não havia normatização superior quanto a seu funcionamento.

Segundo a diretriz que regulou seu funcionamento, o Programa de Força Tática objetivava fornecer condições ao comandante local de polícia a capacidade de agir preventiva ou repressivamente nas situações mais graves e/ou em locais de maior incidência criminal nas áreas que demandem maior poder de reação. Deveria ser empregada em “ações de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, com intensificação ou saturação localizada de policiamento, repressão ao crime organizado ou em locais de alto índice de crimes violentos” e “ações para restauração da ordem de maior magnitude” (PMESP, 2005b, p. 2).

O Programa ROCAM, caracterizado pelo emprego de policiais militares em motocicletas, foi instituído também em 2005, com os objetivos, segundo a diretriz que o instituiu, de “diminuir os índices criminais nos grandes corredores [avenidas] dos municípios do Estado, caracterizados pelo elevado índice de roubos a veículos e transeuntes” (PMESP, 2005c, p. 2).

Em uma categorização típico-ideal weberiana, os Programas de Policiamento Comunitário e Escolar buscavam atender à noção de comunidade e os Programas de Força Tática e ROCAM se destinavam ao enfrentamento do crime e das taxas de criminalidade. Por sua vez, o Programa de Radiopatrulhamento visou atender aos chamados de emergência. Além disso, foi por meio desse Programa que a PMESP exercia, de fato, governamentalidade (FOUCAULT, 2008) sobre os territórios, na medida em que congregava sob essa estratégia a tentativa de prover cobertura territorial e enfrentar, sob a lógica da manutenção da ordem pública, uma gama maior de controle das questões a respeito da vida na sociedade (RISSO, 2018). Conforme sua diretriz, passam a ser variáveis para o emprego do Policiamento de Radiopatrulha “características demográficas, grau de urbanização, presença de atividade comercial ou industrial, existência de estabelecimento prisionais, pontos turísticos, aeroportos,

portos, terminais ferroviários, metroviários ou rodoviários, áreas rurais, favelização, universidades, casas de espetáculos, estádios, grandes rodovias, etc.” (PMESP, 2005d).

O Programa de Radiopatrulhamento é o que possui o maior contingente de policiais e viaturas, razão pela qual é a força de trabalho mais empregada pelos gestores policiais da companhia (capitão) e do batalhão (majores e tenentes-coronéis). As equipes são compostas por dois policiais e trabalham em viaturas menores que os Programas de Força Tática ou de Rota. Como afirmado acima, o referido Programa, também chamado de “Atendimento 190”, é responsável por atender aos chamados de emergência que são despachados pela Central de Operações (COPOM). Durante o período em que não estão vinculadas ao atendimento de ocorrências, as patrulhas são destinadas a seguir um planejamento de vigilância de espaços públicos, definidos, em sua maior parte, pelo comandante de companhia, ainda que planejamentos acima desse gestor possa definir alguns locais de vigilância. Em períodos variados, conforme definição do comandante de companhia, são elaboradas planilhas em que são descritos os locais e horários a serem patrulhados, os eventos mais encontrados por lá e a estratégia de emprego (patrulhamento, estacionamento em local definido ou realização de abordagens às pessoas). Essa planilha recebe o nome de Cartão de Prioridade de Patrulhamento. Em geral, partem da premissa de que a presença e a vigilância policiais são capazes de dissuadir o crime, razão pela qual essas patrulhas são distribuídas no tempo e no espaço conforme as manchas criminais geradas pelo INFOCRIM. Todavia, pressões sociais por maior presença policial em locais de ocorrência de crimes ou em razão da realização de eventos como festas populares, jogos esportivos e espetáculos culturais são também contemplados nessa planilha.

Ainda assim, majoritariamente, esses locais são estabelecidos pela concentração de crimes, conforme dados fornecidos pelo INFOCRIM, dentro de uma sistemática estabelecida também no ano de 2005, chamada Plano de Policiamento Inteligente, sobre a qual discorrer-se-á mais detidamente no decorrer deste texto. Além dessa vinculação e dos chamados de emergência, as viaturas de

Radiopatrulhamento são empregadas pelos gestores locais para toda demanda que aporte na companhia e no batalhão.

Em meados de 2017, foi entrevistado um comandante de uma companhia responsável por uma das áreas que concentra dois ambientes muito díspares, quais sejam uma das maiores favelas da América Latina, ao lado de residências destacadamente luxuosas. Sua preocupação na definição dos locais a serem vigiados e das estratégias a serem empregadas pouco conectavam-se com a leitura das variações criminais do INFOCRIM. Isso porque não eram exatamente as taxas criminais que mais importavam, mas, as ocorrências de roubos a ocupantes de veículos, o que, grosseiramente, foi intitulado pela imprensa como “piratas do asfalto” ou “arrastão”. Além da repercussão midiática, o entrevistado reportou como esses fatos eram trazidos pelos moradores até ele, seja por meio de idas de moradores à sede da companhia, seja por redes sociais de residentes, nas quais ele e sua chefia faziam parte, seja nas reuniões do CONSEG. Assim, as estratégias narradas pelo capitão eram a de destinar as viaturas para os locais e horários em que tais crimes ocorriam, cuja fonte de informações provinha das relações sociais que se estabeleceram ao entorno dele, dos policiais militares da companhia e de seus chefes policiais. Ficou evidente que as dinâmicas locais preponderavam sobre a política de polícia ostensiva vigente, voltada para a redução estatística dos índices criminais. Importava estabelecer um sentido de ordem pública que evitasse esses crimes e que, por sua vez, não atraísse atenção da imprensa, ou em suas palavras, “um patamar de aceitabilidade, de controle”.

Mesmo os crimes estando sob controle aqui, as pessoas reivindicam demais, então a cobrança deles é muito grande, uma coisa que deixam a gente preocupado. São pessoas de nível social mais elevado, então...A cobrança é muito grande.

A gente tem uma maneira de trabalhar. Nós temos as ferramentas, nossas diretrizes, nossos protocolos de trabalho. Mas o cidadão não entende. Ele quer, ele exige muito, porque ele tá sofrendo.

Tem uma área lá numa rua, onde moram pessoas, como aconteceu agora essa semana, dei até entrevista. As pessoas estão reclamando que não estão vendo viaturas, então teve que deslocar viaturas de outros programas (entrevista com comandante de companhia, 2018).

Quadro 7 Resumo dos Programas de Policiamento da PMESP

Programas de Policiamento	Objetivo
Radiopatrulha	É voltado ao atendimento das demandas feitas pela população, por meio do telefone de emergência da Polícia Militar, o “190”, e à realização do patrulhamento preventivo do território
Comunitário	Acentuar o caráter de visibilidade e acessibilidade da Polícia Militar por meio da otimização do emprego das instalações e viaturas previstas no Policiamento Comunitário
ROCAM	Diminuir os índices criminais nos grandes corredores de trânsito dos municípios do Estado, caracterizados pelo elevado índice de roubos a veículos e transeuntes
Escolar	Desenvolver ações policiais permanentes, quer preventivas, quer repressivas imediatas, no “perímetro escolar de segurança”; Aproximar os Comandos de Policiamento de Área (Capital e Grande São Paulo) e os Comandos de Policiamento do Interior das Delegacias Regionais de Ensino (DRE), possibilitando o levantamento de prioridades, a aferição de resultados, a correção de planos e a perfeita interação do policiamento com a comunidade escolar, objetivo intrínseco da Polícia Comunitária.
Força Tática	Agir preventiva ou repressivamente, dentro da competência constitucional da Polícia Militar, nas situações mais graves e/ou em locais de maior incidência criminal da respectiva área que demandem maior poder de reação, de modo ágil, específico e localizado

Fonte: Polícia Militar do Estado de São Paulo
Elaborado pelo autor

Os exemplos acima se prestam a exibir um grau de governança sobre as práticas de policiamento que jamais fora encontrada em São Paulo. Fernandes (2019), em trabalho monográfico intitulado *Governança policial e segurança pública: análise da oferta de polícia ostensiva em São Paulo e proposta de aprofundamento da capacidade de gestão operacional da polícia militar paulista*, apresenta uma comparação dos programas de policiamento da PMESP tendo como variável os níveis de governança de cada um deles.

Quadro 8 Governança dos Programas de Policiamento da PMESP

		Programas de Policiamento				Programa de Bonificação por Resultados
Níveis	Indicadores	Radiopatrulha	Comunitário	ROCAM	Escolar	
Estratégico (CPC e escalões superiores)	indicadores de resultado	Quantidade de chamadas atendidas	não	não	não	Metas de Bonificação
	definição de estratégias	não	Dtz de Policiamento Comunitário/fiscalização da DPCDH	não	Dtz de Policiamento Escolar	Mediante discricionariedade dos envolvidos
Tático (CPA)	indicadores de resultado	não	não	não	não	Metas de Bonificação
	definição de estratégias	Quantidade de patrulhas em operação	Não	não	não	Mediante discricionariedade dos envolvidos
Operacional (BPMM e Cia)	indicadores de resultado	não	Não	não	não	Metas de Bonificação
	definição de estratégias	quantidade de patrulhas em operação	Não	Cartão de Prioridade de Patrulhamento (CPP)	não	Mediante discricionariedade dos envolvidos

Fonte: Fernandes (2019, p. 51)

Todavia, paulatinamente, essas estratégias, que sinalizam para um sentido mais global de segurança pública, foram sendo absorvidas institucionalmente para o enfrentamento às taxas criminais que, afinal, era o principal instrumento de aferição da qualidade do serviço desempenhado pela PMESP. A noção de eficácia, representada pela queda estatística dos crimes, aglutinou as ações da polícia ostensiva, com prejuízos para uma visão mais global do problema. Nessa visão, populações e territórios sujeitos a diferentes dimensões da violência, e alcançados pelos Programas de Policiamento Comunitário e de Policiamento Escolar, passaram a ser atendidos sob a ótica da relevância estatística que representavam no alcance de metas de performance por parte dos gestores policiais. Reduzir crimes passou a ser a palavra de ordem, estabelecendo uma dimensão peculiar do sentido das

políticas de segurança oferecidas pela PMESP. Na prática, exceto em lugares em que os arranjos entre polícia e comunidade constituíam um capital de importância para as lógicas locais, como em Jardim Ângela na cidade de São Paulo, ou nas cidades do interior, o que estabelecia restrições sobre os gestores locais contrários ao desmonte do policiamento de proximidade, as equipes dedicadas ao Policiamento Comunitário e da Ronda Escolar, dedicavam-se apenas secundariamente às suas tarefas originais – e previstas em normatizações internas – para dedicarem-se a cobrir os locais de maior incidência criminal, realizando as abordagens policiais que efetivam os planejamentos dos capitães.

Essa mudança de paradigma de policiamento deu-se, sobretudo, pela capacidade de governança e sentido de policiamento para as taxas criminais que o INFOCRIM trouxe para a segurança pública em São Paulo, que se traduziu internamente à PMESP, no chamado Plano de Policiamento Inteligente (PPI).

7.3.4 O Plano de Policiamento Inteligente

O PPI foi instituído em 2007, por meio da Diretriz n. PM2 – 001/91/07 (PMESP, 2007), portanto, dois anos após a edição das normas que definiram os programas de policiamento. Segundo seu documento inaugural, tinha por objetivo

sistematizar a metodologia de planejamento operacional (...) com a utilização dos Sistemas Inteligentes que permitem a organização digital de informações criminais em bases de dados, identificando as tendências e focos críticos que se constituem nas Áreas de Interesse de Segurança Pública (AISP), ambiente de atuação para o estabelecimento do Cartão Prioridade de Patrulhamento (CPP) (PMESP, 2007, p. 1).

“Maximização de desempenho operacional” e “propiciar o mais alto grau de eficiência e eficácia possível na execução dos Programas de Policiamento e na prestação de serviço à população” são expressões que dão o tom de como polícia ostensiva passou a ser tida como uma questão de gestão gerencial dos ativos operacionais. O sentido assumido a partir de então era o de prover sensação de segurança à população por meio da redução das taxas criminais, levadas a efeito por meio da vigilância, das operações e das prisões de criminosos. Ganham importância

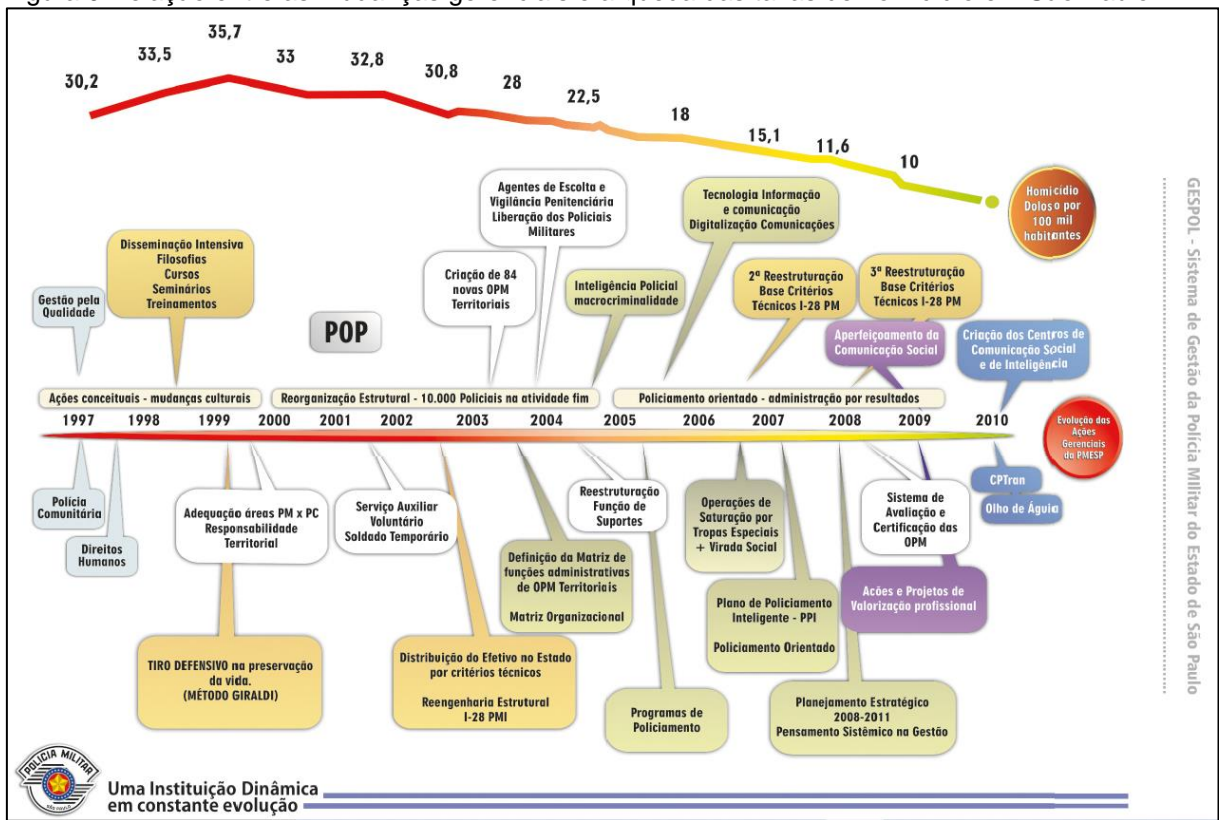
os instrumentos tecnológicos disponíveis, tendo como principal o INFOCRIM, já referido, mas também instrumentos auxiliares, como o COPOM ON-LINE (ferramenta também de georreferenciamento, que possibilita a visualização de camadas de crimes ocorridos, ocorrências não criminais geradas para a corporação e a localização das viaturas no território), bem como o FOTOCRIM, que franqueia aos usuários cadastrados a foto de criminosos com histórico no sistema penitenciário (PMESP, 2007).

O PPI logrou sucesso em sua implantação interna por meio da criação de reuniões gerenciais periódicas (mensais entre os oficiais comandante de batalhão e companhias subordinadas e trimestrais envolvendo esses oficiais e o comandante do escalão superior, do Policiamento de Área), nas quais os resultados operacionais do período anterior eram analisados e eram debatidas as intervenções policiais para mitigar os números para o próximo período. Em algumas unidades, essa periodicidade era ainda menor, sendo semanal ou quinzenal.

Ainda não vigorava o pagamento de bônus por resultados, política adotada somente em 2014. Todavia, as cobranças internas e as possibilidades de transferência, ao alcance dos comandantes de batalhão e de área, proporcionavam os mecanismos internos que impeliam os capitães a se adequarem a essa nova estratégia de polícia ostensiva. Por tais razões, quaisquer outros esforços que não fossem conectados ao PPI passaram a ser secundários para esses gestores.

Esse arranjo institucional foi incorporado pela PMESP como responsável pelo sucesso na redução dos crimes de homicídio na década de 2000. Em um instrumento bastante difundido internamente e que se propôs a consolidar o sistema de gestão da corporação, denominado GESPOL (PMESP, 2010), há um quadro que busca traduzir essa conexão entre as práticas de gestão e redução criminal.

Figura 9 Relação entre as mudanças gerenciais e a queda das taxas de homicídio em São Paulo*



* o destaque sobre o Plano de Policiamento Inteligente foi inserido pelo autor.
Fonte: Gespol (PMESP, 2010, p. 101).

O número de prisões em flagrante, a maior parte delas promovidas pela PMESP que, em 2008 era de 93.153, passou em 2013 a 188.275, um aumento de 102% em cinco anos (SCHLITTLER, 2016, p. 277). O número de mortos decorrentes de intervenção policial, em que pesem os elevados números, por sua vez, não sofreram tamanha inflexão, oscilando entre 545 mortos em 2004 e 334 mortos em 2013, com oscilações estatisticamente negativas em 2005 (278 mortos) e positivas (524 mortos em 2009 e 546 mortos em 2012) (BUENO, 2018).

7.3.5 Monografias no período

No período 2005 a 2013, foram analisadas 64 (4,27%) monografias de um total de 1496 monografias. Na metodologia de categorização formulada para análise das monografias ligadas ao policiamento ostensivo produzidas no período, o código

mais acionado foi **estratégia** (58 segmentos codificados), **eficiência** (35 segmentos codificados), **ordem pública** (29 segmentos codificados) e **segurança pública** (26 segmentos codificados), **policimento comunitário** e **comunidade** (19 segmentos codificados cada). Por sua vez, categorias mais ligadas à proteção do Estado (*high policing*), como **guerra**, foi acionado em 3 segmentos pelos autores, enquanto **segurança nacional** e **segurança interna** não foram acionados pelos autores, em uma clara mudança dos sentidos da polícia ostensiva que provinham do período do regime militar e que se faziam presentes após 1988.

Figura 10 Nuvem de códigos por frequência (2005-2013)



Fonte: Centro de Altos Estudos de Segurança Pública (PMESP)
Elaboração: o autor

Alguns trechos de monografias do período são sintomáticos do aprofundamento da noção de qualidade da prestação de polícia ostensiva:

Espera-se efetividade, eficiência e eficácia, ou seja, não é suficiente que se vejam viaturas e homens fardados nas ruas, mas que estes recursos sejam empregados, de forma otimizada, decorrente de diagnóstico criminal de alguns fatores como local e horário de incidência delituosa, “modus operandi”

dos criminosos, ou, ainda, ambiente favorável a esta prática, para que, então, o policiamento preventivo produza os melhores resultados, com menores custos e com maior satisfação do cliente (monografia *Uso de técnicas de roteirização no planejamento operacional: uma estratégia da PMESP para a redução de índices criminais*) (BARTHASAR JÚNIOR, 2007, p. 14).

A satisfação do cliente é um fator de suma importância para a existência de qualquer empresa, pois a insatisfação com os produtos ou serviços ofertados por uma determinada empresa geram manifestações contrárias que denigrem sua imagem junto à sociedade, o que poderá incidir na decadência dessa instituição, caso não sejam corrigidos seus processos de atuação (monografia *Sistemática de gestão de anseios da comunidade na área de segurança pública: padronização de captação, análise e controle dessas informações*) (MARANGOM, 2014, p. 37).

Uma concepção, diferente ao R-200, emerge como paradigma de policiamento ostensivo:

[O policiamento ostensivo} é exercido com a finalidade precípua de preservar o interesse coletivo de segurança pública nas comunidades, resguardando o bem comum em sua maior plenitude. Motivo pelo qual é uma atividade essencialmente dinâmica, que tem origem na necessidade comum de segurança na comunidade, permitindo-lhe a convivência com a tranquilidade pública. É preventivo por natureza e excepcionalmente repressivo, consoante seus elementos motivadores, assim considerados os atos que possam se contrapor ao ordenamento jurídico vigente e à ordem (monografia *Segurança pública e o estudo de indicadores urbanos: diagnóstico para gestão contemporânea de polícia ostensiva*) (PRADO, 2008, p. 140).

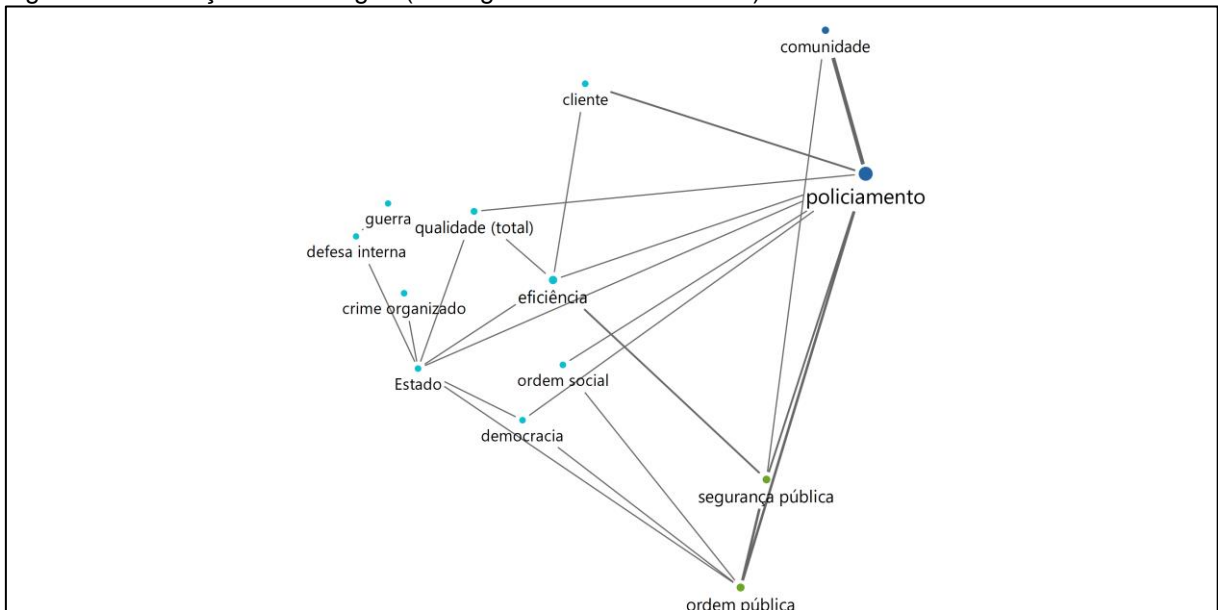
A figura abaixo selecionou as categorias dentro de uma divisão entre *high policing* e *low policing* (BRODEUR, 1983), buscando captar os sentidos das racionalidades dos oficiais e se novos sentidos emergiam no período. Assim, buscou-se a intersecção dos códigos em um mesmo documento.

Quadro 9 Categorias analíticas das monografias analisadas

New Public Management	Low Policing	High Policing
Cliente	Comunidade	Crime organizado
Eficácia/eficiência	Democracia	Defesa Interna
Qualidade (total)	Ordem social	Estado
	Participação comunitária	Guerra
	Policiamento Comunitário	Ordem Pública
	Segurança Pública	Segurança Interna
		Segurança Nacional

Elaborado pelo autor

Figura 11 Interseção dos códigos (monografias de 2005 a 2013)



Fonte: Centro de Altos Estudos de Segurança Pública (PMESP)

Elaboração: o autor

A maior densidade da linha representa maior número de intersecções. Por meio da figura acima, pode-se inferir que a noção de policiamento se conecta com as categorias **comunidade** e **ordem pública** e, secundariamente com segurança **pública**. A categoria **Estado**, por sua vez, traz consigo tanto as categorias políticas de **democracia**, **eficiência** e **qualidade**, como as categorias mais ligadas ao ideário

de segurança nacional, como **defesa interna, guerra e crime organizado**, expressão essa que passa a surgir nos trabalhos defendidos. Ressalte-se que **segurança nacional**, em si, desaparece dos trabalhos enquanto categoria analítica.

Em comparação com os períodos anteriores, as monografias serão aquelas que apresentaram maior diversificação quanto aos instrumentos legais acionados. Se, até então, as construções baseavam-se na Lei n. 667/69, no R-200 e no artigo 78 do Código Tributário Nacional, que define o poder de polícia administrativa, e de forma auxiliar na doutrina jurídica produzida por Álvaro Lazzarini, Hely Lopes Meirelles e Diogo de Figueiredo, o período em análise instrumentalizará outras referências legais, indicando uma conexão maior dos sentidos do policiamento ostensivo com outras políticas estatais. Ainda que os instrumentos legais estaduais editados no período, citados anteriormente, voltados à promoção do reconhecimento de vulnerabilidades identitárias (mulheres, negros e população LGBT) não tenham tido qualquer menção, outros instrumentos legais foram acionados pelos oficiais.

7.3.6 *Leis citadas no período*

No plano da oferta de polícia ostensiva, foram acionados o Código de Trânsito Brasileiro, o Estatuto do Desarmamento⁵³ e a Lei Maria da Penha⁵⁴. No plano da repressão penal, foram citadas a lei sobre o combate a organizações criminosas⁵⁵, a Lei de Execução Penal e Lei dos Crimes Hediondos, em temas voltados ao enfrentamento ao crime organizado.

Em outro plano, são encontrados trabalhos que fazem diversas conexões com instrumentos de governança pública. O Programa Permanente de Qualidade⁵⁶, assim como, as mudanças promovidas pela Secretaria de Segurança Pública, como os decretos sobre integração dos trabalhos técnicos e compatibilização de áreas e a lei, que determina a publicação trimestral dos números da segurança pública⁵⁷.

⁵³ Lei Federal n.10.826/03

⁵⁴ Lei Federal n.11.340/06

⁵⁵ Lei Federal n. 9.034/95,

⁵⁶ Decreto Estadual n. 40.536/95

⁵⁷ Lei Estadual n. 9.155/95

Por outro lado, e com maior ênfase, são encontrados trabalhos que, ainda que relativos ao policiamento, por isso não relacionados à gestão orçamentária, vão referenciar-se à instrumentos de gestão vinculados ao orçamento. A Lei Federal n. 10.201/11, que institui o Fundo Nacional de Segurança, e, sobretudo, os Planos Plurianuais estaduais 2008-2011 (Lei 13.123/08) e 2012-2015 (Lei 14.676/11) constituem os instrumentais legais aos quais os autores vincularão suas pesquisas.

7.3.7 Conclusão

O Coronel Paulo Marino Lopes ocupou funções elevadas na cúpula da PMESP por muitos anos. Foi Oficial de Inteligência durante longos anos, Chefe da Inteligência da PMESP e, ao final, foi Subcomandante da corporação entre dezembro de 2004 a agosto de 2006. Internamente, é considerado como aquele que tanto estabeleceu as regras para os Programas de Policiamento, como foi responsável pela reforma administrativa que estabeleceu métodos para a distribuição de efetivo nas unidades operacionais e, por sua vez, nos Programas descritos implementados por essas estruturas administrativas. Como afirmado anteriormente, esses Programas de Policiamento não possuíam uma cadeia de responsabilidade apartada da estrutura de comandos, batalhões e companhias já existentes. Os Programas de Força Tática e ROCAM eram de gestão dos comandantes dos batalhões e os Programas de Radiopatrulhamento, Policiamento Escolar e Policiamento Comunitário subordinados ao comandante de companhia. A transferência de pessoal e recursos entre os Programas era, assim, algo que estava constantemente sujeito às importâncias que cada um desses gestores creditava.

Por meio da governança implementada pelos mecanismos de controle da manutenção dos recursos definidos centralmente em cada um dos programas, a PMESP oferecia um espectro mais ampliado de polícia ostensiva, do que aquele que se verá no período posterior. Policiamento abrangia, assim, tanto as questões ligadas ao enfrentamento aos crimes, como o atendimento de condições sociais de geração de insegurança. As pretensões evidentes dentre as diretrizes dos programas não eram objetivamente essas. Era promover uma melhor forma de gestão da corporação,

de forma a ter pessoas e materiais mais bem controlados, em prol de uma racionalidade administrativa que possibilitasse planejar diferentes aspectos da corporação, como a formulação de propostas ao governo do estado para abertura de concursos ou compra de viaturas. Para o Coronel Marino, o próprio nome “Programa” é uma tentativa de dialogar com os programas definidos no planejamento orçamentário estadual, que utilizava esse termo para dedicar recursos para o policiamento comunitário e para as patrulhas escolares nos Planos Plurianuais (PPA)

Faltava para as NORSOP [Normas do Sistema Operacional da PMESP] um requisito orgânico, ou seja, ela tem que se encaixar melhor no restante do quadro. Bom, ela tem que encaixar no orçamento. Essa é a primeira preocupação, dinheiro. Como o orçamento é dividido? Em programas. O orçamento do Estado é dividido em programas e ações. Então é justamente em face desse nome, dessa denominação PROGRAMA que contém no orçamento, que nós adotamos o nome de programa de policiamento. O nome vem daí (entrevista com o Coronel Paulo Marino Lopes) (FERNANDES, 2019).

O Plano Plurianual (PPA) estadual é o instrumento pelo qual o governo estadual indica como e quais são às áreas da gestão pública serão atendidas pelo orçamento estadual. Todavia, mais do que um instrumento orçamentário, é, ao menos para a Polícia Militar, o principal instrumento pelo qual se depreende quais áreas são mais importantes, dentre o conjunto de serviços oferecidos por ela, à falta de políticas que apontem claramente, quais os sentidos que devam ser empregados.

A hipótese que permeia este trabalho funda-se na ideia de que a construção das estratégias de polícia ostensiva em São Paulo não traz uma disposição política evidente, formulada deliberadamente para atender quaisquer sentidos que possam ser eleitos. Essas estratégias fundam-se, sobretudo, em face do arcabouço ideológico em que tais políticas se inscrevem, o qual, por sua vez, comunica-se fortemente com o *environment* em que se produz. No período estudado, em que houve a consolidação normativa das estratégias de policiamento que até então eram executadas de forma difusa e com pouca coordenação central (à exceção das radiopatrulhas cuja coordenação importante da Central de Comunicações, COPOM, conferia uniformidade em termos de atendimento ao público), a ideia preponderante para isso não era exatamente a oferta de segurança pública, mas a adequação dos serviços

policiais oferecidos pela PMESP à noção de eficácia e eficiência que se torna hegemônica nas construções intelectuais internas.

O Coronel Paulo Marino Lopes, em entrevista publicada na íntegra por Fernandes (2019, p. 73–84), em seu trabalho sobre governança policial em São Paulo, dá evidências de que as mudanças que foram promovidas em 2005 não visavam a oferta de polícia ostensiva em São Paulo, mas conferir uma metodologia administrativa à gestão dos serviços oferecidos pela PMESP, com base em critérios estatísticos, seja na distribuição de seus ativos, seja na avaliação da performance dos gestores policiais. Assim, por paradoxal que seja, o aprofundamento dos instrumentos de gestão pública, baseado na planificação da corporação e na primazia de indicadores de gestão, perpetraram uma mudança consistente dos paradigmas de policiamento da década anterior. A partir de 2005, e sobretudo a partir de 2014, prevaleceram as racionalidades políticas vigentes desde o regime militar: segurança pública é a tradução de ordem pública, orientada para o combate ao crime. Isso muito em razão da ausência de racionalidades que vinculassem o desempenho policial a resultados positivos para uma noção mais ampliada de segurança pública.

A polícia deve planejar para agir com foco na incidência territorial do ilícito penal. Uma rua que apresente um roubo no período de dois meses, seja qual for sua natureza, não deve merecer patrulhamento freqüente em detrimento de outras que apresentem uma densidade consideravelmente maior. Esse único roubo requer, na verdade, investigação para identificação do infrator a partir do levantamento de informações que levem a sua responsabilização. —Na análise de mais de 200.000 ocorrências policiais, registradas na zona oeste da cidade de São Paulo, constatou-se que 43,8% desses registros ocorreram em 1% das 9.600 ruas (monografia *O Plano de Policiamento Inteligente empregado no desenvolvimento do planejamento operacional*) (VENEZIAN, 2007, p. 161).

Os conteúdos desses conceitos não foram preenchidos pela política, e, por essa razão, foram preenchidos por noções, construídas internamente à PMESP, mas legitimadas pelo ambiente externos, sobre as quais se poderia conferir evidentes indicadores: a queda das taxas de crimes.

7.4 O Programa São Paulo contra o Crime (2014-2019)

O ano de 2014 é emblemático para análise das diferentes estratégias adotadas para a polícia ostensiva em São Paulo.

Em um plano mais global, esse ano foi o ano da realização da Copa do Mundo FIFA, torneio internacional de futebol masculino, realizada no Brasil, tendo a cidade de São Paulo como uma de suas sedes. Para assegurar a realização do evento, a entidade organizadora exigiu um conjunto de medidas de segurança pública, de forma a garantir a realização do espetáculo e a segurança dos envolvidos e do público em geral. Por exemplo, uma das exigências da FIFA foi a criação de centros de comandos operacionais que congregassem polícia e outras agências prestadoras de serviço (transporte público, energia elétrica, serviços de saúde, defesa civil e administração penitenciária, por exemplo). Em São Paulo, por meio do Decreto n. 60.640 (SÃO PAULO, 2014a) foi criado o Centro Integrado de Comando e Controle (CICC), com a finalidade de propiciar a atuação integrada dos órgãos envolvidos direta ou indiretamente nas ações de segurança pública, de proteção e de defesa civil. O decreto de criação do CICC de São Paulo não traz sua vinculação com o torneio esportivo; todavia, o Planejamento Estratégico para a Copa do Mundo estabelecia como requisito fundamental a criação de Centros de Comando e Controle em cada uma das cidades-sede, subordinados a um Centro Nacional, sediado em Brasília (BRASIL.MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014).

O artigo de Bruno de Vasconcelos Cardoso (2019) traz como o CICC introduziu no Rio de Janeiro uma lógica gerencial-militarizada, que serviu de matriz para a política de segurança pública adotada nacionalmente, ao simbolizar a capacidade gerencial sobre as populações, introduzindo novas formas de governamentalidade, ao mesmo tempo em que congrega uma militarização da gestão sobre essas populações.

De forma global, o panorama de 2014, em cujo sentido a Copa do Mundo está inserida, introduziu uma mudança mais sensível na oferta de polícia ostensiva em São Paulo.

A primeira delas, representa a agregação definitiva da PMESP à lógica de diminuição das taxas criminais por meio da vigilância e repressão ao crime. Em 2013, o governo estadual lança o Programa São Paulo contra o Crime, pelo qual aprofunda o acompanhamento dos desempenhos dos gestores policiais por meio da elaboração de nova versão do INFOCRIM (chamado a partir de então de INFOCRIM 3.0) que, além dos dados dos crimes registrados, possibilita visualizar as metas de redução definidas pela Secretaria de Segurança Pública. A partir dessa ferramenta, foi possível agregar com maior força os gestores policiais, incluídos agora, mais presentemente, os delegados da Polícia Civil, para o alcance de resultados criminais.

A polícia sabe as metas por distrito, por companhia, por região, o que nós queremos, qual é a meta que deve ser atingida e a sociedade também sabe, para poder acompanhar esse trabalho. Então um sistema de metas. Olha, o que nós queremos são resultados, ela é finalista, é reduzir índice de criminalidade ao máximo que a gente puder nesse trabalho, usando todas as ferramentas. Agora está nos Estados Unidos, estava em Nova York, já está em Londres, uma equipe de policiais civis, policiais militares, científicos, a Prodesp, toda a área de informática verificando toda a parte de tecnologia para a gente rapidamente detectar nas estatísticas as questões que estão ocorrendo de forma ativa (discurso de Geraldo Alckmin, em 22 de maio de 2013)⁵⁸.

Em seu discurso de lançamento do Programa, na sede do Poder Executivo, o governador do estado, Geraldo Alckmin, enfatizou que a política de governo continuaria focada nos crimes de homicídio, cujos resultados foram comemorados em sua fala, mas também seria combatido o crime de roubo e latrocínio, além do tráfico de drogas.

O ano passado foram 4.800, nós temos 11 homicídios por 100 mil habitantes, é o menor índice praticamente do País. E estamos aqui porque queremos reduzir mais, nós queremos estar abaixo do limite da Organização Mundial de Saúde, da OMS, que é 10 por 100 mil habitantes. E queremos também ir além nos crimes contra a vida, reduzir o crime contra o patrimônio, que é o semáforo, que é o roubo, que é a vítima do ladrão. Fazer um esforço redobrado nesse trabalho. E vamos atuar naquilo que não é da esfera do Estado, mas que nós temos o dever de atuar, que é junto ao governo federal, para termos um combate ao tráfico de drogas mais eficaz. O Brasil é hoje o maior consumidor de crack do mundo, não tem uma cidade que não tenha crackolândia, e o segundo maior consumidor de cocaína do mundo.

⁵⁸ Alckmin lança o Programa São Paulo contra o Crime. Disponível em:< <https://www.saopaulo.sp.gov.br/discursos/alckmin-lanca-o-programa-sao-paulo-contra-o-crime/>>. Acesso em 22 abr. 2021.

Por meio da Lei Complementar n. 1.245, de 2014 (SÃO PAULO, 2014d), o governo estadual agrega ao Programa São Paulo contra o Crime o pagamento de bonificação por resultados operacionais, mediante o alcance de metas de redução de taxas criminais, especificamente em relação aos homicídios, aos roubos contra pessoa e aos roubos e furtos a veículos. Trimestralmente, passaram a ser distribuídas bonificações entre 250 e 3.000 reais (aproximadamente 100 e 1.200 dólares à época) a cada policial (Militar, Civil e Técnico-Científico).

Em que pese a argumentação de que o Programa São Paulo contra o Crime tenha aprofundado as configurações que se descreveram no período anterior, ao representar uma constrição adicional aos planejamentos operacionais dos gestores da PMESP, as evidências não são uniformes em estabelecer uma relação direta entre majoração salarial e maior ênfase nas metas estabelecidas.

Ao descrever sua dinâmica de trabalho e as preocupações que impelem seu planejamento, um capitão, comandante de companhia, narra que são muito mais as demandas, que lhe chegam pela comunidade com que estabelece contato, assim como pelo noticiário da imprensa, que desencadeia suas estratégias de policiamento.

O Cartão de Prioridade de Patrulhamento às vezes tem duração mensal, às vezes bimestral, às vezes semestral. Tem um pouco a ver com a divulgação das metas par o pagamento da Bonificação. Mas, em geral, é mensal mesmo.

Tem gente que às vezes sai pra trabalhar, vai lá cumpre a missãozinha dele lá e pronto. Ela [a bonificação] não isso lá muito internalizado. Ele acha bom quando vem o bônus. Agora, ele lutar para o bônus vir sempre, é um ou outro. Não é todo mundo não (entrevista com Comandante de Companhia).

Como regra geral nas dinâmicas dos batalhões de policiamento da PMESP, as metas instituídas pela SSP não chegam a vincular as ações de comandantes de batalhão, coordenadores operacionais e comandantes de companhia. São as cobranças dos superiores hierárquicos, independentemente das métricas da SSP, que têm maior efeito em estabelecer esforços para a prevenção criminal. As metas e a bonificação são vistas como decorrência acidental do cumprimento de demandas semanais, quinzenais e mensais, estipuladas menos em razão de um determinado percentual de decréscimo em relação a um período anterior, mas alcançado pela redução, de qualquer magnitude, dos índices criminais estipulados. Estar no “verde”

ou no “vermelho” – que indica, respectivamente, ter determinado crime em baixa ou em alta – funciona como referencial para esses gestores de bom desempenho. Muitas vezes, os comandantes de batalhão ou de policiamento de área, ao se referirem a seus capitães, dizem “ele é um bom comandante, a área dele está ‘tudo’ no ‘verde’”, ou seu oposto, quando os índices não vão bem. Eles mesmos, ao se referirem sobre as unidades que comandam dizem “está tudo bem, todos os índices estão no ‘verde’”.

Por outro lado, há pesquisas que apontam que as políticas de gestão para resultados adotadas em outros estados do Brasil têm alcançado sucesso na redução dos homicídios. Segundo relatório produzido pelo Instituto Sou da Paz (2017), trabalhos apontam que o Programa Pacto pela Vida, implantado no estado de Pernambuco, foi responsável pela queda de 17,3% dos homicídios em relação aos períodos anteriores à implantação do programa. Ele se diferencia ao Programa São Paulo contra o Crime pela maior abrangência dos indicadores de desempenho, que alcançam quantidade de armas apreendidas, prisões em flagrante, além da participação de atores que vão além das polícias, como a Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude. Assim, como São Paulo, previa o pagamento de prêmios por desempenho. No Rio de Janeiro, o Sistema de Definição de Gerenciamento de Metas para os Indicadores de Criminalidade, conhecido por SIM, teria sido responsável, segundo o governo estadual, por melhor governança do Estado sobre as questões criminais, melhor integração entre as polícias e melhor qualificação na produção dos dados criminais (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017). De maneira geral, segundo o relatório, as experiências analisadas apontam que os resultados pretendidos pelo programa dependem, em grande parte, do envolvimento de lideranças políticas (governador, vice-governador) na articulação de iniciativas com outras secretarias de governo, de forma a ampliar o escopo das ações para além de medidas policiais e na capacidade de envolver o Poder Judiciário e o Ministério Pública nessas iniciativas.

O relatório traz também que a modelagem de incentivos financeiros tem impacto pouco evidente junto aos envolvidos. Assim como constatado nesta pesquisa,

os incentivos e constrições institucionais acabam por exercer maior poder de mudança comportamental que a bonificação pecuniária.

Os sistemas de metas na Segurança Pública, implementados no Brasil evidenciam, em especial, o poder e o papel de duas estratégias não-financeiras: a) o acompanhamento sistemático dos resultados pela cúpula das organizações; b) o reconhecimento público das unidades e gestores com bom desempenho (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017, p. 46).

O Programa São Paulo contra o Crime não foi uma iniciativa isolada no Brasil e, portanto, sua implantação não teria força explicativa para indicar alguma mudança paradigmática nas estratégias de policiamento. Todavia, em São Paulo, essa iniciativa se coloca como marco de uma sensível reconfiguração das estratégias que se estruturavam em uma noção de policiamento de proximidade, inaugurado na década de 1990, com o gradual desmonte nas décadas seguintes. Esse modelo comunitário passava, gradativamente, a ser pouco utilitário para os sentidos da segurança pública. Assim, se os anos 2005 a 2014, buscava um equilíbrio precário entre modelos mais preventivos e os mais repressivos, a partir de então, a lógica comunitária, senão completamente abandonada, passa a ser circunscrita a determinados territórios, em especial no interior de São Paulo.

Há que se ressaltar, contudo, que, no plano estadual, o Programa São Paulo contra o Crime é a primeira iniciativa, assumida centralmente pelo governo em relação às políticas de segurança pública. À exceção das décadas de 1950 e meados da década de 1960, em que se podem encontrar o estabelecimento de alguma forma de governança sobre o policiamento, as décadas seguintes assistiram à saída do ente federativo estadual do cenário relacionado à da polícia ostensiva, e, após a redemocratização, à delegação das estratégias de policiamento à própria PMESP. Ainda que não exatamente o Programa tenha se imiscuído nesse campo da implementação das políticas ligadas à polícia ostensiva, representa, de alguma forma, um avanço em termos de governança do sistema.

7.4.1 *Batalhões de Ações Especiais de Polícia (BAEP)*

Aliado ao São Paulo contra o Crime, outra medida do governo estadual produzirá efeitos importantes: a criação dos Batalhões Especiais de Polícia (BAEP), também no ano de 2014, nas cidades de Campinas, Santos⁵⁹ e São José dos Campos⁶⁰. Na cidade de São Paulo, os BAEP são implantados a partir de 2016.

Por meio do Decreto n. 60.034/14 (SÃO PAULO, 2014b) , é criado o 1º Batalhão de Ações Especiais de Polícia, em Campinas, muito embora desde março de 2013 a unidade já tinha sua implantação fática (POMPIANI, 2016). Segundo o decreto, são missões dessa unidade ações de distúrbios civis, o que designa controle de multidões, e de antiterrorismo. Segundo o Major da PMESP Fagner Pompiani (2016, p. 21–22), ações especiais de polícia são “intervenções que extrapolam a capacidade ordinária do policiamento ostensivo, diante da complexidade, criticidade e o grau de risco de determinados eventos”.

As circunstâncias da criação dos BAEP não são claras. No entanto, algumas hipóteses possam ser consideradas.

A primeira delas guarda relação com a urbanização acentuada e o surgimento de favelas que se verificou em grandes cidades do interior do estado, como Campinas, Santos, São José dos Campos. O argumento do surgimento de favelas como vetor da criminalidade foi argumento recorrente nos discursos da CPI da Violência, assim, como nos trabalhos produzidos pelos oficiais da PMESP, principalmente durante os anos de 1980. Essa concepção volta a ser acionada para a criação dos BAEP (GASPAR, 2013; POMPIANI, 2016). Nesse sentido, dá a entender que os processos de controle social, mediados pelos mecanismos da sociedade e do Estado, que se estabeleciam nas cidades do interior do estado, tenham deixado prover os níveis de segurança anteriores, o que impeliu a necessidade de um aprofundamento repressivo do policiamento.

Outra hipótese guarda relação com a criação dos CICC e, portanto, com a realização da Copa do Mundo. Como tratado anteriormente, o CICC visava a prover um centro de atendimento de urgências e emergências nas áreas de segurança

⁵⁹ Decreto n.60.657/14

⁶⁰ Decreto n.60.715/14

pública e defesa civil, tendo como uma das preocupações o combate ao crime organizado, cujo potencial poderia comprometer a realização do torneio internacional de futebol, uma das preocupações apontadas no preâmbulo do decreto de criação do CICC. Ainda que o instrumento de criação do 1º BAEP não traga a categoria “crime organizado”, mas “antiterrorismo”, a cidade de Campinas e região abrigava importantes núcleos do mais importante grupo criminal de São Paulo, o Primeiro Comando da Capital (PCC).

Existem entendimentos de que a questão envolvendo o PCC tenha viés de “terrorismo criminal”, termo este cunhado por Woloszyn⁶¹, que identificou nas ações protagonizadas por organizações criminosas nos Estado de São Paulo e Rio de Janeiro uma série de elementos que, ao seu entendimento, constituem os insumos básicos para a identificação de tal fenômeno criminal (monografia *Centro Integrado de Comando e Controle de São Paulo: emprego operacional da Polícia Militar*) (GIAQUINTO, 2015, p. 86).

As Ações Especiais representam um novo modelo de “negócio” nas atividades de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, cujos Órgãos de Execução por meio da alta capacidade de adaptação e mobilidade fazem frente a um amplo universo de demandas de segurança pública que gradativamente têm exigido respostas cada vez mais técnicas e cirúrgicas, cenário esse em que não há espaço para erros ou improvisos (monografia *Gestão Estratégica para implantação de unidades operacionais de ações especiais de polícia*) (POMPIANI, 2016, p. 31).

Monografia defendida junto ao CAES (POMPIANI, 2016), dá especial ênfase à criação do BAEP de Campinas em razão da ameaça terrorista representado pelo crime organizado, categorias essas que estarão bastante próximas no decorrer de seu trabalho, com especial atenção ao PCC, o qual, segundo ele, passou a constituir-se uma “ameaça sem precedentes”, “de modo a tornar inócua qualquer tentativa de seu enfrentamento com forças policiais de atuação restrita às limitações das respectivas circunscrições locais” (POMPIANI, 2016, p. 73). A preocupação do autor se dá especialmente em relação às ocorrências de roubos a banco, roubos a carros de valores nas rodovias e a roubos de carga. Também cita o tráfico de armas e drogas,

⁶¹ Segundo o site da Editora Contexto, pela qual André Luiz Woloszyn publicou “Guerra nas Sombras: os bastidores dos serviços secretos internacionais”, o autor escreve sobre assuntos estratégicos para a Revista do Exército Brasileiro e para a Defesa Nacional. Disponível em: <<https://www.editoracontexto.com.br/categoria/autores/a2/andre-luis-woloszyn>>. Acesso em: 22 abr. 2021.

em especial pelas fronteiras de São Paulo com outros estados. Apresenta relatos de ocorrências graves em que os criminosos estão dotados de armamentos de grosso calibre e obtêm sucesso na apropriação de elevadas somas de dinheiro.

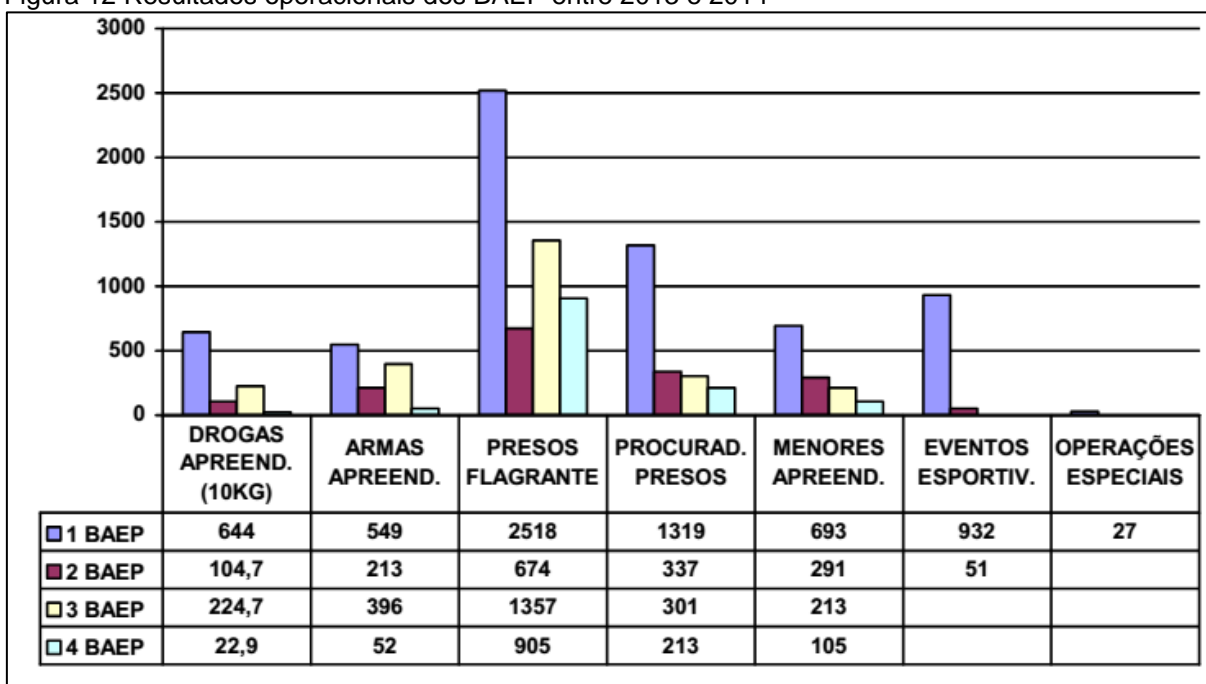
O Subcomandante da PMESP responsável pela criação dos BAEP, Coronel Leônidas Pantaleão de Santana, em entrevista, afirmou que, em 2013, apresentou ao governador do Estado a proposta de implementação dessas unidades, “congregando-se a execução de antiterrorismo como missão primária” (POMPIANI, 2016, p. 147).

Cabe dizer que o BAEP se coloca nas estruturas operacionais da PMESP menos como uma unidade cuja atividade seria episódica, como as unidades de policiamento de choque voltadas para controle de multidões, ocorrências com reféns ou prisões e resgates em regiões florestais de difícil acesso, e muito mais como se fosse uma intensificação da dinâmica de policiamento já realizado pelas Forças Táticas. Inicialmente pensado, conforme palavras do subcomandante da PMESP, à época, para atuar somente no interior do estado, em substituição à atuação dos batalhões de choque, cujas localizações, na cidade de São Paulo, estão distantes dessas localidades, foi, paulatinamente, introduzido também na capital, lançando esse argumento por terra. Assim, os BAEP serão também integrados, desde sua origem, ao policiamento cotidiano.

Aliada à questão do crime organizado, o BAEP de Campinas guarda proximidade com a atuação de grupos do Ministério Público, do Poder Judiciário e da Polícia Federal encarregados da desarticulação de grupos criminosos organizados. Nesse ponto, são apresentados como resultado operacional dessa unidade, entre 2014 e 2015, a prisão de 74 integrantes de organizações criminosas, 12 armas apreendidas, mais de 1 tonelada de drogas ilícitas, “além de farto material probatório conforme as naturezas investigatórias e processuais” (POMPIANI, 2016, p. 40), o que demonstra uma aproximação entre PMESP, Ministério Público e Poder Judiciário.

No conjunto das atividades realizadas pelos BAEP entre 2013 e 2016, são apresentados os resultados operacionais a seguir, o que exhibe uma disposição bastante acentuada, em relação a outras atividades desenvolvidas pela PMESP, no enfrentamento aos crimes.

Figura 12 Resultados operacionais dos BAEP entre 2013 e 2014



Fonte: Pompiani (2016, p. 52)

A adoção do paradigma de polícia ostensiva simbolizado pela criação dos BAEP introduz no cenário paulista uma nova construção, que não se fazia presente até então, qual seja a conexão entre crime organizado e terrorismo. Assim, as estratégias de controle da criminalidade, apesar de não terem sido abandonados os programas de policiamento criados em 2005, vão se aprofundar na questão repressiva, mesmo nas disposições ordinárias dos batalhões de policiamento. A divisão de trabalho que se procurou com os diferentes programas, de forma a buscar dar amplitude à segurança pública oferecida, iniciou sua perda de potência em 2011, com o fim da exigência de que as ocorrências de emergência despachadas pelo COPOM seriam atendidas pela radiopatrulha e somente específica e excepcionalmente pelos Programas de Policiamento Comunitário e Escolar. A partir da Ordem de Serviço n. PM3 – 006/02/11 (PMESP, 2011), quaisquer viaturas disponíveis seriam empregadas para tais chamados. Além disso, essas viaturas passaram a ser utilizadas no conjunto das ações de diminuição das taxas de crimes apontadas pelo Programa São Paulo contra a Vida, com a realização de patrulhamento nas áreas de maior concentração de crimes em geral e na prisão de

criminosos. Isso em detrimento das diretrizes que instituíram essas estratégias de policiamento e, sobretudo, de outras dinâmicas de segurança pública, que passaram a ser secundárias.

Dois fatos são exemplificativos do período. Em 2016, um coordenador operacional de um batalhão de policiamento determinou que as viaturas não deveriam patrulhar as regiões de favela que existiam no território atendido por aquela unidade. A alegação era de que aquelas ruas não reuniam índices criminais suficientes que demandassem o emprego de esforços, os quais se concentravam nas avenidas de maior concentração populacional e nas regiões comerciais mais movimentadas. Nada mais evidente, pois, afinal, eram essas ruas que traziam o maior número de registros.

Todavia, os baixos números de registros nas ruas das favelas se davam, provavelmente, pela ausência do policiamento. No cenário paulista, locais que são caracteristicamente violentos, mas com poucos registros de crimes, indicam também outras formas de regulação dessas relações, sobretudo pelo crime (FELTRAN, 2010). No território em que esses fatos narrados se deram, a configuração social apresentava essa dinâmica.

Pelas razões do major, coordenador operacional, a unidade, a bem da verdade, colecionava sucesso na redução dos indicadores criminais, ainda que, para as questões de segurança pública, nos bairros com menor densidade de registros, o papel da PMESP passasse a ser cada vez mais episódico e centrado em uma chave reativa.

Uma amostra de que essa estratégia vem se aprofundando foi o diálogo ocorrido em outro batalhão de policiamento. Uma liderança política do bairro formalizou um pedido junto àquela unidade para que, no interior de uma favela, fossem deslocadas viaturas para enfrentar o furto de veículos que ocorria em determinadas ruas daquele bairro. Todavia, os gestores policiais diziam que não seria conveniente realizar esse policiamento. Uma era o fato de que, já havia alguns anos, as viaturas não patrulhavam aquela rua. Um dos motivos era a questão da insegurança que os patrulheiros sentiam, pois tiros podiam partir das edificações acima do plano da rua. Mas, além disso, uma noção de que aquele local não estava dentre aqueles para os

quais a polícia deveria evitar crimes, mas simplesmente efetuar prisões. Despertou a atenção de que, diferentemente de décadas anteriores, essa construção foi tratada de forma tranquila pelos oficiais e por alguns policiais ponta-de-linha, racionalidade muito distante à que se encontrava, por exemplo, no início dos anos 2000. Ainda que o relacionamento entre a PMESP e as populações mais pobres, residentes em favelas, seja caracterizado por tensões, as iniciativas de aproximações eram implementadas pelos gestores e assumidas pelos policiais. Para os oficiais, a inauguração de projetos junto a essas populações era considerado sinal de sua capacidade de introduzir ordem pública, onde o Estado era menos atuante; para os policiais, significava o domínio das relações diversas que se estabeleciam no bairro, operacionalizáveis, igualmente, para uma noção de ordem pública/ordem social nos ditames das lógicas do território.

7.4.2 Estratégias de policiamento e as mortes decorrentes de intervenção policial

Nesse ponto, é oportuno trazer as discussões apresentadas por Fábio Storino (2008) e Samira Bueno (2014, 2018) para os quais as agendas dos governos estaduais são determinantes para a definição das políticas públicas de segurança. Para os autores, o papel dos governadores e dos secretários de segurança pública são decisivos para compreender as mudanças que São Paulo assistiu na segurança pública desde a redemocratização. Nesse sentido, ganham força as medidas implementadas pelos diferentes governos, cujo ponto sensível são as taxas de mortes decorrentes da ação da polícia. Inegável que essas contribuições permitem compreender os ditames da política pública e que guardam correlação com os sentidos do policiamento ostensivo.

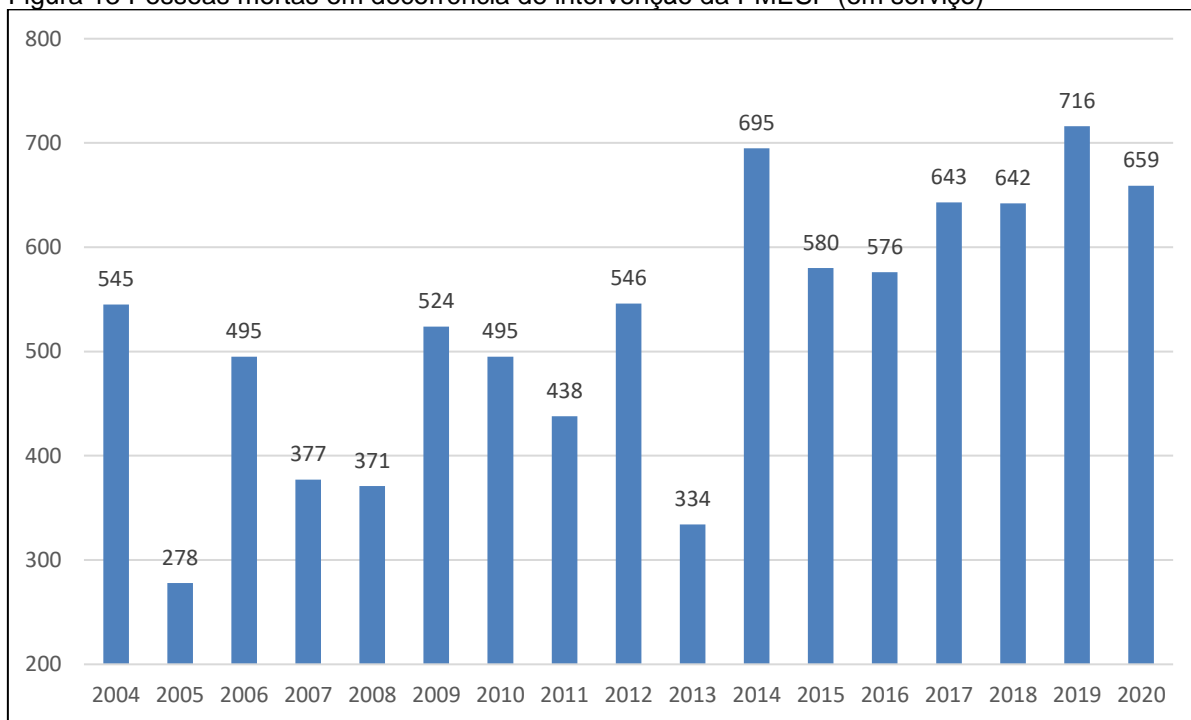
Esse distanciamento se dá pelo fato de que as noções de controle social não são mediadas por qualquer política provinda desses atores mais superiores à burocracia estatal. Ela é construída e reconstruída internamente por meio da tentativa de uma leitura do *environment* político, que se constrói em parte pelo discurso governamental, mas, em boa parte, pelas constrições que se colocam a *ela* e, para cujas respostas, a própria polícia formula suas saídas.

O exemplo da criação dos BAEP e o esvaziamento do Policiamento Comunitário, sobretudo na Capital, bem como da implantação dos Programas de Policiamento, foram formulações da própria PMESP que implementaram essas estratégias. Elas, por sua vez, não ocuparam relevância nas discussões políticas; ou seja, foram muito pouco apropriadas pelos governos, ou mesmo pela sociedade. No caso dos BAEP, não obstante a edição de decretos do governador em 2014, tais unidades já funcionavam desde 2013. Todas essas medidas, que se reputam importantes na gestão da vida em sociedade, foram instituídas por atos administrativos, sejam internos à PMESP, como notas de instrução e diretrizes, seja por resoluções da Secretaria ou decretos do governador, demonstrando que a questão do policiamento é um tema oculto e lateral no conjunto das questões de segurança pública. Defende-se, neste trabalho, que a análise das estratégias de policiamento vigentes repercute, decisivamente, sobre os efeitos que ela promove na sociedade brasileira. Um exemplo disso é a variação do número de mortes resultantes das ações da PMESP.

A partir de 2014, ocorre um aumento sensível em relação ao período anterior e mesmo se comparado com anos mais distantes. Até 2013 (inclusive) a média de mortes era de 440,3 ao ano. De 2014 em diante, essa média alcança 644,4 (aumento de 46,4%). A partir de então, os números anuais foram sempre superiores aos períodos anteriores⁶², conforme mostra a figura a seguir.

⁶² Segundo a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), o crescimento populacional do estado de São Paulo na década de 2000 era de 1,82% ao ano e na década de 2010, 1,09% ao ano. Disponível em :< <http://www.bibliotecavirtual.sp.gov.br/temas/sao-paulo/sao-paulo-populacao-do-estado.php>.> Acesso em 24 abr. 2021.

Figura 13 Pessoas mortas em decorrência de intervenção da PMESP (em serviço)



Fonte: Bueno (2018) para os dados até 2016; Anuário Brasileiro de Segurança Pública(2020) para os dados de 2017 a 2019; G1 (2021) para os dados de 2020

Elaborado pelo autor

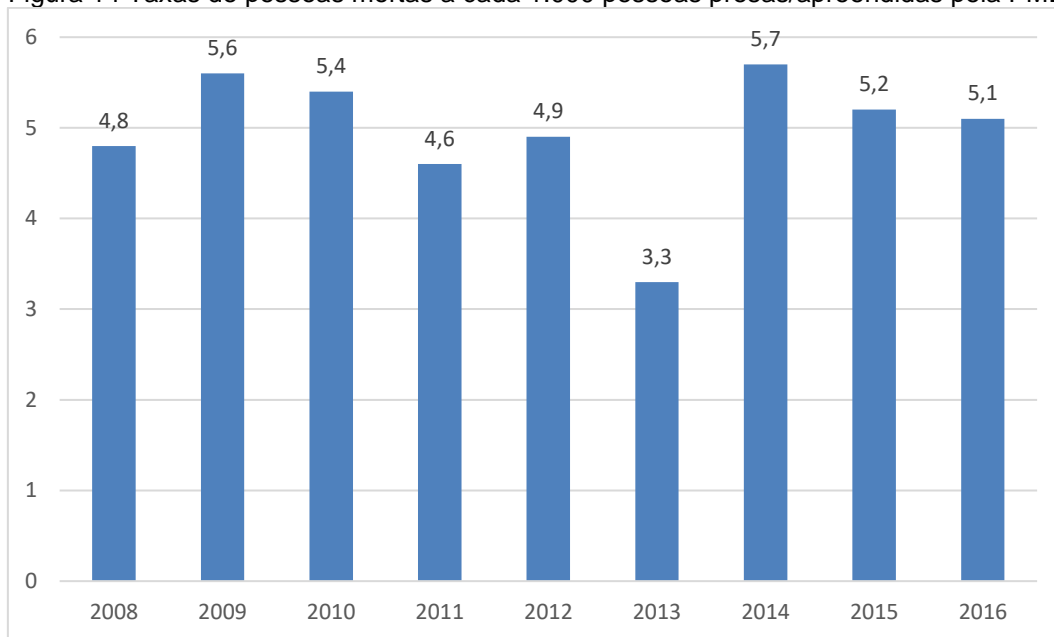
O aumento do número de mortos pela PMESP pode ser explicado pelo enfraquecimento dos mecanismos de governança da corporação. Ainda que não tenham se destinado exatamente ao controle do uso da força, um maior controle sobre as dinâmicas de policiamento pode ter produzido um ambiente coletivo de fiscalização sobre métodos, que proporcionem uma sensação de diminuição da discricionariedade para a consecução do policiamento. Essa leitura teve o condão de sinalizar para um maior controle da discricionariedade, também para os operadores, de forma que o uso extremo da força, considerado apenas como resultado de uma decisão ao arbítrio do policial, fique também subordinado a um ambiente de maior controle.

Em geral os mecanismos de controle interno das polícias são mais eficientes porque a regulação interna tem acesso a um volume maior de informações em comparação com os atores externos, permitindo abordagem mais completa e mais rápida. Os mecanismos de controle interno às corporações policiais também podem abranger um número maior de casos, não se restringindo aos de maior repercussão, e podem utilizar meios formais e

informais para garantir sua execução, sendo mais provável a força policial obedecer a uma regulação do comando do que se comportar de determinada maneira pela ameaça de uma regulação externa (BUENO; LIMA; TEIXEIRA, 2019, p. 797).

Por seu turno, esses números podem ser lidos como resultante de um aumento de eficácia policial para o combate ao crime, pois, enquanto as mortes aumentaram 46,4%, a taxa de pessoas mortas a cada 1.000 pessoas presas (flagrante delito/ato infracional) aumentaram 9,7%, comparando-se os períodos 2004-2013 e 2014-2016), razões sobre quais se pode inferir que foram novas dinâmicas de policiamento, assentadas em pressupostos de maximização dos resultados operacionais, as responsáveis pelo incremento acentuado das mortes no período.

Figura 14 Taxas de pessoas mortas a cada 1.000 pessoas presas/apreendidas pela PMESP



Fonte: Bueno (2018, p. 51)

Concluindo, as resultantes das estratégias de policiamento podem ser compreendidas muito mais pela chave das racionalidades estabelecidas como *background* às formulações mais evidentes do que se pode chamar de política de segurança pública. Não se quer afirmar que ela ocorre de forma insulada, mas é fruto de uma composição mais requintada entre as preocupações que permeiam o discurso político e as construções que se colocam à polícia ostensiva, em diversos escalões

burocráticos, de forma a afastar possíveis ameaças. Para as atuais composições de forças, eficácia na prestação do serviço policial, representado no binômio redução dos índices criminais e controle do crime organizado, são as agendas autoimpostas à corporação.

8 Conclusões

A oferta de polícia ostensiva em São Paulo apresenta idiossincrasias. Por um lado, a corporação encarregada do policiamento apresenta uma intensa capacidade de entrega de polícia ostensiva, representado pelos elevados números em relação ao atendimento de ocorrências, pessoas presas, armas e entorpecentes apreendidos. Por outro, esses números não apontam para uma oferta de serviço policial que agregue ganhos duradouros em termos de menores de violência e de garantia aos direitos civis. Em outras palavras, o alcance de uma eficiência do trabalho policial não se traduz no julgamento social de que a PMESP esteja favorecendo a construção de uma segurança pública que alcance diferentes estratos sociais, em diferentes vulnerabilidades. A ênfase no combate aos crimes contra o patrimônio e as atenções que se voltam ao crime organizado constituem objetivos majoritariamente voltados às demandas que ela mesma estabelece para si, enquanto uma noção mais ampla de segurança pública permanece negligenciada. Os instrumentos políticos, quando existem, não são capazes de estabelecer uma constrição suficiente ao ponto de impactar essas formulações, remanescendo o policiamento como um objeto apropriado pelas racionalidades institucionais.

Nesse ponto, os trabalhos que se dedicam a compreender as atuais questões sobre polícia e segurança pública vão indicar que existem dilemas no campo da segurança pública no Brasil que não contribuem decisivamente para esse estado de coisas.

Para Lima (2019), a segurança pública não se consolidou como uma oferta de serviço público cujo sentido fosse a da promoção de direitos humanos, civis e sociais por meio da redução da violência. Isso em razão de que a gestão da ordem ficou relegada à sua definição por culturas institucionais das próprias polícias, não necessariamente informadas pelos pressupostos democráticos e de garantias dos direitos civis. Isso se deveu, em boa parte, ao arranjo precário da arquitetura institucional do Estado brasileiro que se manifesta na ausência de regras formais que regulamentem a atuação das polícias federais e estaduais, assim como entre as

polícias estaduais (militar e civil), fragmentando o monopólio legítimo da violência por parte do Estado pela falta de uma governança sobre o sistema de segurança pública. De maneira muito próxima às conclusões desse trabalho, afirma também que as iniciativas políticas mais progressistas se limitam ao discurso enunciado por boa parte dos programas de combate à violência desenvolvidos nos últimos anos e se restringem, ao fim e ao cabo, à discussão sobre a alocação efetivos e viaturas e à aquisição de recursos materiais e tecnológicos. Nesse cenário em que as políticas e a arquitetura de segurança pública ficam desconexas com a realidade, a segurança pública aproxima-se à noção de uma simulação, onde finge-se ter o que de fato não se tem.

Em sua maioria, os projetos concentraram suas energias no tripé estruturação de sistemas de análise criminal e de fixação de metas orientadas por problemas, à semelhança do modelo CompStat, dos Estados Unidos, que faz uso intensivo de informações, aperfeiçoamento da inteligência e da investigação criminal e aproximação com a população, levadas a cabo em SP, RJ, PB, PE, ES, BA, CE, DF e MG (LIMA, 2019, p. 59).

A definição dos sentidos do policiamento executado pela polícia foi discutida por Anthony Pereira (2014), para o qual as reformas inovadoras no sistema policial são frequentemente impulsionadas pela competição político-partidária. Nesse sentido, o descolamento das instituições policiais em relação às diretrizes políticas, também evidenciado no presente trabalho, não se configuraria em avanços democráticos na medida em que seu insulamento seria capaz de prover segurança pública. Segundo Pereira, o efeito é reverso em razão de que é inescapável a dimensão política do policiamento. Cita como exemplo os avanços obtidos em Bogotá, entre 1993 e 2004, em relação à queda dos homicídios. Um dos seus responsáveis, Antanas Mockus, prefeito da cidade em 1995-1996, e reeleito para o período de 2001-2003, teve como plataforma política para concorrer à presidência os bons resultados alcançados na prevenção aos crimes. Conclui que o insulamento não necessariamente conduz a melhores níveis de oferta de serviço pela polícia e que, à exceção de algumas áreas de gestão policial, ela deva sim ser aderente às diretrizes políticas.

Em *Muita politicagem, pouca política os problemas da polícia são*, Muniz e Proença Jr (2007) vão afirmar que o mandato das polícias no Brasil gozam de ampla

discricionariedade, em razão do vago conceito de poder de polícia inscrito em nossa legislação. Para os autores, a ausência de diretrizes políticas que definam as alternativas de produção de obediência socialmente consentida, com respaldo da força, sob o Império da Lei, possibilita a apropriação privada da polícia para fins políticos diversos aos da sustentação, defesa e garantia dos Direitos Fundamentais. Nesse ponto, criticam a lacuna legal deixada pelo artigo 144 da Constituição Federal, que se restringiu a delimitar “quase-monopólios funcionais entre as corporações” e a precariedade normativa do artigo 78 do Código Tributário Nacional, que define o poder de polícia no Brasil, que sob o argumento de “interesse público”, noção sem definição legal, ancora a discricionariedade policial.

8.1 As estratégias de oferta de policiamento foram construções internas à PMESP.

Os trabalhos citados corroboram as conclusões do trabalho que apontam que as indefinições políticas mais amplas sobre o papel da polícia ostensiva no policiamento permitiam sua apropriação pelos projetos originados no plano federal, o que rompeu com os arranjos no plano estadual que se desenrolavam até 1969, instrumentalizando-as ideologicamente para a Doutrina de Segurança Nacional e, mesmo após a redemocratização e a perda de potencialidade desse ideário, destinou-se que se colocavam sobre as polícias, sem mediação política. O discurso político, na medida em que não se configuraram em instrumentos normativos-legais, e promovido distantemente das demandas que se construía nas relações entre a polícia e a sociedade, não foram capazes de romper o insulamento burocrático, resultando em políticas de segurança pública autorreferidas em relação à PMESP. Como exemplo, mesmo as políticas de voltadas aos direitos humanos, como no caso do Plano Estadual de Direitos Humanos, e suas ações decorrentes, como as voltadas à proteção da mulher, dos jovens, das populações LGBT ou afrodescendentes da década de 2000, não estabeleceram conexão com o policiamento ostensivo, mercê da incapacidade estatal de estabelecer essa governança sobre o trabalho da polícia.

A análise das estratégias adotadas permite inferir que a autonomização das polícias militares é resultado da baixíssima gestão política. Nem o Poder Executivo,

que se limita às definições quanto à distribuição e aumento de efetivos e viaturas, nem o Poder Legislativo, em face das raríssimas vezes em que se imiscuiu em dar contornos à provisão dos serviços policiais, a não ser pela destinação orçamentária por meio das Leis de Execução Orçamentária, tampouco o Poder Judiciário, que se impõe ao que a polícia não *deve* fazer e jamais, como é próprio à sua destinação institucional, ao sobre o que ela *deve* fazer. Assim, seja pela simples sobrevivência institucional, seja por diretrizes mais elevadas no esforço de oferecer uma prestação qualificada de serviço, as polícias militares vão encontrando seus próprios caminhos, dentro de um calidoscópico normativo.

8.2 Ordem pública assume o sentido de uma forma específica de governamentalidade, que tem a questão do crime como demarcatória para a gestão das populações

Preservação da ordem pública é, assim, assumida como a finalidade do policiamento ostensivo.

Na busca por uma legitimidade que se assenta em alcançar melhores níveis de eficiência e eficácia, e que, ao mesmo tempo, comunique-se com esse primado de uma ordem jurídica, a PMESP investe no combate ao crime e na diminuição das taxas de crimes. Essa dupla construção, sem a mediação política que estabeleça os marcos políticos sobre como fazer, aprofundam a lógica repressiva, pois, ainda que não seja possível diminuir taxas de crimes, restam as prisões e apreensões para exibir como indicadores positivos de desempenho.

O poder de polícia, ou seja, a definição da extensão do mandato policial, não tem definição legal própria em relação às questões equalização das relações entre sociedade civil e as corporações policiais ostensivas. São construídas por meio do que se chama doutrina jurídica construída predominantemente na década de 1980, sem que, contudo, tenham sido trazidas em instrumentos de amplo conhecimento, como leis. O conceito de poder de polícia, previsto no Código Tributário Nacional, em seu artigo 78, é empregado em diretrizes e ordens de serviço e incorporadas às construções intelectuais internas à PMESP, de forma a outorgar embasamento

jurídico para suas missões ordinárias. O conteúdo da ordem pública é trazido no R-200, de 1969, como já tratado, e se liga à construção de uma ordem eminentemente jurídica que faça reinar a existência das instituições estatais e o bem-comum. Não abarca, portanto, as conflituosidades da vida cotidiana, tampouco estabelece espaço de atuação de gestão dos conflitos, tão próprio da vida policial. Para as questões da vida, ou a lei, ou o limbo em que o trabalho prática policial se processa, materializado, nos níveis de rua, pela abordagem policial (RISSO, 2018; SCHLITTLER, 2016), e nos níveis estratégicos, com os planejamentos em conformidade com o que se coloca como problema público para aquele momento, consideradas as pressões sociais mais amplas ou aquelas originadas nos planos locais.

A atuação (estratégia e prática) se assenta em dois instrumentos legal-cognitivos: as definições de poder de polícia e de ordem pública. São elas que vão estar presentes desde as diretivas maiores definidas pelo Comando da corporação, até as falas dos gestores mais ligados à operacionalidade.

Sem definição, permite uma plasticidade para a oferta de polícia ostensiva, que amálgama diferentes estratégias, que vão do policiamento comunitário aos Batalhões Especiais de Polícia, conforme as necessidades institucionais que se colocam em cada período.

8.3 As estratégias de policiamento trazem mais elementos endógenos que os derivados de processos isomórficos

Em face da hipótese que percorreu a pesquisa que buscou avaliar se o policiamento ofertado pela Polícia Militar guardaria conexão com as configurações estabelecidas no Brasil entre o final da década de 1960 e durante toda a década de 1970, em um processo isomórfico em relação ao Exército, por meio da conservação das construções de “combate ao inimigo interno”, pode-se concluir que por um lado, as construções cognitivas que surgiram no período têm, sim, a capacidade de se comunicar com as atuais práticas de policiamento. Todavia, as noções atualmente presentes repousam, muito mais, em concepções que se apresentam já na redemocratização, simbolizada, por exemplo, no paulatino adormecimento das

iniciativas de policiamento comunitário de 1997, no desmonte dos programas de policiamento a partir de 2010 e no aprofundamento da noção de inimigo interno com o surgimento do crime organizado encarado como terrorismo. Assim, a leitura de uma adesão da PMESP às concepções da década de 1970 não ofereceria os instrumentos de análise e políticos para pensar-se medidas que promovessem novos paradigmas de policiamento, haja vista que elementos mais contemporâneos têm maior poder de performar as estratégias de policiamento aos modulados pelo paradigma militar.

Como se verificou no decorrer do trabalho, os fundamentos do *new public management* são traduzidos pela PMESP pelo aprofundamento do policiamento repressivo, o que constitui um paradoxo dos sentidos da política. Isso em razão de que as definições de eficácia e eficiência não foram acompanhadas de seus sentidos. Para a corporação, traduziu-se em aumento de prisões e perseguição à redução das taxas criminais. Indicadores extremamente louváveis e que traduzem em boa parte as expectativas sociais. Todavia, ele traz o paradoxo de reduzir a atividade policial a esses termos e, ao não dar as balizar, confluem para níveis mais elevados de violência, estabelecendo o paradoxo. Portanto, é necessário que outras formas de avaliação da atividade policial componham, e nesse sentido ampliem, o que se espera da polícia no Brasil. O estabelecimento de padrões de eficiência, que avaliem as taxas criminais por si só, perpetuarão uma noção repressiva de polícia.

A gestão das políticas de segurança pública aplicadas ao policiamento requer acordos políticos mais abrangentes que o Poder Executivo seja capaz de oferecer. As polícias são corporações que buscam autonomizar-se com a construção endógena de seu fazer policial. Assim, a relação entre o plano político e as polícias costuma se dar com importantes doses de resistência (LIGHT; MOTA PRADO; WANG, 2015; STEINBERG, 2014). Algumas experiências têm se mostrado exitosas no sentido de aliar o enfrentamento ao crime e à violência sobre critérios mais qualificados. São exemplos, o Reino Unido que, por meio das edições do PACE (*Police and Criminal Evidence Act*) (JASON-LLOYD, 2000; REINER, 2010), editados pelo Parlamento, estabelecem os contornos da atuação policial, aliado à definição de seus limites.

Manning (2005) analisou diferentes áreas da questão policial no universo anglo-saxão, dentre as quais a produção acadêmica e as estruturas governamentais centrais em relação a esse tema. Na comparação entre os sistemas de governança policial dos EUA e Reino Unido, afirma que o sistema norte-americano apresenta fragilidades em relação ao país europeu. Nos EUA, a carência de uma liderança não promoveria uma presença ativa nessa governança, enquanto no Reino Unido esse papel é desempenhado pelo *Home Office* e pelo HMCI (*Her Majesty's Inspectorate of Constabulary*). Segundo nos mostra Mastrofski e Willis (2010), os Estados Unidos prescrevem que as polícias são sujeitas a três ramos de governança: nos níveis locais, por parte do Poder Executivo (exercido pelo prefeito [*mayor*] da cidade ou gerente do condado [*county manager*]); por parte do Legislativo e pelo sistema judiciário. No geral, segundo os autores, espera-se que as polícias não sejam governadas por si mesmas, mas recebam direção e supervisão de todos os três ramos (MASTROFSKI; WILLIS, 2010, p. 109).

No Chile, o *Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva* (CONTRERAS, 2017; FERNANDES, 2019; POBLETE, 2011), congrega projetos de policiamento e avaliação de políticas, geridos pelo Instituto de Economia e de Administração da Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Chile, o Instituto de Planificação Econômica e Social (ILPES), ligado à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Ministério da Planificação que atribuem destinação do serviço de policiamento conforme um planejamento de médio prazo. Na Nova Zelândia, experiência semelhante foi promovida, com o nome de *New Zealand Policing Model*, pelo qual o governo central também provém os mecanismos de governança sobre as estratégias adotados no país (HEYER, 2016).

Na África do Sul, em que pese serem relatadas experiências com menor sucesso, o processo de fim do apartheid colocou a questão da inclusão de grupos discriminados para o centro das questões da polícia, com uma reforma policial ampla (STEINBERG, 2014).

A arquitetura institucional da gestão do policiamento, ou, nas palavras de Reiner (2010, p. 15), “governança de segurança”, pressupõe-se que seja apropriada

por diferentes espaços políticos, que envolvam a sociedade e os governos, incluindo a polícia. Em alguns países, ela não se vincula ao Poder Executivo, mas a espaços ligados ao Poder Legislativo, como Reino Unido (MAWBY; WRIGHT, 2008) e EUA, por meio de uma forma de comissão permanente. Nesse sentido, no plano estadual, as assembleias legislativas – completamente ausente no panorama paulista – deveria atuar com maior protagonismo, estabelecendo as estratégias, a distribuição dos recursos (orçamentários, humanos e logísticos) e metas de desempenho, que não se fiem às flutuações das taxas de crimes, ao menos, tão somente.

No Brasil, alguns instrumentos de governança têm se constituído nos recentes anos. Tomando por base as propostas contidas nos planos nacionais de segurança pública, o Tribunal de Contas da União (TCU) avaliou, no ano de 2016, o grau de governança sobre as políticas implementadas pela União e Estados (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS, 2016). Em São Paulo, o Tribunal de Contas do Estado (TCE) igualmente lançou o Índice Efetividade de Governança Estadual (IEG-E) (SÃO PAULO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, 2018), pelo qual, com base na Lei Orçamentária e no Plano Plurianual de Metas (PPA), fiscaliza o cumprimento das metas elencados no PPA nas áreas de saúde, educação e segurança pública.

Além disso, outros avanços de colocam no horizonte. O principal deles é a Lei Federal n. 13.675, de 11 de junho de 2018 (BRASIL, 2018), pela qual é criada a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, que determina a criação de Conselhos de Segurança Pública na União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com competência consultiva, sugestiva e de acompanhamento das atividades de segurança pública, dentre outras medidas de maior transparência e *accountability* em relação às atividades policiais. Por força das iniciativas que partem da lei federal citada, o governo de São Paulo, publicou o Decreto n. 65.657, de abril de 2021 (SÃO PAULO, 2021), pelo qual cria, no estado, o Conselho de Segurança Pública e Defesa Social, composto por representantes das polícias, de outras Secretarias de Governo, do Poder Judiciário e do Ministério Público. Da sociedade civil, têm assento a Ordem dos Advogados do Brasil, um representante dentre as entidades representativas dos profissionais de segurança pública, um representante das instituições de pesquisa e

ensino superior e três representantes ligados à proteção e promoção dos direitos humanos.

A atividade de policiamento contempla aspectos essenciais da vida em sociedade e, por essa razão, requer maior estatuto frente à vida política do Brasil. Reconhecidos os esforços das polícias em buscar um equilíbrio das relações sociais, que se mostra desigualmente violento, requer-se que novos arranjos sejam pactuados na promoção de melhores níveis de vida. Para isso, é necessário que as pessoas e instituições ocupem esse espaço, recorrentemente negligenciado na história nacional. Sem isso, o Estado Democrático de Direito, caminho inescapável em prol de um projeto civilizatório, permanece como um projeto de futuro.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Luís. Para reduzir estupros em SP, PM tem de estar no lugar certo, diz comandante. **UOL**, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/01/25/entrevista-comandante-da-pm-sobre-alta-de-estupros-e-queda-de-letalidade.htm>.

ALMEIDA, Enio Antonio de. **Uma história da formação dos oficiais da Força Pública paulista**: Academia do Barro Branco (1953 - 2008). 2015. 297 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP, 2015.

ALVAREZ, Marcos César. **Bacharéis, Criminologistas e Juristas: saber jurídico e nova escola penal no Brasil**. São Paulo: Método, 2003.

ALVES, Bárbara Beatriz Maia Pinto. **Avaliação comparativa da cooperação internacional descentralizada e centralizada**: o Projeto de Polícia Comunitária - Sistema KOBAN no município de São Paulo. 2013. 86 p. Dissertação (mestrado) - Universidade de São Paulo, Instituto de Relações Internacionais, São Paulo, 2013. Disponível em: http://143.107.26.205/documentos/defesa_13-09-12_Barbara_Beatriz_Maia_Pinto_Alves.pdf. Acesso em 10 fev. 2020

ANDRADE, Euclides; CAMARA, Hely F. **A Força Pública de São Paulo: esboço histórico (1831-1931)**. São Paulo: Sociedade Imprensa Paulista/Imprensa Oficial do Estado, 1982.

ANDRADE, Vinícius Lúcio; DANTAS, Raphael Levino. Militares e segurança pública: uma história da constituinte de 1987-1988. *In*: HISTÓRIA DO DIREITO 2014, Florianópolis/SC. **Anais** [...]. Florianópolis/SC: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2014. p. 23. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=204646303bc289b0>. Acesso em: 20 fev. 2021

ARAÚJO, Roberto Fernandes Nogueira. **A decisão técnica e a decisão política, o dilema do comandante**. 1997. 74 p. Dissertação (mestrado) - Polícia Militar do Estado de São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Ensino Superior, São Paulo, 1997.

ARRUDA, Luiz Eduardo Pesce. Polícia Militar: uma crônica. **A Força Policial**, v. 13, jan./fev./mar., p. 31–83, 1997.

ARRUDA, Luiz Eduardo Pesce. Teodoro Nicolau Salgado. **A Força Policial**, v. 15, n. 58, p. 3–7, 2008.

AUGUSTO, Joel. **Como reverter a imagem negativa atribuída à PMESP**. 1997. 108 p. Tese (doutorado) - Polícia Militar do Estado de São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, São Paulo, 1997.

AZEVEDO, José Eduardo. Governamentalidade, especialização e profissionalização da Polícia Militar de São Paulo no século XX. **Revista LEVS**, v. 5, n. 5, p. 13–23, 2010. Disponível em: <http://revistas.marilia.unesp.br/index.php/levs/article/view/1112>. Acesso em 20 jun. 2019.

BARCELLOS, Caco. **Rota 66: a história da polícia que mata**. 13. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, 2012.

BARROS, Amon; CARNEIRO, Adéle de Toledo; WANDERLEY, Sergio. Organizational archives and historical narratives. **Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal**, v. 14, n. 3, p. 280–294, 2019. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/QROM-01-2018-1604/full/html>. Acesso em: 07 fev. 2020.

BARTHASAR JÚNIOR, Paulo. **Uso de técnicas de roteirização no planejamento operacional: uma estratégia da PMESP para a redução de índices criminais**. 2007. 110 p. Dissertação (mestrado) - Polícia Militar do Estado de São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Ensino Superior, São Paulo, 2007.

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. A polícia em transição: O modelo profissional-burocrático de policiamento e hipóteses sobre os limites da profissionalização das polícias brasileiras. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 4, n. 1, p. 65–96, 2011. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7207>. Acesso em: 15 jun. 2019.

BATTIBUGLI, Thaís. A difícil adaptação da polícia paulista ao estado de direito (pós-1946 e pós-1985). **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 2, n. 3, p. 39–64, 2009. Disponível em: <http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/Dilemas3Art2.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2019.

BATTIBUGLI, Thaís. **Democracia e segurança pública em São Paulo (1946-1964)**. 2006. Tese (doutorado) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2006.

BATTILANA, Julie; LECA, Bernard; BOXENBAUM, Eva. How Actors Change Institutions: Towards a Theory of Institutional Entrepreneurship. **The Academy of Management Annals**, v. 3, n. 1, p. 65–107, 2009. Disponível em: <http://annals.aom.org/lookup/doi/10.1080/19416520903053598>. Acesso em 04 fev. 2018.

BAYLEY, David. **Padrões de Policiamento**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2017.

BELLO, Eduardo Silveira. **A realidade política da Polícia Militar**. 1990. 73 p. Dissertação (mestrado) - Polícia Militar do Estado de São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, São Paulo, 1990.

BENEVIDES, Maria Victoria. **Violência, povo e polícia**: violência urbana no noticiário da imprensa. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. 36. ed. São Paulo: Editora Vozes, 2014.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfrancisco. **Dicionário de Política**. 13. ed. Brasília, DF: Editora UNB, 2008.

BOXENBAUM, Eva; JONSSON, Stefan. Isomorphism, Diffusion and Decoupling. In: **The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism**. London: SAGE Publications Ltd, 2012. p. 78–98. Disponível em: http://sk.sagepub.com/reference/hdbk_organinstitution/n3.xml. Acesso em: 27 out. 2018.

BRASIL. Lei, de 10 de outubro de 1831, autoriza a criação de corpos de guardas municipais voluntários nesta cidade e províncias. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/Legimp-14/Legimp-14_36.pdf. Acesso em: 28 abr. 2020.

BRASIL. Lei n. 785, de 20 de agosto de 1949, cria a Escola Superior de Guerra e dá outras providências. **Casa Civil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l785.htm#:~:text=LEI No 785%2C DE 20 DE AGOSTO DE 1949.&text=Cria a Escola Superior de Guerra e dá outras providências](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l785.htm#:~:text=LEI%20DE%20AGOSTO%20DE%201949.&text=Cria%20a%20Escola%20Superior%20de%20Guerra%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias). Acesso em: 02 fev. 2021.

BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966, dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Casa Civil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 24 abr. 2018.

BRASIL. Decreto-lei n. 317, de 13 de março de 1967, reorganiza as Polícias e os Cargos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal e dá outras providências. **Casa Civil**, Brasília, DF, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0317.htm. Acesso em 20 out. 2019.

BRASIL. Decreto-lei no 667, de 2 de julho de 1969, reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências. **Casa Civil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0667.htm. Acesso em: 27 nov. 2018.

BRASIL. Decreto n. 88.777, de 30 de setembro de 1983, aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). **Casa Civil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm. Acesso em 20 nov. 2018.

BRASIL. Lei n. 13.675, de 11 de junho de 2018, disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). **Casa Civil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em 17 nov. 2020.

BRASIL, Francisco de Souza. Doutrina de segurança nacional: muito citada, pouco comentada. **Revista Direito Administrativo**, v. 137, p. 398–411, 1979.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Casa Civil, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 19 out. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Planejamento Estratégico de Segurança para a Copa do Mundo Fifa Brasil 2014**. Brasília, DF: Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos, 2014. Disponível em: [http://memoriadasolimpiadas.rb.gov.br/jspui/bitstream/123456789/194/1/SG078 - MINISTERIO_DA_JUSTICA-SESGE_Planejamento_Estrategico_para_a_Copa_do_Mundo.pdf](http://memoriadasolimpiadas.rb.gov.br/jspui/bitstream/123456789/194/1/SG078-MINISTERIO_DA_JUSTICA-SESGE_Planejamento_Estrategico_para_a_Copa_do_Mundo.pdf). Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito criado pela Resolução n. 01, de 1980, destinada a examinar a violência urbana, suas causas e consequências**. Brasília, DF: Senado Federal, 1980. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3957777 &ts=1586467403097&disposition=inline>. Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Atas da Comissão da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança**. Brasília, DF, 1987. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/4b_Subcomissao_Da_Defesa_Do_Estado,_Da_Sociedade_E_De_Sua_Seguranca.pdf. Acesso em 26 mai. 2018.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório Sistemático de Fiscalização da Segurança Pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2016. Disponível em: <https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/753855089/relatorio-de-levantamento-rl-2521820158/inteiro-teor-753855225>.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 4, p. 7–26, 2000.

BRETAS, Marcos Luiz; ROSEMBERG, André. A história da polícia no Brasil: balanço e perspectiva. **Topoi (Rio de Janeiro)**, v. 14, n. 26, p. 162–173, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2237-101X2013000100162&nrm=iso. Acesso em: 25 jan. 2020.

BRODEUR, Jean-Paul. High Policing and Low Policing: Remarks about the Policing of Political Activities. **Social Problems**, v. 30, n. 5, p. 507–520, 1983. Disponível em: <https://www-jstor-org.sbproxy.fgv.br/stable/pdf/800268.pdf>. Acesso em 25 jan. 2020.

BUENO, Bruno Bruziguessi. Os fundamentos da Doutrina de Segurança Nacional e seu legado na constituição do Estado brasileiro contemporâneo. **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, v. 2, n. 1, p. 47–64, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/rsulacp/article/view/3311>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BUENO, Samira. **Bandido bom é bandido morto: a opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista**. 2014. 145 p. Dissertação (mestrado) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2014.

BUENO, Samira. **Trabalho sujo ou missão de vida? Persistência, reprodução e legitimidade da letalidade na ação da PMESP**. 2018. 225 p. Tese (doutorado) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2018.

BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Sujeito ou demandante? Reflexões sobre o caráter da participação nos conselhos comunitários de segurança de São Paulo. **Sociologias**, v. 18, n. 42, p. 328–355, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/mW7Mjd44pgpK9JkZCqsC7hf/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 out. 2018.

BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Limites do uso da força policial no Estado de São Paulo. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 17, n. Edição Especial, p. 783–799, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/hZdwqVLLt55ZjTfP8GpFcdL/?lang=pt>. Acesso em: 20 out. 2018.

CALDEIRA, Fabio da Cunha. **Delineamentos de um sistema de estatística operacional para a PMESP**. 1984. 140 p. Tese (doutorado) - Polícia Militar do Estado de São Paulo, Academia de Polícia Militar do Barro Branco, São Paulo, 1984.

CANDIOTTO, Cesar. A governamentalidade política no pensamento de Foucault. **Filosofia Unisinos**, v. 11, n. 1, p. 33–43, 2010. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/filosofia/article/view/4632>. Acesso em: 12 mar. 2019.

CARDIA, Nancy et al. **O policiamento que a sociedade deseja**. São Paulo: Universidade de São Paulo-Núcleo de Estudos da Violência/Instituto São Paulo contra a Violência, 2003. Disponível em: <https://nev.prp.usp.br/wp-content/uploads/2014/08/down040.pdf>. Acesso em: 20 out. 2018.

CARDOSO, Bruno de Vasconcelos. A lógica gerencial-militarizada e a segurança pública no Rio de Janeiro: O CICC-RJ e as tecnologias de (re)construção do Estado. **Dilemas**: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Edição Especial, p. 53–74, 2019. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/23410/20904>. Acesso em: 25 jan 2020.

CARVALHO, Glauco Silva. **A Força Pública paulista na redemocratização de 1946: dilemas de uma instituição entre a função policial e a destinação militar**. 2011. 231 p. Tese (doutorado) - Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2011.

CASTELO BRANCO, Frederico. **Avaliação da polícia no município de São Paulo (2001-2010)**. 2013. 111 p. Dissertação (mestrado) - Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, São Paulo, 2013.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (orgs.). **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela Spanghero; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais a a burocracia no Brasil. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea / Enap, 2018. p. 59–83.

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro; SOARES, Rodrigo R. Custo de bem-estar da violência letal no Brasil e desigualdades regionais, educacionais e de gênero. **Texto para Discussão n. 1638**, Rio de Janeiro, p. 40, 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1638.pdf. Acesso em 18 out. 2018.

CESAR, Gabriela. SP tem alta de 44% em mortes de policiais em um ano; nº de pessoas mortas pela polícia cai 6%. **G1**, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/04/22/sp-tem-alta-de-44percent-em-mortes-de-policiais-em-um-ano-no-de-pessoas-mortas-pela-policia-cai-6percent.ghtml>. Acesso em 02 jun. 2021.

CINTRA, Wagner; VERARDINO, Luiz; MOTOOKA, Hideo; FILHO, Olavo Sant'Anna. **O marketing de guerra na atividade policial militar**. 1991. 78 p. Tese (doutorado) - Polícia Militar do Estado de São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, São Paulo, 1991.

CLEMENTE, Luiz. **A instituição policial militar na constituição e na formação política e social do Estado de São Paulo**. 1987. 57 p. Dissertação (mestrado) - Polícia Militar do Estado de São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, São Paulo, 1987.

COIMBRA, Cecília Maria Bouças. Doutrinas de segurança nacional: banalizando a violência. **Psicologia em Estudo**, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 1–22, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pe/a/yTsV8g8BbVZgPGFYsfkpCTH/?lang=pt>. Acesso em 01 mar. 2020.

CONTRERAS, Hugo. Eficiencia Policial: Cobertura policial para el control del delito. **Análisis**, n. 13, p. 1–28, 2017. Disponível em: <https://gobierno.udd.cl/cpp/files/2020/10/13-Eficiencia-Carabineros-IDCP-Detenciones-1.pdf>. Acesso em 20 jun. 2019.

COOKE, Bill; ALCADIPANI, Rafael. Toward a Global History of Management Education: The Case of the Ford Foundation and the São Paulo School of Business Administration, Brazil. **Academy of Management Learning & Education**, v. 14, n. 4, p. 482–499, 2015. Disponível em: <https://journals.aom.org/doi/full/10.5465/amle.2013.0147>. Acesso em: 22 fev. 2020.

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

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Police brutality in Brazil: Authoritarian legacy or institutional weakness? **Latin American Perspectives**, v. 38, n. 5, p. 19–32, 2011. DOI: 10.1177/0094582X10391631. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0094582X10391631>. Acesso em: 20 jan 2019.

COX, Julie Wolfram; HASSARD, John. Ties to the past in organization research: A comparative analysis of retrospective methods. **Organization**, v. 14, n. 4, p. 475–497, 2007. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1350508407078049>. Acesso em: 18 jan. 2020..

CRAWFORD, Adam. Plural policing in the UK: policing beyond the police. In: NEWBURN, Tim (org.). **Handbook of Policing**. Abingdon: Routledge, 2008. p. 147–181. Disponível em: <http://ebookcentral.proquest.com/lib/kcl/detail.action?docID=483197>. Acesso em 21 jan. 2020.

CRESTANI, Leandro de Araujo. O Surgimento do inimigo interno: Ditadura Militar no Brasil (1964 a 1985). **Historia Em Reflexão**, v. 5, n. 9, p. 1–16, 2011. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/historiaemreflexao/article/view/1157#:~:text=A%20montagem%20do%20aparelho%20repressivo,tecnocratas%20da%20burocracia%20de%20Estado>. Acesso em: 01 mar. 2021.

CRUZ, Silvino Barbosa. **Reflexão sobre a violência do Policial Militar**. 1992. 76 p. Tese (doutorado) - Polícia Militar do Estado de São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, São Paulo, 1992.

CUNHA, Cristina Vital Da. A cidade para os civilizados: Significados da ordem pública em contextos de violência urbana. **Dilemas**: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 5, n. 2, p. 211–232, 2012. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7327>. Acesso em: 17 mai. 2020.

DAHRENDORF, Ralph. **A lei e a ordem**. Brasília, DF: Instituto Tancredo Neves, 1987.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Pequeno Exército Paulista**. 1. ed. São Paulo: Perspectiva, 1977.

DANTAS, Monica Duarte. **Revoltas, motins e revoluções**: homens livres pobres e libertos no Brasil do século XIX. São Paulo: Alameda, 2011.

DECKER, Stephanie; HASSARD, John; ROWLINSON, Michael. Rethinking history and memory in organization studies: The case for historiographical reflexivity. **Human Relations**, 2020. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0018726720927443>. Acesso em 18 jan. 2020.

DECKER, Stephanie; KIPPING, Matthias; WADHWANI, R. Daniel. New business histories! Plurality in business history research methods. **Business History**, v. 57, n. 1, p. 30–40, 2015. DOI: 10.1080/00076791.2014.977870. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00076791.2014.977870>. Acesso em: 18 jan. 2020.

DEEPHOUSE, David L.; SUCHMAN, Mark. Legitimacy in Organizational Institutionalism. In: **The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism**. London, UK: SAGE Publications Ltd, 2008. p. 49–77. Disponível em: http://sk.sagepub.com/reference/hdbk_organinstitution/n2.xml. Acesso em: 20 out. 2018.

DI MAGGIO, Paul; POWELL, Walter W. **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1999.

DURÃO, Susana. Polícia, segurança e crime em Portugal: ambiguidades e paixões recentes. **Etnográfica**, v. 15, n. 1, p. 129–152, 2011. Disponível em: <https://journals.openedition.org/etnografica/850>. Acesso em 17 jun 2019.

DUREPOS, Gabrielle; MACLEAN, Mairi; ALCADIPANI, Rafael; CUMMINGS, Stephen. Historical reflections at the intersection of past and future: Celebrating 50 years of Management Learning. **Management Learning**, v. 51, n. 1, p. 3–16, 2020. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1350507619879603>. Acesso em 18 jan. 2020.

ELIAS, Norbert. **O Processo Civilizador**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 3, p. 813–836, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/MfQ6N6BdxJJcT8Dj5zXYW4x/?lang=pt>. Acesso em 17 jun 2020.

FELTRAN, Gabriel de Santis. Crime e castigo na cidade: os repertórios da justiça e a questão do homicídio nas periferias de São Paulo. **Caderno CRH**, v. 23, n. 58, p. 59–73, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/djgdCxjcy5w7ZfhNxkySC4G/?lang=pt>. Acesso em 20 jun. 2016

FELTRAN, Gabriel de Santis. **Fronteiras de tensão: política e violência nas periferias de São Paulo**. São Paulo: Editora UNESP e CEM, 2011.

FERNANDES, Alan. **Violência e gestão da ordem social em Furnas-Tremembé**. 2014. 141 p. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de São Paulo, Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Guarulhos, SP, 2014.

FERNANDES, Alan. **Governança Policial e Segurança Pública: Análise a oferta de polícia ostensiva em São Paulo e proposta de aprofundamento da capacidade de Gestão Operacional da Polícia Militar Paulista**. 2019. 154 p. Tese (doutorado) - Polícia Militar do Estado de São Paulo, Centro de Altos Estudos de Segurança, São Paulo, 2019.

FERNANDES, Alan. Entre a ausência e o excesso do mandato policial no Brasil: lições de governamentalidade em Michel Foucault. In: FRANÇA, Fabio Gomes (org.). **Questões de Segurança Pública**. João Pessoa/PB: Ideia, 2021. p. 116–137.

FERNANDES, Ananda Simões. A reformulação da Doutrina de Segurança Nacional pela Escola Superior de Guerra no Brasil a geopolítica de Golbery do Couto e Silva. **Antíteses**, v. 2, n. 4, p. 831–856, 2009. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5026767>. Acesso em 01 mar. 2020.

FERNANDES, Heloisa Rodrigues. Rondas à cidade: uma coreografia do poder. **Tempo Social**, v. 1, n. 2, p. 121–134, 1989. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20701989000200121&lng=pt&nrm=iso&tlng=en. Acesso em 18 jun. 2019.

FERNANDES, Heloísa Rodrigues. **Política e Segurança**. São Paulo: Alfa-Ômega,

1973.

FILHO, Líbero Vieira de Paula. **A evolução dos homicídios múltiplos no Estado de São Paulo**. 2003. 124 p. Dissertação (mestrado). Polícia Militar do Estado de São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, São Paulo, 2003.

FLIGSTEIN, Neil; MCADAM, Doug. Toward a General Theory of Strategic Action Fields. **Sociological Theory**, v. 29, n. 1, p. 1–26, 2011. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/41057693?seq=1>. Acesso em: 17 mai. 2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf>. Acesso em 01 fev. 2021.

FOUCAULT, M. Governmentality. In: BURCHELL, G.; GORDON, C.; MILLER, P. **The Foucault effects: studies in governmentality: with two lectures by and an interview with Michel Foucault**. Chicago: The University of Chicago, 1991. p. 87- 104.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, Território e População: curso dado no Collège de France (1977-1978)**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FOUCAULT, Michel. A governamentalidade. In: MACHADO, Roberto (org.). **Microfísica do Poder**. 6. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017. p. 407–431.

FOX, Sean; HOELSCHER, Kristian. Political order, development and social violence. **Journal of Peace Research**, v. 49, n. 3, p. 431–444, 2012. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0022343311434327>. Acesso em 04 fev. 2020.

FRÜHLING, Hugo. The Impact of International Models of Policing in Latin America: The Case of Community Policing. **Police Practice and Research**, v. 8, n. 2, p. 125–144, 2007. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15614260701377638>. Acesso em: 10 fev. 2020.

GALIZA E SILVA, Gabriela; GURGEL, Yara Maria Pereira. A polícia na Constituição Federal de 1988: apontamentos sobre a manutenção de um órgão militarizado de policiamento e sua incompatibilidade com a ordem democrática vigente no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 1, p. 142–158, 2016. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/a-policia-na-constituicao-federal-de-1988-apontamentos-sobre-a-manutencao-de-um-orgao-militarizado-de-policiamento-e-a-sua-incompatibilidade-com-a-ordem-democratica-vigente-no-brasil/. Acesso em: 03 jun. 2019.

GASPAR, Marcelo Gonçalves. **Reavaliação da distribuição do efetivo territorial da Polícia Militar pelo critério de índice de criminalidade: revisão das Forças Táticas**

no Estado de São Paulo. 2013. 88 p. Dissertação (mestrado) - Polícia Militar do Estado de São Paulo, Departamento de Altos Estudos de Segurança, São Paulo, 2013.

GIAQUINTO, Giampaolo Donato. **Centro Integrado de Comando e Controle de São Paulo: emprego operacional da Polícia Militar**. 2015. 171 p. Dissertação (mestrado) - Polícia Militar do Estado de São Paulo, Academia de Polícia Militar do Barro Branco, São Paulo, 2015.

GOERTZEL, Ted; KAHN, Tulio. The great São Paulo homicide drop. **Homicide Studies**, v. 13, n. 4, p. 398–410, 2009. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1088767909348711>. Acesso em 13 abr. 2021.

GORDON, Colin. Governmental rationality: an introduction. *In*: BURCHEL, Graham; GORDON, Colin; MILLER, Peter (org.). **Studies in Governmentality: with two lectures by and an interview with Michel Foucault**. Chicago, USA: The University of Chicago Press, 1991. p. 1–48.

GUBA, Egon; LINCOLN, Yvonna. Competing Paradigms in Qualitative Research. *In*: **Handbook of Qualitative Research**. 2. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 1994. p. 105–117.

GUERRA, Maria Pia. **Polícia e ditadura: a arquitetura institucional da segurança pública de 1964 a 1988**. Brasília: Coleção LAB-MDH, 2016. v. 1

HEYER, Garth Den. Ghosts of Policing Strategies Past: Is the New Zealand Police 'Prevention First' Strategy Historic, Contemporary or the Future? **Public Organization Review**, v. 16, n. 4, p. 529–548, 2016. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11115-015-0323-1>. Acesso em: 20 out. 2018.

HUGGINS, Martha K. **Polícia e política: relações Estados Unidos/América Latina**. São Paulo: Cortez, 1998.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Balço das Políticas de Gestão para Resultado na Segurança Pública**. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2017. Disponível em: <http://soudapaz.org/o-que-fazemos/desenvolver/sistema-de-justica-criminal-e-seguranca-publica/gestao-da-seguranca-publica/sao-paulo-contr-o-crime/#documentos-1>. Acesso em: 25 out. 2018.

JASON-LLOYD, Leonard. **An introduction to policing and police powers**. London, UK: Cavendish Publishing Limited, 2000.

JUNIOR, Stevaux. **A conjuntura deteriorante de nossa imagem institucional**. 1987. 110 p. Dissertação (mestrado) - Polícia Militar do Estado de São Paulo, Centro de Altos Estudos de Segurança, São Paulo, 1987.

KAHN, T. Segurança pública e trabalho policial no Brasil. In: Promoting Human Rights through good governance in Brazil, 2003, Oxford. **Anais...** Centre for Brazilian Studies, University of Oxford. Disponível em: <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Segurança+pública+e+trabalho+policial+no+Brasil#1>. Acesso em 20 out. 2019.

KELLING, George L.; WILSON, James Q. Broken Windows: The police and neighborhood safety. **The Atlantic**, 1982. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/>. Acesso em: 20 fev. 2015.

LAZZARINI, Alvaro. Da segurança pública na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, v. 26, n. 104, p. 233–236, 1989. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181942>. Acesso em: 10 jun. 2018.

LAZZARINI, Alvaro. Limites Do Poder De Polícia. **Revista de Direito Administrativo**, v. 198, p. 69–83, 1994. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46412>. Acesso em: 10 jun. 2018.

LAZZARINI, Alvaro. O direito administrativo da ordem pública. **O alferes**, v. 13, n. 47, p. 1-35, 1997. Disponível em: <https://revista.policiamilitar.mg.gov.br/index.php/alferes/article/view/643>. Acesso em 10 jun 2018.

LAZZARINI, Alvaro. Segurança Nacional e Segurança Pública na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, n. 213, p. 11–21, 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47195>. Acesso em 10 jun. 2018.

LEME, Jorge Augusto. **A Polícia Militar no Centro de Integração da Cidadania - Proposta de uniformização de procedimentos**. 2001. 148 p. Dissertação (mestrado) - Polícia Militar do Estado de São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, São Paulo, 2001.

LIGHT, Matthew; MOTA PRADO, Mariana; WANG, Yuhua. Policing following political and social transitions: Russia, Brazil, and China compared. **Theoretical Criminology**, v. 19, n. 2, p. 216–238, 2015. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1362480614568742>. Acesso em 12 set. 2020.

LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. **A gênese do texto da Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/publicacoes/GeneseConstituicao/>. Acesso em: 20 nov 2019.

LIMA, Renato Sérgio de. **Contando crimes e criminosos em São Paulo**: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000. 2005. 205 p. Tese (doutorado) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2005.

LIMA, Renato Sérgio de. Homicídios em São Paulo. *In*: **Entre palavras e números**: violência, democracia e segurança pública no Brasil. São Paulo: Editora Alameda, 2011. p. 173–191.

LIMA, Renato Sérgio de; SILVA, Guilherme Amorim Campos; OLIVEIRA, Priscilla Soares. Segurança Pública e ordem pública: apropriação jurídica das expressões à luz da legislação, doutrina e jurisprudência pátrias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 7, n. 1, p. 58–83, 2013. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/205>. Acesso em: 17 out. 2018.

LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil. **Estudos Avancados**, v. 33, n. 96, p. 53–68, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/59VkCPZw5phfWvmNbYPGVrw/?lang=pt>. Acesso em 20 nov 2020.

LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline. Qualidade de democracia e polícias no Brasil. *In*: LIMA, Renato Sérgio (org.). **Entre palavras e números**: violência, democracia e segurança pública no Brasil. São Paulo: Alameda, 2011. p. 129–152.

LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline; BUENO, Samira. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 30, n. 1, p. 123–144, 2015. DOI: 10.1590/S0102-69922015000100008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922015000100123&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 20 abr. 2018.

LOCHE, Adriana Alves. **Segurança e Controle Social**: uma análise do Policiamento Comunitário. 2012. 191 p. Tese (doutorado) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2012.

LORETTI, Pricila. Para que serve uma UOP? Algumas considerações sobre a política de ordem pública no Rio de Janeiro. **Dilemas**: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 8, n. 3, p. 501–528, 2015. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7303>. Acesso em 20 out. 2018.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio; LEITE, Márcia Pereira. Violência, crime e polícia: o que os favelados dizem quando falam desses temas? **Sociedade e Estado**, v. 22, n. 3, p. 545–591, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922007000300004&lng=pt&tlng=pt. Acesso em 5 jul. 2013

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. Polícia e violência urbana em uma cidade brasileira. **Etnográfica**, v. 15, n. 1, p. 67–82, 2011. Disponível em: <https://journals.openedition.org/etnografica/828>. Acesso em 20 jun. 2013.

MANNING, Peter K. **Police Work: The Social Organization of Policing**. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1977.

MANNING, Peter K. Theorizing policing: The drama and myth of crime control in the NYPD. **Theoretical Criminology**, v. 5, n. 3, p. 315–344, 2001. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1362480601005003002>. Acesso em 03 jan. 2020.

MANNING, Peter K. The Study of Policing. **Police Quarterly**, v. 8, n. 1, p. 23–43, 2005. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1098611104267325>. Acesso em: 03 jan. 2020.

MANSO, Bruno Paes. **Crescimento e queda dos homicídios em SP entre 1960 e 2010: uma análise dos mecanismos da escolha homicida e das carreiras no crime**. 2012. 295 p. Tese (doutorado) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2012.

MARANGOM, Cláudio José. **Sistemática de gestão de anseios da comunidade na área de segurança pública: padronização de captação, análise e controle dessas informações**. 2014. 62 p. Dissertação (mestrado) - Polícia Militar do Estado de São Paulo, Centro de Altos Estudos de Segurança - Cel PM Nelson Freire Terra, São Paulo, 2014.

MARSOLA, Antonio Sergio. **Polícia Militar - Uma Força Política**. 1993. 96 p. Dissertação (mestrado) - Polícia Militar do Estado de São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, São Paulo, 1993.

MARTINS, Cláudio. **O combate às infrações penais de menor potencial ofensivo como forma de prevenir os delitos mais graves**. 1998. 82 p. Dissertação (mestrado) - Polícia Militar do Estado de São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, São Paulo, 1998.

MARTINS, Cláudio. **Metas e produtividade para o policiamento - um desafio**. 2003. 156 p. Tese (doutorado) - Polícia Militar do Estado de São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, São Paulo, 2003.

MASTROFSKI, Stephen D.; WILLIS, James J. Police organization continuity and change: Into the twenty-first century. **Crime and Justice**, v. 39, p. 55–144, 2010. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/653046>. Acesso em 03 jan. 2020.

MAWBY, R. I. Models of policing. *In*: NEWBURN, Tim (org.). **Handbook of Policing**. Abingdon: Routledge, 2008. p. 17–46. Disponível em:

<http://ebookcentral.proquest.com/lib/kcl/detail.action?docID=483197>. Acesso em 10 jan. 2020.

MAWBY, Rob C.; WRIGHT, Alan. The police organisation. *In*: NEWBURN, Tim (org.). **Handbook of Policing**. Abingdon: Routledge, 2008. p. 224–252. Disponível em: <http://ebookcentral.proquest.com/lib/kcl/detail.action?docID=483197>. Acesso em 10 jan. 2020.

MESQUITA NETO, Paulo De. Policiamento comunitário e prevenção do crime: a visão dos coronéis da Polícia Militar. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 1, p. 103–110, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/ij/spp/a/m47QbPsC7vdt45JDMLy7Ndy/?lang=pt>. Acesso em: 17 out. 2018.

MIRANDA, Jobio. **Evolução histórico constitucional de Segurança Nacional**. 1984. 48 p. Tese (doutorado) - Polícia Militar do Estado de São Paulo, Escola de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, São Paulo, 1984.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. **“Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser”:** cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. 1999. 289 p. Tese (doutorado) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, *Rio de Janeiro*, 1999.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PAES-MACHADO, Eduardo. Polícia para quem precisa de polícia: contribuições aos estudos sobre policiamento. **Caderno CRH**, v. 23, n. 60, p. 437–447, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792010000300001&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 26 jan. 2020.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PROENÇA JR., Domício. Muita politicagem, pouca política os problemas da polícia são. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 159–172, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142007000300011&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 20jan. 2020.

NAGALLI, Elzio Lourenço. **A destinação constitucional das Polícias Militares**. 1989. 173 p. Dissertação (mestrado) - Polícia Militar do Estado de São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, São Paulo, 1989.

NEME, Cristina. **A Instituição Policial na Ordem Democrática**: o caso da Polícia Militar do Estado de São Paulo. 1999. 107p. Dissertação (mestrado) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas São Paulo, 1999.

OLIVEIRA, Emanuel Nunes. Políticas públicas e estratégias de controle da ação letal das instituições policiais no Estado de São Paulo. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 6, n. 1, p. 28–47, 2012. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/108>. Acesso em: 17 mar. 2019.

OLIVEIRA, Walter de. **Modernização da visão da função de Coordenador Operacional na Polícia Militar, seu foco estratégico no combate à criminalidade e os princípios de gestão que devem nortear sua atuação administrativa**. 2012. 133 p. Tese (doutorado) - Polícia Militar do Estado de São Paulo, Centro de Altos Estudos de Segurança, São Paulo, 2012.

PAZELLI, Adriano Alves. **A experiência de integração da PMESP com órgãos municipais realizada no Jardim Elisa Maria, em 2007 e 2008, durante a Virada Social** - Estudo de caso. 2009. 87 p. Dissertação (mestrado) - Polícia Militar do Estado de São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, São Paulo 2009.

PEREIRA, Anthony W. Politics versus Policy: Is Police Politicization a Threat to Democracy in Brazil? **Teoria e Pesquisa**, v. 23, n. 1, p. 6–28, 2014. Disponível em: <http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/376>. Acesso em 30 jul. 2020.

PERES, Maria Fernanda Tourinho; DE ALMEIDA, Juliana Feliciano; VICENTIN, Diego; CERDA, Magdalena; CARDIA, Nancy; ADORNO, Sérgio. Queda dos homicídios no município de São Paulo: Uma análise exploratória de possíveis condicionantes. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 14, n. 4, p. 709–721, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepid/a/6hWchDf7BzHz3Mcmk9wwqSP/?lang=pt>. Acesso em: 20 out. 2019.

PINK, Milton. **Modelo de Policia**. 1987. 188 p. Dissertação (mestrado) - Polícia Militar do Estado de São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, São Paulo, 1987.

PMESP. **Diretriz n. PM3 - 014/02/05**: Programa de Policiamento Escolar. São Paulo: 3a Seção do Estado-Maior, 2005a.

PMESP. **Diretriz n. PM3 - 007/02/05**: Programa de Força Tática. São Paulo: 3a Seção do Estado-Maior, 2005b.

PMESP. **Diretriz n. PM3 - 005/02/05**: Programa Policiamento com Motocicletas no Estado de São Paulo - Programa ROCAM. São Paulo: 3a Seção do Estado-Maior, 2005c.

PMESP. **Diretriz n. PM3 - 011/02/05**: Programa de Radiopatrulha - Atendimento 190. São Paulo: 3a Seção do Estado-Maior, 2005d.

PMESP. **Diretriz n. PM2 - 001/97/07**: Plano de Policiamento Inteligente (PPI). São Paulo: 2a Seção do Estado-Maior, 2007.

PMESP. **Nota de Instrução n. PM3 - 002/02/08**: Assessor de Segurança Escolar na Secretaria Estadual da Educação. São Paulo: 3a Seção do Estado-Maior, 2008.

PMESP. **Sistema de Gestão da Polícia Militar do Estado de São Paulo (Gespol)**. 2. edição ed. São Paulo: Imprensa Oficial, 2010.

PMESP. **Ordem de Serviço n. PM3 - 006/02/11**: Sistemática de atendimento de ocorrências pelas viaturas dos Programas de Policiamento. São Paulo: 3a Seção do Estado-Maior, 2011.

POBLETE, Patricio Tudela. **La evaluación de la labor policial preventiva**: logros e aprendizajes recientes en Chile. Santiago, Chile. Disponível em: <https://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/chile/evaluaciones/laborpolicial.pdf>. Acesso em: 16 set. 2019.

POLÍCIA CIVIL (SÃO PAULO). **História da Polícia Civil**. Disponível em: https://www.policiacivil.sp.gov.br/portal/faces/pages_home/institucional/historiaPoliciacivil?_afLoop=735849390637152&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!%40%40%3F_afrWindowId%3Dnull%26_afrLoop%3D735849390637152%26_afrWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D6. Acesso em: 02 mar. 2021.

POMPIANI, Fagner Alexandre. **Gestão Estratégica para implantação de unidades operacionais de ações especiais de polícia**. 2016. 166 p. Tese (doutorado) - Polícia Militar do Estado de São Paulo, Academia do Barro Branco, São Paulo, 2016.

PRADO, Marcelo Afonso. **Segurança pública e o estudo de indicadores urbanos: diagnóstico para gestão contemporânea de polícia ostensiva**. 2008. 296 p. Tese (doutorado) - Polícia Militar do Estado de São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, São Paulo, 2008.

RAPHAEL, Joel Cordeiro. **A constitucionalização da Segurança Pública**: a intersecção entre a Segurança Pública e a Defesa Nacional. 2014. 114 p. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação em direito) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014.

REINER, Robert. **The politics of police**. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2010.

RISSO, Melina Ingrid. Intentional homicides in São Paulo City: A new perspective. **Stability**, v. 3, n. 1, p. 1–12, 2014. Disponível em: <https://www.stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.do/>. Acesso em: 20 nov. 2017.

RISSO, Melina Ingrid. **Da prevenção à incriminação**: os múltiplos sentidos da abordagem policial. 2018. 238 p. Tese (doutorado) - Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2018.

RONDON FILHO, Edson Benedito. Segurança, Território, População. **Sociologias**, v. 13, n. 28, p. 370–380, 2011. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/24529>. Acesso em: 05 dez. 2018.

ROSE, Nikolas; MILER, Peter. Political power beyond the State: problematics of government. **BJS**, v. 43, n. 2, p. 173–205, 1992. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/591464?seq=1>. Acesso em 12 dez 2018.

ROSEMBERG, André. As políticas de segurança pública nos primórdios: a força pública e a lei em São Paulo (1870-1901). **Estudos de sociologia**, v. 17, n. 33, p. 353–373, 2012. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/5420>. Acesso em: 02 fev. 2021

ROSEMBERG, André. Uma leitura da greve da Força Pública de São Paulo (13 e 14 de janeiro de 1961) – entre o corporativismo e a política. **História: Questões & Debates**, v. 64, n. 1, p. 207–226, 2016. DOI: 10.5380/his.v64i1.47680. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/historia/article/view/47680>. Acesso em: 20 set. 2019.

ROWLINSON, Michael; HASSARD, John; DECKER, Stephanie. Research Strategies for Organizational History: A Dialogue Between Historical Theory and Organization Theory. **Academy of Management Review**, v. 39, n. 3, p. 250–274, 2014. Disponível em: <http://journals.aom.org/doi/10.5465/amr.2012.0203>. Acesso em: 20 fev. 2020.

SALGADO, Teodoro Nicolau. **Manual Prático do Policial**. 6. ed. São Paulo: Empresa Gráfica Editora Fiscal, 1964.

SÃO PAULO. Lei 958, de 28 de setembro de 1905 cria a Força Pública do Estado e dá outras providências. **Assembleia Legislativa de São Paulo**, São Paulo, 1905a. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1905/lei-958-28.09.1905.html>. Acesso em: 10 mar. 2021.

SÃO PAULO. Lei n. 976, de 23 de dezembro de 1905, reorganiza o sistema policial em São Paulo. **Assembleia Legislativa de São Paulo**, São Paulo, 1905b. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1905/lei-976-23.12.1905.html>. Acesso em: 10 mar. 2021.

SÃO PAULO. Decreto n. 4.405-A, de 17 de abril de 1928, dá regulamento às leis n.os 2.034, de 30 de Dezembro de 1924; 2.172-B, de 28 de Dezembro de 1926; 2.210, de 28 de Novembro de 1927 e 2226-A de 19 de Dezembro de 1927 consolida as disposições vigentes relativas ao serviço policial do Estado e às atribuições das respectivas autoridades. **Assembleia Legislativa de São Paulo**, São Paulo, 1928. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1928/decreto-4405A-17.04.1928.html#:~:text=Artigo 1.º - O territorio,por decreto do Poder Executivo>. Acesso em: 13 jan. 2021.

SÃO PAULO. Decreto n. 20.910, de 5 de novembro de 1951, aprova o Regulamento da Força Pública para o Serviço de Policiamento. **Assembleia Legislativa de São Paulo**, São Paulo, 1951. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1951/decreto-20910-05.11.1951.html>. Acesso em 12 jan. 2021.

SÃO PAULO. Decreto n. 27.031, de 17 de dezembro de 1956, cria a Diretoria de Policiamento na Gurda Civil. **Assembleia Legislativa de São Paulo**, São Paulo, 1956a. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1956/decreto-27031-17.12.1956.html>. Acesso em: 13 jan. 2021.

SÃO PAULO. Decreto n. 29.969, de 12 de dezembro de 1956, cria a Diretoria de Policiamento da Força Pública. **Assembleia Legislativa de São Paulo**, São Paulo, 1956b. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1956/decreto-26969-10.12.1956.html>. Acesso em 13 jan. 2021.

SÃO PAULO. Decreto n. 49.240, de 23 de janeiro de 1968, altera a missão do 11. BP. **Assembleia Legislativa**, São Paulo, 1968. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1968/decreto-49240-23.01.1968.html>. Acesso em 13 jan. 2021.

SÃO PAULO. Decreto n. 7.289, de 15 de dezembro de 1975, reorganiza a Polícia Militar do Estado de São Paulo e dá providências correlatas. **Assembleia Legislativa**, São Paulo, 1975a. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1975/decreto-7289-15.12.1975.html>. Acesso em: 13 jan. 2021.

SÃO PAULO. Decreto n. 7.290, de 15 de dezembro de 1975, aprova o Regulamento Geral da Polícia Militar do Estado de São Paulo. **Assembleia Legislativa**, São Paulo, 1975b. Disponível em: [al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1975/decreto-7290-15.12.1975.html](https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1975/decreto-7290-15.12.1975.html). Acesso em 13 jan 2021.

SÃO PAULO. Lei n. 9.155, de 15 de maio de 1995, dispõe sobre a obrigatoriedade da publicação trimestral das informações que especifica. **Assembleia Legislativa**, São Paulo, 1995. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1995/lei-9155-15.05.1995.html>. Acesso em 25 jan, 2021.

SÃO PAULO. Decreto n. 42.209, de 15 de setembro de 1997, institui o Programa Estadual de Direitos Humanos, cria a Comissão Especial de Acompanhamento da execução desse programa. **Assembleia Legislativa**, São Paulo, 1997. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1997/decreto-42209-15.09.1997.html>. Acesso em 29 jan. 2021.

SÃO PAULO. **Programa de implantação da Polícia Comunitária**. São Paulo: Sociedade Bíblica do Brasil; Conselho de Pastores do Estado de São Paulo; Associação dos Policiais Militares Evangélicos do Estado de São Paulo, 1998a.

SÃO PAULO. Decreto n. 43.286, de 3 de julho de 1998, define o planejamento global das atividades de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, e das atividades de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, pela Polícia Civil e pela Polícia Militar em áreas coincidentes, segundo a divisão administrativa do Estado e dá providências correlatas. **Assembleia Legislativa de São Paulo**, São Paulo, 1998b. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/>

1998/decreto-43286-03.07.1998.html#:~:text=Define o planejamento global das,Estado e dá providências correlatas. Acesso em 20 jan. 2021.

SÃO PAULO. **Governo faz balanço do Programa Virada Social**. 2007. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/governo-faz-balanco-do-programa-virada-social/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

SÃO PAULO. Lei Complementar n. 1.036, institui o Sistema de Ensino da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Assembleia Legislativa de São Paulo. **Assembleia Legislativa de São Paulo**, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2008/lei.complementar-1036-11.01.2008.html>. Acesso em: 08 mar. 2021.

SÃO PAULO. Decreto n. 56.119, de 20 de agosto de 2010, institui o Programa Estadual Virada Social e dá providências correlatas. **Assembleia Legislativa de São Paulo**, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2010/decreto-56119-20.08.2010.html>. Acesso em: 20 jan. 2021.

SÃO PAULO. Decreto n. 60.640, de 11 de julho de 2014, institui, na Secretaria da Segurança Pública, o Centro Integrado de Comando e Controle - CICC e dá providências correlatas. **Assembleia Legislativa de São Paulo**, São Paulo, 2014a. Disponível em: [SÃO PAULO. Decreto n. 60.034, de 6 de janeiro de 2014, cria o 1º Batalhão de Ações Especiais de Polícia \(1º BAEP\), sediado em Campinas. **Assembleia Legislativa de São Paulo**, São Paulo, 2014b. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60034-06.01.2014.html>. Acesso em 10 mar. 2021.](https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60640-11.07.2014.html#:~:text=Institui%2C na Secretaria da Segurança,CICC e dá providências correlatas&text=Parágrafo único - O CICC reporta,ao Secretário da Segurança Pública. Acesso em 10 mar. 2021.</p></div><div data-bbox=)

SÃO PAULO. **São Paulo Contra o Crime**. São Paulo: Secretaria da Segurança Pública, 2014c. Disponível em: <http://soudapaz.org/o-que-fazemos/desenvolver/sistema-de-justica-criminal-e-seguranca-publica/gestao-da-seguranca-publica/sao-paulo-contra-o-crime/#documentos-1>. Acesso em: 20 out. 2018.

SÃO PAULO. Lei Complementar n. 1.245, de 27 de junho de 2014, institui a Bonificação por resultados - BR aos integrantes das Polícias Civil, Técnico-Científica e Militar, e dá providências correlatas. **Assembleia Legislativa de São Paulo**, São Paulo, 2014d. Disponível em: [SÃO PAULO. Decreto n. 65.096, de 28 de julho de 2020, dispõe sobre a estruturação da Polícia Militar do Estado de São Paulo e dá providências correlatas. **Assembleia**](https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2014/lei.complementar-1245-27.06.2014.html#:~:text=Artigo 1º - Fica instituída a,a ser regulamentada por decreto. Acesso em: 08 mar. 2021.</p></div><div data-bbox=)

Legislativa de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-65096-28.07.2020.html>. Acesso em 10 mar. 2021.

SÃO PAULO. Decreto n. 65.657, de 27 de abril de 2021, que dispõe sobre a criação do Fundo Estadual de Segurança Pública e do Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social e aprova o Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social. **Assembleia Legislativa**, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2021/decreto-65657-27.04.2021.html>. Acesso em 01 mai. 2021.

SÃO PAULO. SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Covas propõe uma nova polícia**: Emenda Constitucional muda a estrutura da Segurança Pública. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1997. v. 107 Disponível em: https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2F1997%2Fexecutivo%2520secao%2520i%2Ffabril%2F24%2Fpag_0001_4D0VH7321TFDCe0D7315SCKMQ0R.pdf&pagina=1&data=24/04/1997&caderno=ExecutivoI&paginaordenacao=10001. Acesso em: 10 mar. 2021.

SÃO PAULO (TCE). **Índice de Efetividade da Gestão Estadual**. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado, 2018.

SCHLITTLER, Maria Carolina de Camargo. **“Matar muito, prender mal”**: a produção da desigualdade racial como efeito do policiamento ostensivo militarizado em SP. 2016. 324 p. Tese (doutorado) - Universidade Federal de São Carlos, Centro de Comunicação e Ciências Humanas, São Carlos, SP, 2016.

SEO, Myeong-Gu; CREED, W. E. Douglas. Institutional Contradictions, Praxis, and Institutional Change: A Dialectical Perspective. **Academy of Management Review**, v. 27, n. 2, p. 222–247, 2002. Disponível em: <http://journals.aom.org/doi/10.5465/amr.2002.6588004>. Acesso em: 20 out. 2018.

SILVA, Geélison F.; BEATO, Cláudio. Confiança na polícia em Minas Gerais: o efeito da percepção de eficiência e do contato individual. **Opinião Pública**, v. 19, n. 1, p. 118–153, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762013000100006&lng=pt&tlng=pt. Acesso em 20 out. 2014.

SILVA, Gilberto Tardochi. **Interfaces possíveis entre o Programa de Policiamento Comunitário e órgãos públicos e privados**: estudo de caso da região do Jardim Ranieri. 2006. 177 p. Dissertação (mestrado) - Polícia Militar do Estado de São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, São Paulo, 2006.

SIQUEIRA, Idario Roberto Alves. **Projeto de um novo manual de policiamento ostensivo preventivo**. 1998. 232 p. Dissertação (mestrado) - Polícia Militar do Estado de São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, São Paulo, 1998.

SOUZA, Eurídice Orpheu Alves. **A violência praticada pelo Policial Militar: estudo e diagnóstico**. 1996. 116 p. Dissertação (mestrado) - Polícia Militar do Estado de São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, São Paulo, 1996.

SOUZA, Evanilson Corrêa. **Sedimentação da Polícia Militar do Estado de São Paulo como referência em Doutrina de Polícia Comunitária para a América Latina e demais Estados brasileiros**. 2019. 168 p. Tese (doutorado) - Polícia Militar do Estado de São Paulo, Centro de Altos Estudos de Segurança, São Paulo, 2019.

STEINBERG, Jonny. Policing, state power, and the transition from apartheid to democracy: A new perspective. **African Affairs**, v. 113, n. 451, p. 173–191, 2014. DOI: 10.1093/afraf/adu004. Disponível em: <https://academic.oup.com/afraf/article-lookup/doi/10.1093/afraf/adu004>. Acesso em: 17 mar. 2019.

STONE, Christopher; LEEDS, Elizabeth. Ponte para uma discussão pública mais ampla. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 10, n. 2, p. 220–234, 2016. Disponível em: <https://www.revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/703>. Acesso em 12 dez. 2019.

STORINO, Fabio. **Um partido, três agendas?** Política de Segurança Pública no Estado de São Paulo (1995-2006). 2008. 184 p. Tese (doutorado) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2008.

SYLVESTRE, Vicente. **Guarda Civil de São Paulo: sua história**. São Paulo: Sociedade Imprensa Pannartz, 1985.

TAVARES-DOS-SANTOS, José Vicente. Modernidade tardia e violência. *In*: LIMA, Renato Sérgio; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli (org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014a. p. 16–25.

TAVARES-DOS-SANTOS, José Vicente. Dilemas do ensino policial: das heranças às pistas inovadoras. **Segurança, Justiça e Cidadania: Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública**, v. 7, p. 11–30, 2014b. Disponível em: https://www.novo.justica.gov.br/sua-seguranca-2/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/estudos/sjcvolume7/dilemas_ensino_policial_herancas_pistas_inovadoras.pdf. Acesso em: 20 dez. 2018.

TEIXEIRA, Mário. **Manual do Guarda Civil**. 3. ed. São Paulo: Escola de Polícia de São Paulo, 1966.

TOSTA, Roberto Vieira. **O Radiopatrulhamento Padrão na Capital**. 1995. 95 p. Tese (doutorado) - Polícia Militar do Estado de São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, São Paulo, 1995.

TYLER, Tom R. Does the American Public Accept the Rule of Law?: The Findings of Psychological Research on Deference to Authority. **De Paul Law Review**, v. 661, n. 2, p. 661–694, 2007. Disponível em: <https://via.library.depaul.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1311&context=law-review>. Acesso em: 10 jan. 2021

VALENTE, Leite. Polícia, Governamentalidade, Território e as Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro. **Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade**, v. 20, n. 23/24, p. 393–412, 2016. Disponível em: https://www.academia.edu/32100596/POLÍCIA_GOVERNAMENTALIDADE_TERRITÓRIO_E_AS_UNIDADES_DE_POLÍCIA_PACIFICADORA_NO_RIO_DE_JANEIRO. Acesso em: 13 jun. 2018.

VENEZIAN, Wellington Luiz Dorian Venezian. **O Plano de Policiamento Inteligente empregado no desenvolvimento do planejamento operacional**. 2007. 256 p. Dissertação (mestrado) - Polícia Militar do Estado de São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, São Paulo, 2007.

VIEIRA, Airson da Conceição. **Doutrina PM: sua existência, sua importância**. 1995. 183 p. Dissertação (mestrado) - Polícia Militar do Estado de São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, São Paulo, 1995.

VIEIRA, Airson da Conceição. **A importância da adequação circunscricional entre as subáreas de segurança pública e os distritos municipais, em razão de estes serem a base operacional dos órgãos oficiais censitários no levantamento e na produção de informações necessárias ao processo decisório policial-militar**. 1999. 128 p. Tese (doutorado) - Polícia Militar do Estado de São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, São Paulo, 1999.

WILLIS, James J.; MASTROFSKI, Stephen D.; WEISBURD, David. Making Sense of COMPSTAT: A Theory-Based Analysis of Organizational Change in Three Police Departments. **Law & Society Review**, v. 41, n. 1, p. 147–188, 2007. Disponível em: <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1540-5893.2007.00294.x>. Acesso em: 10 fev. 2020.

YAURI MIRANDA, Jaseff Raziel. Militarización y legalismo como encauces de la gestión policial de la criminalidad en Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 13, n. 2, p. 56–67, 2019. Disponível em: <http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/923>. Acesso em: 10 mar. 2020.

YOUNG, Jock. **A sociedade excludente: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente**. Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

ZACKSESKI, Cristina Maria; GOMES, Patrick Mariano. O que é ordem pública no sistema de justiça brasileiro? **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 1, p. 108–125, 2016. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/o-que-e-ordem-publica-no-sistema-de-justica-criminal-brasileiro/. Acesso em 17 mar. 2018.