



**Universidade Federal de São Carlos - UFSCar**  
**Centro de Educação e Ciências Humanas - CECH**  
**Programa de Pós-Graduação em Sociologia**

HENRIQUE DE LINICA DOS SANTOS MACEDO

**A Política da Polícia Militar do Estado de São Paulo:**  
A construção da hegemonia do policiamento ostensivo

**São Carlos**  
**2022**



**Universidade Federal de São Carlos - UFSCar**  
**Centro de Educação e Ciências Humanas - CECH**  
**Programa de Pós-Graduação em Sociologia**

HENRIQUE DE LINICA DOS SANTOS MACEDO

**A Política da Polícia Militar do Estado de São Paulo:**  
A construção da hegemonia do policiamento ostensivo

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
em Sociologia da Universidade Federal de São  
Carlos como parte dos requisitos para a obtenção  
do título de Doutorado em Sociologia.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Jacqueline Sinhoretto

**São Carlos**  
**2022**

**Macedo, Henrique de Linica dos Santos**

**A Política da Polícia Militar do estado de São Paulo /  
Henrique de Linica dos Santos Macedo -- 2022.  
358f.**

**Tese de Doutorado - Universidade Federal de São Carlos,  
campus São Carlos, São Carlos**

**Orientador (a): Jacqueline Sinhoretto**

**Banca Examinadora: Maria da Glória Bonelli, Jacqueline  
de Oliveira Muniz, Renato Sérgio de Lima, Frederico  
Normanha Ribeiro de Almeida**

**Bibliografia**

**1. Sociologia da Violência; Sociologia Política; Polícia  
Militar.. I. Macedo, Henrique de Linica dos Santos. II.  
Título.**

**Ficha catalográfica desenvolvida pela Secretaria Geral de Informática  
(SIn)**

**DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR**

**Bibliotecário responsável: Ronildo Santos Prado - CRB/8 7325**



## UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia

---

### Folha de Aprovação

---

Defesa de Tese de Doutorado do candidato Henrique de Linica dos Santos Macedo, realizada em 23/02/2022.

#### Comissão Julgadora:

Profa. Dra. Jacqueline Sinhoretto (UFSCar)

Profa. Dra. Jacqueline de Oliveira Muniz (UFF)

Prof. Dr. Renato Sérgio de Lima (FGV)

Prof. Dr. Frederico Normanha Ribeiro de Almeida (UNICAMP)

Profa. Dra. Maria da Glória Bonelli (UFSCar)

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia.

Para todos que me acompanharam nessa  
jornada.

## **Agradecimentos**

É com alegria que escrevo os agradecimentos desta tese. No caminho até aqui muitos percalços, dúvidas, ansiedade e medos. Todos amenizados pelo conjunto variado de pessoas que possibilitaram que eu chegasse até aqui. O doutorado já é um processo de intensos desafios pessoais e profissionais, mas com a pandemia da Covid-19 e o cenário político nacional eles foram intensificados. A execução deste trabalho foi impactada em diversos momentos pela preocupação com questões de saúde, de educação, financiamento público de pesquisa e de segurança pública. Se na conclusão do meu mestrado já vivíamos tempos estranhos, nem os mais pessimistas poderiam prever o estado geral de calamidades que se imporia para todo o país.

Apesar dos ataques deliberados e raivosos contra os profissionais da área de educação e pesquisa no país, em especial aos cientistas sociais, agradeço profundamente todos os professores, colegas e colaboradores do PPGS-UFSCar por toda resistência e trabalho cuidadoso. Vocês tornaram o doutorado uma experiência proveitosa e inspiradora. Não há como descrever a imensa gratidão que sinto por cada pessoa que colaborou nessa jornada ou o quanto continuarão a me ensinar.

Agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) por ter financiado essa pesquisa, ter bolsa desde o começo do doutorado foi fundamental para a realização deste trabalho.

Agradeço aos meus pais, ao meu irmão e minha companheira, sem eles não seria possível nada disso. Sem o suporte, sem o amor de vocês por mim, eu não teria conseguido e nem lutado tanto. Grande parte do que vocês fizeram e fazem por mim não constará nesta tese, mas sem vocês, ela não existiria.

Agradeço também a minha orientadora, Jacqueline Sinhoretto, que desde de a graduação me acompanha e me ensina, com um trabalho preciso e meticuloso. Entrei pela primeira vez em sua sala há dez anos com mais um desejo do que um projeto, ela me ensinou a navegar pelo labirinto dos meus pensamentos, me ensinou como ser um pesquisador. Graças ao seu trabalho, um aluno egresso da escola pública, filho de um policial e uma professora, pode hoje se tornar o primeiro da família a defender um doutorado. Para além do título, fico grato pela parceria de agora e do futuro.

Agradeço profundamente à professora Jacqueline Muniz e ao professor Renato Sérgio de Lima pela leitura e contribuições feitas a este trabalho no exame de qualificação e terem aceitado o convite para participar da banca de defesa de doutorado. Agradeço também ao professor Fábio José Bechara Sanchez pela colaboração e observações na qualificação. Agradeço também o aceite da professora Maria da Glória Bonelli e do professor Frederico Normanha Ribeiro de Almeida pelas contribuições feitas na data da defesa. Foi uma honra contar com a participação de todos neste momento, sobretudo por serem referências para mim.

Se a educação formal é um dos eixos da socialização em uma instituição de ensino, é preciso reconhecer o contato com meus colegas de doutorado e a turma de mestrado de 2017 que muito me inspiraram em cada conversa e debate. Agradeço aos companheiros: Vinicius Manduca (amigo da graduação ao doutorado), Milena de Lima e Silva, Luiz Henrique Miguel, João Paulo Ferreira da Silva, Tarcísio Perdigão Araújo Filho, Giulianna Denari, Jéssica Pires Cardoso, Wellington Luiz Siqueira, Viviane Modda, Cristiane Vilma de Melo, Isabela Vianna Pinho, Monique Lazarin, Natália Torres, Nikolas Palliser.

Da mesma forma agradeço aos amigos e pesquisadores que admiro tanto e a quem devo muito, os membros do GEVAC de ontem e hoje que sempre estavam prontos a colaborar, ouvir desabafos e pensar junto: Thomás Francisco, Juliana Tonche, André Sales dos Santos Cedro, Felipe Athayde Lins de Melo, Paula Paschoal Rodrigues Garcia, David Marques, Maria Carolina de Camargo Schlittler, Giane Silvestre, Eduardo Rossler, Jade Cavalli, Isabela Hamra, Isabela Cristina de Araújo, Bruna Cinquini, Kênia Mattos, Raphael Silva, Jordana Dias Pereira, Bruno Giovannini, Otávio Macacari e Otávio Almeida.

Agradeço também aos interlocutores de pesquisa, os que auxiliaram no acesso ao campo e os que partilharam seus saberes por meio de conversas e entrevistas. Só com o diálogo com vocês foi possível conhecer e mapear mais como a PMESP funciona.

“Há um quadro de Klee que se chama *Angelus Novus*. Representa um anjo que parece querer afastar-se de algo que ele encara fixamente. Seus olhos estão escancarados, sua boca dilatada, suas asas abertas. O anjo da história deve ter esse aspecto. Seu rosto está dirigido para o passado. Onde nós vemos uma cadeia de acontecimentos, ele vê uma catástrofe única, que acumula incansavelmente ruína sobre ruína e as dispersa a nossos pés. Ele gostaria de deter-se para acordar os mortos e juntar os fragmentos. Mas uma tempestade sopra do paraíso e prende-se em suas asas com tanta força que ele não pode mais fechá-las. Essa tempestade o impele irresistivelmente para o futuro, ao qual ele vira as costas, enquanto o amontoado de ruínas cresce até o céu. Essa tempestade é o que chamamos progresso” (BENJAMIN, 1987, p. 226).



## **RESUMO:**

MACEDO, Henrique de Linica dos Santos. A Política da Polícia Militar do Estado de São Paulo: A construção da hegemonia do policiamento ostensivo. 2022. Tese (doutorado). Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos.

O objetivo dessa tese foi compreender como as formas de fazer política da Polícia Militar do Estado de São Paulo produziram a hegemonia do policiamento ostensivo. Questionou-se como a corporação se relaciona com outras instituições do sistema de justiça criminal; qual sua orientação para desenhar suas políticas de ação; como modelaram sua estrutura e organização ao longo dos últimos trinta anos; como as relações internas interferem no fazer policial. Para tanto, foram analisados decretos que versam sobre a estrutura da instituição e foram realizadas entrevistas com policiais militares de diferentes hierarquias. Os principais resultados apontam que a PMESP: o policiamento ostensivo detém o monopólio da segurança pública do estado, seus gestores a cada dia ganham mais 'poder' dentro do desenho institucional do executivo e no legislativo que valorizam uma estratégia militarizada na segurança pública; a instituição ampliou suas unidades territoriais, principalmente para atender as mais diversificadas funções; existe um desequilíbrio hierárquico, no qual as praças mais numerosas monopolizam os serviços operacionais e os oficiais se veem como gestores administrativos; foram incorporadas novas tecnologias da informação para dar suporte ao planejamento operacional e supervisão do serviço de rua.

**Palavras-Chave:** Polícia Militar; Policiamento Ostensivo; Controle Social estatal; Segurança Pública; Estratégia Militarizada.

## ***ABSTRACT***

### **The Policy of the Military Police of the State of São Paulo**

This thesis aimed understand how the ways of doing politics of the Military Police of the State of São Paulo produced the hegemony of ostensive policing. It was questioned how the corporation relates to other institutions in the criminal justice system; what is their orientation for designing their action policies; how they have shaped their structure and organization over the last thirty years; and how internal relationships interfere with police action. To this end, decrees that deal with the structure of the institution were analyzed, and interviews were conducted with military police officers of different hierarchies. The main results indicate that the Military Police of São Paulo: ostensive policing holds the monopoly of public security in the state, its managers gain more "power" within the institutional design of the executive and the legislative that value a militarized strategy in public security; the institution has expanded its territorial units, mainly to attend to the most diverse functions; there is a hierarchical imbalance, in which the most numerous enlisted personnel monopolize operational services, and officers see themselves as administrative managers; new information technologies have been incorporated to support operational planning and supervision of street service.

***KAY-WORDS:*** Military Police; Ostensive Policing; State Social Control; Public Security; Militarized Strategy.

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Série histórica do Número Total de Órgãos de Direção por década.....	177
<b>Gráfico 2</b> – Série histórica do Número Total de Órgãos de Apoio por década.....	178
<b>Gráfico 3</b> – Série Histórica de batalhões na cidade de São Paulo e Região Metropolitana .....	181
<b>Gráfico 4</b> - Série Histórica de batalhões na cidade de São Paulo .....	181
<b>Gráfico 5</b> - Série Histórica do Número de Batalhões por CPA na Capital .....	182
<b>Gráfico 6</b> - Série Histórica de batalhões na cidade de São Paulo .....	183
<b>Gráfico 7</b> - Comparação percentual da expansão do CPM e CPC.....	183
<b>Gráfico 8</b> - Série Histórica do Número de Batalhões por CPA na Região Metropolitana.....	184
<b>Gráfico 9</b> – Série histórica comparativa entre o aumento de Batalhões no Estado.....	185
<b>Gráfico 10</b> - Série histórica de número de batalhões por CPI de 1999 a 2020 .....	186
<b>Gráfico 11</b> – Efetivo por hierarquia categorizada como nos decretos na folha de pagamento de julho de 2021.....	201
<b>Gráfico 12</b> – Porcentagem de vagas por Hierarquia na PMESP no efetivo fixado em 2020 .....	207
<b>Gráfico 13</b> – Porcentagem de vagas por Hierarquia no efetivo fixado em órgãos de direção 2020.....	208
<b>Gráfico 14</b> - Porcentagem de vagas por Hierarquia no efetivo fixado em órgãos de apoio 2020.....	209
<b>Gráfico 15</b> - Porcentagem de vagas por Hierarquia no efetivo fixado em órgãos de execução 2020 .....	209
<b>Gráfico 16</b> – Série Histórica de Efetivo Fixado de 1979 a 2021 .....	214
<b>Gráfico 17</b> – Série Histórica comparativa entre oficiais e praças da PMESP de 1979 a 2021 .....	215
<b>Gráfico 18</b> - Série Histórica comparativa de efetivo fixado por funções da PMESP de 1979 a 2021 .....	216
<b>Gráfico 19</b> - Série Histórica de efetivo fixado nos Órgãos de Diretoria, Apoio e Assessorias da PMESP de 1979 a 2021 .....	216
<b>Gráfico 20</b> - Série Histórica comparativa entre praças e oficiais no efetivo fixado nos Órgãos de Diretoria, Apoio e Assessorias da PMESP de 1979 a 2021 .....	217
<b>Gráfico 21</b> - Série Histórica comparativa entre praças e oficiais no efetivo fixado nos Órgãos de Execução da PMESP de 1979 a 2021 .....	218
<b>Gráfico 22</b> – Série histórica comparativa do número de oficiais nos órgãos de direção, assessoria e apoio de 2016 a 2021 .....	219

<b>Gráfico 23</b> - Série Histórica de oficiais no efetivo fixado nos Órgãos de Execução da PMESP de 1979 a 2021 .....	220
<b>Gráfico 24</b> - Série Histórica comparativa entre os oficiais nos órgãos de execução de 1979 a 2021 .....	222
<b>Gráfico 25</b> - Série Histórica comparativa entre os oficiais superiores nos órgãos de execução de 1979 a 2021.....	223
<b>Gráfico 26</b> - Série Histórica comparativa entre as praças nos órgãos de execução de 1979 a 2021 .....	224
<b>Gráfico 27</b> - Série Histórica comparativa entre as praças nos órgãos de execução de 1979 a 2021 .....	226
<b>Gráfico 28</b> - Série histórica de números de Vítimas de Homicídio Doloso no estado de São Paulo de 2012 a 2018.....	304
<b>Gráfico 29</b> - Série histórica do número de Tentativas de Homicídio no estado de São Paulo de 2005 a 2018 .....	305
<b>Gráfico 30</b> - Série histórica do número de latrocínios no estado de São Paulo de 2005 a 2018.....	306
<b>Gráfico 31</b> - Série histórica de ocorrências de Porte Ilegal de Armas de Fogo no estado de São Paulo de 2005 a 2018.....	308
<b>Gráfico 32</b> - Comparação entre as séries históricas de ocorrências de porte ilegal de armas, tentativa de homicídios e homicídios de 2005 a 2018 .....	309
<b>Gráfico 33</b> - Comparação entre as taxas de homicídios entre negros e não negros por 100 mil habitantes do próprio grupo.....	310
<b>Gráfico 34</b> - Série histórica de Letalidade Policial em e fora de serviço no estado de São Paulo de 2012 a 2018.....	312
<b>Gráfico 35</b> - Série Histórica de Registros de Estupro no estado São Paulo .....	315
<b>Gráfico 36</b> - Série Histórica de Ocorrências de Lesão Corporal Dolosa de 2005 a 2018.....	317
<b>Gráfico 37</b> - Série histórica de casos de Roubo a Instituição Financeira.....	318
<b>Gráfico 38</b> - Série histórica das Ocorrências de Roubos de Veículos no estado de São Paulo.....	319
<b>Gráfico 39</b> - Série histórica de Roubos de Carga no estado de São Paulo de 2005 a 2018 .....	320
<b>Gráfico 40</b> - Série histórica de ocorrências registradas como Tráfico de drogas.....	321
<b>Gráfico 41</b> - Série Histórica de Ocorrências Registradas como Posse ou Uso de Entorpecentes em São Paulo de 2005 a 2018 .....	322

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - "Cola eleitoral" de Campanha candidatos do PSL para diversos cargos nas eleições de 2018.....	19
<b>Figura 2</b> - Publicação de Campanha do Capitão Derrite para disputa eleitoral de 2018 .....	20
<b>Figura 3</b> – Publicação de <i>Instagram</i> do Capitão Derrite à candidatura de Jair Bolsonaro .....	21
<b>Figura 4</b> – <i>Slide 27</i> da proposta de Governo de Jair Bolsonaro apresentado na campanha eleitoral de 2018 .	24
<b>Figura 5</b> - Brasão da PMESP.....	127
<b>Figura 6</b> – Representação do Sistema de Gestão da PMESP.....	192
<b>Figura 7</b> - Quadro de Parâmetros de efetivo do policiamento territorial .....	196
<b>Figura 8</b> - Emprego do Policiamento.....	258

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Comandos de Policiamento do Interior com relação a sede, região, número de batalhões e cidades abrangidas .....	164
<b>Tabela 2</b> - Equiparação de Cargos Femininos da Guarda Civil na Criação da Polícia Militar do Estado de São Paulo.....	213

## LISTA DE SIGLAS

<b>ABIN</b> – Agência Brasileira de Inteligência
<b>ALESP</b> – Assembleia Legislativa de São Paulo
<b>APMAL</b> – Assessoria Policial Militar na Assembleia Legislativa
<b>APMBB</b> – Academia de Polícia Militar do Barro Branco
<b>BAEP</b> – Batalhão de Ações Especiais de Polícia
<b>BPFem</b> – Batalhão de Policiamento Feminino
<b>CAES</b> – Centro de Altos Estudos de Segurança
<b>CAO</b> – Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais
<b>CAPS</b> – Centro de Atenção Psicológica e Social
<b>CComSoc</b> – Centro de Comunicação Social
<b>CIPM</b> – Centro de Inteligência Policial Militar
<b>COE</b> – Comando de Operações Especiais
<b>CNPq</b> – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
<b>CONSEG</b> – Conselho Comunitário de Segurança Pública

**CPA** – Comando de Policiamento de Área  
**CPA/M** – Comando de Policiamento de Área Metropolitano  
**CPAmb** – Comando de Policiamento Ambiental  
**CBI** – Comando de Bombeiros do Interior  
**CBM** – Comando de Bombeiros Metropolitanos  
**CCB** – Comando de Corpo de Bombeiro  
**COPOM** – Centro de Operações da Polícia Militar  
**CPC** – Comando de Policiamento da Capital  
**CPCh** – Comando de Policiamento de Choque  
**CPI** – Comando de Policiamento do Interior  
**CPM** – Comando de Policiamento Metropolitano  
**CPP** – Cartão de Prioridade de Policiamento  
**CPRv** – Comando de Policiamento Rodoviário  
**CPTran** – Comando de Policiamento de Trânsito  
**CSP** – Curso Superior de Polícia  
**CVLI** – Crimes Violentos Letais Intencionais  
**DEC** – Diretoria de Ensino e Cultura  
**DPCDH** – Diretoria de Polícia Comunitária e Direitos Humanos  
**EM** – Estado Maior  
**EME** – Estado Maior Especial  
**FBSP** – Fórum Brasileiro de Segurança Pública  
**FT** – Força Tática  
**GAECO** – Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado  
**GATE** – Grupo de Ações Táticas Especiais  
**GBMar** - Grupamento de Bombeiros Marítimos  
**GESPOL** – Sistema de Gestão da Polícia Militar  
**GEVAC** – Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos  
**INEAC** – Instituto de Estudos Comparados em Administração de Conflitos  
**MP** – Ministério Público  
**MVI** – Mortes Violentas Intencionais  
**NEV** – Núcleo de Estudos da Violência  
**NORSOP** – Normas para o Sistema Operacional de Policiamento PM  
**ONU** – Organização das Nações Unidas

**OPM** – Organizações Policiais-Militares  
**PCC** – Primeiro Comando da Capital  
**PCESP** – Polícia Civil do Estado de São Paulo  
**PGJ** – Procuradoria-Geral de Justiça  
**PMDF** – Polícia Militar do Distrito Federal  
**PMESP** – Polícia Militar do Estado de São Paulo  
**PMERJ** – Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro  
**PMDB** – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
**PMMG** – Polícia Militar de Minas Gerais  
**POP** – Procedimento Operacional Padrão  
**PP** – Partido Progressista  
**PPI** – Programa de Policiamento Inteligente  
**PSB** – Partido Socialista Brasileiro  
**PSDB** – Partido da Social-Democracia Brasileira  
**PSL** – Partido Social Liberal  
**PT** – Partido dos Trabalhadores  
**PTB** – Partido Trabalhista Brasileiro  
**PTM** – Patrulhamento Tático Móvel  
**ROCAM** – Ronda com o Emprego de Motos  
**RP** – Rádio Patrulha  
**RPT** – Relação de Prioridade de Transferência  
**ROTA** – Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar  
**SAP** – Secretaria de Administração Penitenciária  
**SSP** – Secretaria de Segurança Pública  
**SEADE** – Sistema Estadual de Análise de Dados  
**UFSCar** – Universidade Federal de São Paulo  
**USP** – Universidade de São Paulo

## Sumário

Introdução.....	1
Problema de Pesquisa: Partindo do acúmulo de pesquisa do GEVAC.....	3
Bolsonarismo e o Policiamento Ostensivo: Partidarização da PMESP.....	17
O passado como projeto de Futuro .....	30
Estrutura da Tese .....	36
Capítulo 1 - Da vivência ao objeto sociológico: um percurso teórico e metodológico.....	38
Contexto Político e Condições Materiais – Ataques à Universidade e à Pesquisa.....	39
Interesse pelo Tema – Método como caminho .....	43
Buracos no caminho – Crise familiar com a PMESP .....	49
Caminho pela Universidade .....	54
O Projeto de Doutorado.....	61
Metodologia de Pesquisa .....	66
Um caminho burocrático para obtenção dos dados .....	68
Do “como fazem as salsichas” ao nunca “sentou a bunda numa viatura” – A disputa por quem pode falar sobre o dia a dia da PMESP.....	76
Capítulo 2 - História da Polícia .....	84
História da Polícia na Europa e nos Estados Unidos .....	97
A Polícia no Brasil .....	110
<b>A Polícia Militar do Estado de São Paulo .....</b>	<b>124</b>
<b>(Re)Democratização na década de 1980 e a PMESP.....</b>	<b>136</b>
Protagonismo da Polícia Militar no estado de São Paulo na Segurança Pública .....	148
Capítulo 3 - A Estrutura da Polícia Militar do Estado de São Paulo .....	158
Estrutura Geral em 2022.....	159
<b>Órgãos de Direção .....</b>	<b>160</b>
<b>Órgãos de Apoio .....</b>	<b>162</b>
<b>Órgãos de Execução .....</b>	<b>163</b>
<b>Órgãos de Assessoria.....</b>	<b>168</b>
A PMESP amplia a sua abrangência territorial.....	173
<b>Ampliação dos Órgãos de Direção.....</b>	<b>176</b>
<b>Retração dos Órgãos de Apoio.....</b>	<b>178</b>
<b>Aumento dos Órgãos de Execução.....</b>	<b>179</b>
<b>Assessorias .....</b>	<b>188</b>
Sistema de Gestão da Polícia Militar do Estado de São Paulo .....	188
<b>Tripé Doutrinário.....</b>	<b>191</b>



<b>Gestão de Pessoas</b> .....	194
<b>Gestão Operacional</b> .....	196
<b>Programas de Policiamento</b> .....	199
Efetivo .....	200
<b>Disposição hierárquica no organograma da PMESP até 2022</b> .....	205
<b>Efetivo Fixado de 1970 a 2020</b> .....	211
Capítulo 4 - A Política da PMESP: Profissionalização ou Busca por Influência? .....	231
O que é o policiamento ostensivo para os seus operadores .....	236
Planejando o policiamento ostensivo para “combater o crime” .....	247
Policiamento Ostensivo entre a técnica e o empírico.....	257
Capítulo 5 - “Meios sem fim” na Racionalidade policial .....	279
Racionalidade, Política e Violência.....	281
Meios sem Fim: A Emergência na Segurança Pública é Constante? .....	296
Os números da Segurança Pública em São Paulo – Desafios e consequências .....	301
<b>Crimes contra a Vida</b> .....	302
<b>Estupros</b> .....	314
<b>Lesão Corporal Dolosa, Crimes Patrimoniais e Crimes relacionados às Drogas</b> .....	315
Policiamento Ostensivo e a Gestão da Precariedade .....	323
Considerações Finais .....	327
REFERÊNCIAS .....	332

## Introdução

Esta tese de doutorado apresenta os resultados da pesquisa realizada entre 2017 e começo de 2021. A pesquisa partiu das inquietações do pesquisador sobre as relações políticas da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) em seus diversos níveis. Um deles é da instituição com outros atores da justiça criminal como o Ministério Público e o Tribunal de Justiça, fornecendo assessoramento para essas instituições com pareceres e segurança. Outro é com políticos da Assembleia Legislativa de São Paulo, na qual também assessoram da mesma maneira, dando parecer sobre projetos que afetam a corporação. Ainda no legislativo, só que em âmbito federal, a corporação tem emissários para defender suas pautas.

Na política interna, explora-se a relação entre os policiais, dos oficiais às praças, demarcando a divisão do trabalho. Outro ponto é a política de conquista territorial do policiamento ostensivo, o que incluiu designar novas funções para oficiais, sobretudo de gerenciamento e deixando o serviço de rua ao cargo dos níveis mais baixos. A priorização da PMESP demonstra seu intento de avançar mais para a presença territorial e para incorporação de novas tecnologias gerenciais e, na relação com os subordinados, estabelecer um papel somente de fiscalização. Dito de outra forma, a pesquisa analisou quais as percepções orientam as tomadas de decisões da instituição e seus agentes, como essas relações incidem sobre o modelo de policiamento ostensivo e como impactam na construção da própria identidade corporativa.

A hipótese desta pesquisa é que a polícia militar atua, objetivamente e subjetivamente, politicamente para concentrar poder decisório, buscando o monopólio da produção de conhecimento sobre a atividade policial<sup>1</sup> e sobre a segurança pública. Isso significa partir do pressuposto do conflito de visões de mundo, com diferenças e similaridades de projetos para a instituição, para o funcionamento administrativo burocrático do governo e incluso em temas sociais. Assim, adota-se a perspectiva de que não há espaço, tempo ou indivíduos

---

<sup>1</sup> A proposta aqui é articular a relação entre ambas, mas a cisão é só textual, não partimos do pressuposto que haja uma dicotomia entre sociedade e Estado. Ao contrário, o desafio sociológico é apresentar a articulação entre essas diferentes categorias analíticas que são caras à análise das ciências humanas. A separação textual se ancora na dinâmica de categorias de tipo ideal como a proposta weberiana com a finalidade de analítica (WEBER, 1999; BIANCHI, 2014).

apolíticos, ao contrário, entende-se que suas formas de relação são afetados e afetam diferentes níveis de relações.

O apoio político de parcelas das fileiras da PMESP ao bolsonarismo não é objeto desta tese. Contudo, se faz uma breve discussão nesta introdução para demonstrar como há um histórico de políticas adotadas pela instituição que corroboram ou, ao menos, dão insumos para que posições extremadas se consubstanciem. Incluindo o objetivo de se tornar um ator político relevante que influencie não só nas políticas de segurança pública, mas em pautas sociais mais abrangentes, apoiando e antagonizando políticas públicas que não são parte das suas responsabilidades.

Chama-se a atenção para a necessidade de pensar os padrões de policiamento e as ações da instituição, reformulando suas práticas e orientações. Por isso, trata-se do contexto histórico das políticas públicas que criaram a polícia militar, como isso influenciou nas disputas dentro do campo da segurança pública e como os policiais enxergam seu trabalho. A instituição policial acaba se tornando um meio diverso, sempre em recriação para fins pouco definidos, atendendo a desejos particulares.

Ao partir dessa hipótese indaga-se: como essas formas de atuação política influenciam no modelo de policiamento ostensivo do planejamento a execução? Como influenciam socialmente, sobretudo na defesa de uma ideia de política pública para a área? Quais epistemologias que orientam a instituição? Como conforma a maneira como compreendem a política? Como orienta a forma como leem a realidade social e política? Como se articulam no debate político institucional e social? Quais são os fins que desejam realizar? Quem observam como aliados e opositores? Eles os tipificam dessa maneira?

Como o leitor atento pode perceber, as questões são muitas, mas é importante salientar que elas estão dispostas para orientar o trabalho, sendo a partir delas que foi possível questionar a realidade encontrada em campo, sistematizada nos dados obtidos através de documentos, entrevistas, dados estatísticos construídos em outras pesquisas. Um dos trabalhos da pesquisa é justamente inquirir e buscar as melhores formas de interrogar, revisando-as, aperfeiçoando-as, desta mesma maneira, é importante pontuar que essas perguntas são parte do processo de pesquisa sendo elaboradas dentro de um contexto de amadurecimento profissional, do processo de aprendizado do pesquisador.

## **Problema de Pesquisa: Partindo do acúmulo de pesquisa do GEVAC**

As questões foram elaboradas, de outra maneira, partindo do acúmulo de pesquisas realizadas na última década<sup>2</sup> pelo Grupo de Estudos de Violência e Administração de Conflitos (GEVAC), coordenado por Jacqueline Sinhoretto, e no âmbito coletivo em que essa pesquisa se insere. Neste período, as pesquisas conduzidas por Sinhoretto (2014; 2015; 2021), parceiros de pesquisa e orientandos demonstraram como o policiamento ostensivo, realizado quase como um monopólio pela PMESP, ganhou relevância e assumiu seu protagonismo nas políticas de segurança pública no estado de São Paulo. Esse protagonismo não foi assumido de maneira individual, ele também é parte de um processo de negociação, conflitos e acomodações com outras instituições do sistema de justiça, como o poder judiciário e o Ministério Público (MP), além dos espaços conquistados pelos oficiais da PMESP no poder executivo (SILVESTRE, 2018; SCHILLITLER, 2020; MARQUES, 2014; MACEDO, 2015).

O eixo central de análise para compreensão da ascensão do policiamento ostensivo e o protagonismo da PMESP são mais bem compreendidos quando analisados no modelo desenvolvido por Sinhoretto (2014) que mapeou as mudanças no campo de administração de conflito no estado de São Paulo. Neste sentido, quatro estratégias são mobilizadas para analisar as diferentes visões presentes no campo estatal de controle do crime e administração do conflito.

Essas quatro estratégias mostram os diferentes eixos de conflitos, associações e convivência de saberes e práticas de diferentes instituições e agentes. Outra relevante contribuição do modelo analítico é poder comparar espacial e temporalmente como o campo estatal do conflito se organiza, para o que, para quem e onde. Dito de outra forma, ao utilizar o modelo analítico é possível verificar como cada estratégia ganha relevância no campo, qual o espaço em que ela atua, quem são os agentes que se organizam entorno dela, para quem são destinadas e como isso se dá ao longo da história. As quatro estratégias são: combate militarizado inquisitorial; administração judicial clássica pelo sistema penal; as justiças alternativas e as alternativas penais, e as ações de prevenção (SINHORETTO, 2014, p.169).

---

<sup>2</sup> O GEVAC completou dez anos de existência no ano de 2019. Foi realizado um seminário que possibilitou o intercâmbio e o debate com parceiros de pesquisa sobre os eixos temáticos principais do grupo.

O contexto de desenvolvimento analítico das estratégias está vinculado a pesquisas desenvolvidas no âmbito coletivo do GEVAC que se debruçou nas diferentes formas como os governos e suas instituições se adequaram a “nova organização do mundo do crime”. Em especial aos desafios enfrentados no estado de São Paulo com a emergência do Primeiro Comando da Capital (PCC), que se tornou mais um ator na disputa de diferentes redes e fluxos econômicos do mercado criminal, sobretudo através de assaltos, tráfico de drogas e lavagem de dinheiro.

A atuação do PCC em territórios nacionais se tornou objeto de estudos de pesquisadores que progressivamente foram demonstrando como ele foi responsável por transformações na organização das atividades criminais. De outro lado, esses estudos destacaram como a sua emergência não só influenciou nas atividades criminais, mas também na vida no cárcere e em outros espaços em que seus membros têm papel relevante para organização social e simbólica do local (BIONDI, 2018; HIRATA, 2011; GODOI, 2011; DIAS, 2011; SILVESTRE, 2012; MARQUES, 2014; DIAS; MANSO, 2018; MELO, 2018).

O PCC, contudo, uma organização ou associação ligada aos mercados ilegais, não se produziu sozinho ou surgiu sem contexto. O mito de surgimento remonta primeiro ao evento do massacre do Carandiru, complexo de presídios localizado na Zona Norte da cidade de São Paulo, onde 111 presos foram mortos na ação da polícia, tendo sido posteriormente o mote da criação do PCC criação na Casa de Detenção de Taubaté. Também sua expansão não está relacionada ao mero desejo dos próprios dos membros. Ao contrário, ela ocorre simultaneamente com a decisão dos gestores prisionais de expandir estabelecimentos pelo interior do estado de São Paulo. Correlato a isso, é importante pontuar que a demanda por maior malha carcerária foi produzida pelas políticas de segurança pública e pela forte atuação da PMESP na prisão de pessoas em flagrante produzindo um encarceramento em massa. Essa política encarceradora colaborou para a mudança do cenário mercadológico ilegal, criando um ambiente novo de relações, produzindo uma nova correlação de forças (DIAS, 2011; SILVESTRE, 2012; MELO, 2011; SINHORETTO, SILVESTRE e MELO, 2013).

A reconfiguração do mercado ilegal teria então produzido mudanças de estratégias na área de segurança pública? Como esses novos modos influenciaram, impactaram o pensar dos gestores da segurança pública? Como os gestores das polícias responderam a essa mudança?

Sinhoretto (2014) demonstra como a agenda de pesquisa do GEVAC passou a se orientar por essas questões, destacando as respostas das instituições e governos do estado de São Paulo, como elas se adaptaram às novas configurações do “mundo do crime”. Duas estratégias ganharam relevo como resposta a essas novas demandas, mas ambas já existiam e eram acionadas como estratégias majoritárias no controle do crime pelos gestores da segurança pública.

As estratégias em relevo são a estratégia judicial clássica e a estratégia militarizada inquisitorial. Notadamente, entretanto, essa última teria tido muito mais relevo, enquanto a primeira perdeu força no campo e, de certa maneira, acabou se tornando coadjuvante para a estratégia militar. Enquanto saberes emergentes como os das justiças alternativas e alternativas penais seriam estratégias presentes nas margens, acionadas em conflitos diversos daqueles que envolvem o “crime organizado”<sup>3</sup> ou crimes de circulação indevida de riquezas.

As quatro estratégias, entretanto, são bastante fluídas e não se apresentam de maneira “pura”, mas elas podem ser acionadas de maneiras diferentes, a depender dos critérios seletivos utilizados pelos operadores da justiça criminal. Ao observar caso a caso, de maneira seletiva do sistema de justiça, os operadores podem tratar desigualmente diferentes casos por diferentes razões.

Segundo Sinhoretto, a estratégia militarizada tem como protagonista a PMESP, que já vinha ganhando força no campo desde o começo dos anos 2000 quando Secretários de Segurança Pública começam a privilegiar seus saberes, técnicas e táticas. Por certo, os governos do mesmo período, sob o controle do mesmo grupo político (PSDB/PMDB/PSD/PSB) — encabeçado por governadores filiados ao Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) — endossaram tal linha de ação. Não só pela escolha de quem ocuparia a pasta de Segurança Pública, mas também por colherem dividendos eleitorais pela repercussão do trabalho policial, sempre optando pelo discurso de mais polícia na rua e o investindo em carros e armamentos.

O perfil majoritário dos secretários de segurança pública foi o de egressos do Ministério Público. Em muitos casos, os escolhidos ou tinham simpatia e comungavam de uma visão similar aos da PMESP ou foram policiais militares em algum momento de sua vida. Como o caso do ex-secretário e ex-governador, Luiz Antônio Fleury (PMDB) e, mais

---

<sup>3</sup> Aqui a categoria é apresentada entre aspas designando o uso nativo do termo.

recente, o antigo Secretário, Antônio Ferreira Pinto (PMDB) (SINHORETTO, 2014; SILVESTRE, 2018; MACEDO, 2015).

Somente após a eleição de João Dória Junior (PSDB), em 2018, houve a quebra na sequência de secretários oriundos do Ministério Público. Contudo, atual governador optou por colocar um General de Exército da reserva<sup>4</sup>, comandante militar do Sudeste por duas vezes (2014/2015; 2017/2018). A opção pelo perfil diferente, entretanto, foi para dar uma solução ao impasse entre a PMESP e a Polícia Civil do Estado de São Paulo (PCESP), que desejavam ter um de seus egressos ocupando a pasta. Paralelamente, para acomodar nomes de ambas as instituições na secretaria, o governador criou os cargos de Secretário Executivo, um para atuar com a PM e outro com a PC. Para atuar com a primeira, nomeou o ex-comandante geral da PMESP (2009/2012), Álvaro Batista Camilo (PSD) e para cuidar da última, nomeou o antigo Delegado Geral (2015/2018), Youssef Abou Chahin, para o cargo similar que cuida da PCESP.

A política de segurança pública, contudo, permaneceu a mesma, já que o governador se elegeu com um discurso alinhado ao atual Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, o “BolsoDória”<sup>5</sup>. O principal mote de campanha de Dória foi o combate ao crime e a expansão das Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar (ROTA). Essa última proposta encontrou resistências na própria PMESP, mas foi concretizada pelo governador pela criação de inúmeros Batalhões de Ações Especiais de Polícia (BAEPs), caracterizados pela comunicação do governo como “padrão ROTA”<sup>6</sup>.

Ao observarmos a estratégia militarizada, podemos captar como a PMESP se articulou dentro de algumas dimensões conflituosas do campo de administração do conflito e controle do crime. Estabelecendo alianças com outras instituições, buscando ocupar um espaço relevante e influenciar na agenda da segurança pública. A principal aliança foi com alguns setores do Ministério Público. Além do já mencionado alinhamento valorativo, ambas

---

<sup>4</sup> O termo reserva seria o equivalente ao termo aposentado, contudo ele guarda a ideia de que a pessoa pode ser convocada em casos de necessidade, como casos de guerra, por exemplo.

<sup>5</sup> Foi um termo cunhado pela propaganda de segundo turno de João Dória Junior do PSDB na disputa pelo governo estadual contra Márcio França (PSB). O então candidato do PSDB, aproveitando-se da crescente campanha eleitoral do então candidato à Presidência da República, Jair Bolsonaro, e buscando capturar votos “antipetistas” e “antiesquerdistas”, propagandeou-se ligando seu nome ao de Bolsonaro se apresentando como uma dobradinha de políticos conservadores e “novos” na política. Para compreender mais sobre o termo, ver o texto de Esther Solano (2019).

<sup>6</sup><https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/governo-de-sp-inaugura-baep-em-sorocaba-o-nono-em-dois-anos/>

instituições mantêm disputas com a Polícia Civil. A disputa entre as instituições é pelo poder de investigar.

Ao disputarem o poder de investigar, o que está em disputa na verdade é a possibilidade de deterem o poder sobre a produção da verdade jurídica. A PMESP buscando ampliar seu poder de ação, querendo deixar de depender da PC como “dona do cartório” e o MP ampliando suas funções para além da fase processual, intentando ter controle sobre a fase procedimental (KANT DE LIMA, 1995).

A disputa pelo poder de investigar ganha força tanto na PMESP como no MP sob a justificativa de que a PCESP é uma instituição corrupta, com ligações escusas com o mercado ilegal, ganhando dinheiro com o crime. Assim, de maneira informal, a associação entre as instituições permitiu a realização de ações investigativas através de escutas telefônicas, apreensões de materiais eletrônicos que permitem armazenamento de dados e vigilância de alvos, sem a participação da Polícia Civil. A força tarefa informal ainda contou com a ajuda da Secretária de Administração Penitenciária (SAP), que colaborou ampliando a malha investigativa (SINHORETTO, 2014; MACEDO, 2015; SILVESTRE, 2018).

Ao realizar investigações, a PMESP agregou sua característica burocrática militarizada ao processo investigativo inquisitorial, porém como o Inquérito Policial está legalmente vinculado ao delegado de polícia, a instituição passou a “legalizar” sua ação por meio de operações para flagrar os suspeitos. Isso ficou mais explícito em ocorrências da ROTA contra suspeitos de pertencerem ao PCC. A instituição, entretanto, não produziu os flagrantes como uma solução para “combater o crime”. Os flagrantes derivam de um pensamento proativo do policiamento ostensivo que já data de décadas, deriva sobretudo da “caça”<sup>7</sup> a “bandidos”.

As técnicas usadas para a “caçada” são variadas, mas todas são desenvolvidas de forma a se ajustarem ao modelo de policiamento ostensivo que já não conta com a premissa investigativa. As técnicas derivam de dois eixos principais, um diz respeito a própria visibilidade, seja dos próprios policiais, seja do cidadão que está sendo “caçado”. O segundo eixo é o do conhecimento informal, tradicional e empírico que o policial deteria pelos seus anos de vivência de trabalho operacional ou aprendendo com quem tem experiência. A

---

<sup>7</sup> Termo nativo utilizado pelos interlocutores que executam policiamento especializado como ROTA, Força Tática, Rondas Ostensivas com Apoio de Motos (ROCAM) e BAEPs.



técnica informal mais conhecida e predominante entre os policiais militares em São Paulo, nomeada de *tirocínio* (SINHORETTO *et al.*, 2021; SCHLITTLER, 2020).

O *tirocínio* é essencialmente a capacidade de um policial de identificar dentro de uma massa de pessoas ou em um determinado local algum suspeito de ser criminoso ou como os policiais militares se referem atualmente, a atitudes suspeitas (SINHORETTO *et al.*, 2021; SCHLITTLER, 2020). Porém, essa técnica pode ser usada com outras para aumentar a “eficiência” da “caçada”.

Esta forma de patrulha é parte do saber-ver, seu mote está vinculado ao princípio da visibilidade, pois já não basta só ter *tirocínio*, deve-se ocultar a própria presença para não espantar a “caça”. Realizado através do deslocamento da viatura em baixa velocidade e com todas as luzes apagadas (FERNANDES, 1989). Essa técnica é, por vezes, realizada prioritariamente à noite. Aproveitando do escuro para se mover, viaturas com cores escuras se tornam camufladas, mas seu intento é espreitar e dar um “bote” certo.

Por questões formais, quem costuma utilizá-la com mais frequência são modalidades de policiamento ostensivos especiais como Forças Táticas, ROTA, ROCAM e BAEPs. Já que são modalidades de policiamento que não atendem prioritariamente a demandas provenientes de chamadas telefônicas. O que não impede que um PM, considerado “desenrolado” ou “safo”, não possa reproduzir esta técnica durante os períodos em que não tiver nenhuma ocorrência para atender. O saber policial influi duplamente nessa modalidade, a primeira é que os policiais sabem que esta modalidade está fora dos Procedimentos Operacionais Padrão (POP), a segunda que está nos usos e costumes da atividade e que, para eles, ela traz resultados.

Pode-se pensar nessa modalidade como um policiamento proativo, como mencionado por alguns interlocutores desta pesquisa. A ideia de predação parece expressar bem essas técnicas de policiamento que se voltam ao corpo, ao mesmo tempo em que se constroem dentro de uma dualidade moral de “bem e mal”. Este tipo de policiamento ostensivo que visa prender ou, no limite, matar, através do flagrante de uma ação – seja ele fabricado ou não. Se Misse (2010) já pontuava que o inquérito policial é realizado de “traz para frente”, identificando primeiro os suspeitos para depois incriminá-los no inquérito policial, o policiamento ostensivo já realiza esse processo em larga escala pela filtragem racial e pela abordagem de pessoas na rua. O flagrante e a abordagem são o carro chefe de um policiamento proativo.

Os gestores da segurança pública no estado de São Paulo, ao optarem por esse modelo de policiamento, com apoio de gestores do executivo e da justiça vem ganhando espaço, contribuíram para o protagonismo da PMESP. A acomodação desde protagonismo da PMESP, promoveu uma mudança na linha “montagem da justiça criminal” (BATITUCCI *et al.*, 2010; SILVESTRE, 2018), deixando para o policiamento ostensivo a escolha dos sujeitos incriminados, para flagrá-los e apresentá-los à autoridade policial somente para o processamento. A PCESP passa a assumir um caráter meramente cartorial nesses casos, sendo pautados pela ação da instituição ostensiva. A alta demanda de prisões em flagrante contribui para a necessidade de maior produtividade dos registros nas delegacias que, por uma estrutura institucional que há anos diminui. Ao passo que as outras instâncias também são acionadas pela alta demanda, o que demonstra como a ação auto gestada da PM passa a pautar as outras instâncias da justiça criminal (SINHORETTO e LIMA, 2015; MACEDO, 2015; SILVESTRE, 2018; FBSP, 2017).

Ao tomarem a estratégia militarizada como principal meio de “combate ao crime”, os tomadores de decisão nos níveis políticos institucionais tornaram o “combate militar” como uma forma de política pública na área de segurança pública. Subjacente a essa aceitação, também transformaram o encarceramento em massa e a alta letalidade policial como produtos dessa política, utilizando-os como indicadores de produtividade do trabalho.

O efeito do “combate militarizado” passa, portanto, a ser medido e utilizado como uma resposta política à “impunidade”, tornando a punição letal ou a prisão em flagrante em um ato público de demonstração de “resposta ao crime”. A atuação visível da PM passa a ser, pensando nos conceitos de Foucault (2011), uma espécie de suplício ritualizado moderno, cujas execuções, prisões em flagrante em vias públicas e abordagens policiais serviriam não só para dar exemplo, mas para servir como performance de presença. A virtualidade do uso da força pela polícia e a promessa de uma punição que servem mais para produção de uma sensação de segurança que para efetivamente coibir atos ilegais.

A Polícia Civil, uma das protagonistas do processo de judicialização clássica, vai perdendo apoio e prestígio político à medida que a Polícia Militar ganha força. A estratégia de judicialização clássica do conflito se baseia no inquérito policial, no qual a polícia judiciária possui monopólio sobre investigações criminais, construindo por meio delas a incriminação dos sujeitos. Apesar de não possuir mais o mesmo protagonismo que teve anteriormente e ser reposicionada na “linha de montagem”, ela ainda tem mecanismos

efetivos de persecução criminal. Contudo, sua ação estratégica - que permite o acionamento de técnicas de seletividade judicial - fica mais ao cargo de delegacias especializadas contra determinados tipos de delito. A lógica militarizada inquisitorial predominante na política de segurança pública demanda que somente alguns grupos dentro da instituição tenham acesso a informações sensíveis. Enquanto as delegacias dos bairros cuidam do processo cartorial. As delegacias especializadas têm mais liberdade de pautar e selecionar seus casos. O processo investigativo, mesmo quando há, é considerado demorado e ineficiente pelos gestores da segurança pública, visto como produtor de impunidade (SINHORETTO, 2014; SILVESTRE, 2018).

A comparação entre as estratégias permite compreender que, desde os anos 2000, a militarização ganha protagonismo político e operacional pela sua visibilidade, tanto concreta como imaginada. Ao passo que a estratégia judicial clássica, perdeu muito, não só concretamente como no imaginário social, sua legitimidade. As características da inquisitorialidade e o tipo de prestação de serviço os levaram a perder apoio político e espaço no campo. Uma das possíveis explicações para seu encolhimento vertiginoso nos últimos anos é que algumas de suas funções de mediação de conflito interpessoal foram repassadas para a PM. Muitos do que antes era considerado problemas sociais e não de polícia, passaram a ser mediados pelo policiamento ostensivo que passou a atuar nos locais, buscando resolver as questões *in loco* para não demandar levar as partes para a delegacia. Assim quanto mais a PM expandiu sua atuação por territórios, buscando a descentralização e mobilidade, a PC foi progressivamente centralizando e imobilizando seu trabalho. Historicamente, como demonstraremos no capítulo 3, esse processo é observado desde a reorganização das polícias no período da transição política no começo da década de 1980, com os pactos políticos e disputas corporativas que culminaram em novas atribuições polícia ostensiva<sup>8</sup> e menos para a polícia judiciária (GUERRA, 2016; SILVESTRE, 2018; SCHLITTLER, 2020).

O enfoque nas ações militarizadas parece também se relacionar com a sua visibilidade midiática. As ações baseadas no policiamento ostensivo são mais percebidas pela população, com as ações da PM sendo mais repercutidas pelos veículos de imprensa e, atualmente, pela forte produção de conteúdo de policiais militares e seus admiradores nas redes sociais. Podemos pensar, desta maneira, que o processo de investimento na política

---

<sup>8</sup> O movimento de expansão da polícia militar e o recrudescimento da polícia civil será mais bem trabalhado no capítulo dois dessa tese, no item sobre a história da polícia no processo de redemocratização institucional no Brasil.

incrementalista, do “mais do mesmo” (COSTA e LIMA, 2014) adquire uma roupagem política. Ao investir em mais viaturas, mais efetivo e armas para o modelo de policiamento ostensivo, que já vinha ocupando mais visibilidade nas ruas, passou a ser exibida em programas policiais e em perfis de redes sociais que os exibem como símbolos da segurança pública. Servindo como um recorte discursivo e propaganda do “que é o trabalho policial” (CEDRO, 2018; MACEDO; SINHORETTO, 2019).

Na perspectiva de um dos interlocutores desta pesquisa, um oficial subalterno, o investimento maior na ostensividade teria que ser lido na metáfora do asfalto. Assim, ele considera que o modelo ostensivo é amplamente utilizado por ser o “asfalto da segurança pública”. Isso porque realizaria uma operação “tapa buraco”<sup>9</sup>, visível, se faz perceber pela constante interrupção dos fluxos de circulações de corpos, seja para aqueles sendo parados, seja para aqueles que convivem com a visão de alguém sendo abordado, sendo com uma cena de um corpo morto pela polícia, os “CPFs cancelados”<sup>10</sup>.

As consequências de optar por um modelo de policiamento ostensivo, que se pauta pela abordagem policial em larga escala e pela letalidade policial, é reproduzir um modelo de ordem social hierárquico e desigual. Se a polícia militar está constitucionalmente responsável por manter a ordem pública, a consumação prática do seu trabalho demonstra que essa atribuição desempenha um papel de manutenção do *status quo*. Tal modelo distribui desigualmente proteção para uns, vulnerabilidade para outros.

As pesquisas do GEVAC demonstraram a construção dessa desigualdade sistêmica, dado que o policiamento ostensivo prioriza o resguardo patrimonial, entendendo como sua principal missão servir como regulador da circulação indevida de riquezas. Ao optar por atuar pela política de regulação do fluxo de riquezas, optam também por não focar na proteção da vida. Principalmente porque nesta questão, a estratégia militarizada não possui ferramentas e, de outro lado, precisaria articular sua ação com instituições não policiais,

---

<sup>10</sup> O termo passou a circular no meio policial e depois na *internet* em casos em que a polícia matava suspeitos. O termo se refere ao documento oficial, o Cadastro de Pessoa Física (CPF), que seria cancelado por questão da morte do cadastrado. O termo ganhou notoriedade de 2017 em diante, mas já era ouvido pelo pesquisador sendo proferidos por policiais e apoiadores desde 2014. Ele é comumente empregado como legenda de vídeos que informam que uma pessoa, incriminada como “bandido”, foi morta pela polícia e seguida muitas vezes de comentários parabenizando a ação da polícia. Outras frases que se assemelham e costumam acompanhar o seu uso são “foi para pedra”, “polícia quebrou” e “esse é caixão” (em oposição ao termo onomatopéico “creque creque” – referência ao som da algema – ou o termo “esse é cadeia”). Sobre a comparação caixão ou cadeia como os únicos dois caminhos que os policiais vêm para os suspeitos ver Macedo, 2015).

alinhada a outros serviços de proteção e bem-estar do governo. Contudo, as pesquisas demonstram que essa demanda não é entendida pelos policiais como uma questão de polícia, sim uma questão social. Mesmo que o modelo ostensivo, como veremos no capítulo 4 desta tese, seja muito demandada para administrar conflitos não criminais através das chamadas via 190, eles acreditam que essas demandas atrapalham o “verdadeiro trabalho policial” (SINHORETTO *et al.*, 2014; SINHORETTO *et al.*, 2021; MACEDO, 2015; SIVESTRE, 2018; SCHLITTLER, 2021).

As desigualdades podem ser vistas mais objetivamente se observadas pelo prisma da desigualdade racial presente nas prisões em flagrante e nos casos de letalidade policial produzidas pelo policiamento ostensivo. Nesse caso, enquanto comparados os casos de aumento no número de prisões em flagrante e letalidade, vemos que crimes patrimoniais e de tráfico não decaem significativamente. Entretanto, os resultados do policiamento ostensivo são levados como objeto de sucesso da política de segurança pública pelos governantes em suas propagandas eleitorais e os gestores com mais alto grau decisório dentro da PMESP. Ao passo que, ao utilizarem números gerais de baixas, os mesmos gestores optam por não mencionar os efeitos deletérios para a população preta, pobre e periférica dos grandes centros urbanos que são continuamente sobrerrepresentados nos casos de homicídio doloso, feminicídio, letalidade policial e prisões em flagrante.

Em 2014, por exemplo, a pesquisa conduzida por Sinhoretto *et al.* (2014) demonstrou, usando dados coletados da própria Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, referentes aos anos de 2008 a 2012, que dos presos em flagrante 54,1% eram negros e 42,9% eram brancos. Ao observar a tendência pelo cálculo comparativo a cada 100 mil habitantes, a pesquisa conclui que a diferença é ainda maior, considerando que a população do estado é majoritariamente branca. A cada 100 mil habitantes, 14 brancos são presos enquanto 35 negros são presos, ou seja, mais que o dobro de negros foram presos em flagrante.

Já em 2021, os resultados da pesquisa conduzida pela pesquisadora, ampliando a análise dos dados, de 2008 a 2017, mostram o mesmo padrão geral. Duas vezes mais negros são presos em flagrante que não negros. Contudo, aprofundando a análise dos dados a correlação, a sobrerrepresentação de presos negros fica mais evidente na capital do que no

interior do estado. Enquanto as taxas de prisões em flagrante são acima de 3<sup>11</sup> para negros e acima de 1 para não negros no interior, numa relação de duas vezes mais. A cidade de São Paulo é de quase três vezes mais presos em flagrantes negros que não negros. Na capital o número de presos em flagrante já é maior entre os não negros em relação aos dados do interior, a taxa passa dos 3 nos anos analisados. Enquanto a taxa de negros presos, é sempre superior a 8,5.

Ao analisar a correlação usando as categorias de registro de cor/raça do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – preto, pardo e branco –, a pesquisa apresentada em 2021 verificou que, para efeitos da vigilância policial, pretos e pardos apresentam proporções semelhantes de prisões em flagrante. Contudo, na cidade de São Paulo há uma maior taxa de prisões em flagrantes de pardos, mesmo que a diferença não seja grande. Ao analisar estes dados, pode-se considerar que longitudinalmente a política de segurança pública baseada na vigilância ostensiva esteve, na última década, orientada para esse estrato da população. Sobretudo, como mostram ambas as pesquisas, focando sua atuação incriminando-os em delitos contra a circulação indevida de riquezas, ou seja, crimes patrimoniais e tráfico de drogas.

A diferença da produção de um modelo de policiamento ostensivo, que toma a abordagem como sua principal técnica e o *tirocínio* como tecnologia, em relação às técnicas investigativas, mesmo que informais ou ilegais, fica evidente de pesquisa de um capitão da ROTA, realizada em 2013. O então capitão, ao apresentar seu trabalho para o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO), defendia a implementação em larga escala das abordagens policiais, para isso realizou uma comparação da “produtividade” do 1º Batalhão de Polícia de Choque “Tobias de Aguiar” – responsável pela ROTA – durante investigações e abordagens. A “produtividade” foi tomada pelo oficial pelos números de apreensões de armas, drogas, dinheiro e prisões em flagrante. Para Coutinho (2013), as abordagens policiais apresentavam melhores resultados que as investigações, posto que teria dado ao batalhão uma maior “produtividade”.

Ao expor os dados de “produtividade”, contudo, o oficial apresentou quase de maneira desinteressada o perfil geral dos presos nos dois casos. Só que nesta comparação,

---

<sup>11</sup> O único ano que a amostra do estudo apresentou mais inconsistência foi em 2016, algum problema no registro das ocorrências é apresentada como a possível causa pelos pesquisadores. Contudo, representativamente os dados desse ano apresentavam a mesma tendência dos outros anos.

os dados por ele utilizados, demonstravam uma diferença racial, etária e de sexo substancial do resultado de investigação e de abordagem. No caso em que houve o trabalho investigativo, 54% dos homens presos eram brancos e 46% negros, sendo a idade média de 30 anos. Entre as mulheres presas em operações iniciadas da mesma maneira, 70% eram brancas e 30% negras, com média de 27 anos. Já quando as prisões foram feitas por meio de abordagens, a relação passa a ser de 70% de homens negros e 30% de homens brancos, com idade média de 22 anos. Enquanto entre as mulheres, mesmo o número de abordadas sendo muito menor, 80% eram negras e 20% brancas, com idade média de 21 anos. Pode-se concluir que quando depende do olhar policial para selecionar suspeitos, a filtragem racial é acionada e jovens negros e negras são mais abordadas, enquanto brancos são incrimináveis somente quando há investigação (MACEDO, 2015).

Interessante sublinhar aqui que, em 2020, esse mesmo oficial foi empossado comandante da ROTA, agora ocupando o posto de Tenente Coronel. Sua posse, noticiada pela imprensa<sup>12</sup>, se deu em meio à polêmica pela troca de comando por motivos políticos. Mário Alves da Silva Filho, antigo comandante da unidade, passou a criticar publicamente a figura de Jair Messias Bolsonaro, o que teria provocado sua saída. Apesar do esforço em contornar a situação e dizer que a troca não estava ligada às críticas, a reportagem apontou que o comandante substituído tinha se alinhado ao governador João Dória Junior e causado descontentamento entre seus comandados, tornando insustentável sua permanência.

O quadro letal da ação policial permite entrever o mesmo sistema desigual na ação do policiamento ostensivo e a produção de vulnerabilidade baseado na filtragem racial. Os estudos do GEVAC, já citados acima, descreveram, documentaram e analisaram este quadro, apesar das dificuldades de tratamento dos dados. As pesquisas tiveram que desenhar meios eficientes para burlar as barreiras protecionistas do governo que impedem a publicização constante e consolidada deles.

Sinhoretto (2014), já apontava que a política de enfrentamento militarizada tinha provocado 6.225 mortes por policiais militares em serviço (p. 184). Na época, uma das estratégias da SSP era apresentar somente casos envolvendo mortes com policiais durante o desempenho de sua função pública, excluindo os casos em que o PM estivesse de folga e/ou trabalhando como segurança privado.

---

<sup>12</sup> <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/05/27/secretario-troca-comandante-da-rotacritico-a-bolsonaro-e-alinhado-a-doria.htm>

Esse alto número, entretanto, não era apresentado pelo governo com dados que pudessem traçar um perfil das vítimas de letalidade policial. Por isso, foi preciso realizar uma pesquisa junto aos casos acompanhados pela Ouvidoria das Polícias do Estado de São Paulo, que foi utilizado pelas pesquisadoras do GEVAC para obtenção de uma amostra. Os resultados apresentados em 2014, mostravam que 61% dos mortos pela polícia eram negros e 39% eram brancos. Em 77% dos casos, os mortos estavam concentrados em idades de 15 a 29 anos. Assim a pesquisa mostrou que negros tinham três vezes mais chances de morrerem em caso de ação policial (SINHORETTO *et al.*, 2014).

Em pesquisa mais recente Sinhoretto *et al.* (2021), utilizando um conjunto de dados fornecidos pela SSP, uma amostra sobre letalidade policial de 2014 a 2018, contabilizando 4.089 casos. Os dados apontaram para um quadro similar ao estudo anterior, mesmo com leve queda em 2018, homens negros jovens ainda são os mais vitimados em encontros com agentes encarregados de realizar o policiamento. Dentro dos casos letais, o policiamento ostensivo é o que mais contribui para os altos índices. A probabilidade de negros morrerem é duas vezes maior que a de brancos no estado.

Assim como nos casos de prisões em flagrante, a pesquisa mais recente verificou que os casos de letalidade policial se concentram na cidade de São Paulo (capital) e na região metropolitana. Na cidade de São Paulo, por exemplo, o cálculo por 100 mil habitantes realizados pela pesquisa demonstrou uma diferença acentuada entre mortos, sendo que, de 2014 a 2017, a taxa de negros mortos esteve sempre acima de 5, enquanto a de não negros abaixo de 1,4. Em 2018, a diferença caiu, sendo que a taxa passou a ser de 4,7 de negros mortos e 1,4 de não negros. Já no interior do estado, a taxa é menor, acompanhando os números do estado como um todo.

Os resultados das escolhas políticas para a área de segurança pública, não só tiveram consequências para a perpetuação do modelo e para aqueles grupos que sofrem de hiper vigilância do policiamento ostensivo. Sob a ideia de “lei e ordem”, a estrutura do policiamento ostensivo foi ganhando força novamente, tanto no âmbito político como social. Os resultados de prisões em flagrante e letalidade policial reverberam bem dentro das propagandas políticas de candidatos civis que os venderam como melhoria na área. Os mesmos resultados permitiram que os policiais, promotores e juízes envolvidos na “linha de frente” do “combate ao crime” ganhassem promoção midiática e, com isso, lançarem suas próprias candidaturas para cargos políticos eletivos.



O fenômeno, entretanto, não só não era novo, mas ganhava novos contornos. A atuação crescente destes candidatos foi somente um desdobramento de sua atuação anterior junto aos governos eleitos em diversas instâncias do executivo. Por exemplo, a gestão do ex-prefeito da cidade de São Paulo, Gilberto Kassab, que chegou a contar com mais de 60 coronéis da PMESP<sup>13</sup> atuando em cargos comissionados. Entretanto, não era sua atuação de “combate ao crime” que os gabaritava, segundo Kassab, mas sua expertise de gestão baseada na hierarquia e disciplina, ou seja, na gestão militar.

Gilberto Kassab não era o único a empregar a mão de obra dos comandantes egressos da PMESP. Durante a execução do mestrado do autor desta tese, um dos coronéis aposentados que possibilitaram a execução parcial daquela pesquisa, estava empregado pela Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM). O coronel que havia comandado o 3º Batalhão de Polícia de Choque no começo dos anos 2000, após sua passagem para a reserva da PMESP, foi contratado pela CPTM ao ser indicado por colegas que ocupavam cargos comissionados no governo do estado.

Os cargos comissionados parecem ter sido só o início da participação política dos egressos da PM. Depois das sucessivas “crises de segurança” no estado, a visão de mundo dos policiais que apareciam em programas televisivos dando suas opiniões e criticando forças políticas eleitas, possibilitou sua projeção para disputas por cargos eletivos.

Os discursos policiais que ganharam projeção em diversas mídias estavam alinhados aos discursos punitivistas, reverberando as narrativas autoritárias que circulavam no âmbito social. Desta forma, os resultados e visões de mundo dos policiais militares ganharam uma nova forma de protagonismo, o político partidário. Entretanto, nem só os PMs se aproveitaram dos resultados da política de segurança pública e do prestígio da gestão militarizada. O exemplo paulista ganhou outros contornos ao ser promovido como modelo de segurança pública e projeto nacional pelo então candidato Jair Messias Bolsonaro, nas eleições de 2018.

---

<sup>13</sup> <https://vejasp.abril.com.br/cidades/subprefeituras-sao-paulo-coroneis/>

## **Bolsonarismo e o Policiamento Ostensivo: Partidarização da PMESP**

A eleição de Jair Messias Bolsonaro para o maior cargo do executivo federal, em 2018, produziu muitas questões para o debate social, não só no debate público, mas também no campo do debate intelectual. Isso porque, desde sua campanha em 2018 até o 2021, se governo banalizou diversas formas de violência e escancarou desejos autoritários. Sua política combina prática e retórica antidemocrática, antiesquerda, anticomunista. Sua administração está sendo conhecida também por dar centenas de cargos para militares federais e estaduais de diversas patentes, ativos ou inativos, cujo desempenho nas funções é duramente criticado. O presidente e seus asseclas também realizam reiteradas manifestações nazifascistas ou integralistas, como “motociatas”, ameaças contra os poderes legislativos e judiciários, a integridade física de oponentes, perseguições de servidores públicos e intervenções nas universidades federais.

Apesar de Bolsonaro e o bolsonarismo não serem objetos dessa tese, é impossível escapar dele, dado que ele não só joga luz ao objeto aqui proposto, como tenciona em seu bojo articulações e emaranhados que também afetam a política que a polícia militar faz, seja como instituição, seja pelos seus membros. A política de segurança pública e o projeto político do PSDB, grupo que, como vimos, quase monopolizou o governo do estado de São Paulo, inspirou e foi citado pelo então candidato Bolsonaro no material que este apresentou como “projeto de governo”. De outro lado, durante a pesquisa de SINHORETTO *et al.*, 2021, os pesquisadores de São Paulo acabaram se deparando com as discussões político partidárias e eleitorais realizadas pelos policiais. O início do campo da pesquisa se deu em 2018, os PMs nas escolas de formação, nos centros de comando, nos batalhões e PMs reformados não se furtavam a expor suas preferências políticas ou sua rejeição política.

Durante a pesquisa, naquele ano, a leitura de muitos policiais militares era de que o PSDB tinha que sair do poder. A maioria dos policiais manifestava sua predileção pelo governador em exercício, Márcio França, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), que concorria à reeleição. O mandatário teria conquistado o afeto da PMESP ao atender uma série de demandas corporativas não atendidas por seus antecessores. Ao mesmo tempo, sua

a vice-governadora, era a Coronel Eliane Nikoluk, filiada ao Partido da República (PR)<sup>14</sup>, o que reforçava a tese que os projetos institucionais seriam realizados.

Esses elementos pareciam suplantar o fato de que o então governador havia ocupado o cargo de vice do tucano Geraldo Alckmin. Fato interessante encontrado na pesquisa foi: mesmo em segundo turno com a disputa entre França e Dória, com o candidato do PSDB alinhando sua campanha à de Jair Bolsonaro e propagandeando que seu adversário era um “esquerdista”, muitos policiais militares continuaram a afirmar que votariam no candidato do PSB. A maioria dos que manifestaram suas predileções para o pleito daquele ano deixaram claro que votariam em França para governador e em Bolsonaro para presidente. Outro fator relevante para os pesquisadores foi que estudos recentes mostravam que foi durante a gestão tucana no estado que o protagonismo da PM tinha sido conquistado. O policiamento ostensivo havia recebido a maior parte dos investimentos na área de segurança pública, o governo fazia vista grossa e até apoiava as ações letais, deixou a instituição ter cada vez mais autonomia e muitos dos seus egressos vinham ocupando cargos na administração pública (SILVESTRE, 2018; MACEDO, 2015).

Os pesquisadores ainda tomaram contato com o mesmo tipo de manifestação em outros espaços, como redes sociais e conversas informais com policiais fora do ambiente de trabalho dos policiais. O *WhatsApp* de oficiais e praças aposentados não parava. Colegas de farda mandavam reiteradamente vídeos de propaganda política eleitoral de Bolsonaro para presidente, França para governador e candidatos egressos da PMESP para cargos do legislativo. Muitas vezes a imagem era composta com os nomes de “militares” e “policiais” no qual Bolsonaro era inserido por se vender eleitoralmente como Capitão do Exército. Como podemos ver na imagem abaixo.

---

<sup>14</sup> O Partido da República mudou de nome em 2019 e passou a se chamar Partido Liberal. <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Maio/aprovada-alteracao-do-nome-do-partido-da-republica-pr-para-partido-liberal-pl>

**Figura 1** - "Cola eleitoral" de Campanha candidatos do PSL para diversos cargos nas eleições de 2018



**Fonte:** Conta no *Instagram* do Deputado Estadual Major Mecca

Na imagem da “cola” disponibilizada pelo então candidato - atualmente Deputado Estadual -, Major Mecca, do Partido Social Liberal (PSL), o único candidato que não ocupou cargos como militar, policial militar ou policial federal foi Rodrigo Tavares do Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB). A imagem de campanha se refere a “cola” de primeiro turno e conta com dois egressos da PMESP, Mecca e Olímpio. Eduardo Bolsonaro, apesar de ter mais notoriedade como filho de Jair Bolsonaro, vendia-se como Escrivão da Polícia Federal. O mesmo procedimento que seu pai, capitão reformado do Exército, realizava, ligando-se ao posto ocupado antigamente e apagando suas mais de duas décadas de atuação como Deputado Federal.

O caso de Mecca não foi o único, outros policiais com passagem pela ROTA, concorreram a cargos eletivos no ano de 2018 utilizando a figura de Jair Bolsonaro e sua atuação na unidade de choque como propaganda. É o caso do Tenente Derrite, candidato ao cargo de Deputado Federal, para o qual foi eleito. No primeiro turno não apoiou candidatos ao governo do estado explicitamente, só publicou uma imagem junto com seu ex-comandante na ROTA, Coronel Telhada, que tentava a reeleição para o cargo de Deputado Estadual. Telhada também se elegeu.

**Figura 2** - Publicação de Campanha do Capitão Derrite para disputa eleitoral de 2018



**Fonte:** Conta no *Instagram* do Capitão Derrite

A estratégia de se vincular à figura de Telhada parece ter explorado o legado político construído do ex-comandante, buscando os votos da mesma base eleitoral. Além disso, não competir pelo mesmo cargo garantia uma não competição. Ambos os candidatos pelo Partido Progressista (PP), cuja de Paulo Maluf, do bordão “ROTA na Rua”.

Assim como Mecca, os dois trabalharam na ROTA no mesmo período (2009-2012), sendo que após a aposentadoria compulsória do Telhada, o major e o tenente, permaneceram pouco tempo naquela unidade. Em comum, todos utilizaram sua biografia de “combatentes contra o crime”, “matadores” e oficiais da PMESP para se venderem, como na imagem, como “mudança” na política. Sua ação “contra o PCC” tinha ganhado projeções políticas e aberto mais uma frente de enfrentamento para esses policiais, a política.

Essa seria mais uma frente de “combate” para esses policiais que serviram na unidade, uma frente política para atuar dentro da estrutura do poder legislativo, sob a justificativa mudança “ética”, “moral” e de “valores” sociais (MACEDO, 2015; MACEDO e SINHORETTO, 2019). Essa narrativa colava com a de Bolsonaro, não à toa, Derrite expressou em suas redes sociais apoio no segundo turno à candidatura do presidencial. Só que desta vez, a imagem não foi sem farda, mas também não foi a de “policia de ROTA”. Na imagem acima, ainda é possível notar que o oficial utilizou ícones gráficos, conhecidos como *emoticons*, para reproduzir duas armas feitas com a mão, gesto que marcou a campanha

de Jair Bolsonaro e seus aliados. Gesto que segue sendo utilizado pelos mesmos grupos, visto que tem pautas armamentistas, vinculadas, sobretudo, à ideia de “autodefesa”.

**Figura 3** – Publicação de *Instagram* do Capitão Derrite à candidatura de Jair Bolsonaro



**Fonte:** Conta no *Instagram* do Capitão Derrite

Essa segunda imagem demonstra bem a adesão do então candidato eleito à campanha de segundo turno de Bolsonaro. No período de campanha, não só o vínculo de sua imagem ao do então candidato à Presidência marcava as publicações nas suas redes sociais. Derrite aparece em outras fotos indo a eventos públicos de apoio, usando camiseta verde e amarela com a inscrição “meu partido é o Brasil”, além de inúmeras outras atacando o Partido dos Trabalhadores (PT), Haddad, José Dirceu etc. Diga-se de passagem, o alinhamento se prolongou para além do período eleitoral, como mostraremos brevemente mais adiante nesse tópico.

A adesão desses policiais parece servir como uma boa ilustração de como se deu a aproximação política, de pautas e valores entre policiais e Bolsonaro. Observando o documento apresentado como projeto de governo por esse último, pode-se entrever as razões pelas quais esse processo se deu. O programa nominado de “O caminho para a prosperidade”<sup>15</sup>, apresenta diversos elementos que marcam a campanha permanente

<sup>15</sup> Disponibilizado pelo site Justificando por um *link* armazenado no *Google Docs*: [https://drive.google.com/file/d/1U\\_KjwjysNcW7gNOwcYhCcaKsz4JGXwbD/view](https://drive.google.com/file/d/1U_KjwjysNcW7gNOwcYhCcaKsz4JGXwbD/view)

(BLUMENTHAL, 1982) de Bolsonaro, ou seja, que marcaram não só sua estratégia política de campanha, mas as ações contínuas de seu mandato.

Duas marcas podem ser vistas logo no primeiro dos 81 *slides*. A frase que passou a ser veiculada como bordão do governo federal, “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos” e, outra, um versículo da bíblia: “E conhecerei a verdade, e a verdade vos libertará” do livro de João, capítulo 8, versículo 32. Esse eixo já marcado pelo vínculo religioso logo de saída se articula com um segundo *slide*, de subtítulo “O BRASIL LIVRE”. Neste, o projeto exalta a liberdade como valor essencial, diz que há uma crise de ética, moral e fiscal no país e diz que sua proposta é fazer um “governo decente”.

Os termos grandiloquentes, vazios e sem significados desse início parecem fazer mais sentido quando vistos outros elementos do programa. Como é o caso do *slide* 4, “O FRUTO DA VIDA É SAGRADO”, que diz que o país é de todos, independentemente da cor, opinião ou sexo. Aponta que todos devem ter a oportunidade de viver em liberdade de fazer suas escolhas e viver com elas. Após esse segundo ponto, fica mais claro o que eles entendiam por liberdade e escolhas, diz o texto do projeto: “Os frutos materiais dessas escolhas, quando gerados de forma honesta em uma economia de livre iniciativa, têm nome: PROPRIEDADE PRIVADA!”. O texto segue exemplificando os diferentes tipos de propriedade, do relógio, do celular à posse de terra, concluindo que a propriedade é sagrada e deve ser protegida contra invasões, expropriações e roubos.

A propriedade privada sagrada, citada na proposta de governo de Bolsonaro, parece replicar a Teologia da Prosperidade, que seria a principal característica da terceira onda pentecostal, no qual os bens materiais são reflexos de uma benção divina ao esforço material. Essa teologia tem como maiores representantes no Brasil a Igreja Universal do Reino de Deus (IURD), cujo dono é Edir Macedo, um dos aliados do presidente e dono do grupo de comunicação Record. Além dele, a Teologia da Prosperidade parece informar muitos membros da bancada evangélica no legislativo federal (MARIANO, 1999; MANDUCA, 2015), hoje uma das principais bases de apoio político e social do governo Bolsonaro.

A sacralização da propriedade privada parece estar consonante às práticas policiais que, como já pontuado acima, tem solidificado suas práticas na defesa dela. A atuação policial para o controle da circulação indevida de riquezas (SINHERETTO, 2014) parece ser um dos pontos que ligam à moralidade policial aos preceitos propagandeados pela comunicação política de Jair Bolsonaro. Ainda mais significativo quando observamos que

para os candidatos de direita, quem viola o patrimônio privado, atenta contra o próprio Deus cristão.

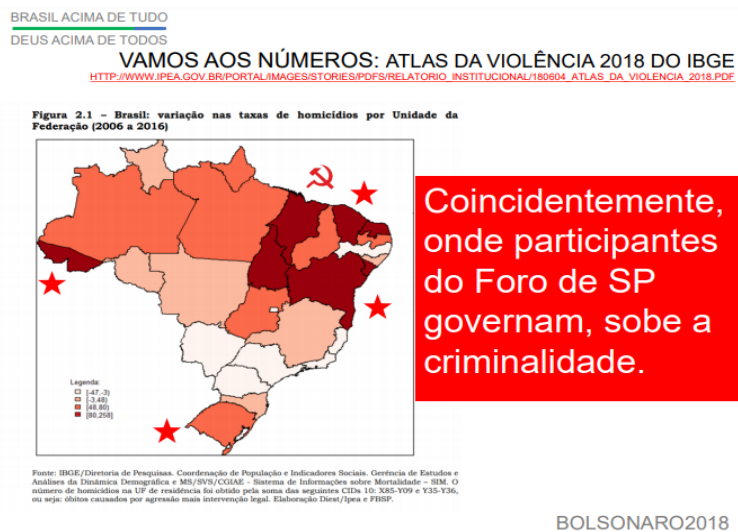
Além da sacralização da propriedade privada, o texto do programa afirma que outra manifestação sacra é a família. Neste ponto diz que o Estado, não deve ter qualquer interferência nesta questão. Assim o Estado não teria participação na vida privada das pessoas e não mudaria suas crenças e tradições, tentando “impor ideologias perigosas”. Conclui-se que o que lhe sobraria seria construir uma rede de proteção da propriedade privada, ficando a seu cargo a maior parte, mas também, como veremos abaixo, a cargo do indivíduo fazer sua autoproteção.

O documento qualifica, a posteriori, que o Brasil “quebrando o atual ciclo”, ao escolher o seu projeto, se libertará do “crime”, da “corrupção”, de “ideologias perversas”, o que trará “riquezas”, “oportunidades” e a “felicidade”. Esses obstáculos, propõem, seriam superados recuperando o “verdadeiro nacionalismo”, corrompidos pelos 30 anos de democracia que teve como projeto o “marxismo cultural” ou “gramscismo”, com a finalidade de acabar com a propriedade privada e a família. Para isso, segue o projeto, seria necessário recuperar as raízes constitucionais, acabar com a influência do “Foro de São Paulo” que com seu “viés totalitário”, enfraqueceu as instituições democráticas.

Esse conjunto de preocupações parece encontrar no programa, só para mencionar o caso da “segurança pública”, como solução o aumento do punitivismo, o aumento de policiamento ostensivo, o encarceramento em massa e a letalidade policial como solução. Essas soluções são apontadas como necessárias para redução do alto número de homicídios e a “epidemia do crack” que teria sido introduzida pelas “filiais da FARC” – partidos de esquerda que compõem o “Foro de São Paulo” – cujo representante, Fernando Haddad, teria dado “Bolsa Crack” quando foi prefeito de São Paulo. A leitura que o programa faz, como é possível ver na imagem abaixo, é que o aumento da criminalidade está vinculado aos governos de “esquerda” pelo Brasil.



**Figura 4** – Slide 27 da proposta de Governo de Jair Bolsonaro apresentado na campanha eleitoral de 2018



**Fonte:** “O Caminho da Prosperidade” – Proposta de Plano de Governo de Jair Bolsonaro 2018

A leitura conspiratória, cheia de inverdades contra adversários políticos parece ser tomada como basilar nesta proposta, contudo, o apoio explícito de policiais militares a esse projeto, no mínimo permite questionar quais são os princípios que os orientam. Posto que, não parece ser somente uma adesão parcial aos ideais de extrema direita liderada por Jair Bolsonaro. Isso fica aparente quando o programa de governo utiliza os resultados do policiamento ostensivo de São Paulo como “caso de sucesso” para redução de “crimes”.

Depois de criticar a “esquerda” e sua preocupação com “mortes cometidas por policiais”, o *slide* 30, intitulado “PRENDER E DEIXAR NA CADEIA, SALVA VIDAS!”<sup>16</sup>, aponta os casos de Mato Grosso do Sul, São Paulo e Brasília como exemplos do que seriam políticas do futuro governo de Bolsonaro. Apresentando os dados de encarceramento nestes três estados, conclui que é a ação punitivista que apresenta avanços na redução dos números de crime. Por isso eles propuseram 8 pontos de ação para combater crime de homicídios, roubos e estupros.

Os 8 pontos apresentados são: investir “fortemente” equipamento, tecnologia, inteligência; prender e deixar preso, acabando com a progressão de penas e saídas temporárias; redução da maioria penal para 16 anos; mudar o estatuto do desarmamento para “garantir o direito do cidadão à LEGÍTIMA DEFESA sua, de familiares, de sua

<sup>16</sup> Esteticamente os textos da extrema-direita nas redes sociais e documentos costumam ter seções frasais em caixa alta, ou seja, toda em letras maiúsculas. Além de dar relevo ao texto, essa apresentação é conhecida como uma forma de “grito” ou “voz alta” nas relações *online*.

propriedade e a de terceiros!"; excludente de ilicitude para os para policiais; tipificar "invasões" de propriedade rural e urbana como terrorismo; retirar da constituição qualquer "relativização" da propriedade privada e; "redimensionar" a política de direitos humanos, "priorizando a defesa das vítimas da violência".

Os pontos propostos neste projeto de governo não são novos, em realidade eles são um apanhado das premissas autoritárias que circulam em discursos críticos às garantias legais e movimentos sociais, que reemergem em um cenário político que tem como princípio uma série de narrativas autoritárias (SINHORETTO; LIMA, 2015). Essa epistemologia recoloca a repressão política como foco do policiamento, só que agora utilizando o crime comum como argumento, fazendo persistir a lógica do inimigo interno.

Percebe-se que recentemente, principalmente a partir de 2013, como apontam os estudos de Solano (2019), a criminalização do crime comum se articula com a criminalização da política, sobretudo aquela ligada a uma "esquerda". Essa forma de pensamento da direita passa a construir um campo semântico e simbólico no qual "comunismo" e crime comum são a mesma coisa.

Solano (2019), ao apresentar os resultados de sua pesquisa no capítulo *A Bolsonaroização do Brasil*, do livro *Democracia em Risco*, mostra que o enunciado ligando o crime às políticas de governos considerados de esquerda já circulava nas manifestações contra o governo Dilma em 2015. Segundo a pesquisadora, após a extensa aplicação de questionários nessas manifestações, 53% dos respondentes acreditavam que o PCC era um braço do PT. Essa junção significativa de criminalização política e de determinados crimes parece ser bem significativa quando observado as pautas de policiais militares que veem as políticas de direitos humanos e que cobram adesão das forças policiais ao estado democrático de direitos como o inimigo de sua ação.

A pesquisadora descreveu que os manifestantes não confiavam de maneira geral no sistema político. Dos respondentes do questionário da equipe de Solano, em 16 de agosto de 2015, 73% afirmaram não confiar em partidos políticos e 70% não confiar em políticos. A solução apresentada por uma boa parte dos respondentes era entregar o poder para quem não era do jogo político partidário tradicional. Seja para Sérgio Moro, "juiz honesto", seja para um "político honesto".

Os mesmos argumentos parecem ter sido carregados e amplificados, segundo Solano, pelos eleitores de Bolsonaro. Em uma segunda pesquisa realizada antes das eleições, os

bolsonaristas apresentaram críticas antissistema político. A maioria das falas ligava o exercício da política ao ato contínuo de corrupção, de cometimento de crime, de privilégios e impunidade. Subjacente a isso, a própria política foi tomada como forma de reverter a moralidade e os valores da pátria. Novamente, a solução era dar poder não só a um “político honesto”, fora do jogo, “antissistema”, mas empoderar instituições de justiça reestabelecer um ideal de “Brasil”. Isso significava a ampliação da Lava Jato, uma operação que para os ouvidos naquela pesquisa estava limpando a política, prendendo “bandidos” e acabando com a impunidade.

Outra pesquisa, realizada entre 2016 e 2018, por Kalil *et al.* (2018) encontrou resultados semelhantes ao estudar as manifestações. Essa pesquisa buscou compreender quem eram os eleitores de Jair Bolsonaro e no que eles acreditavam. O recorte temporal desta é de 2016 até o primeiro turno das eleições de 2018. Os dados foram colhidos, além desses dois eventos, em manifestações em apoio à Lava Jato, contra o Supremo Tribunal Federal (STF), contra a Organização das Nações Unidas (ONU), contra as drogas, contra o aborto, contra a corrupção, em favor da prisão do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, marchas pela família etc.

Aquela pesquisa (KALIL *et al.* 2018) chegou à conclusão de que o eleitorado de Jair Bolsonaro não era uniforme, ao contrário, ele logrou conseguir apoio em diferentes segmentos da população, principalmente por ter utilizado uma comunicação política segmentada, dando a cada grupo uma série discursiva que apoiava suas pautas. O trabalho resultou na tipificação de 16 tipos apoiadores, eleitores e potenciais eleitores do então candidato à presidência da república. Destacando a comunicação segmentada da campanha de Jair Bolsonaro e dando peso ao posicionamento da corrupção mobilizada pelos manifestantes não só como uma categoria jurídica, mas como um problema moral, de corrupção de valores. Nos quais a ideia de corrupção e do “cidadão de bem” eram centrais e conectavam as percepções dos diferentes grupos.

Os “cidadãos de bem” estaria ligado ao modo como estes diferentes grupos se enxergam, na mesma medida em que se opõem aos “baderneiros”, “bandidos” e “corruptos”. Para aqueles ouvidos pela pesquisa coordenada por Kalil, o “cidadão de bem” se distingue por meio do comportamento dentro de uma “etiqueta” de protesto, suas manifestações “contra a corrupção” seguiriam o mote de um protesto pacífico, oposto aos protestos realizados por “baderneiros”. Além dessa percepção quanto a forma e o conteúdo dos

protestos, os “cidadãos de bem” se autoavaliam como pessoas respeitadoras da “ordem”, como indivíduos com biografia privada ilibada, que por isso podem e devem reivindicar para o âmbito público as pautas e valores que eles mesmos teriam no seu dia a dia. Assim, sua principal forma de legitimação seria verem a si mesmos como opostos aos valores e pautas da “esquerda”, do PT, do “comunismo”. Tudo o que, para esses indivíduos, não provem do “trabalho”, da pátria, da família e principalmente de Deus.

Ao partirem desse conjunto valorativo, passaram a perceber a “corrupção” como algo que vai além da tipificação jurídica do código penal. A “corrupção” seria uma característica inerente ao Estado, aos governos e a administração pública em um geral, sendo ela que desvirtuaria as empresas privadas e impediria uma economia de mercado. A outra face dessa “corrupção”, segundo estes grupos, seria a produção de todo tipo de “desordem”, principalmente aquela de costumes, valores e moralidades, ou seja, a “desordem” da sua tríade Deus, Pátria e Família. Assim esses grupos leriam as políticas de promoção de direitos civis para condutas privadas de gênero, raça/etnia e classe como uma forma de subversão dos valores da tríade tradicional. Um ataque orquestrado de maneira organizada pelos governos de esquerda para acabar com o seu modo de vida, em suma, leem as políticas de direitos civis como um ato de “guerra” contra si e uma tentativa de promoção de “privilégios” para os grupos que se beneficiariam destes direitos. Por isso eles seriam contra políticas como de distribuição de renda, de cotas raciais e leis de incentivo à cultura. Posto que tais políticas teriam origem nos planos “comunistas”, “marxistas culturais”, de “ideologia de gênero” para acabar com seu estilo de vida (KALIL *et al.*, 2018, p. 10).

Estes grandes eixos de análise estariam presentes em cada um dos 16 tipos categorizados por aquela pesquisa. Eles são: 1) pessoas de bem: Instituições fortalecidas para o fim da impunidade; 2) Masculinidade Viril: Armas para os civis fazerem justiça com as próprias mãos; 3) *Nerds, Gamers, hackers e haters*: Construção de um Mito; 4) Militares e ex-militares: Guerra às drogas como solução para a segurança pública; 5) Femininas e “bolsogatas”: Mulheres empoderadas para além do “mimimi”; 6) Mães de direita: Por uma escola sem “ideologia de gênero”; 7) Homossexuais conservadores: “Homem é homem”, não importa se gay ou hétero; 8) Etnias de direita: Minorias perseguidas por se posicionarem a favor de Bolsonaro; 9) Estudantes pela Liberdade: Voto rebelde contra a “doutrinação marxista”; 10) Periféricos de Direita: Os “pobres” que desejam “Estado mínimo”; 11) Meritocratas: O antipetismo dos liberais que “venceram pelo próprio mérito”; 12)

Influenciadores digitais: Liberais e conservadores “salvando o Brasil de se tornar a Venezuela”; 13) Líderes religiosos: A defesa da família contra o “kit gay” e outros pecados; 14) Fieis religiosos: Cristãos pela “família tradicional”; 15) Monarquistas: O retorno a um passado glorioso e; 16) Isentos: “Política não se discute” (p. 14-24).

Dos 16 tipos categorizados por aquela pesquisa, comenta-se aqui só 3. No primeiro tipo, das “pessoas de bem”, no segundo tipo “masculinidade viril” e no quarto, “militares e ex-militares”. O grupo das pessoas de bem seria composto por homens e mulheres, acima de 35 anos, com “família”, preocupados com a segurança de seus filhos e com o “futuro da nação”. Sua ideia de justiça se balizava no fortalecimento de algumas instituições em detrimento de outras, uma parte ansiava que a Polícia Federal (PF) substituí-se o STF, outros que a ditadura militar deveria voltar seja de maneira definitiva, seja apenas de maneira temporária. Só assim, segundo este grupo, teriam “direitos humanos para humanos direitos”, a impunidade iria acabar e a violência ficaria restrita aos que não são “pessoas de bem”.

O segundo grupo, o da “masculinidade viril”, seria composto majoritariamente por homens, de 20 a 35 anos de idade, de diferentes classes sociais. Muitas de suas pautas se alinham ao primeiro grupo, contudo, divergem quanto ao papel do Estado na proteção contra ameaças. Esse grupo tem acredita que não se pode “terceirizar” a proteção, ela deve ser exercida por cada cidadão, justificam suas pautas por meio da violência urbana, e o meio que desejam possuir para se protegerem são armas para sua “autodefesa”, contra “bandidos” e, eventualmente, “abusos do Estado”. Quanto a este último ponto, a ameaça seria uma “ditadura comunista” ou “governo autoritário de esquerda” (KALIL *et al.*, 2018).

Esses dois grupos já citados encontram reverberação de pautas em outro grupo, a aproximação de ideais é muito próxima, a única diferença é que o discurso legitimador para esse grupo parte da experiência dos seus componentes no exercício de funções públicas na área de segurança pública ou defesa. O grupo de “militares e ex-militares”, apesar da categorização, abarca funcionários públicos de corporações policiais com estruturas civis, como o caso de policiais civis estaduais e policiais federais. Assim como no caso já citado dos egressos da PMESP, esses homens e mulheres de diversas idades, partem da sua visão de mundo e lançam mão de sua experiência institucional para pautar a vida política do país. Utilizando argumentos como o aumento do crime, criticam as decisões políticas para promoverem suas próprias ideias, apontando o sucateamento das instituições policiais e de defesa e a “desordem” das instituições nacionais e da sociedade civil como causa da

criminalidade. Partindo da “ascensão” do PCC ou do Comando Vermelho (CV), acusam governos de “esquerda” de serem lenientes e não dar atenção ao “problema do tráfico de drogas” (p. 15).

O conteúdo de revisão até aqui exposto demonstra como enunciados recorrentes perpassam a *epistème* que orienta uma dada corrente política que teve avanço e logrou, por vias eleitorais, eleger o Jair Bolsonaro. Entretanto, também fica demonstrado como ele, por si, não produziu nenhum enunciado novo, já que a maioria deles já está relatado nas pesquisas depois de 2013. É interessante notar como em realidade diversos grupos foram se identificando e sendo identificados pelas pautas bolsonaristas e, ao longo do tempo, foram se aproximando e se alimentando com visões de mundo similares. De certa forma, com as pesquisas pré-eleições citadas acima, é possível ver como os enunciados foram se entrelaçando e criando um “mau total” provocado pela política, visões de mundo divergentes e a uma percepção de senso comum sobre as causas do “crime”. As “causas” pontuadas por tais epistemologias aos “problemas do Brasil”, encontram sempre um ponto comum, de certa forma histórico, da solução mágica da concentração do poder e do seu uso arbitrário por um conjunto pequeno de pessoas e instituições que, de forma autoritária, devem eliminar estas “causas”.

Em especial, os conteúdos que ganharam maior visibilidade quando expressados por policiais, militares e civis, por falas públicas de adesão ao projeto bolsonarista, são mostras da persistência de visões de mundo e práticas institucionais que persistem nessas instituições desde antes do processo de redemocratização. Os mesmos enunciados e práticas que são, desde a década de 80, apontados como recalcitrâncias autoritárias das instituições de justiça criminal (CALDEIRA, 2000; KANT DE LIMA, 1995; PAIXÃO, 1982, 1995; PERALVA, 2000; ADORNO, 2000; PINHEIRO, 1991; ZALUAR, 1985).

Desta forma, parece que não há como afirmar que houve uma bolsonarização das polícias, mas sim que a visão de mundo de alguns grupos dessas instituições encontrou um ambiente social e político no qual pode-se, como apontou Theodor Adorno (2019), voltar a circular sem maior embaraço. O ressurgimento da preocupação de alguns setores sociais, entretanto, com a politização das instituições da justiça criminal, sobretudo as polícias, parece estar somente circunscrita ao medo delas serem utilizadas para rupturas com o desenho democrático eleitoral. Assim, há um grande perigo em subscrever o problema da ação institucional das polícias à sua adesão ao projeto político particular de um governo que

tem prazo de validade, esquecendo-se que são as epistemologias postas em prática por essas instituições que devem ser questionadas. Devem ser os enunciados anteriores colocados em questionamento e compreender como eles operam e sobrevivem. Posto que, no aquém e no além do período ocupado por Jair Bolsonaro, são as persistências autoritárias que devem ser colocadas em debate e, conseqüentemente, desarmadas para que não sejam, sob qualquer bandeira, utilizadas.

Por essa razão, optou-se nesta pesquisa não por reconstruir o caminho de políticos de extrema-direita e direita egressos da PMESP, mas reconstruir os elementos históricos e opções políticas da própria instituição e de administrações. Ao ampliar o recorte institucional, pode-se perceber que os políticos conservadores e reacionários pedem é a expansão do modelo de policiamento vigente com a legalização de práticas abusivas. O questionamento desses personagens todos não é quanto o que se faz de polícia, sim os dispositivos legais que reconhecem o direito à vida, ao livre pensamento e que impõem limites às práticas policiais. Longe de ser só uma requisição, esse pensamento se constituiu como um plano de governo e projeto de país.

### **O passado como projeto de Futuro**

A questão da temporalidade ganha centralidade na análise sobre o período do governo ainda em vigência de Jair Bolsonaro. Leituras realizadas no calor do momento por profissionais de diversas expertises das ciências sociais e humanas, não se detém somente no período, nas falas, nos gestos e nas relações superficiais e tangíveis do momento. Ao contrário, a expertise desses profissionais sublinha que os resultados de hoje são frutos de uma ação política anterior. As análises colocam em debate a datação exacerbada de determinados enunciados, práticas, estratégias e táticas de se fazer política, das instituições de governo e atores políticos. Parece então que todas essas análises tensionam a possibilidade de se datar categorias intangíveis como epistêmes, valores, moralidades, interesses e, ao mesmo tempo, a ideia de que eles permanecem em um passado.

A cientista política e historiadora, Heloísa Starling, no seu texto “Passado que não Passou” (2019), chama a atenção para a impossibilidade de o passado se repetir, sobretudo pelas transformações que já ocorreram e não podem ser revertidas. Apesar disso, argumenta que elementos identificados no passado podem ser tomados de empréstimo no presente para

reordenar, embaralhar e disputar o futuro. Seu texto começa com uma imagem muito similar ao construído por Walter Benjamin (1987), em sua nona tese<sup>17</sup> sobre o conceito de história, no qual o anjo da história vê o passado como um único desastre, impulsionado pelo progresso. A tempestade gerada pelos eventos do presentes, impede que ele lide com os destroços do passado, obrigando-o a virar de costas para o futuro.

Starling argumenta que parte desses destroços foram lançados pelo vento e temos a sensação de que eventos presentes são similares as catástrofes do passado. Eles se fazem presentes como uma agenda política que emula o pretérito e ameaça à democracia liberal. A autora mostra como alguns historiadores perceberam que elementos da ditadura militar de 1964 ficaram para trás. Ao contrário, se constituíam uma espécie de memória viva, com características idílicas, no qual narrativas subverteram fatos e passaram a pautar o debate público para definição do futuro. O intuito da reconstrução mítica da história dos eventos seria colocar em dúvida a própria democracia e, ao fraudar os fatos, colocar em xeque os próprios argumentos que servem de sustentação aos desenhos institucionais dela. Ao que serviria aqueles que partem do caos como método para argumentar a necessidade de restaurar a ideia de uma centralização de poder em “mãos fortes” capazes de reproduzir o idílio destruído pelo modelo político institucional vigente.

Os elementos hibridados do passado recente, continua a autora, ainda se ancoram em raízes muito anteriores, no qual a violência e o autoritarismo estão presentes no imaginário e nas práticas da sociedade brasileira. As raízes históricas de escravização, golpes militares, evidenciam que o Estado no Brasil é dominado pela força e controlado por um pequeno grupo. Contudo, pontua que é incerto afirmar que há um futuro funesto à nossa espera.

A análise dos destroços do passado que não passou, em realidade, demonstraria as fragilidades de uma sociedade que, mesmo vivendo seu maior período democrático, ainda não sabe produzir consensos e optar por novos rumos. Sendo uma das tarefas daqueles que

---

<sup>17</sup> “Há um quadro de Klee que se chama *Angelus Novus*. Representa um anjo que parece querer afastar-se de algo que ele encara fixamente. Seus olhos estão escancarados, sua boca dilatada, suas asas abertas. O anjo da história ter esse aspecto. Seu rosto está dirigido para o passado. Onde nós vemos uma cadeia de acontecimentos, ele vê uma catástrofe única, que acumula incansavelmente ruína sobre ruína e as dispersa a nossos pés. Ele gostaria de deter-se para acordar os mortos e juntar os fragmentos. Mas uma tempestade sopra do paraíso e prende-se em suas asas com tanta força que ele não pode mais fechá-las. Essa tempestade o impele irresistivelmente para o futuro, ao qual ele vira as costas, enquanto o amontoado de ruínas cresce até o céu. Essa tempestade é o que chamamos de progresso” (BENJAMIN, 1987, p. 226).



pretendem disputar um futuro diverso do grupo político que sustenta e faz parte do atual governo.

Daniel Aarão Reis (2019), historiador, no seu texto “As armadilhas da Memória e a reconstrução democrática”, seguindo uma linha parecida com a de Starling, se propõe a analisar elementos do processo de redemocratização. Para este autor, o processo de transição consumou uma espécie de memória do silêncio, já que teria preferido focar no futuro e não discutir o passado. Nesse sentido, a crítica se dirige aos grupos que participaram do processo de reabertura, no qual aqueles grupos que participaram do governo ditatorial preferiram costurar acordos de manutenção de poder, ao invés de produzir mudanças sistemáticas na forma de governo. O grande problema seria justamente ter, sob a Lei da Anistia, preservado torturadores, ditadores, apoiadores e sustentadores do regime, permitido que eles tomassem parte no desenvolvimento da constituição de 1988.

Silva (2021) ao analisar o processo de abertura, identificou o papel dos militares e os grupos que o apoiavam no desenho do que chamou de “democracia feia” ou “democracia eleitoral”, com dificuldade de inserir direitos, dirimir desigualdades e ampliar a participação popular. Para ele houve uma transição que falhou, sobretudo porque permitiu que os grupos do Estado autoritário ficassem barganhando com aqueles grupos progressistas que queriam a democracia. Neste sentido, aponta como o espectro da violência do regime a extorsão dos militares que ameaçavam acabar com a abertura se suas pautas não fossem atendidas.

As ameaças e interesses que teriam se colocado como chantageadores do processo de transição teriam construído, segundo Silva, uma democracia que apesar de ter eleições diretas periódicas, liberdade partidária e liberdade de expressão – a democracia eleitoral – pobre. Sobretudo por ter insistido em um modelo social que produz alta concentração de renda, desigualdade social, brutalidade policial, corrupção sistêmica, concentração e manipulação dos meios de comunicação que impactam o processo eleitoral, um foco grande no patrimonialismo que levou à dependência da partilha de cargos públicos para conseguir “governabilidade”. Esta que, entretanto, segue a baliza dos tempos passados, sempre tutelada por grupos restritos e sempre sob a sombra de interesses particulares. O que significa a persistência de oligarquias que seguem concentrando poder e riquezas, mas negando direitos básicos, meios de sobrevivência a maioria da população.

O argumento do autor segue, apontando como esse ambiente com baixa capacidade de implementação de qualquer projeto político fosse negociado e implementado de maneira

mais profunda ainda deixou uma outra armadilha, a não reforma das forças armadas e o artigo 142 da constituição. Isso porque durante a transição, os militares fizeram questão de influir sobre o desenho constitucional, afastando as corporações militares de um efetivo controle civil. Ao mesmo tempo em que, influenciam a redação do artigo 142 para embutirem nele a ideia de que as forças armadas seguiriam como guardiães da ordem, agindo quando chamados para “equilibrar” o poder político. Essa construção semântica teria permitido a sobrevivência da falsa ideia de que essas forças seriam um quarto poder.

Silva argumenta ainda que essas armadilhas construídas na reabertura escondiam também projetos de núcleos duros das forças armadas, sobretudo o Exército, que continuou a atuar no sentido de produção de desestabilização da democracia. Já na reabertura, grupos ligados ao General Sylvio Frota, teriam estruturado formas de influenciar no debate, seja dentro da instituição seja para fora da instituição. Para dentro da instituição, seguiriam a ideia criada na década de 50 por um conjunto de oficiais, de que era preciso atuar de forma sistemática para influenciar os oficiais de baixa patente e conformá-los ao pensamento da instituição. No caso, o projeto desses grupos era fazer sobreviver a versão da ditadura de que 1964 foi necessário para combater “comunistas” e “terroristas”. Para fora do Exército, o grupo de oficiais contaria com ajuda de oficiais da reserva que, junto com admiradores civis, para difundir a sua própria versão dos fatos, disputando a história e “combatendo o revanchismo da esquerda”. Além de fomentarem a candidatura de figuras como a de Jair Bolsonaro para defesa de seus interesses no legislativo.

Não se tratava só de disputar a história, mas de sobreviver esta visão de mundo e esse projeto para que voltassem futuramente a incidir sobre os rumos políticos, ocupando cargos que seriam dos “civis”. Por isso, os grupos influenciados dentro do Exército e das demais forças armadas teriam aproveitado a crise começada em 2013, o antipetismo, as manifestações antidemocráticas e políticas para ampliar sua atuação, vendo uma oportunidade de retornar ao poder. O que de fato aconteceu com a eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, que fez do seu governo um quartel prolongado, não só de membros das forças armadas, mas também de oficiais de algumas polícias militares.

Godoy (2021), olhando para a atuação dos membros das forças armadas, sobretudo o alto escalão, detalhou como os militares aproveitaram a oportunidade da crise já criada para aprofundá-la. Utilizando sobretudo redes sociais e mídias tradicionais para disputarem a política institucional dos poderes legislativo e executivo federal. Valendo-se de ameaças,

notícias falsas e articulações com grupos antigos da política tradicional, sobretudo partidos atuantes na ditadura, passaram a atuar para construir seu próprio projeto de país. Projeto que, como aponta Leirner (2021), foi construído mais detalhadamente a partir de 2014, quando as forças armadas abriram espaço para que Jair Bolsonaro começasse uma campanha eleitoral para presidência da república nos quartéis. O intuito dos militares teria ganhado força com as ações da Lava Jato que permitiu que Bolsonaro fosse tratado como um político “honesto” e permitiu a aproximação com outros grupos desejavam o retorno da “mão amiga” ao poder, utilizando a memória trabalhada pelos núcleos duros de que na ditadura não tinha corrupção.

O peso sobre a análise exclusiva dos projetos de permanência de uma mentalidade castrense antidemocrática parece, entretanto, atribuir mais força aos militares do que efetivamente eles parecem ter tido no processo de um projeto de volta ao passado. Almeida (2020) ajuda a construir um quadro mais amplo, ao apontar como os estudos sobre as instituições de justiça, desde a reabertura, apontam que elas também mantiveram características autoritárias, sob o manto de uma “autonomia” funcional. Da polícia à justiça, todas permaneceram com um discurso de afastamento da política quando, em realidade, atuavam para terem menos controle social e para influenciar mais as agendas políticas. Segundo Almeida, essa atuação conseguiu fazer subsistir nessas instituições, assim como nos militares, a ideia de que eles poderiam dirigir a política nos moldes da sua atuação profissional.

Ao buscar algumas anotações pessoais feitas em 2014, o autor desta tese encontrou uma que ajuda a ilustrar como muitas características da ameaça democrática subsistia no imaginário de alguns policiais militares. Em alguns encontros com oficiais da PMESP reformados e da ativa, havia sempre debates sobre a política conduzida por “civis”. A críticas desses oficiais era que os “civis” não tinham disciplina, eram corruptos e incompetentes. Sempre em algum momento das conversas, a solução que aparecia era “colocar tanques de guerra na rua e militares para governar”.

No ano da reeleição de Dilma Rousseff, 2014, em uma dessas conversas, entre os oficiais ressoava que era um absurdo a recondução da “terrorista”. Um dos oficiais mais antigos, de Luiz Antônio Fleury Filho, contou uma passagem “secreta” confidenciada pelo ex-governador em um churrasco de reencontro da turma de cadetes. Segundo o relato, Fleury teria sido chamado junto com os governadores de Minas Gerais e Rio de Janeiro por

Fernando Collor. O motivo da convocação a Brasília seria que o presidente, que estava para enfrentar um processo *impeachment*, buscava o apoio dos governadores, com as “maiores polícias do país”, para um golpe de Estado.

Na época, segundo o relato, os governadores teriam sido unânimes em dizer que não era o “momento”, não “havia espaço político” para fazê-lo, ainda mais que o “regime militar” teria terminado a tão pouco tempo. Findado o relato, o oficial que o fez disse que em 2014 talvez fosse o momento, já que era imprescindível não deixar que o país continuasse na mão da esquerda, só assim poderia haver uma restauração do país. Os demais oficiais presentes concordaram com o mais velho, até mesmo dizendo que havia passado da hora.

Esse relato, junto com os dados trazidos pelas pesquisas aqui apresentadas, demonstra como os modelos das instituições de controle precisam ser revistos, para entre outras coisas, acabar com a lógica antidemocrática ainda difundida internamente. Mesmo que haja forças que se tensionam e resistem, mesmo que não haja um golpe democrático, as resistências a democracia, apontadas pelos estudos clássicos da área de violência e administração do conflito, demonstram a necessidade de se conhecer e se reformar tais instituições. Sobretudo as que menos tiveram menos reformas nos 30 anos, as Polícias Militares. O pensamento autoritário não se faz só presente no abuso de poder, na letalidade, ele se apresenta quando às instituições se recusam a dialogar com toda a sociedade, o que fica evidente com a necessidade de monopolizar a socialização só com pessoas do mesmo meio.

Tal como as pesquisas de Adorno e seus parceiros sobre a personalidade autoritária, Elisabeth Noelle-Neumann (2019) na segunda metade do século XX, pesquisou como a opinião pública pode ser impactada pelas mudanças de cenários políticos e alterar suas opiniões. Adorno já havia pontuado que a mudança social poderia fazer com que discursos pessoais opostos ao da maioria poderiam permanecer latentes, emergindo em um momento em que esses enunciados não fossem mais motivo de vergonha.

Noelle-Neumann, duas décadas depois, conduzindo estudos similares ao de Adorno, só que focados em opiniões no geral, criou o modelo de espiral do silêncio, que deu nome ao seu livro. Nele a cientista política concluiu após longos estudos com grupos focais que a opinião da maioria em determinado ambiente prevalecia sobre a opinião da minoria, que por vezes era oposta. Neste sentido, ela pontuava como a opinião majoritária podia produzir um

ambiente em que a manifestação contrária se cala, para evitar vergonha, confusão ou isolamento social.

Tomadas essas duas pesquisas, é possível partir da hipótese os discursos majoritários passaram a se pautar contra uma linha partidária e ideológica. Unindo esse ambiente social às narrativas autoritárias (SINHORETTO; LIMA, 2015) circulantes em instituições da segurança pública, com pedidos de recrudescimento da violência e autonomia das instituições, é plausível supor que houve a criação de um ambiente para a manifestação mais livre destes enunciados.

Isso não quer dizer que eles circulem sem resistências, ao contrário, discursos opostos estão disputando a opinião pública, apresentando soluções por outras vias. A questão está na tarefa política de transformar a democracia em um espaço real de resolução de conflito e desarmar estes enunciados, sobretudo em instituições que, no passado como no presente, fazem política com armas. O que inclui a necessidade de mudança da relação que os governos civis têm com os aparatos de segurança pública e defesa nacional, impondo a necessidade de repensar suas estruturas, usos e construção de mecanismos de governo sobre eles. Impedindo que haja a ideia de “momento propício” para tomada das instituições políticas pela governança policial.

## **Estrutura da Tese**

A tese está organizada em cinco capítulos. O primeiro capítulo aborda o percurso percorrido entre a vivência do pesquisador a construção do objeto de pesquisa, destacando como surge o interesse pelo tema tanto pela experiência pessoal antes de sua entrada na universidade e depois com seu envolvimento na pesquisa, no seu grupo de estudo e com o contato com os estudos sobre polícia. Nele também está explicitado as escolhas teóricas e metodológicas que ajudaram a realizar a pesquisa de doutorado.

O segundo e o terceiro capítulos abordam aspectos históricos e organizacionais sobre da polícia e, especificamente, sobre a Polícia Militar do Estado de São Paulo. No segundo capítulo destaca-se o percurso e questões políticas que impactam nos modelos sobre a polícia que existe atualmente, foca-se mais no século de surgimento desse tipo de instituição no mundo e no Brasil, sobretudo do século XIX e suas continuidades no século XX. No capítulo três utiliza-se os decretos oficiais do governo do estado de São Paulo, de 1970 a 2021, para

analisar como a PMESP se estrutura e organiza, tanto em unidades de direção, apoio, execução e função, quanto em efetivo fixado. Nesse capítulo é possível visualizar as continuidades e mudanças da política institucional e de governo, que demonstram o enfoque no espraiamento institucional do modelo de policiamento pelo território e na divisão do trabalho dentro da instituição entre oficiais e praças.

O quarto capítulo aborda os resultados da pesquisa empírica realizada junto aos policiais e da instituição, sobretudo na forma como os próprios agentes públicos pensam suas funções, como se organizam, planejam e executam o policiamento ostensivo. Analisa-se como essas práticas e visões estão atravessadas pelas visões políticas de oferta e gestão do seu serviço. O quinto capítulo problematiza as escolhas políticas da PMESP e da segurança pública, colocando a ideia de racionalidade no plano central e comparando o discurso institucional com os números da segurança pública no estado.

## **Capítulo 1 - Da vivência ao objeto sociológico: um percurso teórico e metodológico**

Nesta seção irei debater o percurso teórico-metodológico, optei por reunir na mesma seção estes dois aspectos, a teoria e método simultaneamente, já que estou entendendo como indissociáveis da abordagem do campo. Além do fato de que a construção teórica desta pesquisa conta com a colaboração de colegas que compartilham de trajetórias semelhantes à minha, influenciando a minha perspectiva teórica. Também abordarei os aspectos metodológicos que partem do mesmo princípio de interlocução, de uma agenda que passa do coletivo para o individual. Vou debater, brevemente, minha experiência dentro do contexto político atual, sobretudo de 2019, e as dificuldades de pesquisar em meio a tantas incertezas, a tanta angústia, dor e medo.

Explicitarei as razões de interesse pelo objeto de pesquisa, a minha trajetória pessoal e como o percurso trilhado: do momento anterior ao processo de passagem pela Universidade e o posterior, especialmente a relevância do GEVAC. Nesta seção, também apresentarei no subtítulo “Interesse pelo tema”, optei por deslocá-lo aqui por duas razões: A primeira porque entendo ser essencial tomá-lo como ponto de partida metodológico, segundo porque neste item compreendo o acúmulo realizado pelo Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflito (GEVAC). Este último aspecto será sublinhado, dada a importância para os nortes empíricos, analíticos e teóricos aqui empregados.

Esta pesquisa foi realizada utilizando majoritariamente métodos qualitativos, pois mesmo quando utilizo quantificações, elas são mais parte da argumentação do que técnicas rebuscadas próprias de metodologias quantitativas. Por tanto, dentro da metodologia qualitativa escolhi usar as técnicas clássicas de entrevistas semiestruturadas, análise documental e análise do discurso. Estes pontos serão explorados mais à frente neste capítulo, em subtópico específico. Antes, contudo, farei uma breve reflexão sobre as oscilações do quadro político institucional no qual estou inserido, enfrentando incertezas que impactam na capacidade de focar exclusivamente nas tarefas da pesquisa.

## Contexto Político e Condições Materiais – Ataques à Universidade e à Pesquisa

Marx (2008) em sua clássica obra sobre *O 18 de Brumário de Luís Bonaparte*, cunhou a célebre frase “Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado” (2008, p.19). A sua análise sobre os contextos políticos franceses na hora quente da revolução farsesca de Bonaparte III parece útil para começar a pensar sobre as condições materiais que se interpõem hoje para realização da pesquisa, do ensino e do pensamento no Brasil. Segundo o autor, a tradição daqueles já mortos oprime os vivos na forma de pesadelo, na forma de construção de pensamentos e projetos de futuro. Isso significa que, apesar da vontade de influir sobre as coisas, em criá-las, as pessoas conjuram a memória de personagens do passado, o mito heroico, mas que redundam em farsa, em reificações das ordens correntes.

Aqui estou me colocando como um desses sujeitos que dependem das condições materiais, das conjunturas políticas, das negociações que fogem da esfera decisória, assim estas afetam direta ou indiretamente, permitindo ou impedindo certo conjunto de ações, as redirecionando ou as eliminando. Se do embate entre as pulsões, as vontades, desejos através da história que se inventa e produz o conhecimento (NIETZSCHE, 2012; FOUCAULT, 2013), é necessário pensar no autor dentro deste contexto. Não como produto do embate, mas como parte deste. Neste caso, é inevitável localizar nossa pesquisa dentro de uma batalha maior que vai além da pesquisa, passando pela vida pessoal, política e econômica.

Essas muitas frentes de batalha parecem ser muito importantes para pensar qualquer grande figura, qualquer grande autora ou autor. As condições materiais de seu tempo impulsionam e estabelecem a relação com a sua produção, sua escrita, seus temas. Elas se explicitam na formação das decisões subjetivas daqueles que escrevem, vê-se um registro detalhado de um processo histórico da formação social do conhecimento, a escolha dos temas etc. Esse argumento pode ser verificado nos marcos de produção de inúmeros autores, dos mais diversos e das mais diversas produções. Não há, contudo, nenhuma relação de causalidade que imponha a determinadas pessoas, por esta ou aquela razão, a necessidade de escrever sobre este ou aquele tema.

Há uma infinidade de casos nos quais as condições materiais do período influenciaram na definição do que deveria ser considerado, seja pelo campo acadêmico, seja



pelos eventos da época. Contudo, algo que não está na maioria das obras é a relação pessoal e os percalços enfrentados pelos próprios autores, como falta de recursos para garantia a subsistência pessoal e familiar, os preconceitos enfrentados, as violências sofridas, as perseguições. Tais fatos só aparecem posteriormente em biografias e comentários sobre as obras dos autores que impactaram seu pensamento.

Arendt (2008) mostra isso com primazia em seu livro, quando seleciona alguns casos de autores envolvidos em tempos sombrios, suas dificuldades financeiras, as barreiras que enfrentaram, suas escolhas e desfechos, por vezes, de morte. Como expõe sobre a vida de Walter Benjamin. Marx é outro exemplo (MEHRING, 2013), as dificuldades enfrentadas incluíram sua perseguição por textos políticos, problemas enfrentados por falta de dinheiro, o que incluiu vender artigos, trabalhar para jornais etc. Storlokken (2004), ressalta a importância da biografia de Rosa Luxemburgo e Hannah Arendt para os seus escritos, mulheres que lançaram luz aos problemas do seu tempo: violência, autoritarismo, totalitarismo e barbárie. Ambas sofreram acusações, dúvidas e críticas pelos seus posicionamentos, mesmo que só Rosa tenha sido assassinada.

Estes exemplos não são para me colocar no mesmo lugar dessas referências ou para enaltecer que apesar de todas as dificuldades, das lutas, elas alcançaram um lugar dentro dos clássicos. O que ressalto como método é que as condições em que estavam imersos transparece e são suas obras. Inevitável não ver a agonia, a dor, a esperança ou qualquer outra forma de sentimento emergindo das discussões desses autores. Por isso, como seria importante se, naquele tempo, os autores pudessem construir em suas próprias obras uma análise sobre todos os problemas que estavam passando, não de forma individual, mas de forma coletiva, social, política.

Ao pensar nestes exemplos biográficos, decidi acrescentar brevemente uma documentação, um registro histórico do processo global que interfere nesta e em outras pesquisas. Sobretudo com os atuais ataques à educação, às Universidades Públicas, às agências de fomento, Organizações Não Governamentais (ONG), a propostas progressistas, enfim tudo o que mais é visto como ameaça por uma parcela da população e pelos governos que se seguiram ao golpe parlamentar que encerra o período conhecido como Nova República (BIROLI, 2017). Estes ataques que fazem parte de uma tendência de retorno de políticas de contornos fascistas de grupos de extrema-direita no mundo, o que inclui países como Estados Unidos da América, Inglaterra, Hungria, Rússia e Turquia (STANLEY, 2018).

No caso do Brasil, esse movimento parece surgir e se fortalecer como uma reação às políticas públicas progressistas em diversos setores e que foram implementadas pelos governos petistas. A raiva de grupos privilegiados parece se intensificar quando houve uma distribuição de oportunidades que foram lidas como ameaça a estes grupos. Isso inclui o acesso à Universidade Pública, às pós-graduações e às melhores oportunidades para negros, LGBTQIA+, pobres etc. Pessoas com ódio, se autointitulando de “antiesquerdistas”, antipetistas e de “direita” passam a se insurgir contra estes avanços e contra as áreas do conhecimento que identificaram como responsáveis por este mal, pela propagação do “marxismo cultural”, as ciências humanas (SOLANO *et al.*, 2018).

Este processo tão complexo que ainda tem muito a ser analisado, atravessa a vida e, portanto, as pesquisas que serão produzidas. Isso porque estão mais comuns os ataques a qualquer um que discorde de um projeto de futuro que por ora está no controle da agenda de poderes executivos e legislativos. Este projeto ameaça ativistas, políticos de oposição, pesquisadores com comprometimento com pautas de direitos humanos. A violência é o produto destas políticas, como mostram o exemplo da morte de ativistas e políticos ligados a causas sociais, ambientais e dos direitos humanos. Essa violência se manifesta inclusive contra pesquisadores que se debruçam também sobre esses temas, como é o caso das ameaças de morte à antropóloga Débora Diniz, das ofensas realizadas às pesquisadoras e pesquisadores que examinam esta tese. Simplesmente por cumprirem seu papel profissional crítico e instigador questionando os modos, as práticas e os modelos hegemônicos de segurança pública, polícia e justiça.

No meu caso, não houve ameaças à integridade física, não houve manifestações agressivas, mas às ameaças eram de corte de financiamento da pesquisa e, portanto, de sobrevivência, essa violência que também impacta essa produção. Entrei na Universidade Federal de São Carlos, UFSCar, no ano de 2009, com 17 anos de idade, para cursar Ciências Sociais, minha turma é a primeira do processo de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, o Reuni, do governo de Luís Inácio Lula da Silva. É possível reconhecer que desde que entrei na Universidade até o ano de 2015 o panorama era de expansão e valorização, o que inclui a expansão das pós-graduações e da área de pesquisa. Mesmo que possamos reconhecer que muito ainda tinha para ser feito, reorganizado, ajustado etc.

Acompanhei a entrada de diversas pessoas com perfis distintos na Universidade

Pública, com suas diferentes trajetórias e identidades. A minha orientadora, Jacqueline Sinhoretto, reafirmou no seminário de 10 anos do GEVAC, em 2019, como esse processo foi de extrema importância para a produção de conhecimento. Na mesma fala, ressaltou como o perfil de quem estava realizando a pesquisa atualmente modificava as relações anteriores com os objetos e interlocutores de pesquisa, visto que filhos da classe trabalhadora e trabalhadores passaram a realizar esta tarefa e dar sua contribuição ao debate.

Durante este período de 2009 a 2016, vi um incremento significativo também no número de bolsas de apoio à pesquisa, de recursos para a realização de congressos científicos e verbas para internacionalização. Ao entrar no mestrado no ano de 2013, acompanhei diversas turmas da pós-graduação com um número significativo (mesmo que não o ideal) de bolsas. Muitos integrantes do GEVAC, inclusive, tiveram acesso ao financiamento de suas pesquisas, o que colaborou com sua sobrevivência, com oportunidade de ir a campo e inclusive irem para outros países realizar estágio doutoral.

O contexto atual, contudo, é o oposto. Tomando por base a rede de relações do pesquisador, incluindo pessoas de outras Universidades, programas de pós-graduação e que já tiveram que se defrontar com o desemprego, vemos que paulatinamente há um decréscimo considerável nos investimentos e um programa de desmonte da educação no Brasil. Hoje, alguns integrantes do GEVAC permanecem sem bolsa e, no sacrifício – que não deve ser glorificado – buscam realizar suas pesquisas como podem, como as condições permitem. Mesmo quem as têm, enfrentou a partir de 2019, ataques a direitos e passando a temer pelo não pagamento de suas bolsas. O contingenciamento/sequestro das verbas das Universidades Federais realizadas pelo ministro da Educação e pelo Governo Federal como um todo, não só tiraram a esperança de pós-graduandos de terem bolsa, como provocaram o medo de perderem. Essa violência afetou diretamente a saúde mental de docentes e discentes, mas promoveu resistências e pressões que acarretaram a liberação das verbas, mesmo que como estratégia para dificultar o gasto do dinheiro pelos órgãos públicos, o Governo Bolsonaro vem reduzindo o orçamento ano após ano para área de educação e pesquisa. O que significa a continuidade da luta geral para frear estas ações governamentais que ampliam desigualdades e fomentam tantos problemas.

Desejo que esta pesquisa seja uma das muitas formas de protesto e sobre este torpe e sombrio período. Demonstrar estas dificuldades pessoais, mais do que só as que aparecem durante a realização da pesquisa, permite compreender o processo mais abrangente que, por

vezes, não depende só dos pesquisadores. Essa parte influi consideravelmente nas condições possíveis de atuação, antes da possibilidade de realização do campo, a possibilidade de realização da própria vida é fundamental para executar a pesquisa.

Isso ficou ainda mais claro depois de março de 2020 quando o mundo começou a enfrentar uma pandemia mundial, provocada pelo vírus conhecido popularmente como COVID-19. As políticas de desgoverno produzem efeitos que não se extinguiram ainda, mesmo passados quase dois anos. Os efeitos físicos e mentais, o luto coletivo e os embates com os negacionistas impactam a mim, os educadores, pesquisadores e as pesquisas que iriam realizar. Não houve possibilidade de retornar a campo, não houve como tão pouco se afastar das agruras dessa devastação mundial, no qual mais de 600 mil morreram de 2020 a 2021 só no Brasil. No mundo, passa da casa dos milhões. O vírus foi favorecido pela devastação anterior de políticas públicas e pela produção em massa de desigualdades.

### **Interesse pelo Tema – Método como caminho**

É difícil precisar exatamente quando emerge o interesse pelo tema no meu caso. É mais difícil, posto que a PMESP já estava nas minhas relações familiares desde que eu nasci. Meu pai já tinha completado um ano de polícia, tendo entrado no começo de 1990 para ter estabilidade financeira e poder criar os filhos sem ter que conviver com o desemprego, trocou um cargo em banco privado pelo de praça militar estadual. A decisão de integrar a corporação, tendo crescido na periferia da cidade de São Paulo, na Zona Oeste, veio de observar meu avô, que também foi policial militar no estado de São Paulo. Segundo as histórias do meu pai, meu avô dizia que o salário “pinga, mas não falta”, se referindo ao pouco que ganhava, mas que era ao menos garantido que viria o valor.

Nasci e cresci como segunda geração da linhagem paterna que fez na PMESP sua carreira, cresci cercado por narrativas policiais, presenciando inúmeros fatos, conversas e convivendo com símbolos, jargões e brincadeiras policiais.

Ao buscar memórias sobre o tema política da polícia, muitas coisas emergiram, uma puxando a outra. Das memórias mais vivas sobre como aprendia em casa e no convívio com outras famílias de PMs, na capital e no interior do estado de São Paulo, recordei que havia

falas de que a política era essencialmente ruim. A maioria das vezes que o tema aparecia em alguma discussão, a política era tomada dentro dos preceitos de “senso comum”, no qual políticos eram tidos como corruptos, que pensavam somente em si e para si. A falta de “valores morais” dos políticos era vista como um grande problema e daqueles presentes, nenhum se dizia contente, feliz ou representado pelas figuras dominantes. No caso específico dos PMs, seu sentimento era de que eles sempre sofriam muito com as condições de trabalho que lhes eram dadas.

Por diversas vezes, praças e oficiais se diziam extremamente descontentes com seu salário. Questões corporativas eram suscitadas como o exemplo de desvalorização das profissões policiais, sobretudo para aqueles que se julgavam como os que mais tinham responsabilidades, os policiais militares. Havia concordância entre as famílias, que viam como políticos e membros de outras instituições podiam ter uma vida de luxo, com hábitos alimentares caros e expansivos, enquanto todo mês elas tinham que dar um jeito de fazer o dinheiro chegar até o próximo pagamento. Forçando muitos dos policiais a fazerem trabalhos no horário de folga, os “bicos”, para complementação de renda. O que obrigava a terem horas desgastantes de trabalho.

Tudo isso ainda era dificultado quando os policiais estavam alocados fora do município ou em bairros distantes de onde moravam. O consenso era de que os policiais se viam forçados a trabalhar sem parar, sem ajuda e respaldo de ninguém, até mesmo da própria corporação. Já que muitas das vezes tinha a sensação de que a cúpula dirigente da PMESP, os oficiais superiores, tinham se aliado aos governadores para garantir que as coisas continuassem a funcionar dessa maneira errática e os policiais subalternos continuassem a ter pouco e terem que se desdobrar em muito.

Apesar dessa característica geral, meus pais já haviam conversado, como fiquei sabendo anos depois, e decidido que se esforçariam para viver com o que meu pai recebia e focariam na família. A prioridade era que ele descansasse e que não fizesse nenhum “bico”, a não ser que fosse extremamente necessário para fechar as contas do mês ou caso houvesse algum imprevisto.

Ao focarem na construção da família e dos dois filhos, meus pais desenharam um projeto de futuro. A primeira medida seria de se mudarem da cidade de São Paulo para uma cidade no interior. A cidade escolhida ficava a mais de 400 quilômetros, Novo Horizonte, no qual meus avós maternos já estavam morando, após a aposentadoria do meu avô. Segundo

meus pais me contaram anos depois, o motivo da decisão era que ambos trabalhavam até tarde, eu e meu irmão passávamos 12 horas em uma creche, todos em São Paulo, e depois tínhamos que pegar o trem para a cidade de Franco da Rocha, o que fazia com que convivêssemos pouco.

Em determinado momento, eu e meu irmão passamos a chamá-los de tio e tia. Uma consequência infeliz da maior convivência com cuidadoras da creche e depois com os irmãos da minha mãe que a ajudavam ao nos buscarem na creche. Minha mãe, que trabalhava na Editora Abril, e meu pai, que à época era soldado na ROTA, resolveram que não queriam mais aquilo. Minha mãe renunciou ao seu trabalho, naquele momento só meu pai trabalharia já que, em tese, tinha estabilidade. Meu pai pediu transferência da ROTA, posto que ao entrar de serviço ele nunca sabia a extensão da jornada, tendo passado inúmeras vezes das 24 horas trabalhadas por causa de uma ocorrência.

A transferência para o interior seria mais demorada porque precisaram que a família estivesse instalada em Novo Horizonte para que isso acontecesse pelas regras da PMESP. Por isso ele pediu para ser realocado no 3º Batalhão de Polícia de Choque, mas acabou sendo efetivamente transferido para o serviço administrativo do Comando Geral, que fica a poucos metros do 1º Batalhão de Polícia de Choque – a ROTA. Mudamos de cidade em 1994, enquanto meu pai foi transferido.

Não fazer “bico” e estar no trabalho administrativo facilitou seu trânsito entre Novo Horizonte e São Paulo, mas o deslocamento cobrava o preço de dormir pouco para ficar conosco durante os horários fora da escola. Na época ainda ficamos um tempo morando de favor na casa dos meus avós, enquanto a casa estava sendo construída e meus pais corriam para finalizá-la. Mais uma tarefa para ser realizada nos horários de folga. Toda essa saga dava a sensação de que realmente havia muito mais sacrifícios a serem feitos do que qualquer benefício. Essa história sempre era recordada para justificar o abandono político dos PMs, suas famílias e, por tanto, a recusa de votar em alguém. Ao final, a percepção era que independente de quem ganhasse, seria o esforço pessoal e as estratégias familiares que dariam melhor qualidade de vida.

Além da percepção relacionada aos modos de sobrevivência, a política era tomada como um empecilho ao trabalho policial. Dado que pensávamos que, além de não haver ajuda do governo para as conquistas materiais, eles também maximizavam os riscos do meu pai e seus colegas serem mortos. Nesse sentido, os governos do PSDB, que governa o estado

até hoje, eram tidos como defensores dos “bandidos”. Lembro do meu pai criticando com seus amigos as medidas adotadas pelo então governador Mário Covas nas festas de aniversário em casa. A crítica era que o governador tratava os PMs como “cachorros”, que usava politicamente a instituição quando era conveniente, mas quando se tornava “dor de cabeça”, eles eram punidos e presos. Meu pai, quando falava no tema, retomava sua experiência na ROTA que o dava autoridade para todos no nosso convívio. Mas essa crítica sempre pensando no governo estadual era focado nos eventos noticiados pela imprensa, meu pai pontuava que em Novo Horizonte os problemas eram outros.

Tempos depois de ser transferido para a segunda companhia do 30º Batalhão de Polícia do Interior, que cuidava da cidade e de alguns distritos, meu pai encontrou uma outra polícia. O problema para ele, àquela altura, era que a polícia da cidade não era militar, bem diferente do que ele havia aprendido servindo na área do choque e no Comando Geral. Além disso, os policiais não pareciam estar comprometidos com o serviço e havia um grupo ligado aos oficiais da cidade. Meu pai ainda relatava que foi recebido com certo ar de medo e respeito, outros policiais achavam que ele era assassino. Mas não teve problemas internos na PMESP até se tornar sargento.

A vida no interior seguia o roteiro traçado pelos meus pais. Havia opções na cidade para as crianças crescerem longe do tumultuado dia a dia da capital. A vida em família seguia como eles desejavam, focaram na casa, os filhos estudando e convivendo com eles. Depois da mudança, todos os anos eles planejavam uma viagem em família para a praia. Fomos até meados de 2004 para a mesma cidade no litoral sul de São Paulo, Itanhaém, que além de famosa pela novela Mulheres de Areia, tinha a colônia de férias mantida pela Associação de Cabos e Soldados.

Aqui retorna mais uma vez a política partidária como fragmento da minha memória. O presidente da associação até hoje, cabo Wilson<sup>18</sup>, lançou sua candidatura a Deputado Estadual em 1998. Lembro que, por ser presidente da associação, houve uma forte campanha entre os policiais militares membros, suas propostas estavam diretamente ligadas às pautas corporativas de melhores salários e melhores condições para a “família policial militar”. O foco da campanha acompanhava as críticas já expostas aqui anteriormente. Foi a primeira vez que ouvi meu pai dizendo que votaria em um candidato. Ele afirmava nas discussões em família que votaria em branco para os cargos federais e para o executivo estadual, mas

---

<sup>18</sup> <https://www.cabosesoldados.org.br/quem-somos/presidente-cabo-wilson-morais/>

votaria no representante da associação, esperando que as condições de vida melhorassem.

Naquele ano, como quase todos que passamos no interior do estado, meus pais foram para a cidade de São José do Rio Preto agendar a semana que passaríamos na praia. Acordaram antes das quatro da manhã para viajar. Tinham que ir cedo e marcar as férias para primeira ou segunda semana do retorno das aulas, porque era mais barato, já que o final da temporada de férias que era concorrido.

No dia da viagem, quase chegando à cidade de São Paulo, um policial militar rodoviário entrou na frente do carro e pediu para encostar. Pediu os documentos do veículo e do condutor. Meu pai entregou o que ele havia pedido e mais a carteira funcional. Como ele era sargento havia uns dois anos, o policial, um cabo, prestou continência. Após saber que meu pai era sargento, ficou mais à vontade, puxando assunto sobre férias em família. Aproveitou o momento também para fazer propaganda. O cabo tirou do bolso da camisa do uniforme um papel com um cartão, dizendo que ele era candidato a Deputado Estadual, apresentou brevemente sua plataforma, pontuando que ele queria representar os policiais e a vida dura que tinham. Meu pai ouviu, agradeceu e disse que ia pensar.

Após retomar a viagem e nos afastarmos do policial, minha mãe perguntou ao meu pai se ele ia realmente pensar, sendo que já tinha a candidatura do cabo Wilson. Ele respondeu que havia dito somente para não desincentivar o policial, mas que ele provavelmente ia mesmo votar no Wilson porque tinha mais chance de se eleger, já que presidia a associação.

Ao lembrar desses acontecimentos, mesmo que em seus fragmentos, me questiono sobre a antecedência que aqueles policiais estavam se preparando para concorrer. As eleições comumente ocorrem no mês de outubro, era peculiar que já no começo do ano houvesse movimentações para preparar o terreno. De outra forma, a ação era até ilegal, visto que segundo a instrução normativa daquele ano para propaganda<sup>19</sup>, só poderia ser feita após o dia 06 de julho de 1998. Contudo, analisando a situação como um todo, mostrava as articulações políticas empreendidas pelos candidatos, já e prometendo aos policiais militares que os representariam. De outro lado, mostra dois aspectos.

O primeiro deles é que a Associação de Cabos e Soldados, assim como as outras associações como será demonstrado no capítulo 2, atuam de forma política e constituíram-

---

<sup>19</sup> <https://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/1998/RES201061998.htm>



se para atuar como um “sindicato”, sem efetivamente o ser. O direito à greve e a sindicalizar-se é vedado aos policiais militares pelo artigo 4º da Constituição Federal de 1988, inciso V, dos parágrafos quinto ao sétimo. Na prática, contudo, as associações foram atuando além do permitido legalmente que seria somente organização de lazer e representação judicial e extrajudicial, passando a buscar por vias eleitorais construir caminhos de disputar direitos corporativos (WOLOWSKI; ANDRADE, 2019).

O segundo é justamente compreender como os policiais militares já viam a necessidade de, por meios do jogo político eleitoral na democracia, buscar tensionar as estruturas e brigar por suas pautas. Isso não só escolhendo seus próprios candidatos, mas atuando no jogo político como um grupo de pressão, articulando meios necessários para intervir nas decisões políticas institucionais que impactam a categoria. Construindo nas associações uma forma de representação de classe que se uniu aos esforços da própria instituição para “defesa da PMESP” junto às esferas legislativas (PAGAMISSE, 1995).

O papel da PMESP e das associações como um grupo forte de pressão política voltou a aparecer em 2021, quando eu realizei um curso de cinco dias de Capacitação para Relações Governamentais e *Advocacy*. O curso que realizei para compreender o processo legislativo e as formas como atuam os grupos de pressão, tentando compreender como funcionava aquilo que a PMESP tinha se organizado para fazer no final da década de 1980. Como será mostrado no próximo capítulo mais detalhadamente, um oficial, Adair Pagamisse, havia realizado como conclusão do curso de aperfeiçoamento um texto defendendo a atuação das polícias militares na esfera legislativa. Ele argumentou que as PMs do Brasil tivessem estruturas internas consolidadas para esse fim, mantendo representantes em Brasília e reestruturar o papel da assessoria da PMESP na Assembleia Legislativa de São Paulo (ALESP) para influenciar nos debates que lhes interessava.

Em uma das aulas, um dos professores convidados, que atua na área há mais de 20 anos, atualmente em Washington, afirmou que no seu tempo de trabalho no Brasil, no seu dia a dia em Brasília, convivia com colegas de *lobby* que provinham de várias instituições do governo. Ele comentou que ao contrário da sua experiência na capital estadunidense, grupos empresas desta área eram mais escassas no Brasil. Aqui quem tinha desenvolvido um trânsito maior e organizado eram as próprias instituições estatais, de servidores públicos, que viviam articulando e propondo agendas junto aos deputados federais e senadores. Disse que o Ministério Público Federal, Ministérios Públicos estaduais e algumas PMs, como a de

São Paulo e do Distrito Federal eram bem atuantes, sobretudo no que concernia pautar temas relacionados a carreira e políticas criminais. Ainda apontou que, ao contrário do que percebia nos Estados Unidos, esses atores estatais detinham o monopólio sobre essas pautas, já que não haveria uma estrutura tão profissionalizada de entidades da sociedade civil para contrapor seus argumentos.

Essa fala apareceu como uma forma de sublinhar a importância de ter uma área politicamente articulada para fazer valer seus interesses, dizendo que nem só grandes empresas precisavam desse tipo de ação. Mas também a sociedade civil organizada, para aumentar suas chances de influir sobre a decisão dos representantes eleitos. Apesar desta contextualização, que parece partir de uma naturalização do processo político como um lugar excludente por si e que não iria mudar, mas teria que ser aceito para pragmaticamente grupos sociais defendessem seus pleitos. O seu discurso apontou como as instituições da justiça criminal e da polícia, apesar de majoritariamente criticarem o processo político democrático, valem-se dele. Inclusive montando estruturas internas para atuar nessa frente.

### **Buracos no caminho – Crise familiar com a PMESP**

Um tema que não é fácil de abordar, mas necessário, sobretudo para mostrar como a subjetividade pelo interesse de pesquisa também é marcada por momentos de crise no qual a PMESP era a agressora. Os acontecimentos produziram uma quebra da ideiação familiar quanto a instituição, mostrando como se dava a política interna nos casos de conflito entre oficiais e praças da PM.

No começo dos anos 2000, com mais de 10 anos de carreira na PMESP, meu pai estava no Comando de Policiamento do Interior 5. Após uma reunião com alguns oficiais que acabavam de aplicar-lhe mais uma punição, mais uma em pouco menos de um ano, com o intuito de demiti-lo. Ele acha um lugar reservado. Senta-se ali pensando que em breve seria demitido da PM.

O plano familiar de anos atrás que levou a família a se mudar para o interior estava ruindo. Sua angústia era tanta, pensando no que faria sem o emprego, com raiva do que vinha vivendo há tanto tempo, sendo punido, perseguido pelo comandante do Batalhão e outros oficiais a ele subordinado. Ele olha para a arma e pensa em acabar com aquilo tudo ali mesmo. Não havia por que continuar aquela tortura, já vinha afetando não só ele mesmo,

mas sua família. A ideia suicida parecia uma solução prática.

Fiquei sabendo disso anos depois. Já estava cursando ciências sociais na UFSCar. Realmente aquele período não havia se esgotado completamente. Ainda havia marcas profundas na família sobre aquele tempo, até as memórias da cidade pacata do interior tinham sido manchadas por aquela perseguição interna. Meu pai me lembrava que de tanto ele como minha mãe falarem com o advogado, com um policial militar amigo que cursava direito, eu estava escrevendo redações para escola usando histórias sobre condenações. Criando histórias sobre julgamentos, aplicação e dosimetria de pena, mesmo que com o grau que uma criança de 10 para 11 anos pode criar.

Meu pai que tinha uma parte da casa reservada para suas medalhas concedidas pela PM, seu braçal de ROTA e sua espada da cavalaria, desmontou todo o altar que era dedicado à corporação e sua trajetória nela. Não via mais sentido. Ele que não tinha em sua ficha disciplinar nenhuma punição em 10 anos, que tinha acabado de entrar com um pedido para receber a medalha de uma década sem punição, ficou extremamente frustrado. Se perguntando o porquê de naquele batalhão ser tratado de maneira tão desrespeitosa, logo ele que se via como um policial extremamente “Caxias”<sup>20</sup>.

Tudo tinha começado porque minha mãe, um ano antes, tinha enviado um e-mail para corregedoria da PMESP denunciando que, por compadrios internos, meu pai que estava há muito tempo esperando uma vaga para ser transferido e era o próximo da lista, não o foi. Na frente dele, quando abriu uma vaga, outro policial com proximidade com oficiais do batalhão conseguiu a transferência.

A corregedoria respondeu o e-mail para minha mãe, dizendo que estava instalando uma averiguação sobre o caso. Segundo minha mãe nos contou, ela chegou a receber uma ligação de um oficial da corregedoria para apurar os fatos e compreender melhor a denúncia. O oficial achou que ela era advogada, já que havia escrito a mensagem pontuando que a transferência era ilegal, citando os regramentos internos. Mesmo descobrindo que não era, o processo já estava aberto.

A corregedoria oficiou o batalhão cobrando explicações. Não sabemos o que se sucedeu internamente, mas meu pai foi transferido do Regimento de Cavalaria da cidade de

---

<sup>20</sup> Esse é um termo utilizado de forma a designar pessoas que são “certinhas”, “rígidas”. A referência é ao Duque de Caxias, militar brasileiro que foi o “pacificador” do império.

Rio Claro. Só que ele não foi alocado para trabalhar na companhia de Novo Horizonte, onde já havia trabalhado anos antes. Ele começou a ser transferido para outras companhias que exigiam mais viagens. Passou por muitas cidades vizinhas, por horários de escala ruins e sempre com um alvo nas costas.

Quando finalmente conseguiu uma vaga em Novo Horizonte como comandante de grupo de patrulha, a punição deixou de ser o mero transtorno das viagens e escala. As punições agora seriam todas baseadas em processos administrativos por quase qualquer coisa. Não contabilizamos o número de dias presos na companhia como prisão administrativa, mas foram muitos. O capitão comandante da companhia tinha ordens do comandante do batalhão para puni-lo. A ideia, segundo tinha apurado um policial militar amigo do meu pai era que meu pai atingisse o número de punições necessárias para abrir um processo de exoneração. O Tenente Coronel teria ficado frustrado porque meu pai não tinha menos de 10 anos, o que não permitiria um processo simples de demissão. Então meu pai tinha que chegar ao mau comportamento na ficha institucional para que pudessem abrir uma comissão de exoneração.

O capitão e outros policiais militares, praças e um tenente que eram próximos ao comandante de companhia passaram a ajudar neste processo. Mesmo que não lembre de todos os casos, alguns bastam para explicitar a situação. Uma das punições foi dada logo na sua chegada, quando em uma conversa no refeitório da companhia, meu pai relatou que havia aprendido com um veterano que a polícia era um “poço de bosta”. Para o policial antigo que ensinou tal máxima, a hierarquia ia fazendo com que cobranças e punições fossem feitas de cima para baixo, repassando a pressão até que os mais inferiores ficassem cobertos por “merda”. Um dos policiais encarregados da vigilância correu para informar o comandante, que abriu o Procedimento Disciplinar (PD) para puni-lo por menção desonrosa à corporação.

Outros dois episódios foram piores. Em um deles meu pai foi apoiar a outra companhia do batalhão na cidade vizinha, Borborema, em um acidente de carro. Ao chegar no local, descobriu que já não havia tanta coisa para fazer e retornou para sua área. Passado algum tempo, uma das vítimas havia relatado que seu relógio de ouro havia desaparecido, que ela tinha certeza de que algum dos policiais militares no local o havia subtraído.

Uma investigação foi instaurada. Os policiais militares da cidade de Borborema afirmaram que a viatura que veio de Novo Horizonte é que tinha ficado com o relógio. Apesar da negativa do meu pai e de seu colega, eles foram punidos. A investigação criminal

avançou. Descobriu-se que os PMs de Borborema presentes no local é que haviam pegado o relógio e culpado a viatura da cidade vizinha. Mesmo assim, outro motivo foi utilizado para puni-lo.

O último episódio foi um acidente de carro também. Dessa vez um em que meu próprio pai se envolveu enquanto dirigia a viatura para uma ocorrência em uma tarde de serviço. Antes do acidente, a central de atendimento da cidade recebeu uma ligação de agressão contra uma mulher na rodovia. Segundo o relato, a mulher estava apanhando de um homem que tinha um facão consigo. Apesar de não ter conseguido ver se a mulher já estava sangrando, o denunciante presumia que ela iria ser assassinada.

Meu pai conta que recebeu a notícia pelo rádio e imediatamente iria para o local. Como não tinham o efetivo completo, ele estava sozinho na viatura. Em alta velocidade com sirene ligada, ele se deslocava para o atendimento. Faltando um quilometro para o trecho de rodovia, ele fez uma curva suave para direita e se deparou com um carro atravessado na via que só tinha uma faixa. Como achou que podia ter alguém dentro do carro, ele tinha visto uma criança, virou o volante em direção a um alambrado que separava um terreno vazio da calçada e esperou bater. Após a colisão, viu que ainda estava acordado, mas percebeu que a haste superior de metal do alambrado tinha rasgado o teto e atingido sua testa. Verificou o ferimento. Apesar do sangue, o objeto não transpassou o osso, só tinha provocado um leve afundamento e um corte.

Em casa naquele dia não havíamos recebido nenhuma notícia do caso. A preocupação começou a aumentar conforme o horário usual de sua chegada ia ficando mais distante. Uma hora após o costumeiro, minha mãe tentou ligar para o celular dele, mas estava desligado. Ligou na companhia, mas o policial não tinha informação. Descobrimos quando ele finalmente chegou acompanhado de outros policiais. A farda estava muito suja de sangue. Minha mãe se desesperou e quase chorou. Ele depois explicou tudo o que tinha acontecido.

Apesar do acidente, dele ter se ferido, foi aberto outro PD contra ele, no qual foi punido com prisão administrativa por conduzir viatura policial acima do limite da velocidade da via e por ter batido a viatura. Mesmo meu pai tendo se defendido e apresentado provas de que o carro estava atravessado na rua porque o dono do comercio havia deixado o veículo lá para fechar a porta do seu estabelecimento, como outros policiais militares verificaram no local, e essa punição o rotulou por mau comportamento. Além da punição administrativa, por decisão dos oficiais do batalhão, foi processado para que pagasse uma nova viatura para

PMESP.

Meus pais ligaram para o único advogado que conheciam na cidade, um amigo da família, para que ele o representasse no caso. Após intermináveis reuniões na casa dele para traçar a estratégia de defesa, no qual eu e meu irmão sempre estávamos presentes, ele garantiu que podia ganhar o caso. Depois de alguns anos a decisão saiu em favor do meu pai, ele não precisaria pagar a viatura.

Após a decisão de primeira instância, o advogado falou que meu pai poderia, caso a segunda instância não revogasse a decisão, pedir a anulação da punição administrativa, o que o tiraria do mau comportamento. Foi o que aconteceu. Judicializando essa punição, ele ganhou novamente. Já conhecedor da trama da perseguição, haveria possibilidade de reverter outras punições, com jurisprudência de casos semelhantes.

Mesmo não conseguido reverter todas, meu pai passou para um grau menor de comprometimento na sua avaliação. O efeito secundário e bem-vindo, foi que após as decisões judiciais em desfavor da PMESP, os oficiais ficaram mais cautelosos e não abriram outros procedimentos.

Algum tempo depois do fato, o amigo que tinha informações sobre as conversas entre os oficiais em Catanduva, falou para o meu pai que o juiz da comarca que julgou o caso o procurou para perguntar quem era aquele réu, como era o seu comportamento. A sorte que esse amigo falou bem do meu pai e explicou o que estava acontecendo para que a ficha funcional citada no processo estar daquele jeito. Concluíram que o contato pessoal com o policial influenciou na decisão do juiz.

Essa época pouco feliz e conturbada, como já comentamos, mudou a forma de compreender como a PM funcionava. Todos nós perdemos a confiança nela. Os estragos tinham sido feitos, causado dor, mas também produzido uma visão crítica. Sabendo que o caso do meu pai era apenas mais um, lamentávamos ao recontar o caso. Meu pai passou a questionar o idílio militar da corporação. Após esses episódios, meus pais decidiram que era hora de voltarmos para São Paulo e não trabalhar mais naquele batalhão.

Relembrei dessa história algumas vezes. A primeira foi quando discutimos no GEVAC a dissertação de Bruno Joly (2017) sobre o adoecimento dos policiais militares, com alguns casos marcados por perseguições, preconceito e falta de assistência da instituição para os casos de saúde mental, em que o tema suicídio aparecia tanto com o grande número

de casos consumados, quanto nos casos de ideação.

Outras memórias vieram durante a execução desta pesquisa de doutorado, quando alguns oficiais negavam que houvesse qualquer caso de conflito entre praças e policiais ou quando, nas suas narrativas sobre relação com praças, diziam que a polícia militar era uma instituição ótima pela sua hierarquia e disciplina. Outro momento foi quando um oficial superior afirmou que estava chateado com uma das suas colegas de turma de sociologia, porque ele havia autorizado a pesquisa dela no seu batalhão, mas ela havia “comprado” os discursos das praças sobre perseguição e punições. Esse oficial disse que até tentou argumentar o quanto essas punições disciplinares eram necessárias para o controle da tropa, mas ela não ouviu.

Houve ainda outro caso em que um oficial superior disse o contrário, que muitos oficiais não conseguiam disciplinar a tropa e puni-los porque temiam por suas vidas, já que tinham medo de ser mortos pelas praças ou não receberem apoio em uma ocorrência de “vida ou morte”. O relato foi ilustrado pela situação em que um tenente considerado linha dura puniu e chamava constantemente a atenção dos seus comandados que, quando foi baleado e pediu socorro, não foi atendido com celeridade por sua própria equipe.

Esses casos ouvidos durante a pesquisa, assim como minha história pessoal, me fizeram questionar o quanto a ideia de hierarquia e disciplina vendida como exemplo de sucesso institucional pela PMESP, existe de fato e funciona. Outra reflexão sobre os fatos é como essa marca subjetiva se estendeu para mim mesmo, como pesquisador, já que o medo de retaliação da instituição contra o meu pai me travou durante anos na escrita do campo, sempre para evitar que, por minhas escolhas, ele sofresse de novo com perseguições. Compreendi, por fim, que essa seria mais uma forma de controle da instituição para regulação do discurso do que pode ou não pode ser dito.

## **Caminho pela Universidade**

Neste convívio com questões sobre polícia militar, elas me pareciam naturais, quase como um dado sem grandes questionamentos. Isso muda completamente quando entro no curso de Ciências Sociais e, em dado momento, decido estudar as Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar (ROTA). Naquele momento, pensei que seria uma ótima alternativa estudar aquela unidade, seria um processo que poderia ser facilitado, pois sendo familiar de policial, com

amigos da família sendo oficiais superiores, a pesquisa teria o “acesso facilitado”.

Dando continuidade à pesquisa sobre o tema, passei a participar de reuniões do GEVAC e ser orientado pela coordenadora do grupo, Jacqueline Sinhoretto, no ano de 2011. Ela já tinha familiaridade com os temas sobre polícia, justiça e controle social. A sua primeira orientanda, hoje doutora, Giane Silvestre já tinha defendido sua dissertação, publicada em livro posteriormente (SILVESTRE, 2013), estava pesquisando as visitas em prisões. O primeiro doutorando, Márcio Bonesso (2015), estudava uma política pública de prevenção à violência e homicídios em cidades de Minas Gerais, tratando também de alguns aspectos da segurança pública.

O panorama se altera quando no ano de 2012 surge a oportunidade de estudar um processo de “debate” realizado por integrantes do Primeiro Comando da Capital (PCC), na cidade de Itirapina. O que levou à escrita de um projeto enviado para o Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico (CNPq) sobre as formas de controle do crime no estado de São Paulo e, posteriormente o envio de outro grande projeto, desta vez para a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) sobre filtragem racial feita pela PMESP. Estas pesquisas possibilitaram a produção de um grande acúmulo aos pesquisadores que estavam em formação, sobretudo com as produções que delas resultaram (SINHORETTO, 2014; SINHORETTO; SCHLITTLER; SILVESTRE, 2012; SINHORETTO; SCHLITTLER; SILVESTRE, 2014; SILVESTRE, 2018; SCHLITTLER, 2016). Todas estas pesquisas e contribuições conformam minha trajetória de pesquisa comoparte importante no desenvolvimento profissional e escolha da agenda de pesquisa.

Durante 2012, ano do processo seletivo que prestei para entrada no mestrado, houve uma série de homicídios, os jornais classificavam como “crise da segurança pública” e o Secretário à época estava às voltas para explicar como depois de 4 anos à frente do cargo, isso pode acontecer. As mortes estavam ligadas a uma série de ações letais envolvendo policiais militares, os casos mais veiculados envolviam a ROTA, contra os sujeitos que estavam sendo identificados como membros do PCC. Do mesmo modo, policiais militares em seu horário de folga, inclusive policiais daquela unidade, foram assassinados. Esse ciclo de violência provocou um aumento das taxas de homicídio no estado, inclusive gerando debates sobre as relações que o “Estado” e o “crime” estabeleciam entre si, as formas de atuação da PMESP. Este período nos leva a querer estudá-lo, inspirados pela pesquisa de doutorado de Silvestre



à época (2018), inclusive por ela ter gentilmente me permitido utilizar materiais sobre um dos casos que aparece em minha dissertação.

A pesquisa de mestrado aproveitaria o breve conhecimento que tive com a unidade, mas para dar seguimento à pesquisa precisaria de estratégias metodológicas para driblar as dificuldades de acesso, a hostilidade e a suspeita, para poder coletar e aprender mais sobre a ROTA e sobre os casos em que se envolveram. As demandas que fiz aos policiais para aquela pesquisa foram constantemente negadas, apesar de estarmos na unidade mediante o pedido de dois coronéis e, mesmo que aposentados, ainda eram conhecidos por aqueles que ocupavam os maiores cargos na unidade. Essa interdição sucessiva me impediu de realizar o trabalho que havia idealizado. O que me levou a buscar outras formas de conseguir compreender as práticas da unidade, permitindo a realização de uma dissertação que partiu de dois casos de intervenção estatal violenta que resultaram em mortes (MACEDO, 2015).

Ao realizar aquela pesquisa, dentro das possibilidades do período, passei a perceber que, ao contrário do que cresci ouvindo, a proximidade que me era “legada” como parte da família estendida da “PMESP”, era na realidade bem específica. O estatuto de ser “da casa” era uma metáfora que só servia para situações bem restritas, era uma metáfora geral que queria passar a sensação de que havia uma liberdade e que os espaços desta “casa” estariam à disposição dos familiares dos policiais militares que “entenderiam a realidade” dos profissionais. Contudo, essa metáfora era incompleta, como a ideia de “toda família”, há diferentes tipos de relações, proximidades e afinidades. Alguns policiais militares me trataram como continuidade da imagem do meu pai, poucos deles estavam na ROTA, e esta sombra só ficou mais visível no primeiro dia de visita àquela unidade com um coronel da PMESP, alguém que havia ocupado um dos maiores cargos da PMESP. Mas em outros momentos o termo “da casa” só comportava aqueles que pertenciam ao grupo que se formava dentro das paredes amarelas do quartel da Luz e aqueles contemporâneos. A figura longínqua de um soldado da PMESP que serviu no começo dos anos 90 não servia de forma alguma de cartão de acesso, mesmo que, em alguns momentos, os policiais que conversaram comigo achassem desnecessário falar algo, presumindo que eu devia conhecer ou saber sobre o tema (MACEDO, 2015).

Ser “da casa”, ser parte da PMESP que começou a ruir para mim a cada interdição, ainda parecia pairar na cabeça de alguns policiais, mas de outros, não. Estes últimos estabeleciam que o lugar era “de fora”, alguém estranho e que representaria um risco para a

unidade, como havia sido o jornalista Caco Barcellos, décadas antes, como nos dito diretamente. Esse não-lugar de “conhecimento”, esse estranhamento forçado resultou em uma série de questões e vontade de pesquisar para entender do que se tratava. A decisão foi a de aproveitar alguns conhecimentos prévios, mas mediante o estranhamento que já se apresentava no campo.

O desejo era de conhecer os “cômodos” que não eram acessíveis, era compreender como as “salsichas eram feitas”, ou seja, o que feito pela unidade e em que contexto ela se inseria. O estranhamento deles com o suspeito estudante, lembrei, não era o mesmo que estes tinham com muitos jornalistas. Neste sentido, o acesso um pouco menos restritos que estes últimos tinham e as falas políticas dos policiais que eram egressos ou ainda integrantes da unidade, além da defesa feita por eles de determinadas pautas nos permitiram uma fresta nas portas trancadas, nos espaços de acesso restrito (MACEDO, 2015).

Os resultados obtidos na pesquisa de mestrado nos permitiram colocar em questão e problematizar do que se tratava aquele processo todo. A saída, naquela época e que ainda nos parece acertada, foi a de compreender o acesso às informações dentro de uma lógica de circulação de discursos utilizando como base conceitual a análise de Foucault (1999) sobre o tema. Isso nos permitiu compreender as relações de interdições de discurso, controle de sua circulação e que a “Doutrina de ROTA” desenvolvida nas relações dos policiais e ensinadas por eles, estabelecia as possibilidades de emergência das “verdades” de suas práticas, selecionando o que podia ser conhecido e o que não podia. Nestas oportunidades, também como mostra Foucault, os discursos emergem mostrando coisas diversas e com significados diversos, pois são capturados e expostos depois das ressignificações dos diferentes sujeitos.

Essa produção de interdições, de organização do discurso, seleção daqueles que podiam escutar, nos levou a perceber que o estranhamento também fazia parte do processo da construção do afastamento para garantir que poderiam produzir conhecimento sobre nós, ao mesmo tempo que limitar a produção de conhecimento sobre eles. Contudo, como explica Foucault (2013) - utilizando Nietzsche (2012) - o processo de invenção da verdade, da ciência e do conhecimento, o estranhamento como método não serve para produzir conhecimento “isento”, mas para produzir um conhecimento do objeto, porém, mantendo-o longe, afastado e, às vezes, com finalidade de submetê-lo ao seu controle ou ao seu extermínio.

Um dos resultados do mestrado que mais influenciaram na escolha do tema da pesquisa de doutorado é o fato de existirem assuntos “polêmicos”, tabus, daqueles que a

própria instituição e seus profissionais fazem questão de restringir à aparição e operar dentro de uma estratégia de opacidade (LIMA, 2005). Ao perceber este movimento, compreendi então que para acessar outros temas relevantes seria necessário tomar cuidado com as palavras e os temas “gatilhos” que disparam o alarme e levam os policiais para o “quarto do pânico” “da casa”.

Compreender o afastamento dos policiais em relação a mim como um aspecto tático foi relevante para tomá-lo como parte do campo, como resultado de pesquisa. O fato é que só haveria possibilidade de acordo para a pesquisa, de anuência para realização um pouco – mas nem tanto – aprofundada se, como os repórteres que tinham acesso à unidade, houvesse uma promessa minha de defender as mesmas pautas e argumentos dos policiais. Isso significa que, de alguma forma, a “traição” seria inevitável na realização do trabalho. Dado que o meu papel como pesquisador não era o de propagandista ou de *advocacy* das práticas policiais, das moralidades e valores. Já que a polícia, assim como muitas instituições ou grupos, não é afeita a qualquer tipo de crítica (BITTNER, 2003), o que os impede de melhorarem seus serviços, a qualidade da relação com seus membros e com a sociedade. Ser visto como um traidor, ser analisado como se tivesse que escolher um lado, tornava impossível a realização da pesquisa, pois os interlocutores sempre esperavam uma adesão aos parâmetros da sua ética, uma negação da ética – por eles idealizada – das “ciências sociais”, que eles concebem como críticas a eles. Esse processo de “divisão” subjetiva nos colocou não só em um distanciamento do campo, mas causou certas moléstias quando se tratava de descrever aspectos e materiais de campo que conseguimos por outros caminhos.

A categoria “da casa” produzia em uma série de interdições físicas com emergências de angústias, medos e outras formas, já que parecia que aquilo que poderíamos detalhar, esmiuçar poderia produzir criminalização sobre mim, meus familiares e os amigos que integravam ou integram a corporação. O horizonte punitivo atua inclusive como mecanismo de controle do discurso (FOUCAULT, 1999), pairou na minha cabeça e demonstrava quão potente são as socializações de determinados grupos e, como resultado de pesquisa, interessante notar como a punição está sempre no horizonte destas relações. Outro ponto importante de notar é a potência destes mecanismos, pois, mesmo não tendo acesso ao dia a dia do trabalho da unidade, eu tinha medo de prejudicar alguém com o que eu escreveria.

Essa reflexão me fez perceber que há uma potência ter conhecidos próximos que trabalham com aquilo que se deseja estudar ou que permitem uma ponte com o objeto de

estudo. Neste caso, a própria trajetória pode se desenvolver, se encontrado o caminho das interdições acima descritas, uma agenda de pesquisa que possibilite uma visão situada. É interessante pensar que grande parte da produção do conhecimento que temos contato é fruto de análise de pessoas afastadas dos objetos ou sujeitos de pesquisa, de pessoas que tiveram interesse em estudar este ou aquele tema por ter trabalhado ou, ainda, de pessoas que foram ou viram pessoas sendo drasticamente afetadas por eles.

No caso, a reestruturação das Universidades Públicas, como já dissemos, permitiu a entrada de diversos destes perfis, mas um dos maiores avanços foi diminuir o número de pessoas que tinham pouco ou nada de contato com determinado campo de estudo e, por intermédio das oportunidades, passaram a tomar contato com a pesquisa. O GEVAC possui um certo número de pessoas que, em grande medida, estão e foram atravessados, como eu, por relações com sujeitos e objetos que posteriormente viriam a estudar. Obviamente que isso não significa produzir hierarquizações entre construções sobre primeira e segunda mão, opor-se à proposta de Geertz (2008) de olhar pelo ombro do nativo. Não se trata de realizar uma autoetnografia.

Ao contrário, as experiências já publicadas como pesquisa do grupo (MACEDO, 2015; ROSSLER, 2019; SALES, 2018, SILVESTRE, 2013; MELO, 2012) mostram que tomamos o contato prévio com o campo como forma de abordar o tema, pensá-lo e questioná-lo. Podemos aproveitar as experiências como parte do método, sem pretender afastá-las para alcançar uma “objetividade” do conhecimento (WEBER, 1991). Para Weber, contudo, a subjetividade do pesquisador deveria limitar-se a etapa da escolha do objeto, e ser dosado na parte da análise, visto que os termos da pesquisa não poderiam se tornar uma opinião ou um ensaio que parte do abstrato. Contudo a análise pode tomar o valor e a opinião como objeto. A concepção de neutralidade axiológica weberiana deve ser entendida dentro de sua época e colocada sob perspectiva, observando-se que, os princípios estabelecidos visavam ainda a ideia de um conhecimento válido para determinados fins.

O contexto empírico weberiano (COHN, 2006) era o de disputa entre as formas de ciência e a necessidade de reafirmar o conhecimento produzido como válido, não com uma ciência menor. Isso deixa, assim como método materialista histórico, um princípio de análise que permitisse começar a debater o “ser” e “dever ser” que povoava de visões de mundo que se vendiam como científicas. Para o autor, as ciências sociais se dedicavam a compreender os meios, não os fins, a preocupação parecia ser a de fomentar que os analistas não definissem o

fim pelas suas opiniões.

Ao partimos do não-lugar, pensando as categorias abstratas de “dentro” e “fora”, podemos aproveitá-la para entender como estes lugares são produzidos e o que os delimita. Metodologicamente, sabendo que há inúmeras possibilidades de ver e apreender um “universo” de pesquisa, o que podemos fazer é, partindo do lugar de análise que ocupamos, escolher uma constelação dentro do todo e, a partir daí, construir uma análise. Ela não será melhor ou pior que outras, ao contrário, o legado de análises que escolheram suas próprias constelações como ponto de partida, nos ajudam a pensar em como começar, seguir e, por vezes, comparando-as com seu próprio campo, somar outro ponto a ela. Ao ter tido relação com o objeto e interlocutores, foi necessário meditar sobre as saídas e ferramentas que permitissem colocar as “certezas”, “valores”, “opiniões” como parte do campo e se perguntar como o discurso nos atravessou.

Ao partir de um não lugar dentro dos métodos clássicos, podemos partir de outro lado dos sujeitos e dos objetos, o que permite compreendê-los não como separados e isolados, mas como parte de um processo do qual se faz parte. As memórias então adquirem um significado especial para que possamos partir deste caminho já percorrido como um fio condutor, para conseguirmos acessar, questionar e entender o objeto, o que também significa colocar em questão o percurso como insumo de análise. Sendo o próprio percurso o método, e método é desvio<sup>21</sup>, a errância, os atalhos e as andanças, a própria vida (BENJAMIN, 2011).

É importante ressaltar como o de “dentro” e o de “fora” ganhou um novo significado na realização desta pesquisa para mim. Se antes acionar os interlocutores a abrir o campo com contatos pessoais criava uma barreira e uma série de questões sobre lealdades para mim, se eu deveria ou não escrever isso, criticar aquilo, nesta pesquisa não aconteceu. O acesso ao campo por vias oficiais, como forma de direito e não de “favor”, permitiu construir uma nova relação com o próprio campo, me colocando como cidadão e não como conhecido deste ou daquele policial. Não houve necessidade recorrente de acionar o “de dentro”, para buscar a simpatia dos policiais para que pudessem colaborar. A figura do pesquisador com

---

<sup>21</sup> Em entrevista à revista Redobra da UFBA em 2014, a Doutora Jeanne Marie Gagnebin, filósofa e especialista em Walter Benjamin, o autor usa este termo como um trocadilho já que Método na sua raiz grega queria dizer caminho e desvio em alemão – *unweg* – significaria “um caminho que dá volta. Assim, para ela, Benjamin só lembraria, no prefácio de sua obra *Origem do drama barroco alemão*, que o caminho não é reto e direto todo tempo, além de haver muitos caminhos e formas de percorrê-los, variando o interesse, o olhar. Entrevista disponível em: <[http://www.redobra.ufba.br/wp-content/uploads/2014/12/RD14\\_ENTREVISTA.pdf](http://www.redobra.ufba.br/wp-content/uploads/2014/12/RD14_ENTREVISTA.pdf)>.

permissão institucional, apesar dos entreves burocráticos criados no meio do caminho, permitiram me posicionar abertamente sobre as questões aqui expostas.

Se o caminho é o método, e ele tem desvios, e deve ser entendido com sua característica não rígida, podemos utilizar e dar sentido a toda a trajetória, sem precisar desconstruí-la ou abandoná-la para a realização da pesquisa. Neste sentido, somado à trajetória pré-ciências sociais, desfrutei do importante espaço de aprendizado sobre pesquisa na graduação e na pós-graduação que me permitiu entrever métodos menos engessados, que permitiram outras estratégias de pesquisa, de produzir saídas para labirintos que pareciam intransponíveis. Além desses espaços, foi de grande utilidade ter um espaço de construção coletiva, como o GEVAC, para poder analisar coletivamente o conjunto dados de pesquisa, dialogar sobre formas, aprender com pessoas com mais experiência de pesquisa que ajudam em diferentes frentes.

O GEVAC além de ter possibilitado a escolha do objeto e objetivo de pesquisa de mestrado, com a gentileza dos seus integrantes em dividir materiais coletados, permitiram os primeiros espaços de superação de obstáculos. Além desta contribuição, esta pesquisa de doutorado só pode ser desenhada graças ao acúmulo sobre o tema que o grupo tem sobre o campo de pesquisa. Ao todo, as teses e dissertações produzidas sobre o tema somam cinco publicadas que abordam de alguma forma a polícia como a invisibilidade e a precarização do trabalho policial militar e suas consequências para saúde mental do policial (JOLY, 2017), relações de gênero com policiais femininas dentro da PMESP (DENARI, 2016), as relações raciais e filtragem racial realizada pela instituição (SINHORETTO; SCHLITTLER; SILVESTRE, 2014; SCHLITTLER, 2016), as formas de controle do crime no estado de São Paulo (SINHORETTO; SCHLITTLER; SILVESTRE, 2012; MARQUES, 2014; SILVESTRE, 2018) e, mais especificamente, a ação de uma unidade específica, a ROTA, neste contexto de “combate ao crime” (MACEDO, 2018).

## **O Projeto de Doutorado**

Os resultados aqui apresentados foram fruto de um projeto que começou a ser desenhado no ano de 2016. Em conversa com a orientação, fizemos um balanço dos resultados de pesquisa que já haviam sido produzidos sobre o tema pelo grupo, em suas diferentes embocaduras e os caminhos que estas pesquisas apontavam para o estabelecimento

de uma agenda de pesquisa. A conclusão foi de que todos os trabalhos partiram de resultados da ação da polícia para reconstruir os seus temas, o que gerou a análise das formas e da organização da polícia militar. Contudo, alguns fragmentos possibilitavam entrever diferentes aspectos de um mesmo objeto, o policiamento ostensivo, o qual não havíamos abordado de maneira direta.

Essa pesquisa é parte, portanto, de uma agenda muito maior de investigações de ao longo dos 10 anos, sobre diversos temas que envolvem o controle estatal, sistema penal, estudos sobre operadores do direito e do judiciário, fazer policial e penitenciário. Todas estas investigações têm como um nó teórico a constituição de estratégias que foram identificadas dos modos de controle do crime elaboradas por Sinhoretto (2014), que continua sendo constantemente aprimorado para pensar os achados de campo. Neste sentido, o desenho teórico de quatro grandes estratégias é o ponto de partida para pensar o controle estatal do crime: estratégia penal clássica, estratégia militarizada inquisitorial, alternativas de administração de conflito e estratégias de prevenção da violência e do delito.

Ao analisarmos estas estratégias sob o plano empírico das pesquisas realizadas por integrantes do coletivo, podemos perceber primeiro que as estratégias alternativas de administração de conflito (TONCHE, 2015) e as estratégias de prevenção (BONESSO, 2015; MARQUES, 2014) tentam concorrer com os modelos clássicos de administração de conflito e o modelo reativo de polícia, mas são sufocados ou restritas a poucas iniciativas (SINHORETTO, 2014). Desse modo, estas ações esparsas e mobilizadas por um número pequeno de sujeitos dentro das instituições, não produziu uma concorrência interna capaz de efetivamente disputar o protagonismo com elas. Ao contrário, os modelos vigentes nestas sempre buscaram limitar estas ações, e restando no final, a continuidade de práticas antigas. Estes resultados são bastante interessantes, visto que a baixa aderência destas instituições às novas práticas remete a uma escolha pela forma de atuação, é sobre estas opções que vamos nos debruçar.

Da mesma forma, Sinhoretto (2014; 2019) e Silvestre (2018), apontaram que se antes o modelo clássico de policiamento e judicial era - como descrito nas obras seminais para pensar este tema no Brasil (KANT DE LIMA, 1995; 2008; PAIXÃO, 1982) - baseado no protagonismo da Polícia Civil, e seu monopólio sobre a construção da verdade real com o uso inquérito policial, esse protagonismo passa a ser da PM em tempos recentes. A PMESP, portanto, passa a ser a protagonista na área de segurança, isso quer dizer que a

inquisitorialidade passa a ser exercida por procedimentos de abordagens constantes, sem dizer para o que os sujeitos estão sendo abordados ou estão sendo vigiados. Do mesmo modo, as ações violentas ganham seu protagonismo como forma principal de “combate ao crime”, ganhando uma sofisticação tecnológica a mais, já que a investigação inquisitorial passa a ser exercida com mais arbítrio pela Polícia Civil. O aspecto inquisitorial é apropriado e exercido pela PM em aliança com outras instituições que, ao excluírem a Polícia Civil e o inquérito policial, apostam no flagrante do delito como forma de validar sua investigação informal (MACEDO, 2015). Portanto, esse quadro geral de transformações, mostra a substituição da estratégia clássica pela estratégia militarizada inquisitorial, sob a justificativa de maior eficiência, como veremos no quarto capítulo.

Essa transição aparece também como pano de fundo de outras pesquisas realizadas no âmbito do GEVAC, como a de Denari (2016), que estudou as relações de gênero dentro da corporação, enfocando as policiais femininas. Durante sua pesquisa, pode identificar o momento em que as mulheres foram incorporadas ao policiamento ostensivo. Até então, sua função estava vinculada a atividades que eram de “assistência social” e atendimento ao público em estações de trem e outros espaços públicos. A função dos Batalhões Femininos, extintos na década de 2000, era basicamente de prestação de serviço para quem chegava ou partia, não tendo uma função que a instituição entendia como “trabalho policial”. Após a dissolução destas atividades, o maior desafio das policiais femininas era o de mostrarem-se tão aptas ao trabalho policial de “combate ao crime” quanto os policiais masculinos.

Essa mudança demonstra um processo em que a PMESP passa a renunciar a outras funções que lhes eram designadas, demonstra uma escolha de atividade para o seu exercício, buscando um nível de especialização cada vez maior na área criminal e renunciando a funções que a tornavam menos especializada (BAYLEY, 2002). Essa tentativa de maior especialização aparece também em outra pesquisa que focou no sistema penal e o papel do Grupo de Intervenção Rápida (GIR) nos presídios paulistas (MIRANDA, 2016). Esta última mapeou como pouco a pouco as funções que eram exercidas anteriormente pela PMESP, passam a ser executadas pelo efetivo de agentes de segurança penitenciário, seja na segurança das muralhas, seja na escolta de presos e principalmente na resposta a motins que antes eram somente feitos pela PMESP.

Outra pesquisa, a que realizada no meu mestrado (MACEDO, 2015), também demonstrou como diferentes atividades de atribuição do 1º Batalhão de Policiamento de



Choque foram sendo seccionadas, levando a criação de outro batalhão de choque, o 3º Batalhão de Policiamento. As atividades que saíram da unidade foram Controle de Distúrbio Civil (CDC), o Comando de Operações Especiais (COE) focado em ações “contraguerrilha” em ambientes de mata que passou a atuar contra a “criminalidade comum” e o Grupo de Ações Táticas Especiais (GATE), responsável por ações que demandam maior técnica, como caso de reféns, ocorrências com bomba etc. Após algumas mudanças recentes, o próprio terceiro batalhão de choque sofre uma separação, depois de pressões internas, o GATE e o COE passam a integrar o 4º Batalhão de Policiamento de Choque, e neste, o esquadrão antibombas passa a ser uma companhia independente, não mais parte do GATE.

Essas mudanças vão ganhando relevância com o protagonismo que o policiamento ostensivo vai assumindo paulatinamente, sobretudo em áreas e unidade com um ethos militar mais destacado (KANT DE LIMA, 2008). As funções que eram no período da ditadura militar de “contraguerrilha”, passam a ser utilizadas contra a “criminalidade comum”, mesmo que ainda se possa encontrar em inúmeros decretos de estruturação da PMESP a manutenção dos termos (MACEDO, 2013). A mudança interna atrelada à passagem ao protagonismo aponta para uma forma de policiamento que está produzindo uma série de incremento de taxas, como a de letalidade policial e encarceramento em massa (SINHORETTO; SILVESTRE; MELO, 2013).

Esses indicadores, como vimos anteriormente, não atingem a população por igual, mas ao contrário, apontam uma desigualdade de ação da PMESP sobretudo contra grupos populacionais pobres, negros e jovens. Assim, segundo Sinhoretto e Batitucci (2019) e Schlittler (2016) o policiamento ostensivo ao se especializar e assumir o protagonismo da política de segurança pública, passa a atuar sobretudo baseado no *tirocínio* policial para “combater o crime”. Isso significa utilizar como base do policiamento os saberes policiais empíricos que “conseguiram” selecionar aquelas pessoas que são “criminosas”. Essa forma de atuação vai produzindo vigilância sobre os indivíduos e dando ao “flagrante delito” o “trunfo contra o crime” e a uma exaltação da abordagem policial como técnica essencial do policiamento ostensivo.

Outro detalhe interessante sobre papel exercido pela PMESP no policiamento ostensivo, que surgiu após três anos da escrita da dissertação (MACEDO, 2015), é que, no caso de Itatiba analisado naquele trabalho, um dos mortos na ação pertencia à alta cúpula do PCC. Essa informação veio após a leitura do livro de Manso e Dias (2018) que apontam um dos

três mortos naquela ação como responsável pelo “Projeto Paraguai”, ele seria uma pessoa responsável pela articulação do PCC naquele país. Contudo, após a morte deste indivíduo, o projeto apenas foi atrasado em alguns meses, por mais que possam pensar que este atraso significou “perda de dinheiro”, só significou uma demora para o controle de parteda fronteira e o controle na comercialização por atacado de maconha (MANSO; DIAS, 2018). Neste sentido, as ações da ROTA, apesar de mirarem na morte destes sujeitos como parte da ideia de “combate ao crime organizado”, não geraram nada além de uma satisfação da sanha punitivista dos agentes de segurança pública.

A articulação da “força tarefa” oficiosa em São Paulo que contou com a Secretaria de Administração Penitenciária, Ministério Público e ROTA, ao olharmos para a análise de Manso e Dias, foi uma ação isolada e que não produziu muito a não ser violência e incremento de homicídios e letalidade policial. Enquanto as ações da ROTA de 2009 a 2012 geraram impactos locais para o PCC, Manso e Dias (2018) apontam que os maiores objetivos daquela organização eram a disputa por sua expansão em outros estados, países e fronteiras.

Isso me faz interrogar, então, como a ação articulada de três entidades, orientadas por estratégia militarizada inquisitorial – tanto pelo sigilo quanto pelas mortes -, comprovaram a tese da ineficiência deste método como possibilidade de resposta à complexidade das redes criminais. As mortes e ações violentas só tiveram impactos políticos, já que serviram como palanque e plataforma política para alguns policiais que atuaram naquele período. Também mostram que a ausência de mandato definido, o “cheque em branco” (MUNIZ; SILVA, 2010) serve mais ao fortalecimento dos desejos e das narrativas autoritárias (SINHORETTO; LIMA, 2015) ao utilizar o “crime” como forma de impor uma pauta conservadora e que exige a retirada de direitos como parte da “solução” contra ele (SIMON; SILVESTRE, 2017).

Este acúmulo, aqui apresentado de maneira muito sucinta, nos fez então buscar quais políticas orientam a polícia e são orientadas por ela. Para tanto, estabelecemos como recorte o policiamento ostensivo realizado em áreas determinadas que, de uma maneira geral, são patrulhadas por batalhões e companhias específicas.

Para responder às questões da pesquisa, desenhamos uma metodologia, prevendo também nela a possibilidade de restrições de acesso, de interdições como aquelas que antes enfrentamos. Os principais meios que encontramos foi o de realização de entrevistas semiestruturadas, análises documentais e análise de dados quantitativos coletados junto à SSP-SP.

## Metodologia de Pesquisa

Essa pesquisa é um dos desdobramentos da pesquisa conduzida sob a coordenação geral de Jacqueline Sinhoretto, que foi financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) com o título *Policiamento Ostensivo e Relações Raciais*. A pesquisa contou com a parceria de pesquisadores ligados ao Instituto de Estudos Comparados em Administração de Conflitos, um Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT-INEAC) em quatro unidades da federação. Em Brasília, a pesquisa foi coordenada pela Dra. Haydée Caruso; em Minas Gerais pelo Dr. Eduardo Batitucci; no Rio Grande do Sul pelo Dr. Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo; em São Paulo pela coordenadora geral.

Para essa pesquisa optamos<sup>22</sup> por utilizar uma metodologia para abordar nosso objeto de estudo em três dimensões complementares. A primeira dimensão a ser investigada seria a das epistemologias e das técnicas produzidas, criadas ou apropriadas pela polícia para a gestão e execução do policiamento ostensivo. Essa primeira dimensão foi pensada como um fio condutor que permitirá o acesso do pesquisador às duas outras dimensões. Dado a nossa experiência prévia no campo, entendemos que a discussão de técnicas é vista com menos resistência pelos nossos interlocutores. Aliado a isso, a grande burocratização da Polícia Militar impõe que documentos sejam produzidos para explicar de maneira minuciosa a estruturação da instituição, além de apresentar documentos sobre o que são os programas de policiamento. Ao seguirmos por esse fio, poderemos ter acesso ao discurso oficial e nos permitirá comparar com as demais dimensões.

A dimensão das disputas políticas internas, a segunda a ser analisada, é sobre como as dinâmicas internas produzem, cristalizam ou tensionam os saberes e as técnicas utilizadas pela instituição. Nesse sentido, buscamos entender quais discursos estão em disputa para definir o que é trabalho de polícia, quais suas funções e seus mandatos. Para isso entendemos que é necessário conhecer e dialogar com policiais que exercem funções chave dentro da PMESP, por isso nossa prioridade é entrevistar oficiais com as patentes de Capitão, por serem os comandantes de Companhia, os Majores responsáveis pela coordenação técnica e operacional dos Batalhões, Tenentes-Coronéis e Coronéis que comandam Batalhões e os Comandos de Policiamento para compreender o nível administrativo da PMESP. Para

---

<sup>22</sup> Por essa pesquisa fazer parte de uma pesquisa ampla e coletiva, a metodologia aqui adotada se relaciona com aquela. Por essa razão a primeira pessoa do plural passa a ser empregada.

compreender a dimensão da execução, entrevistaremos principalmente Sargentos e Tenentes que comandam as frações da tropa que executam o policiamento ostensivo de fato, ou seja, que estão em maior contato com a população e com as demandas do policiamento ostensivo.

A terceira dimensão, a da política externa à instituição, buscaremos compreender como estas dinâmicas e pressões se articulam com as dinâmicas internas no sentido de direcionar, mudar ou reformar os saberes, as tecnologias e técnicas da instituição. Nessa dimensão é importante compreender como as disputas políticas externas à instituição podem influenciar nas dinâmicas internas. Para isso, estamos partindo da experiência de mestrado e da já comentada interferência política de Secretários de Segurança Pública que possibilitaram que houvesse ações mais ou menos duras, por terem uma determinada posição político-institucional.

Para compreender essas três dimensões utilizamos os seguintes caminhos de pesquisa:

Realizamos um conjunto de entrevistas semiestruturadas e conversas informais com diferentes níveis hierárquicos em unidades da PM. Realizamos 24 entrevistas com os diversos níveis hierárquicos e com ativos e inativos. Esta estratégia foi favorecida graças a participação em um projeto coletivo desenvolvido pelo GEVAC, coordenada por Jacqueline Sinhoretto, esta pesquisa que foi financiada pelo CNPq, visa comparar em quatro unidades da federação distintas (MG, SP, DF e RS) a relação entre as práticas do policiamento ostensivo e as relações raciais. Para esta pesquisa, enviamos ofício para a SSP- SP requisitando a realização de entrevistas, o que foi aprovado, conforme detalharemos adiante. Outra forma de conseguir estas entrevistas foi o contato pessoal dos pesquisadores, a fim de poder realizá-las o mais rápido possível. Os policiais militares ouvidos nesta pesquisa tiveram passagens ou estavam lotados no policiamento de rua, isso foi importante para a seleção daqueles que iríamos ouvir;

Análise documental, neste nós conseguimos captar algumas teses e dissertações profissionais sobre diferentes aspectos do policiamento ostensivo que foram cedidas pela PMESP. Para nos ajudar, também buscamos e coletamos no site do diário oficial, de 1970 até 2021, diversos decretos sobre a Polícia Militar do Estado de São Paulo, sobretudo aqueles que versam sobre sua estrutura, os batalhões que a compõe, isso permitiu vislumbrar os processos de especialização, ampliação de efetivo e diretrizes gerais de ação. Outros documentos foram analisados, os dois primeiros foram trabalhos de conclusão de cursos

profissionais oferecidos pela própria organização que falam sobre a importância da consolidação de uma área de relações institucionais, *lobby*. Nesse sentido, foi analisado documento enviados pelo Comando Geral para a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo através da sua assessoria naquela casa.

### **Um caminho burocrático para obtenção dos dados**

Como dissemos, ao participar de uma pesquisa coletiva orientada para a perspectiva comparada entre as quatro Unidades da Federação presentes na pesquisa, em São Paulo foram buscados dados quantitativos e qualitativos. Na área quantitativa, foi elaborado ofício dirigido à Secretária de Segurança Pública, ainda em 2017, solicitando os dados oriundos de registros de ocorrências de prisão em flagrante delito, sendo que a única adaptação ao projeto foi a requisição também dos registros de “apreensão” em flagrante. A adaptação foi necessária visto que a linguagem empregada no registro de ocorrências poderia restringir os dados apenas aos maiores de idade presos em flagrantes. O recorte temporal dos dados é de 2008 a 2017.

O conjunto de dados foi processados por software estatístico para que possam ser tratados, organizados em frequências, gráficos e tabelas. Os dados coletados constituíram um banco de dados dos atributos dos protagonistas. Os dados possibilitaram o estudo de linhas de tendência, taxas de prisão em flagrante delito para os grupos populacionais (brancos-negros, categorias de especialização). As taxas retiradas das informações coletadas foram ponderadas por método próprio que levou em conta os dados demográficos obtidos juntos ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e fundações estaduais correlatas.

Os atributos dos protagonistas levam em consideração as categorias cor/raça, faixa etária, sexo (como tipificam no Boletim de Ocorrência), além dos dados complementares que possibilitem caracterizar o perfil destes. As características das ocorrências visam traçar o perfil do local (endereço, região etc.), horário e dados complementares da análise sobre a territorialidade. As características do delito levam em conta a tipo da ocorrência, classificação jurídica, dando atenção a quatro tipos de delitos: roubo, furto, tráfico de drogas e homicídio, visto que estes compõem os que mais motivam prisões no Brasil. Também foram colhidos quais unidades policiais realizaram tais prisões. Os históricos das ocorrências foram requisitados, mas o órgão responsável denegou o pedido argumentando que os dados existentes nos históricos não poderiam ser acessados porque expõem o nome das pessoas

envolvidas.

Também foram colhidos dados de letalidade policial, incluindo ocorrências de morte envolvendo a intervenção policial dentro ou fora de serviço, que fornecem as mesmas variáveis apresentadas acima. Contudo, em nossa requisição ao órgão competente, foram agregadas variáveis que permitissem traçar o perfil dos policiais, incluindo faixa etária, unidade a que pertencem e cor/raça. Ao contrário do que era esperado, apesar da não celeridade do atendimento do pedido, os dados foram fornecidos sem grandes dificuldades. Houve apenas um erro na primeira base obtida sobre as prisões em flagrante que continham dados só de pessoas de 12 a 29. Entretanto, verificado o erro, no começo de 2019, reelaboramos o pedido em ofício que foi atendido.

Na parte qualitativa, realizamos um primeiro contato na Diretoria de Polícia Comunitária e Direitos Humanos (DPCDH) da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP). Nesta primeira oportunidade, o objetivo era verificar se esta diretoria poderia ser o elo entre os pesquisadores e a instituição policial, foram apresentados os objetivos e discutido o tema da pesquisa em uma reunião só com oficiais. O oficial de mais alta patente nos disse que eles estariam à nossa disposição para a pesquisa, contudo, eles não poderiam iniciar o processo, nos indicando que elaborássemos um ofício com o pedido de acesso aos documentos e entrevistas na PMESP, e enviássemos diretamente para apreciação do Secretário de segurança pública.

A justificativa foi a de que a atuação da diretoria esbarrava diretamente em uma política interna oficiosa da PMESP, ou seja, por mais que eles pudessem articular os contatos para a pesquisa, os coronéis e os tenentes coronéis, cada um ao seu nível, poderiam evocar para si a aprovação ou não da realização da pesquisa. Desta forma, a recomendação era valer-nos da estrutura de hierarquia e disciplina, logo a autorização deveria vir diretamente do secretário para que então todos cumprissem a ordem de colaborar com a pesquisa.

Depois esta reunião, elaboramos então o documento de requisição para execução da pesquisa junto a instituição. Passado algum tempo, nossa pesquisa foi aprovada. Ao contrário da expectativa de sermos orientados a reencontrar os oficiais da DPCDH, o nosso contato seria com a Diretoria de Ensino e Cultura (DEC)<sup>23</sup>. Atendidos mais ritos burocráticos, como

---

<sup>23</sup> Esta diretoria está localizada em uma Unidade da PMESP na Zona Norte, conhecida como Academia do Barro Branco. Nesta unidade, além da DEC, estão a escola de formação de oficiais e o Centro de Altos Estudos de Segurança (CAES).

o envio de *e-mail* para marcar uma reunião com o coronel comandante da diretoria, realizamos um encontro para apresentação da pesquisa e requisição de entrevistas.

A reunião foi marcada pela “cortesia”, embora pairasse uma certa tensão que atravessava o tema da pesquisa “Policiamento Ostensivo e Relações Raciais”. Logo de início, esperávamos estabelecer uma reunião pragmática orientada pela pauta que propomos, apresentando o que precisaríamos para a condução da pesquisa e conversando sobre as possibilidades da operacionalização destes pontos. Isso só foi possível depois de um certo esforço.

Os dois oficiais presentes, sobretudo o mais novo, estavam interessados em discutir os procedimentos de pesquisa e indagar sobre as ponderações que deveriam ser realizadas quanto aos dados estatísticos que são apresentados quando algum estudo realizado fora da PMESP afirma que há racismo institucional. Este tema, sobretudo em entrevistas com outros oficiais, retornaria com frequência e como ponto central de uma discussão que sempre busca questionar a legitimidade das pesquisas que obtiveram este resultado. Relevante ressaltar que alguns dos oficiais mais novos da corporação buscaram articular uma discussão mais aprofundada sobre métodos quantitativos de pesquisa, sendo que, por vezes, buscavam por este motivo relativizar os resultados apresentados, questionando como as pesquisas foram desenhadas e quais procedimentos foram adotados para leitura e apresentação.

Da parte prática, nesta reunião ficou acordado que o oficial mais novo seria o nosso intermediário e que buscaria alguns policiais para nossa pesquisa. Pedimos então para entrevistar policiais envolvidos em todos os níveis de atuação no policiamento ostensivo, se possível 4 de cada posto e graduação: coronel, tenente coronel, major, capitão, tenente, sargento, cabo e soldado. A escolha, segundo o desenho de pesquisa, deveria priorizar policiais que estiveram à frente das unidades territoriais que cuidam da realização do patrulhamento ordinário. Se possível, que eles nos enviassem aos batalhões responsáveis para que realizássemos entrevistas diretamente.

Os oficiais disseram que, a princípio, achavam que deveríamos ouvir aqueles que tinham contato direto com a “atividade fim da PMESP”, a ronda ostensiva, ou seja, capitães, tenentes, sargentos e soldados. Segundo eles, o mais fácil de realizar seria começar com os capitães, visto que havia uma turma deste posto que estava realizando o Curso de

Aperfeiçoamento de Oficial (CAO – Mestrado Profissional da Instituição). Para tanto, segundo o recorte estabelecido pelo oficial mais novo, seriam selecionados voluntários com o perfil: ter comandado por no mínimo dois anos uma companhia do policiamento ostensivo.

Após este acordo verbal, o oficial, em interlocução direta conosco, enviou quatro nomes com datas e horários de entrevistas que seriam realizadas. Todas foram feitas no mesmo lugar e com a mesma turma de oficiais que eram do interior e da capital. Após esse período, o acordo inicial de mais entrevistas passou por um processo demorado e desgastante. Após o término do primeiro grupo de entrevistados, parecia haver grande dificuldade para marcar novas entrevistas. Por este motivo, durante esse interstício, contatos pessoais dos pesquisadores foram mobilizados e conseguimos mais cinco entrevistas com oficiais e praças.

Após longo hiato, mais duas entrevistas foram marcadas com colaboração da DEC, as duas com o objetivo de compreender se houve ou não mudanças nos currículos dos cursos básicos de formação da PMESP. Uma foi realizada na Academia do Barro Branco, com um capitão responsável pela área de metodologia e pesquisa, e outra foi realizada na Escola Superior de Soldados de Pirituba (na Capital paulista), com um Major coordenador.

Ao término destas atividades, novo hiato se estendeu até o começo de 2019. Apesar de inúmeros contatos e respostas de que estavam tentando agendar com um grupo de sargentos, o contato com nosso intermediário cessou. Não houve mais nenhuma resposta, seja por e-mail ou pelo *WhatsApp*.

O silêncio do interlocutor se associava a uma mudança aparentemente brusca na direção maior da PMESP, que foi a entrada de um General na função de Secretário de Segurança Pública. Se a pesquisa estava travada, ela poderia, no pior dos cenários, acabar. Por isso, buscamos o nome do interlocutor em diário oficial para verificar se ele ainda estava alocado na mesma unidade<sup>24</sup>. Ao realizarmos a pesquisa com o nome do contato, verificamos que ele havia sido transferido para outra unidade, sendo que este não nos avisou. Dado este problema, a solução para retomar a pesquisa foi a de reenviar o primeiro *e-mail* com a autorização dada pela cúpula anterior da SSP/SP.

---

<sup>24</sup> Dada experiência anterior da equipe de pesquisa, que apresentaram o mesmo problema e foi verificado que o oficial designado como facilitador em uma unidade havia sido movimentado ou saído da instituição para ocupar novo cargo público, foi necessário recorrer a esta estratégia de busca de informação.



Nova passagem de tempo foi experimentada, mas ela foi encerrada quando uma capitã, foi designada para nos ajudar. A princípio, deveríamos refazer o rito de discussão e alinhamento com o comandante da unidade, mas como ele não possuía agenda para a reunião, esta foi realizada somente com a interlocutora. Ela foi muito solícita, inteirou-se sobre do que já havia sido realizado e o que ainda estava em haver. Pediu-nos os dados sistematizados para “nova autorização” do comando da DEC, recomendando certa celeridade, posto que haveria troca de comando em breve. Cumpridas as burocracias da nossa parte, a oficial enviou um ofício ao Comando de Policiamento da Capital (CPC), para indicação de policiais.

Agora, segundo nosso pedido, seriam selecionados também policiais femininas e um maior número de policiais negros (masculinos e femininas), sobretudo aqueles cujo posto e graduação ainda não havíamos entrevistado: tenentes, sargentos, cabos e soldados. De comum acordo, ficou estabelecido que buscaríamos profissionais que trabalhassem em diferentes batalhões e que de preferência, estes apresentassem uma certa diferença quanto às suas condições territoriais.

A oficial então argumentou que peticionaria para que selecionassem um batalhão “modelo” e “nobre” na Zona Sul da cidade de São Paulo, outro mais na área periférica da mesma região e outro no centro da capital, por apresentarem condições do fazer policial muito distintas, seja pela forma de atuação, seja pela característica da demanda de cada um. Segundo a oficial, seria designado também um grupo de policiais que “pudessem falar”, ou seja, que tivessem uma boa ficha institucional, sem anotações disciplinares e que apresentassem um perfil de boa comunicação.

O que foi operacionalizado e definido pelo CPC que enviou ao interlocutor uma lista com o nome dos policiais. Desta lista foram realizadas oito entrevistas, sendo uma com um tenente que já havia sido praça e um aspirante a oficial que também já havia sido praça. Todas as demais foram com praças, sendo um sargento, um cabo e quatro soldados. Todos os profissionais ouvidos nesta etapa estavam alocados em batalhões e ativos no policiamento ostensivo.

Durante estas entrevistas percebeu-se que os policiais designados para conversar conosco foram escolhidos predominantemente mulheres e homens negros. A maioria dos policiais foram designados para dar a entrevista sem, no entanto, serem informados do que se tratava. Todos foram indicados por seus comandantes para realização da entrevista. Houve dois casos de troca, mas sem prejuízo para a pesquisa, visto que os policiais apresentavam

vivência no patrulhamento ostensivo. Outro ponto relevante é que as unidades em que realizamos as entrevistas também não sabiam exatamente o que iria acontecer, muitas entrevistas necessitaram de um preâmbulo para explicar que não éramos policiais. A preocupação era pontuar que não éramos parte da instituição e que não estávamos realizando um procedimento de avaliação interna.

Ao final, percebeu-se que apesar de os policiais serem selecionados havia um discurso semelhante em muitos pontos, mas a depender da hierarquia, formação, tipo de experiência, localidade de trabalho, os policiais se sentiram, de certa forma, à vontade para explicar o que lhes parecia caro. As entrevistas apresentam muitas semelhanças de discurso, mas apresentam também sutilezas que expõem inúmeras relações internas e externas, sendo mitoricas pelos detalhes e histórias contadas.

Nelas foi possível compreender tempos diferentes dentro da própria instituição, ou seja, os oficiais que têm a oportunidade de se afastar para realizar o curso de aperfeiçoamento para promoção, tinham a possibilidades de dialogar com mais calma e apresentar seus pontos de vistas. Ao mesmo tempo em que, como foram entrevistados durante o curso, muitas informações oficiais estavam muito vivas, por tê-las visto. Quanto mais alto o nível hierárquico, todos em horário de expediente, os oficiais estavam dentro de suas agendas, realizando seu trabalho de relações públicas ou nos recebendo por este mecanismo para travar sua agenda. Os oficiais eram interrompidos na maioria das vezes para que seus subordinados os consultassem acerca de alguma pendência ou necessidade.

Já quando fomos descendo na hierarquia, o tempo se tornava escasso, algo precioso demais para se perder, visto que se estava acumulando um serviço a mais no dia, mas que não poderia ser dispensado dado que era uma ordem de serviço. As entrevistas também mostraram que quanto mais próximo da base, e menos tempo de instituição, os policiais pouco conheciam sobre as diretrizes do planejamento do policiamento, sobre relações práticas realizadas pelos oficiais de um modo geral e tinham vaga ideia sobre as normativas.

Aqueles que executavam atividades de policiamento, apenas apresentavam o que lhes pareciamais pragmático, as entrevistas foram mais rápidas e as respostas mais assertivas, em muitos casos porque precisavam recompor o policiamento na rua ou realizar uma tarefa administrativa ainda para aquele dia. Nas entrevistas com as praças, excetuando-se uma interrupção, não houve qualquer intervenção. O único evento se deu quando um oficial pediu para ser entrevistado primeiro junto com outro oficial, ele argumentou que havia

manifestação na área do batalhão e precisava voltar logo para o policiamento, já seu colega que trabalharia à noite, estava de folga e precisava dormir. Logo, realizamos a entrevista da praça em dois blocos, para atender ao pedido dos oficiais, incluso a praça recomendou que fizéssemos porque reconhecia que o colega tinha precedência para a entrevista primeiro, pela hierarquia e pela situação.

Uma diferença entre unidades policiais foi em relação à estrutura dessas, que pareciam acompanhar os aspectos estéticos da região em que se encontravam. No caso do “Batalhão Nobre”, perto do aeroporto, o batalhão estava no mesmo prédio de um grande comando de área. Suas instalações apresentavam muito mais cuidado; além do efetivo para o trabalho de rua, havia um grande contingente de policiais que estavam em serviços administrativos, já que tanto a administração do batalhão como a de todo o grande comando estavam lá. A área ocupada era muito grande, neste local havia viaturas limpas, a aparência destas era nova, os policiais transitavam com uma quantidade de equipamento diversificado. Um dos motivos era que como a maioria dos batalhões da capital e da região tem as Forças Táticas na sede do Batalhão, e essa modalidade de policiamento que tem como função apoiar outras viaturas, têm equipamentos diferenciados. Além dos policiais, esta unidade também possui serviço terceirizado de limpeza.

Este batalhão nobre apesar de não ter a mesma estrutura e o mesmo aspecto, parecia muito com unidades policiais militares administrativas ou educacionais, sobretudo a escola para os oficiais. Há uma grande estrutura montada, as instalações são muito bem limpas, apresentam estado de conservação predial e muitos policiais em serviço administrativo para cuidar de toda a rotina. Nestes ambientes, todos nos ofereceram café, biscoito/bolacha e água. Fomos recebidos, inclusive sem desconfiança pelos policiais que pareciam estar acostumados em atender pessoas que não fazem parte da instituição. O que não aconteceu no batalhão mais afastado, tivemos que ir em duas diferentes companhias para realização de entrevistas.

Neste batalhão “periférico”, as companhias todas acompanhavam a avenida principal, mas o entorno era cercado de bairros “pobres”, como os policiais chamam, ao mesmo tempo não se vê quase oficiais. Nestas unidades, não nos foram oferecidos nada além de água, dado que segundo os policiais, eles não recebem verba para este tipo de gasto e eles ainda não tinham conseguido comprar estes itens com o próprio dinheiro. Do mesmo modo, o corpo de policiais estava alocado em sua maioria nos serviços operacionais. Os prédios eram emprestados e não estavam tão bem conservados, dado que não havia nenhum policial

empregado para essa finalidade. As viaturas estavam mais amassadas, mais sujas. Um policial, antes da entrevista, nos explicou que apesar de tentarem lavar sempre após o serviço, eles acabam não conseguindo disponibilizar tempo para fazê-lo, já que precisam atender ocorrências ou passar logo a viatura para o começo de outro turno.

Essas diferenças pareciam também ter impacto na atividade e nas falas dos policiais, já que a localização do batalhão e sua conservação pareciam afetar o trabalho deles. A leitura da área em que realizam seu trabalho, as condições que têm para fazê-lo foram alvo de grandes diferenças nos discursos, inclusive o efetivo policial para realizar o policiamento. No batalhão “nobre” não houve reclamação sobre a quantidade de viaturas distribuídas por setor, dado que além da quantidade de patrulhas, havia também uma menor área para cobrir, uma densidade populacional menor. No caso do batalhão periférico e algumas unidades do interior, havia muita área para cobrir e muita atividade obrigatória para realizar, o que prejudica para eles a execução do policiamento, deixando o policial mais vulnerável por estar sem reforço e as pessoas sem a devida segurança.

Essas diferenças parecem se desdobrar por outros motivos. Em uma conversa com oficiais, ao expor falas de alguns policiais que desconheciam determinadas normas, regras ou padrões, estes costumavam atribuir à colocação do policial na escola. Neste sentido, argumentaram que policiais que não tem conhecimento vão mal e depois tem que trabalhar na “puta que pariu”. Assim, as notas definem a possibilidade de escolha dos policiais pela unidade que irão servir, de acordo com as vagas disponibilizadas como veremos. Outro fator, é que os batalhões mais afastados também aparecem como uma espécie de castigo para os policiais, aqueles que tiveram problemas ou são considerados problemas recebem um “pé na bunda” e são transferidos para longe de suas casas ou “batalhões ruins”, como uma punição. Assim, parece que há um ordenamento *intra* institucional que favorece um conjunto de relações em que o policial deve tomar cuidado para não ser punido e ir parar em locais de pouca estrutura.

Ao pensar assim, vemos que a separação espacial dos batalhões e das unidades também apresentam uma vulnerabilização de determinados policiais que não estão adequados às políticas internas, não mantêm boas relações com o comando ou não têm boas notas. Os territórios, neste sentido, também aparecem como forma de privilégio ou exclusão também dos corpos dos policiais.

Como veremos, as entrevistas pontuaram sobretudo o seguintes temas: disjunção

entre planejamento e execução; disparidade de escolaridade interna e prévia entre oficiais e praças; preconceitos entre os policiais segundo localidade de origem, escolaridade e, portanto, entre oficiais e praças; Identidade Profissional se constituindo também como identidade pessoal, afastando o policial das suas identidades sociais; principais demandas que a polícia recebe; análise dos policiais sobre o planejamento e a execução do policiamento; relacionamento interno com superiores e subordinados; além de outros assuntos.

### **Do “como fazem as salsichas” ao nunca “sentou a bunda numa viatura” – A disputa por quem pode falar sobre o dia a dia da PMESP**

No meu mestrado, citei brevemente uma passagem de um diálogo de policiais militares sobre o fato de que todos querem resultados, mas nem todo mundo quer saber como o resultado é produzido. O conteúdo da ideia foi expresso em uma frase, “todos querem comer salsichas, mas não querem saber como são feitas”. Essa frase parece ser uma variação de outra que é atribuída ao Primeiro-ministro Prussiano, Otto von Bismark<sup>25</sup>, que teria dito que “Leis são como salsichas; é melhor não saber como são feitas”.

A frase expressaria a ideia de que há algo de escuso, potencialmente embaraçador, nojento que se revelaria ao descobrir como são produzidas as leis e as salsichas. A frase parece propor também a ideia de aceitação das coisas como são, evitando assim algum tipo de decepção ou reação adversa por acompanhar o processo. O que poderia ser entendido, se lido através de Marx (2011), a proposta seria alienar-se quanto ao todo do processo produtivo, o que seria um convite a inação política.

A frase que escutei dos policiais estava dirigida para outro contexto, porém com o mesmo componente de ocultação. O oculto, entretanto, não era um convite a não se descobrir como as coisas eram feitas, era antes uma crítica sobre comandantes e governantes quererem somente o resultado, sem se comprometer com como e que condições isso seria feito. A negação que aqueles policiais pareciam ver era uma espécie de “se vira”, no qual os responsáveis pelo desenho da política pública se negavam a pensar como deveria ser feito, deslocando essa responsabilidade para quem estava no policiamento ostensivo operacional. De outro lado, parecia um “não quero me implicar”, dado que se os métodos utilizados

---

<sup>25</sup> <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/sobre-leis-canudos-e-salsichas-26062019>

fossem de alguma maneira irregulares, ilegais e, porventura viessem a público, os responsáveis poderiam se eximir da responsabilidade, passando-a para o nível de responsabilidade individual, não institucional. Um esquema de “disjuntores”, no qual a corporação poderia somente desligar aquele que apareceu como o “problema”, sem se preocupar com o circuito completo em funcionamento.

Como argumentei naquela época, essa frase servia para uma crítica, mas ao mesmo tempo parecia não ser um convite para conhecer o circuito. Em muitos níveis, a suspeição quanto ao olhar de fora poderia comprometer a imagem que se quer passar do conjunto institucional. Assim a instituição, que parece muito mais comprometida com o cuidado público da sua imagem do que deixar-se criticar para melhorar suas ações, ou como pontuou Bittner (2003), muito enciumada e vaidosa quanto a si mesma para ser criticada pelos “de fora”.

O contexto da frase sobre as “salsichas” parece ter sido tensionado com outra frase existente no arcabouço fraseológico dos PMs do estado de São Paulo: “nunca sentou a bunda em uma viatura”. A frase obviamente não propõe que a “bunda”, vulgo da anatomia humana denominada glúteos, seja efetivamente um local de armazenamento da verdade ou uma “bunda pesquisadora” que é capaz de conhecer a “realidade” do trabalho policial. Ela parece sugerir que a vivência do trabalho, a empiria ocupacional, é a única que pode entender o quão complexo, único é fazer polícia. A frase permite entrever mais uma questão, que o trabalho policial seria realizado no geral dentro da viatura, centro espacial e temporal do trabalho policial. O constructo usa metonimicamente a “bunda na viatura” para dizer sobre um todo complexo, induzindo a ideia de que ele só pode ser apreendido como um arremedo de “lugar de fala”, servindo de controle do discurso (FOUCAULT, 1999).

Não ter sentado em uma viatura apareceu algumas vezes durante a pesquisa. Não com os interlocutores formalmente entrevistados, mas em contextos informais. A frase é geralmente utilizada através do anonimato das redes sociais ou em conversas entre PMs para desqualificar críticas dirigidas as ações policiais, sobretudo para pontuar que aquela pessoa que fala não sabe do que está falando.

Certa vez, um policial militar disse para mim que nunca tinha visto profissionais que falavam sobre segurança pública ou da polícia com a “bunda numa viatura”. Na conversa que estava tendo com ele, perguntei o que exatamente aquilo queria dizer, já que a frase me parecia muito abstrata. Ele respondeu que só “quem é policial sabe”, portanto, não tem como

falar de fora. Eu respeitosamente perguntei então que tipo de “bunda” poderia falar sobre segurança pública e sobre polícia. Seria a “bunda” dos comandantes ou outros policiais do administrativo, que são acusados por muitas praças de não irem para a rua? Qual “bunda” poderia falar melhor sobre o que é “policimento ostensivo”, a bunda que trabalha no interior ou na capital? A “bunda” do choque ou no policiamento realizado pelas patrulhas dos batalhões? Os policiais civis poderiam também falar sobre segurança pública? As pessoas conduzidas como “vítimas” ou “agressores” por terem andado na viatura teriam ganhado esse privilégio? Eu que já “sentei a bunda em viatura”, seja para escutar o rádio da polícia enquanto meu pai almoçava no interior ou como “vítima” de assalto, poderia falar?

Eu expliquei que não se ofendesse, era na verdade uma forma de mostrar a pluralidade de experiências que se pode ter. Afinal, apesar da frase ser única, ela nem de longe expressava o número de possibilidades existentes para que alguém pudesse pensar tanto a polícia quanto a segurança pública. Como tinha ouvido da minha orientadora, Jacqueline Sinhoretto, em uma conversa após a realização de uma entrevista, disse para ele que o intuito dos pesquisadores não é disputar ou falar para os policiais o que deve ser feito. Eles sabem das suas técnicas, dos seus procedimentos. A preocupação dos pesquisadores estava em outro nível, um em que o “conjunto de bundas” são produtoras de relações sociais, que são produtoras de significados e estão em disputas por qual será a “bunda rainha”, brinquei.

O diálogo se encerrou com ele dizendo que nunca havia pensado daquela maneira. Porém, alguns anos depois, quando participava da redação da pesquisa “Policiamento Ostensivo e Relações Raciais” (SINHORETTO *et al.* 2021), quando concluíamos sobre a centralidade do corpo para os policiais, lembrei dessa frase. A “bunda” como outros elementos corporais, movimentos, gestos, eram centrais na forma de pensar e fazer o trabalho policial ostensivo. Além de tomar por base a corporalidade dos transeuntes, para definir se este era ou não suspeito, eles mesmos pensavam a partir da própria referência corporal.

De certa forma, a disciplina militar desde o processo formativo já colocava a centralidade do corpo na relação para consigo e para com os outros, seja para com os colegas ou para com os superiores. A performance corporal está sempre presente, a análise do corpo e suas vestimentas já vem de lá, com o neófito sendo socializado para reconhecer os símbolos no fardamento, pessoas, ambientes e contextos para que saiba como deve se comportar. A

relação entre os corpos está muito marcada. Cada “bunda” tem o seu lugar, se não se segue as regras da corporação, já avisam os instrutores, “a chutarão”.

A hierarquização transcrita no corpo parece também conformar a subjetividade. As marcas dessa socialização passam aos modos não só de conformar as ações corpóreas, mas a conformar uma racionalidade (WEBER, 2004), que forma uma espécie de corpo de conhecimento habitado pelo espírito militar (CASTRO, 1990) e que está em disputa com outros corpos de conhecimento. O choque entre esses corpos ou o “encontro de horizontes semânticos” (OLIVEIRA, 1996) entre pesquisadores e os que colaboram com a pesquisa foi diverso.

A frase sobre a “bunda” parecia fazer mais sentido se entendida nos termos da corporificação de uma racionalidade específica, fruto de uma disputa por definições de significado e pela imagem da PMESP. Apesar de não ter emergido em nenhuma entrevista realizada, sobretudo porque não havia o grau de intimidade com os interlocutores que eu tinha com o PM que a usou, a frase resumia algumas interações que tivemos em campo.

Um grupo de oficiais parecia estar mais comprometida na competição simbólica sobre os modos de produção de conhecimento, dando a entender que os sociólogos e outros pesquisadores não sabiam do que estavam falando. Um desses momentos foi quando acompanhei a minha orientadora, Jacqueline Sinhoretto, para realizar uma entrevista com um oficial. Ele parecia ter uma resistência muito grande com a figura da pesquisadora com mais de duas décadas de profissão. Ele buscava, através de alguns argumentos, diminuir a grande expertise dela, argumentando que os resultados de suas pesquisas não condiziam com a realidade. Ele, por diversos momentos, contava das próprias experiências para contradizer os achados de pesquisa, criticava os métodos das pesquisas. Por vezes, com intuito de diminuí-la, usava o nome de institutos e pesquisadores que acreditava terem se aproximado mais do que a “polícia era de fato” do que ela.

Era um momento desconfortável de tensão que parecia atravessado por diversos marcadores: a resistência a uma mulher, profissional com larga experiência, uma socióloga reconhecida entre os pares, que o oficial buscava desacreditar. Em dado momento, ele parou de falar com ela e passou a se dirigir só a mim. Esse ato além de remeter ao diálogo só entre “homens”, parecia querer mostrar o desrespeito e insultar a minha orientadora, já que passou a dizer que eu e ele possuíamos mais conhecimento sobre a realidade das coisas do que ela, fazendo parecer que o orientando conheceria mais sobre o tema do que quem o orientava. O



ato desrespeitoso parecia proposital, já que socializado na PMESP, o oficial sabia que é ofensivo falar com o comandado quando a figura da comandante está na sala. Por certo, o oficial não levou em consideração que meu conhecimento era fruto de toda a orientação dela. Não haveria como estar naquela sala e apreendido um conjunto de dados, realizado análise sem ter aprendido tudo que ela me ensinou.

O encontro também foi marcado por “toques” do policial de como fazer a pesquisa. Mesmo apresentado o que queríamos estudar, e que não guardava relação com vinculações com partidos políticos, ele insistiu que “não tocássemos no assunto PT” com os oficiais entrevistados. Segundo ele, esse assunto deixaria todos desconfortáveis e provavelmente não falaria mais conosco. Isso porque “muitos oficiais” teriam sido prejudicados na sua carreira por terem defendido aquele partido político. Não havia possibilidade de abordar com os mais progressistas este tema tão sensível, até porque eles estariam também “decepcionados” com todos os “escândalos de corrupção”.

O que ele não verbalizou é possivelmente fazia parte deste grupo, visto que teria ocupado cargo na gestão petista em âmbito municipal. Após as eleições municipais de 2016, o PT perdeu as eleições na cidade, mas esse interlocutor seguiu ocupando o cargo sob o controle do novo partido. A fala do oficial superior parecia de certa forma insinuar que a pesquisa que realizávamos estava de certa forma enviesada por um olhar partidário. Pois ele sabia que minha orientadora tinha desenvolvido um trabalho de consultoria junto à Secretaria de Direitos Humanos da Prefeitura de São Paulo, na gestão de Fernando Haddad, para tratar os dados que eles tinham sobre a violência policial contra jovens. Ele tinha conhecimento que ela participava de militância política colaborando com planos de governo de partidos de esquerda.

O conteúdo inesperado da “dica” fez mais sentido quando eu entrevistei um amigo e antigo subordinado dele, que agora ocupava o comando de um batalhão. O comandante começou muito solícito, falando que sociologia era uma excelente disciplina, que desejava que eles mesmos nos cursos da PMESP tivessem tido mais aulas. Considerava uma pena que a instituição estivesse mais voltada para o ensinamento do direito, mas que entendia que era pela vontade de equipar a carreira de oficial com a do Ministério Público. Em dado momento, o comandante disse que as Universidades infelizmente tinham muitos usuários de droga. Segundo ele, era difícil explicar para os policiais sob seu comando porque eles não podiam prender os usuários de maconha dentro da Universidade Federal que ficava na sua área,

sendo que depois de se formarem trocariam a “cocaína” pelo “whisky”. Ainda mais difícil explicar por que os PMs teriam muito preconceito com usuário de drogas.

Após um tempo falando, concluiu que o “grande erro” do “regime militar” foi ter deixado para os grupos “esquerdistas” o controle das universidades, porque hoje poderia ser tudo diferente. Ainda utilizou uma animação<sup>26</sup> pró-Bolsonaro para argumentar que as coisas precisavam mudar, porque muitos “zumbis” estavam se formando. O detalhe é que na animação, Jair Bolsonaro aparece com arma na mão, matando os zumbis, sendo retratado como herói enquanto seus adversários são retratados como ignorantes, desprezíveis.

A princípio, pensando naquela entrevista, achei que era contraditório o comandante ter dito que queria mais sociologia na formação da PMESP e terminar dizendo que o erro da ditadura teria sido não controlar as universidades. Passei algum tempo revisitando essa pesquisa, quando finalmente observando o conjunto das entrevistas, percebi que não era contraditório. Era na verdade bem coerente. A sociologia que ele tinha em mente não era a mesma que eu pensava. Era uma outra leitura e com outro contexto. Era, possivelmente, parte do desejo pela disputa sobre a leitura da sociedade, valores e moralidades.

Em outras entrevistas com oficiais, o que estava em disputa era que eles sabiam de polícia e nós não. Uma delas parece resumir bem a disposição da disputa simbólica conosco. Entrando na sala do oficial para a entrevista, ele estava com a mesa cheia de livros sobre polícia, policiamento e método das ciências sociais, escritos em língua inglesa e em português. Os livros estavam com os títulos dispostos para que aqueles que se sentassem na frente do oficial pudesse ver. Eu cheguei minutos antes da minha orientadora. O oficial perguntou se iríamos esperar que ela chegasse, eu disse que sim.

Ele então me disse que eu o desculpasse, mas que ele seguiria lendo seu livro porque estava prestando o processo seletivo para ingressar no Curso Superior de Polícia (CSP), o curso requisito para chegar ao posto de Coronel na ativa. Quando ele voltou a ler, dava para ver a capa em azul e o título. O livro em sua mão tinha o título *Fairness and effectiveness in Policing: The Evidence*, escrito pelo cientista político Wesley G. Skogan, professor e pesquisador do *Institute for Policy Research* da *Northwestern University* que fica em Illinois.

---

<sup>26</sup> Série animada Zumbis em Brasília, de André Guedes. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=XWrZnKEybDs&list=PLedkT3CsCk2mfrCzI7Wsh\\_e4HCswGj\\_NJ](https://www.youtube.com/watch?v=XWrZnKEybDs&list=PLedkT3CsCk2mfrCzI7Wsh_e4HCswGj_NJ)>. Acessado em: 15/07/2018.

A sala ainda guardava algumas simbologias a mais, o oficial que estava com uma roupa de educação física, estava de perna cruzada lendo em sua cadeira, quando olhei para a parede, a minha esquerda e vi um diploma. Nele escrito em inglês, estava o título de *Master Degree of Science* obtido pelo major na Universidade de Liverpool. Segundo informações do próprio oficial em seu currículo lattes, constava a sua dissertação na qual abordou o tema do “declínio da criminalidade em São Paulo” na última década, destacando a “inovação policial” como causa.

Além de uma sala recheada de simbologia sobre conhecimentos científicos, estes símbolos dividiam espaços com outros que tinham igual relevância em número e destaque na sala. Em cima de uma mobília, perto do diploma de mestrado, havia miniaturas de viaturas da Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar (ROTA) e um braçal (peça de couro que leva o emblema do Batalhão e a abreviação ROTA afixadas em letras douradas). Um pouco mais a frente, logo ao lado da mesa do interlocutor, tinha outra mobília, idêntica à primeira, cuja superfície também está tomada por símbolos e objetos da ROTA. Além de outro Braçal e outra miniatura de viatura da unidade. Havia também uma placa em sua homenagem do tempo em que era tenente naquela unidade.

Essa mescla de simbologias pode até parecer estranha ao primeiro contato, como se, de alguma forma, fosse contraditório em si. Porém, podemos notar que apesar da imagem de seu conhecimento científico que ele queria que víssemos, ele também fazia questão demonstrar a coexistência destes com os símbolos da corporação.

O que ainda é mais significativo quando pensamos que ele estava ocupando uma função de comando na Escola Superior de Soldados, além de ser professor e instrutor nela. Isso significa que, por mais que haja uma incorporação de novas ideias, conceitos e ferramentas epistemológicas advindas de fora do ambiente policial militar de São Paulo, há também uma permanência de epistemologias tradicionais dentro da PMESP, como no caso da ROTA. É extremamente importante entender este fenômeno, pois a ROTA, através de membros que são instrutores e ex-membros que ocupam cargos na ESS, continua sendo um exemplo e paradigma do “fazer policial”.

A análise sobre o espaço foi reforçada no transcorrer da entrevista, quando o oficial fazia questão de tensionar todos os temas sobre as pesquisas feitas pelo GEVAC, que ele parecia ao menos ter ouvido falar. Ele questionava os métodos utilizando seus conhecimentos em estatística, afirmando que a pesquisa não teria levado em consideração

os cálculos apropriados. Mesmo ouvindo a resposta da minha orientadora de que tudo aquilo havia sido feito, ele pareceu não se importar. Do mesmo modo, atribuiu a acusação de racismo realizada por movimentos sociais às ações da PMESP como um problema criado pelos “pesquisadores”, dando a entender que havia um viés político de separação. Ainda perguntando “quantos policiais tinham sido mortos pela nossa pesquisa”, dando a entender que por causa dela que havia animosidade e violência contra os policiais.

De fato, nesta entrevista realizada em 2018, quando eu estava observando o espaço da sala e seus elementos, houve um diálogo que vinha de outra sala no corredor que pareceu explicar muito a visão dos policiais antes mesmos da nossa chegada. Um policial perguntou ao outro se o superior estava na sala dele. Este último respondeu que estava, mas que não poderia falar naquele momento porque estava recebendo um “cara de esquerda”. O primeiro demorou um pouco para falar de novo, quando o fez disse “mas de esquerda?”. Sendo que seu interlocutor respondeu “parece que é para uma pesquisa”.

Estes fatos todos mostraram como há uma disputa pela produção do conhecimento que existe dentro da PMESP, pelo menos em alguns grupos dentro dela. Essa forma de embate parece também ir um pouco além de si, já que o interesse parece ser afastar “competidores” que tentam definir as políticas de segurança pública e contra as “ideologias perigosas” na sociedade.

## Capítulo 2 - História da Polícia

O intuito deste capítulo é revisar a literatura sobre a história da polícia, dado que ela revela como às formas de organização estão imbricadas nos diferentes moldes de governo, sociedades e nas interações políticas. Além disso, fica evidente nas análises aqui recuperadas como os desenhos institucionais e suas relações com a comunidade são importantes para pensar temas como a democracia, a liberdade, o racismo, a desigualdade social, entre outros. Dado as fontes consultadas para realizar essa revisão, o recorte histórico se concentrou mais em abordar o século XIX que evidencia as tensões sobre essa nova tecnologia social, chamada polícia. A história da polícia século XX não aparece tanto no material consultado, provavelmente porque esse século foi marcado por duas grandes guerras e outros conflitos que podem ter atraído mais a atenção dos pesquisadores. No caso do Brasil, especificamente, é possível perceber uma quebra na linha de reconstrução histórica e lacunas, possivelmente também pelos conflitos políticos que marcaram o século e podem ter afetado as fontes primárias de consulta.

A instituição policial é o elo fundamental entre forma de governo, Estado e corpo social. A trajetória dessas corporações coincide com a história moderna dos Estados-Nações<sup>27</sup>, porque são instrumentos de controle interno de um dado território. O registro realizado por estudiosos das ciências humanas, demonstra como as características institucionais são marcadas pela formação histórica e social dos envolvidos na atividade de policiar.

A polícia faz parte do conjunto de preocupações que envolvem a formação do Estado. Estudá-la permite visualizar a estruturação, a função, os meios e as finalidades estatais. Por isso, de maneira direta ou indireta, essa organização aparece como um prisma que ajuda a decompor diferentes dimensões da razão estatal, captadas através dos mecanismos de uso da força, controle social e autoridade presentes em diferentes estudos desde antes do século XIX, como descrito adiante.

---

<sup>27</sup> A noção de Estado muda de acordo com os empregados por cada autor. Outros autores como Bittner (2003), Bayley (2001), Reiner (2004) e Monjardet seguem a ideia weberiana, tratando o Estado como um tipo ideal. Já Monet (2001), argumenta que adota o termo por conveniência de linguagem, mas busca afastar inclusive da perspectiva weberiana, deixando-o em aberto.

Para organizar as vidências históricas, esse capítulo está dividido em três subitens: o primeiro trata da Europa e Estados Unidos. O segundo, sobre o Brasil e o terceiro sobre a Polícia Militar no Estado de São Paulo. Não há dúvidas sobre os vínculos históricos entre esses diferentes contextos empíricos, posto o desenvolvimento institucional europeu, “berço da polícia”, ter sido difundido em outros países. Contudo, cada um deles recepcionou um modelo distinto compatibilizado com as epistemologias políticas dominantes, com a sua estratificação social e, posteriormente, nos reflexos da difusão do direito e seus reflexos na incorporação das corporações como “fiscais da lei”.

Segundo Monkkonen (2001; p. 604), o interesse pela história das polícias ganha força na Europa através da leitura teórica de Nobeit Elias, nos anos 70, marcando as produções sobre o tema naquele continente. O modelo teórico deste autor, influenciou, como a teoria foucaultiana, as leituras dos “marxistas ingleses” sobre a corporação por causa dos seus métodos, pela busca de fontes e pelo uso de categorias.

O conjunto desses estudos “ingleses”, segundo Claudia Mauch (2007) pertencem ao campo do conhecimento sobre o crime e a justiça criminal. A influência da história social de Elias se destacou por explorar caminhos para além do aporte institucional ou do direito. Possibilitando que haja uma diversidade de abordagens sobre o tema, diversificando os objetos de estudos sob a ótica, no qual arquivos policiais e judiciais servem como fontes principais. Da mesma forma, Michel Foucault, colaborou para ampliar a gama de ferramentas à disposição dos pesquisadores, metodológica e analiticamente (p. 107).

Mauch ressalta que, ao contrário da tradição da historiografia europeia e estadunidense sobre os temas policiamento, crime, violência e controle social, o interesse na América Latina é recente. Isso porque os problemas políticos e sociais dos países desta última porção geográfica impediram o seu desenvolvimento. Só é possível abordá-los quando há os processos de redemocratização. O que há em comum em todos os contextos é que as temáticas só passam a ganhar relevo quando conflitos sociais por demandas de direitos passam a ser reivindicados pelas populações.

Nos Estados Unidos, por exemplo, o tema ganhou força após a luta de movimentos sociais por direitos civis na década de 1960, que foram atacados duramente pelo aparato policial para manutenção da ordem vigente e o aumento das taxas criminais. Nos dois casos, busca-se analisar, descrever, descortinar e explicar como as instituições de controle social e

justiça se organizam, se orientam e reagem aos acontecimentos, quais as orientações políticas, quem as formula e o porquê.

A polícia é um instrumento de controle social porque o domínio do Estado - como afirma Weber, “é baseado na força” (MONJARDET, 2003; p. 13) - que dentro de um território definido e de uma dada comunidade reivindica o monopólio da violência física legítima. Segundo Monjardet, é a ideia weberiana que permite compreender por que essa instituição foi assimilada por diferentes governos em todo o globo, mesmo que com especificidades políticas e jurídicas de cada contexto.

O debate sobre o monopólio da violência, sua reivindicação e sua ligação com a polícia não é novo. Os elementos colocados em debate parecem atravessar diferentes esferas e ser influenciados por diferentes vertentes analíticas como, por exemplo, a marxista, a liberal e neoliberal, a funcionalista e a interacionista. Essas múltiplas formas de análise, como aponta Reiner (2003), constroem sentido distinto para a função policial, mas com a unidade comum de colocar o peso à sua instrumentalização pelo poder político dominante.

A título de exemplo, podemos encontrar a ideia, já nos trabalhos de Marx (2007; 2013; 2011) que constrói a polícia como um aparato de segurança da ordem burguesa. Logo na abertura do manifesto comunista, a polícia aparece como uma das forças na Europa que, como grupo da classe dominante, desejam frear o “espectro” do comunismo (p. 9). Apesar de não ser central para análise de Marx e Engels naquela ocasião, ao analisar a situação europeia, eles apontam como movimentos revolucionários foram desarticulados pela “traição” de pessoas e pela atuação da polícia.

A polícia continua aparecendo nas obras de Marx e Engels como parte de uma superestrutura do poder do Estado burguês, a maior parte das críticas que eles dirigem a ela é sobre sua instrumentalização pelas classes dominantes contra as classes operárias. Nos rascunhos de *A Ideologia Alemã* (2007), a polícia aparece na obra como uma das inovações necessárias após o surgimento das cidades, junto com a administração, de impostos e outras formas de organização político-social (p. 52). No mesmo livro, a polícia como instrumento de um Estado pago por burgueses, aparece como a garantidora da tranquilidade e da prosperidade dos donos dos meios de produção, uma vez que ambas garantem a exploração do trabalho operário.

No decorrer das críticas dos autores, a ideia de polícia é aquela vivenciada por eles e parte de um aparato de repressão e vigilância que garante a ordem política de um Estado que

é o fiador de um modelo econômico e explorador. Logicamente, ambos não interpõem a polícia como o único fator, antes a ligam a uma estrutura social articulada com outros mecanismos de governo, dos quais a classe proletária teria que se emancipar.

Isso fica mais explícito quando Marx, analisando *A Guerra Civil na França* (2011), observa como a Comuna de Paris teria feito uma completa mudança na sociedade ao acabar com toda a estrutura estatal, inclusive a polícia que espionava e dava batidas contra possíveis sublevadores. Para Marx, aquele foi um exemplo do que deveria se suceder em um conjunto de sociedades que promovessem a revolução, nenhuma estrutura do regime anterior deveria ser aproveitada ou utilizada pelo novo regime, sob pena de ver todo seu projeto revolucionário ruir. No seu lugar, a comuna teria uma nova forma de realizar sua própria proteção, fundindo polícia e exército com um povo armado que conduz sua própria proteção. O que, segundo o autor, teria despojado as instituições de seu caráter político segregador, reorientando o serviço não para a proteção da propriedade privada, mas para os interesses do povo.

O sucesso da comuna de Paris foi expresso por Marx ao dizer que durante sua vigência houve uma mudança significativa no quadro social daquela cidade. Segundo ele, não houve mais mortes, assaltos noturnos, os furtos eram raros e “pela primeira vez... as ruas de Paris estavam seguras, e isso sem polícia de nenhuma espécie” (p. 66). A criminalidade e a violência teriam migrado para Versalhes, como parte da estrutura de poder burguesa que as produzia. Interessante notar que neste trecho, a construção da violência e do crime são atribuídas às estruturas conservadoras e ao modo de produção do capitalismo.

A leitura de Marx e Engels sobre os aparelhos repressivos do Estado se tornou um legado, discutindo uma nova estrutura política possível após revoluções ocorridas nos países europeus e americanos. Lênin, por exemplo, em março de 1917, dentro conjunto das “cartas de longe”, intitulada “Sobre a Milícia Proletária” (2019), em escrito anterior à revolução bolchevique, argumenta que é necessário compreender que a revolução burguesa impetrada na Rússia não havia destruído as organizações de forças do czarismo. Ao contrário, assim como as revoluções burguesas em outros contextos, o aparato estatal burocrático permaneceu intacto sob o argumento de que ele poderia ser utilizado e realinhado aos interesses de uma democracia.

Em debate com seus antagonistas e tecendo recomendações sobre a segunda revolução que deveria acontecer pelas mãos dos trabalhadores, argumenta pela necessidade



de demolir as instituições anteriores e instalar novos mecanismos de governo, pelo e para o povo. Apesar de dizer que era somente uma proposta para fomentar o debate e que os próprios trabalhadores encontrariam seus próprios meios de organização, ele fez questão de se pronunciar sobre uma nova força de controle social.

Como um primeiro esboço, usou exemplo dado da comuna de Paris usado por Marx. Aceitar a incorporação dos níveis inferiores das estruturas do exército e da polícia na milícia, mas todas sob a responsabilidade de comitês populares, a exemplo do que já ocorria em regiões da Rússia. Via como necessário o estabelecimento paritário de homens e mulheres, trabalhadores urbanos e rurais, na nova organização, para garantir a participação de todos.

Para Lênin, esse modelo do povo para o povo da “milícia popular”, não seria considerada pela população como hostil, dado que eles mesmo a dirigiriam e dariam a ela o comando do que fazer e como, além de a integrarem. De outra forma, a ideia da participação na sua própria proteção seria uma das formas de inserir os jovens na prática política. Essa nova milícia teria que ter a participação ativa das mulheres, bem como outras funções do Estado, porque seria impossível construir sem elas qualquer democracia ou o próprio socialismo.

A aposta do autor é que essa milícia seria capaz de ser a “polícia do bem-estar”, o que abrangia a vigilância sanitária, para promover uma “ordem absoluta”, com uma disciplina baseada na camaradagem. Essa última seria parte da organização necessária para reestruturar e atender as necessidades que a população enfrentava, sendo útil para articular as atividade de “trabalho obrigatório geral” ou “mobilização cívica”. Para o autor essa não era uma tarefa da sociedade comunista ou socialista, mas um requisito para estabelecer a transição do modelo monárquico e burguês para a “ditadura democrática revolucionária do proletariado e do campesinato pobre” (2019, p. 164-165).

Pelo acima exposto, nota-se como há um reconhecimento sobre a necessidade de estruturação de mecanismos de controle social e que a polícia aparece como uma das formas que governo sobre uma sociedade e pela importância de debater sua estruturação, níveis de comando e finalidades. A própria noção de Estado socialista dos autores pressupõe que uma organização básica seja condição para consolidar o projeto do comunismo.

Efeito similar aparece na obra de Mises (2018), autor neoliberal que repensa a polícia de forma pontual. Para ele não há problemas quanto ao modelo organizativo em si, sua preocupação perpassa outros aspectos. O primeiro, os gastos produzidos pela instituição e

suas funções, por serem custosas para a sociedade. Acredita que o funcionamento tem que ser nos moldes liberais, atendo-se na proteção da vida e de propriedades, deixando de servir como polícia política e deixando de ter no seu rol de atividades ingerências sobre a economia e a vida privada das pessoas.

Apesar de também aparecer de maneira secundária, o debate interposto pelo autor neoliberal é de que as funções da polícia devem ser repensadas em nome da liberdade individual. A polícia, para ele, não pode ser um instrumento de vingança pessoal ou atuar pelo ódio que tem contra quem é “bem-sucedido” ou arma dos governantes que usam seu poder policial para restringir as liberdades individuais, dirigir suas vidas e negócios. Nesse sentido, aponta como solução a restrição das funções da polícia deve vir através do estabelecimento constitucional e legal de suas funções para proteção da liberdade individual e da propriedade, bem como garantir a integridade da vida contra quem queira tirá-las.

O autor se importa mais com a orientação policial do que com sua extinção, deixando claro sua ação deve somente proteger as liberdades individuais. É nesse sentido que o autor, mesmo sem uma crítica sistemática ou calcada em um trabalho de pesquisa, acredita que a polícia foi um instrumento totalitário, inclusive de socialistas, que querem controlar a sociedade. De uma maneira distinta da de Marx e Lênin, Mises prega a redução da participação do Estado, utilizando-o como instrumento mínimo de gestão pública, deixando para as relações econômicas e a divisão do trabalho a parte de regulação da vida social.

Ao observar essas análises e seu intuito de construir um programa de devir social, mesmo com suas diferenças, percebe-se que a polícia aparece como um apêndice das teorias que estão preocupadas com o Estado e seus modos de organização. Essa tendência pareceu delimitar os objetos de reflexão, buscando mostrar antes uma crítica social para estabelecer os parâmetros de um projeto político que apresenta diferentes soluções para corrigir, na perspectiva dos autores, as questões sociais. De certa maneira, é patente que se espera em ambos os casos, marxista e neoliberal, que os problemas complexos da sociedade sejam resolvidos com mudanças de finalidade e meios. No primeiro caso, com o povo assumindo a direção dos aparelhos sociais organizativos até a possibilidade de extingui-los para criação de um novo método, de maneira coletiva e em graus distintos. No outro, com a ideia de que a liberdade de trocas econômicas entre indivíduos regule a sociedade.

Por certo, a polícia do qual esses autores falam não é a polícia moderna, eles não tinham intenção de realizar uma análise específica sobre ela. Mesmo que suas análises de

certa maneira informem uma discussão abrangente no qual a polícia está imersa na política, como parte da sociedade. As corporações policiais só passam a ser esmiuçadas por pesquisadores que a tomam como objeto principal de suas pesquisas.

Outro ponto significativo é que os trabalhos sobre polícia aqui analisados não partem das noções teóricas exclusivas do campo marxista e, quase nenhum, do conjunto de formulações deste neoliberalismo. Por tanto, a própria ideia de poder que serve de pano de fundo para muitos dos autores está mais vinculada a um novo conjunto de teorias que não passam pela utilização do cânone destes projetos ou pela vontade de ressignificar o Estado. O que se explicaria, como mostrado no começo desse capítulo, pela influência das obras de Michel Foucault e Nibert Elias para formação analítica do campo de estudo.

A obra de Elias parece influenciar por disponibilizar ferramentas para compreensão histórica de processos sociais de longa duração aplicáveis a uma série de contextos sociais dispare, especialmente com a sua sociologia processual e o conceito de figuração social. Para Elias (2006) os processos sociais não têm temporalidade menor que três gerações e demonstram como as figurações são modeladas por um conjunto de humanos e seus aspectos que se exprimem no geral, em duas direções opostas. Uma de ascensão e a outra de declínio, no qual se pode observar que determinadas funções sociais possam ganhar ou perder significado. Isso afetaria a importância atribuída aos saberes, afetos e controle.

Para o autor, os processos sociais são bipolares, assim ele argumenta que há sempre a produção de efeito mútuo de um processo sobre o outro, como o caso de integração e desintegração, engajamento e distanciamento, civilização e descivilização (p. 27-28). A ideia de co-determinação é que faz o autor adotar os conceitos de figuração e sociogênese, enfocando a formação dos seres humanos como um objeto de análise. A ideia central é que as figurações expressam a influência múltipla entre as pessoas, verificando-a na convivência de grupos grandes ou pequenos com suas singularidades, na transmissão de conhecimentos, simbologias de uma geração para outra. Cada conjunto e seus modos de transmissão e comunicação seriam parte de figurações específicas que, apesar de terem convergências, apresentam também formas *sui generes* vinculados ao contexto de suas tradições. Os processos simbólicos são socialmente apreendidos e parte importante na socialização das pessoas através do ensino das línguas e de determinadas singularidades que organizam a vida em grupo. Produzindo um conjunto de comunicação interna e a individualização de cada

membro. Assim se estabelece um processo no qual o indivíduo é formado e induz transformações em si e no contexto social (p. 25-26).

É nesse sentido que Elias (1993; 2011) analisa o processo civilizador de comunidades europeias, tomando-o como de grande duração, de forma a visualizar como essas sociedades se vêem e atribuem um certo sentido simbólico para o qual devem caminhar. Nos dois volumes de “O Processo Civilizador”, fica patente a observação de que o conceito de civilização para as sociedades que o autor trata tem sentidos diferentes, inscrevendo um significado de comportamentos próprios de um determinado conjunto de indivíduos. Elias (2011), ressalta que a ideia de civilização é mais autorreferente, para produzir uma identidade própria dessas sociedades que reafirmam não só a si mesmos nesses termos, mas que produzem a ideia de um outro, sobretudo povos sob o jugo do seu domínio ou colonização. Em resumo, a ideia que produz uniformemente esse caráter é o princípio de que há uma integração social, cujos conflitos são mediados por processos baseados em uma racionalidade, por uma ética específica e moderna.

Nesses termos, a figura do Estado Moderno se apresenta como uma forma central de estabelecimento de condições para a produção de uma ordem específica em uma determinada realidade. Influenciado pelo projeto weberiano, Elias (1993) segue o desenvolvimento histórico do surgimento do Estado para compreender como operam as ressignificações sociais naquelas sociedades. Isso fica mais patente quando examina a construção dos monopólios reivindicados pelo Estado da produção das leis, da tributação e da força física dentro dos territórios.

Cabe aqui um passo atrás para pontuar que na obra de Weber (2004; 1994) a ideia de Estado como tipo ideal não se define pelos seus fins, mas pelos seus meios. No seu bojo, retira-se dos indivíduos e grupos de indivíduos as formas tradicionais de fazer política, ou seja, de produzir uma ordem legal particular, de tributar seus vassalos e de possuir meios de exercer força física. Assim, na concentração de poder no Estado Moderno, os monopólios servem ao propósito de deixar todos esses meios nas mãos únicas de um governo central.

Se o Estado se caracteriza pela reivindicação da força física, a produção legal e os impostos aparecem de forma indireta como forma de expropriar de indivíduos os meios de poder exercer também a força física. Sem poder legislar, angariar recursos e mobilizar a força física, poderes locais perdem sua capacidade de guerrear, pilhar e criar conflitos armados. Apesar dos monopólios agirem de maneira negativa no sentido de extrair as formas

anteriores de fazer política, notadamente guerra e a dominação tradicional, ele teria criado outras formas políticas dentro do Estado Nação para disputar o poder. Assim, criando outros mecanismos de disputas internas para ascensão, manutenção, repartição e divisão do poder.

Cabe destacar que, quando se menciona o Monopólio da Violência, presente na análise weberiana, se está partindo de um conceito que, como o de Estado na obra do autor, é um tipo ideal. Assim como outros conceitos do mesmo rol teórico, foi uma tentativa do autor de expressar as mudanças presentes na sociedade alemã, estratificada entre camadas superiores e inferiores, baseada na lógica aristocrática e na sua continuidade ao longo das transformações sociais. O objetivo de despersonalizar a violência como um instrumento de poder privado não foi, por diversas razões, inteiramente consumado. É hoje questionável se de fato alguma sociedade ou conjunto de comunidades foi capaz de realizar tal projeto político de destituição de instrumento de poder. Se de um lado o conceito lastreou a mudança de percepção jurídica sobre o uso da força por indivíduos, de outro se sabe que também o monopólio serviu como moeda de negociação e poder de terminados grupos. Por fim, é um conceito que deve ser debatido e analisado detidamente para compreender seu movimento, o que poderá ser realizado em outro momento.

Elias (1993; 2011) parece reafirmar com suas pesquisas a análise de Weber, mas vai além, primeiro demonstrando que os costumes em alguns lugares foram se transformando antes da emergência dos Estados modernos. Mostrando como eles colaboraram com a diminuição da violência como recurso de administração de conflito, e que de certa forma, se expandiram e continuaram após o seu surgimento. Impactando as formas de controle social, o recurso da força física não seria o único responsável pela redução da violência como recurso para resolução de conflitos e nem como única forma destes.

O processo civilizador, neste sentido, não foi pensado só como contribuição da racionalidade advinda do iluminismo, da revolução industrial e das transformações na forma de governo. Ao contrário, Elias (1993: p.193), aponta que não há uma racionalidade por detrás da aura humana ou que ela e a civilização se deram como um projeto contínuo, planejado. O processo foi orientado pela ação de pessoas e grupos na sua vida dentro da comunidade, que modificaram pulsões e vontades, gerando convergências. Dessa forma, a ordem social seria a interação dessas pessoas e grupos que vão reorganizando a vida privada e coletiva, desenvolvendo autocontrole como, por exemplo, a vergonha e a repugnância como formas de coerção social. Para além do controle das pulsões e mudança dos hábitos

sociais, Elias analisou as formas como o Estado manteve controle territorial, seja com o Exército para proteção de fronteiras, seja com o uso da polícia como forma de controle interno.

No caso da polícia, suas atribuições dentro dos Estados seriam a de reforçar a ideia de autocontrole, atuando de forma simbólica e efetiva, lembrando os indivíduos que eles deveriam controlar suas pulsões. Porém, isso só foi possível quando as instituições que detinham o monopólio da força física passam a ser progressivamente reestruturadas, sendo tiradas das mãos dos proprietários de terras e da burguesia que exerciam o domínio de determinação sobre esse aparato. Deste modo, o autor insere a transformação da polícia em um movimento social geral que foi tensionando e produzindo transformações na configuração social.

Como aponta Ludmila Ribeiro (2014), o papel da polícia na obra de Elias seria menor à medida que sociedades desenvolvessem mais autocontrole nos indivíduos, reconvertendo-a em um instrumento de atuação local e pontual sobre um conjunto específico de querelas, não servindo mais como instrumento de disciplinarização da sociedade. Para isso, contudo, ela deveria ser vista como um mecanismo de prestação de serviço em casos de quebra da ordem, o que só poderia ser conseguido quando os cidadãos conferissem legitimidade a ela, e, portanto, ao Estado, tendo confiança de que tem seus direitos assegurados.

Já as obras de Foucault parecem ter influenciado a reflexão sobre a polícia pelas ferramentas analíticas da história como um campo de força em disputa e uma noção de poder que não está baseada em polos opostos. Poder que é apreendido não como objeto em posse de pessoas ou grupos, mas pelo seu exercício, pelos mecanismos, estratégias, tecnologias e saberes. A análise é baseada em um método genealógico, que não busca a origem dos objetos de estudo, mas, assim como Elias, busca a desconstrução das narrativas históricas únicas. Isso significa rever as evidências e fontes que constroem o processo histórico como algo teleológico que atribui um sentido universal e imutável. O método genealógico busca saberes assujeitados, desqualificados e que podem servir para reconstrução histórica de acontecimentos e destacar suas singularidades, contribuições para análise das formas do exercício do poder (FOUCAULT, 1999; 2005; REVEL, 2002; CASTRO, 2009).

Dentro dessa perspectiva, o lugar do Estado moderno e das formas anteriores de exercício de poder dentro de uma comunidade ou nação são colocados em perspectiva para análise de como eram estabelecidas as relações políticas, os instrumentos de governos, uma

vez que seriam os meios que demonstrariam o exercício de poder. Em “A Sociedade Punitiva (2015), Foucault vai inverter a lógica que orientava estudos antropológicos que se interessavam sobre o tratamento das sociedades para os mortos, pensando antes como era sua relação com aqueles que estavam vivos. Neste sentido, o autor vai empreender uma longa análise sobre mecanismos de poder, focando nas transformações sociais para jogar luz ao tema. Observando o sistema penal e o sistema médico, por exemplo, dando ênfase na produção de um saber-poder e criando categorias para marcar diferentes acontecimentos.

Ao analisar como os mecanismos de poder se desenvolvem, e razões que lhe são subjacentes, Foucault percebe que, a partir das relações de lutas e embates, há uma mudança de diretrizes e formas de orientação do poder. Nesse sentido podemos destacar a emergência do criminoso como inimigo social, aparecendo em uma transição de modelo de nação, a causa desse acontecimento teria sido pela ascensão do saber jurídico que foi suplantando o saber médico como determinante para a exclusão dos sujeitos.

Outro ponto que merece rápido destaque é a análise geral das orientações da administração do Estado, daqueles que nele habitam e os mecanismos utilizados para tanto. Foucault analisa as transformações do exercício de governo, suas funcionalidades e as epistêmes, principalmente porque elas tensionaram o poder de controle. A transformação também é fruto da nova organização econômica, espacial e do trabalho, para a qual a emergência da cidade moderna é central. Nesse sentido, os dispositivos de administração e segurança precisaram ser reestruturados. Isso é o que aconteceu quando houve a explosão demográfica e a industrialização, no qual o poder soberano não atendia mais às exigências que se apresentavam. Neste sentido, a própria forma de exercício de poder passou a ser menos custosa e mais eficiente, seu intento é produzir uma série de efeitos que visam governar não só território ou pessoas, mas o próprio meio biológico. Os corpos passam a ser entendidos em seu conjunto, a população, o direcionamento passa a ser não mais a disciplinarização, mas a gestão da vida em larga escala (1999; 2015; CASTRO, 2009).

Foucault aponta para a mudança que se deu no âmbito do governo, na arte de governar, no final do século XVI e começo do século XVII. Se na Idade Média os princípios que orientavam os governos eram os da moralidade cristã tradicional, valorizando ideias de justiça, sabedoria, respeito a deus, prudência e reflexão, na Idade Moderna seria a da razão sobre o funcionamento do Estado. Esse processo alude a uma mudança de foco, de um grupo de pessoas e virtudes pessoais para uma virtude de Estado. Assim nasceria a

governamentalidade racional, a razão de Estado. Essa última não é uma suspensão absoluta das formas anteriores, antes é uma nova matriz de pensamento que se fundaria em instituições, procedimentos, análises, reflexões, cálculos e táticas para o exercício do poder.

A criação dessa governamentalidade é justo o passo em que não só o Estado se complexifica para além de uma figura que o representa, mas também a transformação do objetivo do exercício de poder que passa pela busca pelo governo de populações através da economia política e pelo uso de dispositivos de segurança. Assim, a razão do Estado se valeria de saberes e tecnologias políticas como a diplomática-militar e policial. A primeira referente ao estabelecimento de alianças internacionais e ampliação das forças armadas e a polícia como forma de estabelecer controle interno.

A polícia seria uma das tecnologias de governo que sofrem transformações para atender à nova razão de estado, sendo empregada, ao mesmo tempo, para o controle social, com finalidade disciplinadora, e para exercer funções administrativas do Estado. Essa reorganização de funções leva a polícia a não ser mais só reativa, mas começa a colocar a gestão do risco em suas responsabilidades. Assim ela passa a ser também a responsável por questões sanitárias, de defesa civil, interferindo na política de comercialização de grãos e tudo o que pudesse ameaçar a estabilidade social. Isso quer dizer, a polícia passa a atender a nova demanda pela presentificação do futuro, lidando com probabilidades, antevendo e emitindo regulações para evitar que determinados fatos aconteçam. Seu papel integra os dispositivos de segurança que devem garantir a circulação de pessoas, mercadorias, garantindo a segurança do Estado no seu interior.

Foucault (1999) argumenta que a polícia foi uma técnica particular que teve como função operar para garantir a integração marginal dos indivíduos à utilidade do Estado, pois o foco deste último não estava na construção de uma comunidade ética consensual. A polícia era a instituição criada para intervenção do poder central nos âmbitos político e administrativo. A polícia, assim, tinha como objeto o governo da vida, a essência do exercício da biopolítica. A doutrina da polícia, distinta dela como conhecemos hoje, seria a própria definidora dos objetivos, das atividades da qual o Estado deveria tomar parte e perseguir, sendo também parte da instituição empregada para esse fim. O autor abrange a ideia de um Estado policial, baseado nas primeiras experiências históricas do seu surgimento, no qual a polícia englobaria uma gama vastíssima de atribuições, regulações, tendo dois objetivos principais. O primeiro seria o dar forma a cidade, sua ornamentação,



sendo o segundo o cuidar do desenvolvimento das relações de trabalho, do comércio, das relações entre pessoas, para garantir uma coexistência. Por isso que essa polícia nascente teria também como competência cuidar de assuntos religiosos, pessoas com dificuldades e a administração dos pobres.

Pode-se entender que no recorte teórico de Foucault e Elias sobre o princípio da formação do Estado moderno, a polícia aparece como instrumento de poder que atende à demanda de consolidação do *status quo*. Apesar de não se debruçarem sobre sua organização, destrinchando seus mecanismos e práticas, apontam sua criação como forma política de administração do poder. Algumas das responsabilidades da polícia de que fala Foucault, passaram a ser desmembradas para outras instituições. Pode-se aferir que o governo de sociedades de larga escala foram desmembrando funções, criando instituições e especializando-as. Do mesmo modo, os níveis decisórios passam a se transformar com mudanças de exercício do controle dessas instituições, bem como a sua profissionalização e a burocratização.

Como trabalhado nos próximos tópicos, a polícia não seguiu o caminho proposto por autores marxistas e não ocupou plenamente o lugar pretendido pelos neoliberais. A redução do Estado ou sua abolição completa não passa ainda de um devir ou um projeto político apoiado por quem defende essas pautas. Ao contrário, os tamanhos estatais e a sua amplitude de governo são diferentes ainda em diversos lugares do mundo. Em comum, ao menos nos países conhecidos chamados de “ocidentais”, a polícia foi uma das instituições que cresceram e moldaram-se as figurações sociais.

A transformação histórica da instituição policial, assim como as demais, demonstra como a percepção weberiana, incorporada por Foucault e Elias, estava correta. Longe de ser suplantada como modelo ou substituída, ela foi difundida em diversos países a ponto de ser considerada uma das instituições fundamentais para consolidação de governos, podendo servir para garantir a universalidade democrática ou a governos ditatoriais. O que está em jogo no cenário político são as formas e desenhos organizacionais, funções e direcionamentos para cada instituição, sempre em disputa por diferentes setores em cada contexto (BITTNER, 2003; REINER, 2003; BAYLEY, 2001).

A falta de cuidado ou o desleixo para com as instituições de controle podem ocasionar diferentes níveis de problemas e gerar desigualdades sociais, seletividades, autoritarismos e resgatar a ideia de um Estado policial (de diversas intensidades e

manifestações). Neste sentido, a história das polícias pelo mundo conhecido, demonstra uma tensão em controle e descontrole das polícias com forças sociais. Historicamente eles se materializam pela luta entre aqueles que desejam dar maior autonomia, ampliar os poderes e garantir um Estado policial e os que desejam o oposto. Entretanto, como demonstram os estudos sobre polícia, ainda não há um acúmulo político suficiente que trate da questão sem sôfregas, populismos, amadorismo e busca por soluções rápidas através de “balas mágicas” (REINER, 2003), para todas matizes políticas e partidárias.

No caso brasileiro, como apontam Muniz e Patrício (2018), o desenho da segurança pública permitiu a criação de instituições com “cheques em branco” para atuarem segundo suas próprias prioridades, sujeitas a pequenas e grandes privatizações. Seja por operadores, seja por governantes. De outro lado, permitiu o desenvolvimento de um leviatã que pode concorrer com outras instituições e ameaçar os próprios representantes eleitos, quando não trabalham com eles. Como demonstraram Sinhoretto e Lima (2015), isso pode ser verificado no avanço de um programa autoritário e do crescimento da circulação de discursos autoritários que possibilitaram a manutenção de práticas antigas de discriminação racial, violência policial e uso para proteção de riquezas de pessoas ou grupos específicos. Longe de garantir uma segurança pública e universal, a polícia se enreda nos processos sociais como parte interessada e interessante gerenciando riscos, ameaças e medos, seja de terceiros ou dela mesma.

## **História da Polícia na Europa e nos Estados Unidos**

Como dito anteriormente, os autores já referenciados no começo deste capítulo, demarcam a emergência da polícia<sup>28</sup> como um objeto de estudo quando pululam na sociedade crises identificadas como problemas de ordem social, aumento de criminalidade.

---

<sup>28</sup> O contexto em que os trabalhos sobre polícia são desenvolvidos é o do pós-guerra, mais especificamente o da segunda guerra mundial, quando das políticas de reconstrução e a edificação do estado de bem-estar social. Wieviorka (2006) lembra que esse período foi caracterizado pela organização do “conflito social”, no qual demandas de sindicatos, movimentos sociais e partidos com identidade classista passam a ocupar o debate público. Nessa época o mundo do trabalho era marcado pelo fordismo, baixa incidência de violência e taxas de crimes. Esse período paulatinamente vai se esgotando e dando lugar nas décadas de 80 e 90 pelo aumento da taxa de crimes violentos, no qual a “ordem” e os meios de administração de conflito passam a sofrer questionamentos.

Nesse caso, a polícia não é só o centro demandado pelo controle da ordem, mas alvo das requisições de cumprimento da lei, seja pela corrupção, seja pela violência e arbitrariedade.

Monet (2001), Reiner (2004), Goldstein (2003), Bittner (2003) e Monjardet (2002) parecem apontar para um consenso de que as polícias, tanto na Europa como nos Estados Unidos, devem ser estudadas para compreender o seu papel dentro da estrutura social. Como pontos importantes em comum, pode-se notar nos trabalhos destes autores uma preocupação quanto aos modos escolhidos pelas instituições para fazer valer uma dada ordem social, bem como aqueles que são alvos prioritários do trabalho da polícia. Os grupos marginalizados, sobretudo de jovens de raça ou etnias específicas são identificados como o ponto nevrálgico da atuação seletiva e, por vezes, abusivas das instituições. A maioria dos textos datados da segunda metade do século XX em diante, faz notar como a polícia atua em um lugar mais limiar da estrutura dos serviços dos governos, sendo responsável pelo controle de condutas específicas.

A preocupação é de ordem política também, uma vez que as polícias são compreendidas não só como agentes para fazer cumprir a lei, mas como instituições que ao longo do tempo ganharam primazia no cenário político, influenciando condutas e disputando sentidos para si mesmas. Os processos das polícias nos últimos dois séculos são entendidos como um processo de especialização, profissionalização e politização. Benyon, no prefácio da obra de Monet (2001), aponta como estes três processos são contraditórios, porque, ao mesmo tempo em que inserem boas práticas na ação policial, na sua organização, criam processos de afastamento da instituição em relação à sociedade, divisões internas e geram desafios que merecem atenção.

Para Benyon, isso se torna ainda mais relevante quando as questões de “lei e ordem” se tornam objeto de reflexão crescente na Europa. Problemas considerados como de ordem pública, como a emergência de conflitos étnicos e raciais, manifestações políticas, questões referentes a criminalidade, e a falta de capacidade de lidar com esses problemas traz o “fazer policiamento” para o centro do debate. Aliado a isso, surge um novo desafio: como discutir esse fazer em um marco de demandas por mais direitos e mais liberdades.

Benyon propõe então que os temas polícia e policiamento não são assuntos isolados, que possam ser trabalhados em e por si. A polícia é condicionada e condiciona condições políticas, econômicas e sociais em que estão inseridas. Assim essas dimensões devem ser consideradas para compreender como as transformações internas das organizações policiais.

Assim, a profissionalização pode ser vista como um passo importante dado no sentido de melhorar condições de trabalho, competência, estruturação, mas criou um problema: a autonomização da polícia. Essa autonomia, é vista como um dos motivos do afastamento da instituição da sociedade, o que para o modelo democrático de alguns países significa a degradação da confiança e legitimidade do público com o seu trabalho. Só como exemplo, a autonomização cria uma lógica própria e uma matriz de problemas em que a própria polícia produz suas demandas, independentemente de estarem ou não alinhadas com o que é tido como problema pela população ou alguns dos seus grupos.

A autonomização produzida pela profissionalização, nos modelos que foi concebida e praticada, produziu uma variedade de especializações dentro das corporações. As especializações foram pensadas para compartimentar grupos que deveriam atuar sobre determinados tipos de situações ou crimes. Contudo, as especializações produziram uma estratificação simbólica dentro das instituições que, como efeito, desvalorizaram o trabalho cotidiano do generalista que realiza o trabalho cotidiano na rua. A estratificação produziu uma nova cisão, não só com a sociedade, mas entre os próprios policiais, com consequências para organização, já que leva à autonomização progressiva de unidades e descompasso institucional.

Em paralelo a essa questão, segue Benyon, a politização das polícias dentro da sociedade cresce. O autor aponta que a participação das instituições na vida política e nas discussões sobre o seu papel nas sociedades, suas responsabilidades e meios, em princípio é benéfico. Isso porque dentro dos desenhos democráticos, os policiais poderiam participar construindo as políticas, facilitando acordos, explicitando suas aspirações, prioridades e se abrindo para mudanças. Contudo, o efeito adverso desse cenário é o paulatino estreitamento das instituições e seus agentes com partidos, imiscuindo sua atividade com agendas parciais e se tornando oposição a outras. Como exemplo, ele cita a polícia no Reino Unido, vinculada historicamente ao partido conservador - argumento similar ao exposto por Reiner.

A complexidade do papel das polícias seria observada através dos contextos sociais de desintegração, tensões e conflitos. Dentro desta perspectiva, Benyon expõe que a obra de Monet demonstra que a história policial europeia não é linear, isso porque ao compara diferentes instituições, percebe como cada uma seguiu um caminho singular, mesmo que haja convergências. Orientando sua análise para os modos de controle social e uso de força

em sociedades mais antigas, como a grega e a romana, mesmo reconhecendo que essas não seriam ainda forças policiais tal qual se concebe hoje.

Monet (2001), escrevendo na década de 1980, considera as polícias nas sociedades modernas como produtoras de sentimentos ambíguos. A polícia seria visível e invisível, familiar e estranha, protetora e inquietante. Assim o autor considera que é importante analisar a polícia em três dimensões: forma de ação coletiva, modo de organização e direcionamento de sua ação.

A primeira dimensão seria uma forma particular de ação coletiva de organização, no qual o fazer policiamento seria sua principal forma de ação, mas ela apresenta diferenças em cada sociedade. Analisando sob essas perspectivas, assim como Bayley (2001), considera que há uma dificuldade de encontrar padrões idênticos em cada sociedade, já que os objetivos dessas organizações nem sempre são iguais e abrangem um leque de responsabilidades distintas.

A segunda dimensão, uso de mão de obra organizada atuando sob o comando de uma administração pública é o que emprega unicidade às instituições policiais. A polícia, organizada de maneira burocrática, sob os princípios de hierarquia e disciplina, herdadas de um modelo militar cotejada com as formas organizacionais da administração pública. Tais instituições foram constituídas sob o signo de uma autoridade que atua diretamente na dimensão especial do funcionamento político de uma coletividade.

Na terceira dimensão, a polícia seria a garantidora de legitimidade de um governo, da capacidade deste de manter uma determinada ordem sobre a população em um determinado território. Mesmo que em todas as instituições estudadas por Monet se possa observar na prática um conjunto de conflitos e tensionamentos nos modelos organizacionais, disputas internas e diferenças de padrões decisórios. Por isso, elas não podem ser tomadas como instrumentos neutros da administração pública, com ação imparcial e não contaminada pela disputa política institucional.

Esta terceira dimensão suscita mais debate, já que a polícia está intimamente ligada a uma forma específica de produção de ordem, cuja função primordial seria a de ser um veículo da razão do Estado. Ela simboliza a passagem de um emprego privado para um emprego público de força, no qual simboliza a presença do Estado soberano e sua responsabilidade era fazer prevalecer sua razão sobre a dos seus súditos. Neste sentido, a razão orientadora das práticas policiais permite entrever os modelos políticos que organizam

o Estado. O funcionamento da polícia é um indicador de um regime político e da vida política de uma dada sociedade. A comparação pode ser mais bem explicada, afirma Monet, comparando a relação entre polícia em uma sociedade totalitária ou autoritária e nos países democráticos. Mesmo que as democracias ainda apresentem baixa transparência entre as relações do poder político com essas instituições, a polícia teria um sentido diverso daquele dos países autoritários.

De qualquer maneira, as polícias ampliaram sua presença nos últimos séculos, sua visibilidade passou a ocupar um lugar permanente no universo social e na imaginação dos Europeus. Ao ponto que, segundo Monet, é difícil imaginar uma sociedade sem a presença de uma instituição como ela, exercendo seu papel na vida social, mesmo que suscite ambiguidades e contradições. Monet ainda afirma que, ao contrário do que se podia imaginar seja na tradição marxista seja na ultraliberal, a polícia foi uma instituição que ampliou a sua presença nos regimes democráticos, se tornando uma instituição mais abrangente que o criado durante o regime absolutista.

Para analisar de maneira mais detida o conceito de polícia, Monet, propõe uma dupla observação, semântica e histórica. O problema está exatamente embricado com as cartas legais de cada sociedade, já que a atribuição de poder de polícia pode variar de um país para outro. Como exemplo, ele aponta que na França o termo possui uma dupla função, abrangendo não só os órgãos policiais, mais também os prefeitos. Naquele país, portanto, as autoridades policiais teriam o poder de regulamentação e de fazer respeitar as decisões tomadas por essas autoridades. Ao passo que na Inglaterra, por autoridade policial se entenderiam comissões locais de eleitos e magistrados, responsáveis pelo controle da força policial, mas sem o poder de regulamentação. Ao mesmo tempo, ambos os países difeririam quanto a quem pode ou não dar ordens para a polícia, orientando suas ações.

Dado esse panorama, Monet examina a etimologia do conceito, regredindo até os gregos, examinando o conjunto possível do seu surgimento. Aponta uma dupla utilização, marcada por uma fase pré e pós Platão e Aristóteles. Segundo ele, há um consenso em tratar a origem da palavra com a partícula que política e polícia dividem, ou seja, a *politeia*, que grosseiramente podia se traduzir como cidade-estado. No período anterior aos filósofos gregos citados acima, o termo dava conta de uma comunidade política, a cidade, distinta de outras formas de comunidade de então, e, ao mesmo tempo, referia-se a arte de governá-las. Depois de Platão e Aristóteles, que utilizaram o conceito para descrever o panorama geral

que alude as duas formas de governar, uma produzindo ordem pública através da codificação de leis que regulavam boa parte da vida dos cidadãos e a uma força especial para fazer respeitar essas leis. A partir daí, aponta Monet, pode-se entender que há uma distinção ao longo do tempo desses dois ramos.

O autor passa a analisar posteriormente o uso do termo no período do império romano, demonstrando como o conceito é incorporado e latinizado como *politia*, incorporando as seus próprios conceitos políticos, para designar cidade. O termo se articula com a noção de *res publica* (coisa pública) e *civitas* (negócios da cidade). O conceito se afasta da ideia de coerção, mantendo-se como unidade política. Para designar o poder de coercitivo do Estado sobre os súditos, o termo utilizado passa a ser o de *imperium*, noção de exercício da soberania que passa por três esferas, a administrativa, a judicial e a “policial”. Aqui também subjaz a mesma questão organizativa de quem pode ou não editar normas, promulgar regulamentações e há uma disputa entre o público e o privado. Já que tanto na Grécia quanto em Roma, pessoas específicas com propriedade de terras e títulos tinham, por vezes, funções de governo.

Após Roma, Monet adverte que há um eclipse de evidências quanto às formas organizativas. O autor não conseguiu ter acesso a fontes que possibilitassem reconstruir adequadamente o conceito. As evidências ressurgem a partir da Idade Média, quando o direito romano também passa a ser resgatado por universidades em territórios da atual Itália até Paris e outras cidades. Ganhando força nos meios oficiais das regiões onde hoje são Alemanha e França. O termo polícia então é utilizado naquele contexto como uma atribuição sobre uma sociedade que teria um bom governo, com a formulação e aplicação de boas leis.

O termo se torna mais popular, sendo encontrado na Dinamarca em fonte que data do final do século XVI. O sentido empregado naquele documento se espalhou pela Europa “esclarecida” no século da revolução francesa e industrial, século XVIII. A polícia deixa de se referir ao conjunto de funções de governo, designando somente administração geral, referindo-se à construção de um conjunto normativo para manutenção da ordem, da tranquilidade pública, da higiene, do comércio e do trabalho.

Nesse ponto, a pesquisa de Monet parece reforçar os achados das pesquisas de Michel Foucault quanto ao termo circular como uma forma específica de pensar a emergência de um conjunto de técnicas e mecanismos de poder para atuar nas novas formas sociais. O termo acompanha a mudança das formas de pensar o próprio Estado e a organização política e

social. Neste período, na Prússia, surge a ideia de que a responsabilidade do Estado é produzir o bem-estar. Por isso, a ideia é que o Estado deve policiar a sociedade e controlar todas as atividades necessárias para prover a felicidade. Só que esta é imposta como uma extensão da própria monarquia “esclarecida” que vai buscar governar todos os aspectos possíveis da vida, ao passo que desenvolve uma polícia que cuida de aspectos inclusive da vida privada, construindo um corpo de espiões para salvaguardar o ideal de sociedade.

Esse Estado Policial passa a ser questionado por setores da sociedade que veem a atividade de espionagem e regulação da vida privada como absurda e despropositada, instigando o debate sobre os limites dos poderes atribuídos ao governo absolutista. Os “filósofos das luzes”, como diz Monet, passam a criticar a onipotência e a onipresença do Estado. Os questionamentos se davam pelo surgimento de uma nova ideia de liberdade, no qual os indivíduos passam a ter protagonismo. Essa nova ideia de exercício de poder reconfigura a ideia da função do Estado e, por consequência, da polícia. O primeiro deveria exclusivamente ser limitado à promoção da segurança, quanto a última deveria abandonar suas funções de trazer felicidade e focar a gestão dos riscos categorizados através de um ordenamento legal. Esse movimento seria a passagem para o Estado de Direito.

A história da polícia da Europa seguiria esse modelo, segundo Monet. A primeira versão, teria em sua base o modelo francês, instituído pela monarquia para controle do território e de possíveis tomadas de poder. A polícia francesa daquela época foi marcada por seu caráter inquisitorial, os policiais não utilizavam farda e possuíam armas. Como a corte francesa e seus hábitos serviam de inspiração para outras cortes na Europa, o modelo de polícia teria se espalhado como principal forma de fazer policiamento. A exceção, em partes, seria justamente o Reino Unido, que teria incorporado o modelo de forma parcial, mas não para a Inglaterra, para as suas colônias.

O modelo inglês, mais voltado ao Estado de Direito, teria surgido após 1829, com a implementação da *New Scotland Yard*, a polícia criada por Peel. O modelo aparecia como uma solução aos desafios da repressão aos protestos realizados em cidades industrializadas na Inglaterra, quando em um dos episódios a força militar que reprimiu a manifestação foi extremamente brutal. Após esse período, como mostram Monet, Reiner, Bittner e outros autores, a nova polícia de Peel passa a ser modelo para a Europa. Inclusive para a França de Napoleão III. A novidade desse modelo foi a implementação de uma polícia uniformizada, como aponta Reiner (2003), para que ela fosse visível e os cidadãos não tivessem mais a



sensação de que estavam sendo espionados pela antiga polícia. A ausência de arma também entrou como uma medida para apaziguamento e produção de maior legitimidade da polícia ante a população.

Nesse período, século XIX, o termo polícia ganha o sentido atual. Para Monet, a polícia surge como garantidora da ordem e se espalha pelas capitais europeias com a função de reprimir motins e não criminalidade. Assim ela teria se especializado como uma forma de repressão às manifestações populares para garantir o *status quo* governamental e a nova estrutura da divisão social do trabalho. As organizações policiais passaram então a desenvolver formas distintas de atuação no controle de multidões, mudando sua organização, equipamentos e treinamento. A segunda especialização, a que vem com a racionalização do direito criminal, no qual condutas antes relevadas pelas classes mais altas, agora serem consideradas desordens. Instâncias da justiça passam a se especializar e expandir e a polícia acompanha o movimento, tornando parte de suas atividades auxiliar essas instâncias e dirigir suas funções na repressão a crimes.

Mesmo no período da emergência dos modelos de polícia modernos na Europa, nos séculos XIX e XX, eles foram marcados pelo desenho de quase-monopólio destas instituições. O esforço de muitos países foi o de criar polícias militares, organizadas e controladas a partir de um poder central. As pressões políticas, ao longo do tempo, demandavam maior controle sobre as polícias, expropriando poderes locais da sua condução. Apesar de não ter uma unidade em todos os países europeus, a centralização do controle das instituições policiais foi adotada por muitos deles, adaptando o modelo segundo suas especificidades. Esse movimento foi acompanhado por esforços de profissionalização, criando mecanismos de seleção, instrução e planos de carreira e separação de níveis decisórios para controle da polícia.

Outro aspecto a ser levado em consideração foi a importância da implementação do uniforme como tentativa de tornar pública a presença do policial. Isso para que as pessoas soubessem, no primeiro momento, que estavam sendo alvo de vigilância ou que havia um policial na região. A implementação do uniforme foi mais um passo na publicização e profissionalização das polícias, sobretudo para ampliar a visibilidade da sua atuação. Já o uso de armas variou de sociedade para sociedade.

Países europeus implementaram dois modelos de policiamento dentro de seu território. Um para atender a capital e outro para atender cidades do interior, nesse segundo

caso, a escolha quase sempre foi pelo modelo militar, enquanto no primeiro eram instaladas guardas civis baseadas no modelo inglês. Outro ponto importante para os administradores públicos, era o controle populacional por causa do seu aumento ao longo do tempo, mantendo-se estáveis já perto do final do século XX. Para a criação dos quase monopólios das instituições policiais antes teriam sido preciso instituir uma divisão mais clara do ordenamento jurídico sobre o público e o privado em cada localidade. Posteriormente, como explica Monet, houve um embate sobre quais seriam as divisões internas de responsabilidades, instituindo cadeias de comando e poderes decisórios sobre a instituição. Isso teria levado à emergência de modelos distintos, mas que espelham a maneira como as estruturas institucionais da política se organizam, as diferentes formas de governo.

Ao analisar os modelos existentes na Europa, percebe que muitos possuem apenas uma polícia centralizada, outras possuem duas ou mais polícias, divididas por responsabilidade e/ou nível de governo. Partindo dessa observação, ele advoga que duas regras parecem explicar a adoção desses modelos. Uma referente ao número da população e tamanho do território e outra referente à própria divisão política do país. O autor ainda argumenta que os diferentes países instituíram modos distintos de controle, por exemplo, o Reino Unido desenvolveu mecanismos locais de controle da polícia, mas sem abolir a influência do poder central sobre ela. Na França e em alguns outros países, a polícia teria interferência direta do poder central, mas cada polícia poderia estar subordinada a uma pasta ministerial diferente, podendo sofrer influências de poderes locais, mesmo que com menor intensidade, em tese (MONET, 2001).

Ao analisar as diferentes dinâmicas, Monet chega à conclusão de que há mais semelhanças entre os modelos do que diferenças. As diferenças diriam mais ao modelo de organização, mas as atividades quase sempre são iguais. Isso não só na Europa, mas também nos Estados Unidos e outras regiões do mundo. Importante ressaltar que ele não vê o impacto do modelo democrático ou autoritário como sendo decisivo na implementação da organização estrutural burocrática da polícia. O impacto maior de um ou de outro regime é a finalidade e funções que põem à polícia.

Esse argumento, analisa o autor, se validaria historicamente quando regimes democráticos criados na Europa para substituir monarquias (no caso da França) ou ditaduras (Portugal e Espanha), não realizam reformas nessas instituições. Essa parece ser uma das razões pelas quais, para Monet, a questão da politização da polícia, por exemplo, é mais uma

questão de filosofia política do país ou de uma comunidade do que um problema vinculado aos arranjos organizacionais.

Monet ainda apresenta um fato interessante, as definições legais do que a polícia deve fazer nas sociedades europeias estão inscritas nas constituições dos países europeus de maneira bem abrangente e pouco explicativa sobre o conteúdo de seus mandatos. Essa forma de não esmiuçar as atividades da instituição dá a cada contexto um poder de barganha entre as forças políticas para direcionar e escolher o que será ou não feito. Ao mesmo tempo, demonstra a falta de interesse de definir melhor e mais detalhadamente o mandato policial. Nesse sentido, a mudança principal para as instituições seria uma mudança da ideologia política para respeitar o ordenamento jurídico e o pacto social. De certa forma, sua conclusão só é possível pela análise abrangente das estruturas, e não atinge os aspectos mais micro das organizações, não sendo possível verificar as características dos regimes jurídicos ou dos controles internos. Muito menos os problemas sistemáticos que foram surgindo e provocaram pressões sociais para mudanças estruturais.

Se se analisa somente a polícia inglesa, por exemplo, pode-se notar que historicamente muitas nuances influenciam como a questão da polícia é tratada. A polícia que serviu de exemplo para outras sociedades apresentou processo de conflitos políticos diferentes que foram pressionando por mudanças. As pressões vinham tanto da população como daqueles que detinham o poder de comando sobre ela. Os processos internos sobre a leitura do que a polícia faz e sobre o que ela deveria fazer, quem a controla, também são objeto de disputa.

Isso é o que mostra Reiner (2004), para quem, apesar das diferenças epistemológicas de historiadores sobre o trabalho da polícia, a instituição convive em dois mundos. Ela não é totalmente governada pelo poder político e nem se deixa ceder totalmente às vontades populares, agradando e desagradando a ambos por isso. O governo sobre a polícia é uma instância de constante disputa, na qual alguns devires tentam levá-la para essa ou aquela forma de ação. Os conflitos internos produzidos pela corrupção, violência e politização policial foram produzindo uma série de debates sobre mudanças organizacionais para mitigar o problema, incluindo a própria instituição nessa disputa.

Nos Estados Unidos, como apontam Monkkonen (2001) e Lane (2001) o processo de invenção e expansão das polícias foi similar, mesmo com suas particularidades locais. O interesse pela implementação do modelo inglês foi similar à produção de uma resistência à

implementação de uma forma de instituição de controle do Estado. A ideia de ter uma polícia sofreu resistência em diferentes localidades naquele país, como tinha acontecido no Reino Unido, por parecer um ato de violação de liberdade. Somado à desconfiança da implementação de um poder público coercitivo específico, o modelo de federação e de municipalização daquele país influenciaram na implementação desigual dos modelos de polícia.

Segundo os autores, há um consenso de que as primeiras polícias surgiram em cidades como Boston, Nova Iorque e Filadelfia quase uma década depois do surgimento da nova polícia no Reino Unido. O que essas cidades teriam em comum era a necessidade de controlar uma densidade cada vez maior de pessoas, sobretudo imigrantes que foram trabalhar em fábricas. Junto com o modelo econômico e com a imigração, técnicas políticas de reclamação por direitos, as greves e manifestações populares, começaram a ser utilizadas nessas cidades. Então instituições de controle foram criadas para atuar nessas situações, mas ao longo do tempo foram modificando suas atribuições e abrangendo um longo leque de atividades.

A grande dificuldade analítica das polícias nos Estados Unidos seria justamente as diferenças locais e a falta de centralização de poder. A iniciativa de implementação de uma polícia passava pelos poderes locais, que geralmente eram exercidos por diferentes grupos e, em alguns casos, sempre em disputa. Isso produziu uma não uniformidade de ação em todas as polícias, mesmo que houvesse tido a implementação em grandes centros. Monkkonen argumenta que a polícia só ganha força quando alguns políticos locais se interessam por usá-la como recurso político. Forçando os opositores a negociarem por outras vias que não o da violência, enquanto utilizavam eles de modos coercitivos contra opositores.

Lane (2001) ainda apresenta que essa disputa política local levou ao atraso do profissionalismo de tais instituições, porque a cada disputa eleitoral, se houvesse alteração do poder político, toda a força policial era substituída por pessoas leais ao novo prefeito. Em grandes cidades, disputava-se, se não toda a força policial, os comandantes de região alinhados com vereadores para realizar ações em nome da pauta política. A falta de uma sistematização de recrutamento e pagamento interferiam no modo como a instituição agia.

No caso de greves, por exemplo, Lane e Monkkonen apontam que, por vezes, os policiais se colocavam ao lado dos grevistas. Por muitas razões, podia ser pela simpatia do corpo policial que era da mesma localidade dos trabalhadores, desobedecendo inclusive

ordens diretas do prefeito. Seja porque os prefeitos não tinham interesse em reprimir seus futuros eleitores, e mandavam nada fazer. Seja porque não havia recursos ou capacidade de controlar as manifestações. A repressão policial a movimentos sociais só passou a ser regra quando mudaram as diretivas e os interesses das cidades.

Segundo contam os autores, a maioria da repressão contra greves era feita por empresas privadas de detetives, que atuavam anteriormente na busca de criminosos e passaram a atuar como fornecedores de segurança e repressão. A insatisfação dos donos de meios de produção com a polícia e os prefeitos é dirigida à privatização dos meios de força no primeiro momento e, em um segundo, na busca pela mudança da organização policial local. Enfim, essas primeiras disputas vão ajudando na mudança das instituições policiais. Nas quais progressivamente as polícias vão adotando modelos mais ou menos profissionais de recrutamento, ensino e atuação. Pensando na questão da obediência, o modelo que as cidades e alguns estados passam a adotar é o quase-militar. Ao passo que esse processo se desenvolve, acusações contra os serviços privados de segurança ganham força, além da ação violenta, os detetives eram acusados de impor pedágios para trânsito de pessoas e mercadorias. O que possibilitou uma virada política em favor da ideia de uma polícia pública e que fosse imparcial.

Essas primeiras mudanças parecem impactar na forma como a polícia age. Como explica Lane, muitos policiais passaram a atuar independente do seu posicionamento e suas opiniões, obedecendo às diretrizes de quem pagava o seu salário. De outro lado, para criação e implementação de tal modelo, as instâncias políticas públicas tiveram que concorrer com as formas privadas de proteção, seja regulando, seja criando legislações específicas para sua atuação.

Quando a polícia passa a ser mais consolidada, suas funções passam a atender uma ampla gama de serviços. Elas não só atuam de maneira negativa, mas positiva. Passam a ter funções sanitárias, de assistência social etc. Quanto à última, as polícias das cidades prestavam auxílio a pessoas que se embriagavam, aos sem-teto e aos que não tinham o que comer. Suas funções quase não estavam vinculadas à aplicação de leis, estavam mais alinhadas à de organização social e comunitária. Essas funções foram somadas a mais uma, quando muitas polícias passaram a ser usadas para aplicação da lei, quando diferentes grupos disputavam o ordenamento legal e queriam legislar sobre morais e costumes.

De qualquer forma, apesar das mudanças e da disputa, a polícia passou a disputar também com a antiga ordem privatista de gestão do conflito e judicialização, passando ela a ser procurada para denúncias de crimes. Além disso, ela passa na sequência orientar-se pela ideia de proatividade, a qual será utilizada para buscar os crimes. Quando a prevenção proativa do crime passa a ser uma das funções mais demandadas, reformadores policiais passam a criticar as antigas atividades sociais e não vinculadas à função de fazer cumprir a lei. Assim, as celas e espaços que antes eram ocupados por pessoas sem condições, passaram a ser ocupadas por pessoas que desobedeciam à lei.

O mesmo argumento é reforçado por Bittner (2003), que analisa como essas alterações impactaram diretamente nas funções da polícia no século XX. O autor primeiro demonstra como, ao passar do tempo, a polícia vai se distanciando da população, além dos próprios governos locais terem interesse pela organização policial que passa a ter certa autonomia. No qual políticos e cidadãos passaram a se interessar pela instituição somente em épocas de aumento de repercussão criminal, ou em episódios de escândalos de corrupção, violência. Isso quer dizer que a própria polícia vai criando para si os problemas em que resolve atuar, criando mecanismos de controle e de cooperação. De fato, o autor demonstra como a instituição se torna um ser em si, com suas próprias características. Em um segundo momento, Bittner demonstra como esse processo cria uma série de problemas identitários, procedimentais, afetando a legitimidade e produzindo a politização das instituições.

Em suma, a revisão realizada até aqui mostra como os contextos variados influenciaram sobre os modelos adotados pela polícia em países do norte global. Demonstrando como as culturas políticas e de socialização interferiram na sua evolução, nas suas singularidades, mas como em grande parte dessas culturas há uma similaridade em comum. Todos os autores concordam que apesar dessas multiplicidades, a polícia deve ser definida pela formulação de Bittner.

Isso quer dizer que, a polícia de hoje é uma instituição singular dentro do Estado que tem como exclusividade o monopólio do uso potencial ou efetivo moderado da força física para fazer dobrar a vontade de um indivíduo ou grupo em favor de uma direção. Assim, a singularidade da instituição policial como a conhecemos é exercitar esse poder em múltiplas dimensões para administrar conflitos, dando soluções provisórias e servindo como a primeira instância de ação de governo sobre situações que requeiram o uso da força.

Outro ponto a ser destacado é que não há uma natureza da ação policial. A literatura histórica mostrou como as instituições policiais foram criadas como meios de governo, não possuindo nenhuma forma de atuação original. Assim é, como outras instituições ou formas de organização social passível de mudanças, sobretudo essas sendo realizadas ao longo do tempo por pressões externas e internas das próprias instituições. Cabe apreender também com a literatura revisada que o interesse por todas as dimensões policiais deve ser constante, e não estar restrito aos momentos no qual a instituição seja alvo de contrariedades e polêmicas.

## **A Polícia no Brasil**

A história da polícia no Brasil apresenta semelhanças com a história das polícias na Europa e nos Estados Unidos. As diferenças substantivas estão no decurso da história que levou o Brasil quando ainda era colônia a receber a corte portuguesa fugida, depois de não ter aceitado participar dos planos de Napoleão Bonaparte. A escolha pelo parceiro comercial e absolutista, o Reino Unido, forçou a debandada completa para as terras coloniais que naquela altura já era de extrema importância para a sua economia.

Antes mesmo de atracarem em portos brasileiros, devido à importante participação da exploração colonial, a família real portuguesa e sua corte já haviam promovido mudanças substanciais na repressão e nos mecanismos de controle político na sua colônia. O exercício de poder, como aponta Holloway (1997), demandou um aumento de instrumentos de controle sobre a sua colônia. Todos baseados na miríade de códigos que vigiam na época na metrópole.

Em 1808, entretanto, ao se instalarem no Brasil, especificamente na cidade do Rio de Janeiro, a coroa portuguesa trouxe a reboque toda a sua organização administrativa, suas formas de justiça e controle social. Para isso, replicaram aqui o que tinham do outro lado do Atlântico. Uma polícia baseada no modelo francês absolutista, repressiva e que usava a inquisitorialidade como método de controle. Em Portugal, o modelo de policiamento havia sido implementado em 1760. Sob a regência de D. João VI, foram criadas as primeiras instituições do Estado Moderno no Brasil, com duas instituições distintas, uma Intendência Geral de Polícia e uma Guarda Real de Polícia. Outras organizações foram criadas, mas o modelo militar e paramilitar é, assim como em outros países, implementado no Brasil desde

o governo aristocrático, sendo que o modelo militar teve mais sucesso nas atividades de promoção da “ordem pública” (HOLLOWAY, 1997; BATITUCCI, 2010a; 2010b; 2013; MUNIZ, 1999).

Batitucci (2010a, p.38) chama a atenção para o fato de, antes da vinda da família real para o Brasil, o nível de interesse pela mineração de ouro no atual estado de Minas Gerais mudou o foco da exploração para os portugueses e exigiu uma mudança no regime de dominação, alterando o sistema judicial e os sistemas de vigilância. A mudança no sistema de vigilância tinha com principal característica o foco de evitar rebeliões sociais contra a dominação e impostos, o desvio do quinto do ouro, perseguição aos escravizados que buscavam liberdade e proteção de instalações coloniais. Assim, no século XVIII, nasceram as ordenanças e milícias que, contando com pessoal convocado de civis, não remunerados e que não pertenciam ao exército português.

As transformações econômicas, políticas administrativas e de governo pautaram as mudanças institucionais do sistema policial e de justiça, com tentativas de criação de novas organizações, tentativas de mudanças e muitos embates políticos desde 1808. As discussões sobre o tema opunham muitos lados, opunham correntes de pensamentos distintas dentro de cada cenário político. De 1808 a 1822, por exemplo, a discussão se deu principalmente entre grupos contrários que apoiavam ou recusavam as ideias portuguesas, defendendo ou atacando a permanência da aura da dominação da metrópole sobre a vida da colônia. Mesmo com a Proclamação da Independência feita pelo príncipe regente, D. Pedro I, em 1822, o tópico não foi superado. Ao mesmo tempo, florescia a discussão que antagonizou liberais moderados, radicais e conservadores sobre os rumos da nação. A única convergência entre esses grupos parecia ser a consolidação de uma “tranquilidade pública”, que marcadamente era sinônima de controle sobre as camadas mais baixas da sociedade e a manutenção de escravizados como propriedade. Contudo, a ideia sobre como atingir esse fim variou, a luta política afetou as formas de estruturação das instituições policiais, sua organização e fins, além de disputá-las como instrumentos de poder político (HOLLOWAY, 1997).

A institucionalização da polícia nos moldes aplicados em Portugal, contudo, aconteceu principalmente na cidade do Rio de Janeiro, por ser capital do país. Em outras províncias, mesmos nas maiores cidades da época, as forças policiais não foram implementadas. A vigilância continuava a ser realizada e ordenada por proprietários de terra, os coronéis, executado por pessoas armadas sob seu comando. O que havia ainda em comum



era que não havia profissionalização e seu funcionamento estava vinculado ao poder político local, com práticas violentas e repressão aos opositores políticos. Esse cenário se manteve quase igual até a instituição da primeira polícia profissional do país, a Polícia Militar, na década de 1830, após a abdicação de D. Pedro I e o início da regência de Feijó (HOLLOWAY, 1997).

A introdução da polícia no Brasil demonstra não só seu papel nas atividades de controle social e criminal, mas também deixa entrever o desenvolvimento burocrático dos governos no país e a evolução do sistema judiciário. Ao princípio, como demonstra Holloway, é difícil compreender a separação entre os poderes, sobretudo por causa do regime monárquico absolutista que se estabeleceu. A figura do déspota e sua autoridade eram legadas aos funcionários para exercitá-la, eles mesmo não a possuindo, sendo representantes antes de tudo. Entrementes, a posição ocupada e exercício pessoal dessas atribuições não estavam presas aos quereres da realeza, sendo os próprios funcionários, na prática construindo suas estratégias de uso do poder dentro de um quadro complexo de disputas políticas. A polícia não passou ilesa ao processo, suas atribuições eram políticas sobretudo, e sua falta de especialização era justamente porque era uma função de *status* social e político, antes de uma função de governo.

A Intendência Geral de Polícia, por exemplo, criada em maio de 1808 era um lócus especial, seu *status* de ministério e os amplos assuntos sob sua responsabilidade davam ao ocupante um poder decisório ímpar. Em seu primeiro desenho, a intendência tinha como responsabilidade o planejamento e supervisão sobre as obras públicas, o abastecimento da cidade de comida e água, além da segurança pessoal de autoridades e vigilância coletiva. Junto aos afazeres do cargo, o ocupante acumulava o cargo de desembargador, exercendo então poderes executivos, legislativos e judiciários.

Como legislador, atuava definindo quais comportamentos deviam ser considerados criminosos, estabelecia punição, como executor mandava prender e no judiciário julgava, condenava e supervisionava a sentença. Mesmo que, na época, contasse com dois juízes criminais que dividiam a cidade em jurisdições para auxiliá-lo. O primeiro intendente de polícia ocupou o poder por 13 anos, só aos poucos foi perdendo outros poderes, como o da realização de obras públicas por pressões políticas que levaram a criação de novas instituições. Dessa área conservou somente o poder sobre a definição da iluminação pública sob a justificativa de ser um dos meios para vigiar o espaço público.

Na área de repressão, a intendência com exceção de um curtíssimo tempo como se verá adiante, foi marcada pelo uso da violência física extrema com métodos de tortura sendo permitidos, herança dos códigos e inquisições ibéricas. Holloway demonstrou com um caso emblemático como eram os métodos de atuação e de “investigação” da instituição. Um estrangeiro inglês teve documentos furtados da sua casa, indo procurar as autoridades policiais para prestar queixa e disse que suspeitava de seu ajudante, um “mulato”. O denunciante teria sugerido a expedição de mandado de busca e apreensão para condução de investigação e comprovação de culpa, mas não teve atendido seu requerimento, tendo sido convidado a voltar ao estabelecimento dentro de uma semana. Decorrido o tempo, retornou e descobriu que o suspeito que ele nominara tinha sido preso e torturado para confessar o crime. Mesmo não confessando após a primeira semana de tortura, seguiu preso e torturado até que consideraram que ele teria feito uma “confissão tácita”. Apesar da confissão, os documentos do inglês não foram recuperados.

Interessante notar que a prática realizada no começo do século XIX subsiste até hoje, mesmo não sendo mais legalizada. O procedimento de prender primeiro o suspeito e torturá-lo para obtenção de confissão transcendeu os tempos imperiais e não conseguiu ser abolido, sendo inclusive objeto de estudo atual e marca do “inquérito de trás para frente” (MISSE, 2010). Ao passo que o alvo da suspeita e do processo de ação já era o “mulato”, o negro que teve seu corpo maculado primeiro pela suspeita e depois pela violência, demonstrando continuidade no processo de ação policial que se estende até hoje.

Para atuar sob o comando da Intendência Geral de Polícia, foi criada a Guarda Real de Polícia um ano depois da implementação da primeira, em maio de 1809. A nova força policial tinha como característica atuar em tempo integral, sua organização era baseada no modelo militar e seu salário era pago pela intendência. Assim como esta última, a instituição foi criada para ser uma réplica da sua versão de Lisboa. O comando da instituição passou a ser exercida por um coronel do exército português, e as atribuições da nova instituição eram amplas, com autoridade para manter a ordem, perseguir criminosos e escravizados que buscavam se libertar do julgo de seus “donos”. Sua função era a de “manter a tranquilidade pública (...) e muitas outras obrigações relativas à ordem civil” (HOLLOWAY, p. 48).

Um dos problemas identificados por Holloway quanto ao sistema repressivo na época era seus vínculos com o sistema patrimonialista e as políticas clientelistas. A força policial não agia sob o intento de disputar o monopólio da violência estatal, e o desenho do

financiamento da instituição mostrava esse fato. Apesar de ser pago pela intendência, os salários vinham da coleta de taxas e impostos de comerciantes, proprietários de terra. Pela origem do dinheiro, a ação da instituição sempre tendia em proveito desses, garantindo a manutenção clientelista para garantir o financiamento.

O recrutamento da Guarda Real se dava nas camadas baixas, porém não menos do que os requisitos idênticos aos que poderiam votar. Marca da seleção que se estendeu a outras instituições até alterações no final do século XIX. Naquela altura, os povos que foram escravizados não podiam servir. Homens livres que tinham sido encarcerados e eram considerados “marginais” também não. A única diferença quando eram presos era que os escravizados eram devolvidos aos “donos”, enquanto os que tinham capacidade física eram destinados a cumprirem serviço militar. Os inaptos cumpriam suas penas em calabouços. Essa seleção fazia a instituição permanecer com baixo número de funcionários. Mesmo tendo autorização para manter um efetivo de até 218 homens, nunca chegou a ter nem a metade. Só em 1820 chegou ao efetivo com 100 pessoas.

A atuação da guarda foi marcada pela ação contra distúrbios civis, principalmente insurreição contra leis, impostos e dos povos escravizados, contra os “vadios”, os “bêbados” e os “mendigos”. Nesse ponto a instituição parecia seguir o mesmo escopo que já fora apresentado em sociedades na Europa e em cidades estadunidenses. Da mesma forma, a truculência era uma marca, chegando a ser adjetivada como ataques. Estes foram apelidados de “ceias de camarão” (HOLLOWAY, 1997, p. 47). Isso porque batiam de forma agressiva, similar ao jeito necessário para descascar o crustáceo. Os guardas usavam como arma um chicote de haste pesada e longa, e só sua empunhadura era usada como cassetete. Prática comum nos espancamentos era usar as duas formas. Por isso, diziam que para se tornar um guarda era necessário ser um “mau elemento”, violento.

Holloway aponta que uma das missões dos guardas àquela altura era atuar contra os quilombos, geralmente estabelecidos nos morros no entorno da cidade. Vários ataques foram lançados contra eles, inclusive o mais violento, o ataque no Morro de Santa Teresa. Os responsáveis pelo ataque depois desfilavam com os presos, homens, mulheres e crianças pelo centro, até a carceragem antes de serem devolvidos aos escravocratas. Comum também era atacarem à noite para surpreender os quilombolas que desciam dos morros em busca de alimento, aproveitando que as tochas deles entregavam sua posição. O ataque a quilombos foi frequente, mesmo com o fim da Guarda, a função foi repassada para outras instituições.

A Guarda Real não agia sozinha, ela dividia funções com outras instituições como as milícias civis não remuneradas e de organização quase militar, como os inspetores de quartirão. A jurisdição de cada uma era sobreposta, o que causou problemas quanto ao que cada um poderia fazer. Além de criar animosidades e disputas entre as instituições. Mas a Guarda era considerada, pela sua organização militar e permanente, a mais bem controlada.

O quadro geral do domínio português se estendeu até 1822, quando houve a Proclamação da Independência pelo herdeiro do trono, D. Pedro I. Segundo Holloway, ao temer que mudanças sociais abruptas ameaçassem o poder das elites políticas, elas mesmas resolveram promover pouquíssimas alterações na estrutura de governo e pouco atuar para afastar a antiga aura dos tempos de dominação colonial. Esse processo mudou a conta-gotas as instituições de governo, sobretudo as de justiça e polícia, que tanto se entrelaçavam em atribuições e forma. Esse processo foi acrescido pela necessidade dos políticos centrais de implementarem tardiamente os modelos advindos de sociedades que consideravam melhores, as europeias. Como diz o autor, outro processo que dificultou todas as mudanças de viés liberal que aconteciam naquele continente foi o fato de subsistir no Brasil a escravidão, levando em conta que o trabalho forçado nas plantações e minerações era o motor do desenvolvimento econômico.

Por descontentar a elite política que achava que o intendente de polícia suportava a monarquia portuguesa, após a mudança no trono em favor de D. Pedro I, ele foi substituído por outro com inclinação mais liberal. A substituição veio acompanhada por uma série de mudanças no processo criminal, com a implementação de um novo código que tentava acabar com o legado português. A inclinação liberal do novo código pretendia criar regras para atuação da polícia, reorganizando o sistema de controle social. Um dos efeitos foi o de criar um sistema policial para todo o país, mesmo que seus efeitos tenham sido rarefeitos e incompletos, era a primeira tentativa de centralizar o poder policial e de justiça nas mãos do governo da cidade do Rio de Janeiro.

Não houve um rearranjo significativo quanto às instituições. Isso porque ainda subsistiam as forças policiais, alguns ligados ao juiz de paz, outros ligados a intendência, outros arregimentados em uma milícia. O juiz de paz havia sido instituído anos antes, mas tinha funções policiais e judiciais, concorrendo com o juiz criminal. Eles eram uma figura importante, sobretudo porque podiam mandar prender, julgar crimes menores e investigar. Eles podiam nomear um delegado para fazer cumprir suas ordens. Eles que acionavam o

Exército ou a Guarda Real para realizar ações contra tumultos e ações pontuais de “manutenção da ordem”.

O que de significativo ocorreu com a mudança no judiciário foi o que Holloway chamou de “reformas liberais autoritárias”. Houve a tentativa de prover garantias liberais para as pessoas e, com isso, também vinha a regulação do que a polícia poderia fazer. Em específico, ficou normatizado que nenhum cidadão poderia ser preso a não ser por mandado judicial ou em flagrante. Se presos, as acusações deveriam ser feitas em até 48 horas após a prisão. O encarceramento só poderia ser feito mediante decisão judicial proferida por tribunal aberto. Era vedado o uso de grilhões, correntes ou tortura como punição. Essas normas foram construídas na semelhança da nova constituição vigente em Portugal, que havia implementado um modelo liberal.

Essa nova onda de mudanças judiciais foi implementada de cima para baixo pelo próprio D. Pedro I, após dissolver a assembleia e instaurar uma constituição como desejava. A definição de cidadania, entretanto, àquela altura só salvaguardava pessoas entendidas como brasileiros, ou seja, aqueles que não eram escravos. O avanço do liberalismo não chegou aos escravos. Susan Buck-Morss (2011), mesmo não tendo estudado o caso brasileiro dá pistas sobre como o liberalismo clássico pensava e justificava a manutenção da escravidão. Segundo essa autora, o liberalismo clássico de Locke, Hobbes e outros para responder ao paradoxo da “liberdade versus escravidão”, argumentavam que o escravo era uma propriedade, tal qual um animal, portanto um não humano que não precisava gozar de liberdade.

Deveria, sim, trabalhar para seus donos e não precisavam ser abolidos. Mesmo que ainda faltassem alguns anos até a proclamação do ventre livre ou muitos até a abolição formal da escravidão, pelo menos na constituição de 1824 reconhecia-se os “libertos” como alguém que possuía direitos. Não todos, por certo, já que foram sistematicamente retirados os seus direitos políticos, subsistindo os poucos direitos formais civis. Os direitos civis, durariam pouco, mas foram suficientes para retirar algumas pessoas do cárcere que não haviam sido julgadas ou formalmente acusadas por crimes. Quanto aos não libertos, a abolição da chibata como forma de punição extralegal foi abolida.

A abolição das punições extralegais e a supressão da autonomia irrefreada das autoridades despertaram muita resistência entre os operadores e os escravizadores. Para os primeiros a supressão das práticas violentas deixariam de produzir o terror, àquela altura

parte de uma política que visava dissuadir comportamentos semelhantes no futuro. Para ambos, a ausência da punição física e só a prisão seriam “economicamente inviáveis”, já que o escravizador admitia a punição sobre o seus escravizados, desde que eles não deixassem de trabalhar. O argumento ainda utilizava os custos que o branco teria que arcar por causa do aprisionamento, o que significaria que além de não ter sua força de trabalho à disposição teriam que pagar pela estadia.

Holloway analisa que tais mudanças foram menos no sentido ideológico liberal como uma causa, mas uma tentativa de resolver conflitos entre diferentes setores políticos que tensionavam na corte. Então o Brasil teria implementado a nova estratégia de buscar exercer o poder arbitrário de maneira disfarçada, limitando na constituição o poder dos dirigentes sob o manto da legalidade. Além de ter começado a implementar formas de punir que seriam consideradas mais eficientes, o que não durou muito.

O Intendente nomeado por D. Pedro I no primeiro ano de regência não teve vida longa no cargo. Após participar das mudanças e regular a atuação policial para atender as mudanças liberais e regular as práticas violentas, mesmo não sendo possível aferir o sucesso dessas, passou a ser criticado duramente. Seguido a isso, houve uma onda de manifestações políticas apontando que o crime estava crescendo e que as normativas limitavam a atuação da polícia. Por essas razões, foi substituído e com ele a breve experiência de limitação da violência findou. O substituto, Francisco Alberto Teixeira de Aragão, era afeito ao antigo modo de fazer as coisas e contrário aos direitos liberais.

Sua atuação foi digna de nota, já que sua passagem pelo comando da intendência ficou conhecida como “toque de Aragão”. Além da volta da violência, Aragão baixou normas muito similares àquelas do jeito francês de fazer polícia antes de 1829. Autorizou os agentes policiais a parar, revistar e interrogar qualquer um que fosse suspeito para procurar armas e ilícitos. A recusa às ordens dos agentes seria encarada como resistência, liberando os primeiros o direito de dobrar a vontade dos suspeitos com a violência que as “circunstâncias exigissem” (HOLLOWAY, 1997). O aumento de autoridade não foi a única medida, recompensas foram oferecidas para estimular denúncias e prisões, elas eram pagas tanto aos agentes públicos como aos cidadãos comuns que resolvessem ajudar o governo. Elas seriam pagas com os bens do preso, se os tivesse, à maneira da inquisição ibérica. Para complementar as medidas de controle, Aragão instituiu toque de recolher noturno, com cerceamento da possibilidade de realizar reuniões públicas, a polícia estava autorizada a

dissolvê-las, inclusive em espaços privados. Previa-se multa e até fechamento em caso de reiteradas infrações. O objetivo era controlar revoltas e rebeliões.

Todas essas medidas, tinham suas ressalvas no estrato social de cada um, as classes altas não passariam por nenhum desses inconvenientes, podiam transitar como quisessem. Portanto, a medida era explicitamente uma forma para controlar os escravizados e as classes pobres. Isso fica mais evidente quando houve até restrições à possibilidade de locar imóveis para “vadios”, “marginais”. O novo sistema persecutório avançou, e com o aumento de recursos houve também a ampliação do efetivo. Seu funcionamento também passou a ser mobilizado para reprimir a oposição, funcionando como braço armado político do governo, continuando assim a politização da sua ação, sua lealdade continuava com a monarquia e uma expressão do poder monárquico.

Fins da década de 1820 e começos de 1830, o cenário político no Brasil começava a mudar. D. Pedro I começava a ser pressionado a tomar parte nas questões europeias, assumir o trono de Portugal, bem como estava sendo fustigado pela elite política latifundiária brasileira a deixar seu trono, o que o ocorre em 1831. Assim como os momentos que precederam sua posse e a Proclamação da Independência do país, os episódios marcaram algumas viradas no sistema policial. O então imperador não tinha mais apoio do Exército, da Guarda Real e dos juizes de paz. Levantes populares começaram a exigir sua saída e esses últimos tomaram parte no processo de transição do poder em desfavor do monarca, principalmente por serem contra os administradores portugueses. As instituições aderiram às pautas nativistas e desejavam que os brasileiros ocupassem as posições de poder, sobretudo o Exército que, ao já se organizar entre os oficiais como uma corporação, estavam querendo influenciar mais sobre os assuntos políticos e corporativos.

A transição para a regência foi gradual e trouxe consigo algumas mudanças legais para garantir que os desejos nativistas fossem atendidos. Outro foco das mudanças passou a ser no sistema judicial e no sistema policial. A regência ampliou os poderes dos juizes de paz, centralizou o poder nas mãos do Ministro da Justiça. Os policiais não fardados passaram a ter que usar insígnias para demonstrarem que pertenciam à corporação. Ampliaram-se as forças policiais inserindo uma Guarda Municipal e uma Guarda Nacional de organização paramilitar para complementar o serviço da Guarda Real. A Guarda Municipal no Rio de Janeiro passou a ser organizada por distritos judiciais.

No sistema policial, os novos guardas eram arregimentados através de serviço voluntário de pessoas que trabalhavam somente parte do tempo na instituição, eram arregimentados nos estratos médios e superiores da sociedade. Os requisitos para fazer parte da instituição coincidia com os requisitos eleitorais da época, o que significava um recorte de renda também. A Guarda Municipal foi importante para preencher lacunas na atuação da Guarda Real, mas havia disputas entre as instituições, já que quanto mais se demandava da primeira, mais fortalecia seu *status* superior socialmente ante a segunda. Assim como outros momentos, isso produziu conflitos entre as instituições. A Guarda Nacional foi importante ao governo central para consolidar o projeto de centralização do poder nas demais províncias, sobretudo as mais importantes economicamente na época. São Paulo não era importante nessa altura, mas também ganhou em 1831 uma organização policial, sob o comando do então Presidente da província, Rafael Tobias de Aguiar. O projeto dessa nova organizações era implementar paulatinamente o modelo policial inglês de 1829.

Para tentar impedir revoltas e as organizações pró-portugueses de realizarem manifestações, bem como manter o controle das camadas inferiores da sociedade, a regência ampliou a pena por ajuntamento ilegal. Mas garantiu que houvesse direito a pagamento de fiança nos casos em que houvesse um “crime contra a ordem pública”. Entretanto, quem acabou se rebelando contra o governo central foram os membros do Exército que estavam descontentes com as políticas aprovadas no congresso para redução do seu efetivo.

No início da regência de Feijó que implementou políticas de reestruturação, como já dito acima, uma delas não agradou os militares. Foi aprovada pela assembleia a redução dos efetivos do Exército, que haviam sido ampliados para agir na fracassada campanha de impedir o território da Cisplatina (hoje Uruguai) de se separar do Brasil. A elite política temia o crescimento do poder da força militar e seus custos, resolvendo reorganizar a instituição. Militares de menor patente seriam destituídos dos seus cargos, ficando desempregados e os militares de patente alta passariam a não ter sob seu comando forças militares numerosas. Assim, no Rio de Janeiro, militares de batalhões que seriam fechados começavam a se sublevar. Uma das unidades se rebelou e colocou à prova o sistema policial.

No primeiro momento, após serem convocados os Reais e os Municipais, o local foi cercado e, após negociações, houve a redenção dos sediciosos com a promessa de indulto e realocação para alguns. A Guarda Real ficou a cargo da supervisão dos militares do Exército, para colocá-los nos navios para transbordo até as regiões mais afastadas. A medida, contudo,



serviu para promover o alinhamento dos guardas com a causa dos militares insatisfeitos por terem que se afastar da capital ou perder os empregos. O que ocasionou uma crise maior, que levou a confrontos em praças e ruas, provocando uma manifestação maior e mais organizada que aos poucos também ganhou apoio popular. Feijó e os políticos da assembleia até tentaram juntar os guardas novos para atuarem contra o movimento, mas nos primeiros encontros eles fugiram para evitar o confronto.

A fuga das novas guardas colocou uma pedra sobre a iniciativa, já que a administração governamental se viu cercada e à mercê dos requerentes, sem uma força pública organizada, preparada e leal ao seu comando. A saída foi receber as exigências dos amotinados e buscar ganhar tempo. A estratégia das elites foi ampliar o tempo do estado de sítio na cidade para ver o movimento perder força popular e quebrar a vontade dos participantes. O que ocorreu de fato. Contudo, paralelamente o governo buscou juntar uma força de oficiais “leais” e recrutar um conjunto de pessoas de classes que não se identificassem com os manifestantes. Unindo a protelação desgastante para desmobilização com essa força juntada de última hora, o movimento perdeu força e os que resistiram foram presos.

Derrotada o levante, todas as reivindicações foram sumariamente ignoradas, o Exército foi reestruturado e, como consequência da sua atuação ativa no processo, a Guarda Real de Polícia foi extinta. O acontecimento, contudo, serviu para desmobilizar qualquer iniciativa anterior quanto às guardas paramilitares. Para os decisores na época que se sentiram vulneráveis, desprotegidos, o ideal era a criação de um corpo policial, organizado por balizas militares que asseguraria preparo, disciplina, lealdade e organização. Em face da debandada da guarda, a solução encontrada foi usar o militarismo mais uma vez, não contar com nenhuma força civil. Criam-se então uma Guarda Nacional e um corpo de Guardas Municipais Permanentes.

A criação com somente alguns dias entre uma e outra mostrou a continuidade de aspectos das instituições anteriores, a principal mudança não era no nome, mas na aposta de que a militarização faria as instituições serem melhores, mais obedientes. A Guarda Nacional foi criada para substituir o corpo municipal anterior, além da militarização, foi criada para ser força auxiliar do Exército para “prestar obediência à lei e preservar ou restabelecer a ordem e a tranquilidade pública” (HOLLOWAY, p. 88). A ela foi vedada qualquer participação em assuntos políticos, ao passo que não lhe foi dada ser autoridade, mas ser

instrumento de autoridade, respondendo a demandas dos superiores. Usando a mesma métrica das anteriores, os aptos para alistamento eram os que poderiam votar. Os alistados não recebiam remuneração, tinham que comprar os próprios uniformes, mas recebiam armas da instituição. Foi criada com um mecanismo de organização que previa uma “democracia interna”, no qual os integrantes votariam nos comandantes. A iniciativa de organizar-se por voto foi breve, sobretudo porque os administradores consideravam que as eleições favoreciam os que eram lenientes com a disciplina, o que deixaria o corpo policial “frouxo”. Assim, logo voltou-se com a antiga prática de nomeação de oficiais.

O Corpo de Guardas Municipais Permanentes criadas por Feijó foi criado para substituir a antiga Guarda Real. Apesar de já ter criado a Guarda Nacional, Feijó e outros administradores não apostavam só no patriotismo daqueles, então implementaram um corpo policial profissional, que seria selecionado e “bem pago”. Esse corpo muda de nome em 1866 e só assume a designação formal de Polícia Militar em 1920 (HOLLOWAY, 1970). Outras nomenclaturas e adaptações de funções adviriam depois, como o caso de serem chamados de Força Pública, mas retomando o nome de Polícia Militar em 1969 com a junção da primeira com a Guarda Civil, durante a ditadura militar, que segue até hoje (FERNANDES, 1974; MUNIZ, 1999; MACEDO, 2015; DENARI, 2016).

Segundo Holloway, a diferença do Corpo de Guardas Municipais Permanentes que ele vai designar de Polícia Militar para facilitar, é que sua subordinação passava a ser ao Ministério da Justiça que tinha um civil no cargo. Os soldados que eram recrutados não seriam conscritos do Exército. O soldo pago era muito maior para o PM do que para o guarda real. Os PMs não passariam por castigos corporais, a concepção de castigos para impor a disciplina passaram a usar técnicas psicológicas e de prisões. As penas passaram a ser mais duras para quem cometesse uma infração. Quanto ao mandato da instituição era muito semelhante ao da sua predecessora, a diferença eram os controles que se desejou dar quanto às obrigações de apresentar os detidos às autoridades judiciais.

A Polícia Militar daquela época foi orientada a fazer patrulhas a pé no centro da cidade do Rio de Janeiro e a usar a cavalaria nos subúrbios. Os infantes do centro portavam apitos para pedirem ajuda de seus colegas que estavam próximos em casos de emergência. Eles deveriam prender todos que tivessem cometido, estivessem cometendo e os que poderiam cometer crime, logo abrangendo a lógica de que deveriam atuar na repressão e na prevenção de crimes. Para tanto podiam, como sua antecessora, parar todos aqueles que

fossem suspeitos de estarem com armas ou objetos de crimes, dissolver ajuntamentos e controlar multidões. Novamente os patrulheiros tinham permissão de parar e revistar qualquer pessoa, mas agora podiam entrar nas casas durante o dia para prender, ato somente vedado durante a noite, podendo entrar no domicílio somente quando requisitado.

Os presos em flagrante deveriam ser apresentados no mesmo dia da prisão para o juiz de paz, que já havia sido colocado como instância inferior de justiça. No dia seguinte, o preso deveria ser encaminhado ao juiz criminal e no terceiro dia devia ser apresentado perante o intendente de polícia. Essa nova forma de organização do judiciário passava a ser uma fase de transição. A intenção de mudar a polícia instituindo poucas mudanças parecia parte de uma estratégia, segundo Holloway, para que se equilibrasse repressão e gestão da resistência, sobretudo não produzindo as últimas em decorrência do padrão violento da polícia. Por isso, mesmo os termos redigidos naquela hora preconizavam que os policiais militares deveriam se comportar como *bobbies* ingleses, devendo eles serem “circunspectos, guardando aquela civilidade e respeito devido aos direitos dos cidadãos” (p. 94).

Para garantir a lealdade das fileiras e da instituição, o primeiro comandante da PM seria um dos “oficiais leais” que ajudaram a retomada da cidade do Rio de Janeiro. Como parte da implementação de controle, foi um coronel do Exército que assumiu a chefia dessa instituição. O coronel não durou muito tempo, não atingiu os objetivos esperados. Um segundo oficial foi escolhido, dessa vez um major. O escolhido vinha de uma família de militares que chegaram aos mais altos comandos, inclusive seu pai já tinha exercido por breve tempo a regência do país e seu tio iria comandá-lo. Assim Luís Alves de Lima e Silva, futuro Duque de Caxias (“o pacificador”), assumiu o comando da instituição, mantendo seu posto por algum tempo.

A atuação da PM daquela época não foi muito diferente dos demais períodos, foi instrumentalizada para fazer parte da repressão política e sufocar revoltas por todo o país. A animosidade entre as instituições não foi diferente, havia uma disputa entre os PMs, guardas nacionais, membros do policiamento da intendência e mais tarde, quando essa termina, os policiais da nova Secretária da Polícia. As querelas chegavam a produzir agressões físicas mútuas e troca de ordens de prisão. Os conflitos institucionais também eram sentidos pelo conflito entre os responsáveis pelo comando das instituições que sempre mandavam cartas aos ministros reclamando sobre a ação desastrosa da outra instituição ou ainda defendendo a ação dos seus próprios subordinados nas confusões. Os conflitos eram sobretudo por

questões de *status*, os PMs por sua origem eram considerados inferiores, enquanto os voluntários eram tratados como superiores, inclusive pela regência que lhes dava poder de comando geral das forças em caso de revoltas (HOLLOWAY, 1997).

Mesmo com os novos padrões implementados pela Secretaria de Polícia, o embrião da Polícia Civil, as ações ainda eram pouco coordenadas e muita disputa subsistia entre as instituições. Nessa época, perto do final dos anos 1830 e começo dos anos 40, foi ela que passou por mudanças, a PM sobreviveu a elas. A atuação dessa última passou a ser mais marcada pela ideia de prevenção. As mudanças implementadas, como outras que tentaram suprimir os métodos violentos, não vingaram, e a atuação ainda era marcada pela corrupção financeira e política. Mesmo com o poder centralizado nas mãos de um chefe de polícia, a corporação seguia sendo apropriada por poderes locais e se misturando com política partidária, mesmo com normas em contrário. O que depois passou a ser consolidado com a designação de um chefe de polícia nomeado em cada província.

Entre 1842 e 1865, chamado por Holloway de período de maturidade, as forças policiais foram ganhando efetivo e expandindo sua atuação. Isso levou também ao aumento de insatisfação dos policiais com seus salários, já que continuavam a receber menos que os trabalhadores mais baixos cargos em outras ocupações. Outra mudança marcante foi o começo da especialização das polícias, a Secretaria de Polícia passou a querer se especializar em torno de investigações criminais, enquanto a PM passou a operar de maneira mais sistêmica contra as manifestações populares, regulando uso de armas e na abordagem de suspeitos que vinha fazendo a décadas. O que por sinal fazem até agora, 2021. A Guarda Nacional continuava a ter funções sobrepostas com a PM, possivelmente um dos motivos que colaborou com sua extinção no final dos anos 1860.

De 1866 em diante, houve um esforço político para tirar a PM de circulação, pois as forças políticas dominantes encaravam suas ações como muito truculentas. Para tanto, precisavam criar uma força policial semelhante, mas com outra forma de agir. Passados os tempos mais turbulentos dos anos da regência de Feijó, a assembleia aprovou com apoio de D. Pedro II a criação de uma Guarda Urbana. O projeto dela era antigo, baseado no desejo de ter nas maiores cidades um polícia similar à britânica, era estruturada paramilitarmente, seus agentes eram pensados para serem “agentes moralizadores” e passariam a fazer a patrulha das ruas com uniforme e sem arma. A PM então continuaria a existir, mas deixaria

de realizar qualquer diária, seria aquartelada e só seria convocada em caso de resistências populares e quando solicitada pelas autoridades.

A Guarda Urbana, assim como suas antecessoras não militarizadas foi duramente criticada. O argumento geral dos críticos sempre apontava a falta de disciplina, a falta de resultados e o aumento da criminalidade urbana. Acreditavam que ela nem sequer tinha respeito popular para fazer com que suas ordens fossem cumpridas. Assim, ela é extinta em 1885. A PM voltou a realizar suas antigas funções, só houve a preocupação de torná-la ainda mais militarizada, construindo um fosso entre os comandantes e os comandados, pois assim acreditavam que ela teria maior controle para ser menos violenta e corrupta.

O quadro geral, como se pode ver, mostra uma tradição arraigada na história do Brasil que credita à militarização o melhor modelo de gestão para as polícias, sobretudo com o foco na ideia de hierarquia e disciplina. Outro fator importante é sua marca de utilização de violência como fator de continuidade, mesmo que de forma distinta, mas como uma aposta institucional de que ela seja uma ferramenta. A ideia do “terror” como fonte de dissuasão e controle do crime parece persistir, mesmo nas instituições que não eram militares, como as paramilitares e civis. Sendo que a PM continuou como a principal força de patrulhamento das ruas, mesmo após o golpe militar que depôs a monarquia e instituiu a república.

### **A Polícia Militar do Estado de São Paulo**

Não há nenhuma evidência que demonstre que na província de São Paulo tenha qualquer desenvolvimento distinto ou extravagante dos demais territórios da colônia ou do Brasil independente. A construção distintiva passa a ser quando, por causa da explosão do café como principal mercadoria para a economia, a província depois o estado passa a ser o lócus de poder. Inclusive com a instauração de um acordo tácito eleitoral de revezamento no governo brasileiro que só foi interrompido em 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder com um golpe, acabando com a política “café com leite” que fazia as elites mineiras e paulistas revezarem o exercício da presidência (FERNANDES, 1974).

A história da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP), contudo, é muito importante sobretudo para os oficiais da corporação que sempre folgam em dizer que é uma organização centenária, comemorando todo dia 15 de dezembro o aniversário da corporação.

Em 2020, a instituição publicou a comemoração dos seus 189 anos<sup>29</sup>, remontando a sua fundação a 1831, quando o Regente Feijó possibilitou a expansão das forças policiais para as demais províncias do país. À época, como já mencionado, o Presidente da Província era um membro do Partido Liberal Paulista, Rafael Tobias de Aguiar.

A referência ao fato da criação da força é reforçada na canção da instituição<sup>30</sup> que diz “Feijó conclama, Tobias manda”, chamando a atenção inclusive para suas missões contra revoltas, destacando-as no trecho “E, na distância, desfila a marcha”, sempre distante, e com a ideia de que elas são chamamentos para uma “Nova cruzada, nova demanda”. Lembrando que havia na época da fundação 130 homens no trecho “dos cento e trinta de trinta e um”. O cântico alude a mais uma característica, a ideia de que os policiais (homens e mulheres) de hoje como os daquele tempo faziam parte de “legiões de idealistas” características herdadas de Feijó e Tobias que os tornaram vigias “da lei, e paulista/ Por mercê de Deus”. Prosseguindo, a letra ainda pontua a continuidade institucional no “Brasil império, Brasil república”, destacando que sua história deixou “rastros e raízes: É a Força Pública” e depois pontuando acontecimentos marcantes em que atuaram.

A ideia da história da PMESP parece ter sido legada também pelas tradições da caserna, inspirada na ideia de que a “memória é bússola” (NETO, 2021), no qual a trajetória histórica das corporações militares é uma demonstração de autoridade, valores e tradições. Segundo Neto, ao analisar o Exército brasileiro, o passado serve como uma arma de legitimação por demonstrar o heroísmo, dando aos funcionários que usaram de violência uma justificativa para seu trabalho. A ideia de missões sacrossantas, que podemos ver no trecho que se refere à cruzada e aos idealismos da corporação – ontem e hoje – ao menos como “alma”, justificaria a ideia de grandes sacrifícios. Algo similar ao que Kant de Lima (1995) expõem como sendo parte de um *ethos* heroico militar arraigado na cultura das PMs, conflitante com a ideia de um *ethos* policial que deveria vigorar, sobre garantir prestação de serviço, ação de cumprir e fazer cumprir a lei. Algo que Bittner (2003) pontuava como sendo um dos conflitos das polícias estadunidenses que, mesmo sendo formadas como quase-militares, ainda subsistiam com a ideia de um combate ao crime, ao estilo das forças armadas, e como essa visão solapava a missão de prestação de serviços. Ainda mais que, nos EUA

---

<sup>29</sup> **Polícia Militar de SP celebra 189 anos de serviços prestados.** Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/policia-militar-de-sp-celebra-189-anos-de-servicos-prestados-ao-estado/>>. Acessado em: 20/06/2021.

<sup>30</sup> **Canção da Polícia Militar do Estado de São Paulo.** Disponível em: <<https://www.lettras.mus.br/hinos-marchas-militares/880489/>>. Acessado em: 12/01/2020.

como aqui, a missão das polícias no dia a dia está mais para gerenciar conflitos que nem sempre estão amparados nos códigos legais.

O argumento dos autores citados acima se lastreia em pesquisas empíricas, assim como os achados de pesquisa anteriores (MACEDO, 2015) identificaram um mesmo padrão, sobretudo com a manifestação direta de oficiais remontando ao passado como bagagem valorativa, mas que dizia mais sobre aspectos militares do que policiais. Os oficiais, que tem mais tempo de formação, e para pensar sobre o passado da instituição, reforçavam a história do 1º Batalhão de Choque – “Tobias de Aguiar” como entrelaçada à própria história da PMESP e do estado de São Paulo. Durante a realização da pesquisa de doutorado, outros oficiais ressaltaram o peso dos “rastros e das raízes”, aludindo que a instituição era mais estável e duradoura do que os regimes políticos. Por ser uma instituição permanente que atravessou períodos de mudanças políticas, “mas a instituição não”.

O argumento dos oficiais é válido na exata medida que enxergam mais as continuidades do que as rupturas, ancorando seu passado como PMESP em antigas instituições que, como se viu, passaram por muitas mudanças. Ainda desconsiderando como parte de sua história, o que inclui o cântico institucional, a aglutinação da Guarda Civil, preferindo somente ser herdeira da Força Pública que, sem qualquer mediação, incorpora os nomes das antigas instituições como um grande bloco. Essa estratégia é usada pela instituição, de forma pensada ou impensada, para disputar narrativas também, em um processo que se pode entender como parte da disputa da memória (MACEDO, 2015).

Os elementos da história formam ainda um leque maior, forma a estética do brasão da polícia e das unidades. O próprio uso dos brasões remete à história de cada batalhão da PMESP, sua composição estilística remete às características da localidade, função, todos são separados e compostos de maneira a imitar os antigos brasões de família da nobreza europeia. A simbologia presente no Brasão da PMESP, por exemplo, diz sobre como ela vê a si mesma, ressaltando em sua composição os “pioneiros da polícia” e as ações “heroicas que tomaram parte.

**Figura 5** - Brasão da PMESP



Fonte: Secretária de Segurança Pública do Estado de São Paulo

O brasão incorporou - como é possível ver o homem à esquerda - a figura do bandeirante e - à direita - a figura de um soldado da milícia como símbolos dos primeiros a integrarem a suas fileiras. As estrelas que compõem este brasão, por sua vez, se referem aos conflitos que as tropas paulistas participaram: A Guerra dos Farrapos (1838); Operação no Campos de Palmas – combate aos Índios Caingangues para a colonização do Campos de Palmas (1839); A revolução liberal de Sorocaba (1842); A Guerra do Paraguai (1865-1870); A revolução federalista (1893); A questão dos protocolos (1896); A Guerra de Canudos (1897); A Revolta da Chibata (1910); A repressão a greve geral operária (1917); A revolta dos “18 do Forte de Copacabana” e Sedição do Mato Grosso (ambos em 1922); Revolução de São Paulo e Campanha no Sul (1924); Combate à Coluna Prestes - apresentadas no referido site como Campanhas do Nordeste e Goiás (1926); Revolução Outubrista - Getúlio Vargas (1930); Revolução constitucionalista (1932); “Combate aos movimentos extremistas” – Intentona Comunista e Ação Integralista (1935/1937); Participação da Força Pública na segunda guerra mundial (1942/1945); E a última e mais recente, 1964, “revolução de Março”<sup>31</sup>, conhecido amplamente como Golpe Civil Militar de 1964.

Todas essas participações teriam dado à unidade um caráter heroico, construindo a narrativa sobre este passado como uma “iliada paulista”. Por naquela época a força policial

---

<sup>31</sup> Utilizamos o termo aqui exatamente como estava veiculado no site da instituição na data da consulta no ano de 2013. O Golpe de 64 é tratado como uma revolução, ao tratá-lo assim, a instituição recentemente encontrou fortes resistências da sociedade civil, sendo inclusive recomendada a retirada desse marco. O que foi aceito parcialmente, visto que a instituição não alterou seu brasão de armas, somente suprimiu a informação de quais eventos históricos as estrelas representam. Como é possível ver em: < <https://www.policiamilitar.sp.gov.br/institucional/brasao-de-armas>>. Acessado em: 17/08/2018.



ser tão pequena, contanto somente com os policiais alocados em um batalhão – que hoje abriga a ROTA - no bairro central da cidade, o Bairro da Luz, aquele prédio até hoje abriga uma frase sobre a unidade ser “reservada a heróis”. Neste mesmo espaço estão dispostos no pátio uma série de monumentos alusivos aos conflitos. No entorno deste, ainda estão outras unidades da PMESP, como a cavalaria, a corregedoria e o próprio Comando da PMESP, já que o território foi ocupado pela instituição desde o século XIX.

É relevante perceber que a história institucional destaca as participações em eventos políticos de supressão de manifestações populares e a participação nas tentativas de derrubar o poder. Assim marcam sua atuação política, mesmo que, por vezes, destacando o verniz da atuação dentro da lei, justificando todas suas atuações com base em argumentos jurídicos ou morais para mudar a lei. Em destaque o massacre de Canudos, no qual atuou na terceira onda de ataques ao movimento liderado por Antônio Conselheiro, descrito por Euclides da Cunha em *Os Sertões* (2021).

De outro lado, no caso de levantes que tomaram parte está o movimento tenentista de 1924, por eles chamados de movimento pela Legalidade. Esse movimento ficou conhecido não como revolução, mas como “revolta paulista”. Os homens da Força Pública se uniram aos homens de uma fração do exército da cidade de São Paulo, que discordavam das medidas adotadas pelo então Presidente da República, o mineiro Arthur Bernardes (1922-1926). O movimento teria conseguido apoio popular dias depois de ter sido iniciado, pessoas de bairros operários se uniram aos militares. Motivo pelo qual, pela primeira vez na história do Brasil, os aviões das forças armadas brasileiras teriam usado bombardeios para atacar os próprios cidadãos nos bairros operários, destruindo muitas casas. Pela dura repressão, o movimento foi derrotado depois de 24 dias (MACEDO, 2019; ROMANI, 2011).

Outros movimentos dos quais a instituição tomou parte na parte contrária ao poder estabelecido foi a fracassada “revolução de 1932”, no qual junto com parte do Exército nacional que apoiava a elite cafeeira que havia perdido o controle político, tentou derrubar o governo Vargas. As marcas desse conflito teriam alterado os rumos do Exército e da própria Força Pública, já que após o ato começou um expurgo promovido pelo governo federal para afastar os revoltosos e submeter as forças estaduais ao comando do Exército (MARTINS FILHO, 2003).

A construção política da força policial em São Paulo, entretanto, não era novidade. Segundo Jeanne Castro (1977), as milícias foram criadas após pressão política das elites

locais que desejavam possuir, ao mesmo tempo, uma força que contivesse as rebeliões e fizessem frente às possíveis hostilidades do poder central. O desejo das elites de São Paulo era também de possuir uma força capaz de controlar a sociedade e os escravizados na sua província, com uma força mais bem treinada do que aquelas que foram legadas do tempo colonial. Isso só foi possível quando Feijó chega ao poder. As mudanças, entretanto, foram muitas e a província não conseguia manter efetivo suficiente para atuar em toda sua extensão, sendo a maior parte concentrada na cidade de São Paulo e algumas cidades maiores como Campinas.

Rosemberg (2008; 2010) aponta, através das fontes que consultou para sua pesquisa, que os oficiais responsáveis pela corporação reclamavam da falta de equipamentos e da disciplina dos seus comandados. As trocas de mensagens de comandantes com a administração tratavam da falta de recursos humanos e itens básicos para exercer suas missões. Sobre a baixa qualificação dos soldados, eles pontuavam o mau comportamento por envolvimento deles em brigas, abuso de álcool e insubordinação.

Segundo o autor (2012), a polícia inicialmente foi pensada de maneira a construir uma sensação de segurança, sossego e tranquilidade para os ambientes urbanos que estavam em processo de transição e desenvolvimento. A inquietude das autoridades quanto ao que adviria das transformações podia colocar em xeque o estilo de vida dos mais abastados, já que uma massa de despossuídos passaria a migrar para essas localidades. A ideia de polícia seria uma forma de contraponto e atenuante para o que parecia inevitável.

O objetivo da polícia não era o crime, mas a gestão das questões sociais. Inclusive os interesses privados dos proprietários de terra que comandavam unidades da Guarda Nacional. Rosemberg, destaca que uma série de alterações institucionais foram realizadas, sendo que de 1871 até 1901, o primeiro passo dado pelas políticas aplicadas a instituição foi a de dar mais recursos ao Corpo Policial Permanente (CPP). De 1901 a 1924, em outra mudança, passou a ser chamada de Força Pública e passando a ser oficialmente a responsável pelo comando das demais instituições policiais, a Brigada Policial, a Guarda Cívica da Capital, o Corpo Policial do Interior e até o Corpo de Bombeiros (p. 354-355).

A polícia local, por exemplo, foi paulatinamente desmobilizada por ser acusada de estar ligada à política, usando das suas atribuições para influir na administração da província. As demais eram consideradas um modelo, assim como visto em Holloway, pouco eficientes e de baixa capacidade disciplinar, assim o modelo militar também recebeu a aposta dos

políticos locais, que centralizaram o comando delas sobre o Corpo Policial Permanente com desejo de eficiência. Além disso, as múltiplas criações de organizações policiais passaram a se tornar um problema, inclusive econômico, uma única polícia seria uma forma de poupar recursos.

A tentativa de reestruturação não surtiu efeito, a concentração das polícias e o número maior de efetivo não tinham nem gerado maior disciplina, nem economizado recursos e ainda dificultou o treinamento e a deterioração da camaradagem, gerando conflitos. A insatisfação aumentava contra a instituição e novas medidas foram adotadas para tentar resolver o problema. Suprimiram o efetivo do CPP, recriaram as forças locais, reinstalando antigas práticas. A nova tentativa também fracassou, dado que além de gerar um aumento no número de desempregados, reforçou o poder de nomeação de delegados e subdelegados que arregimentavam conhecidos e ampliou o problema do controle privativo sobre eles.

A polícia local durou apenas quatro anos, sendo novamente extinta em 1888. A estrutura imperial e seu aparato policial com a chegada da república modificou as soluções. Em 1892, houve a unificação de todas as polícias e do Corpo de Bombeiros, formando o que Rosemberg (2012) chamou de Exército Paulista, chamada Força Pública, a nova força de tamanho incomum para o país à época, teria sido pensada para controlar potenciais ou reais tumultos da província em ascensão. A Força Pública seria a aposta dos administradores políticos e legisladores para tentar dissuadir a “desordem”, apostando que os quase 4 mil homens seriam capazes de enfrentar as turbas de imigrantes, divididos em quatro batalhões de infantaria, um corpo de cavalaria, um de bombeiro entre outras funções não operacionais. Para Rosemberg, o intuito do discurso do medo da desordem estava muito mais a ver com a crescente presença de discursos autoritários contra as mudanças sociais republicanas do que com algum perigo concreto. Sendo que até a militarização esperada pelos discursos políticos inflamados não transformou ou influenciou a instituição policial como queriam.

O que de fato teria acontecido foi a pressão para que a polícia participasse ativamente no abafamento dos desejos por uma democracia ampla, controle eleitoral, a repressão ao movimento operário que nascia junto com a imigração e o trabalho fabril e manutenção do *status quo* (SOUZA, 2009; ROSEMBERG, 2012). Mesmo que, ao desejar instrumentalizá-la, a nova força foi injetada com um poder distinto, o controle político externo à instituição não se concretizou como queriam, era mais uma relação de parceria do que de subordinação.

A dominância do poder pelos políticos paulistas e seu desejo de mantê-lo levou a província, que estava enriquecendo com o café, a envidar esforços para fazer com que a sua força policial se constituísse em um pequeno exército. Isso, para alguns políticos da época seria capaz de dissuadir qualquer campanha armada para tentar tirá-los do controle. Passaram a investir em equipamentos, contratando uma missão francesa para instruir militarmente os seus homens, criaram escolas básicas para os analfabetos e, em determinado ponto, até mantiveram aviões militares sobre seu controle. Além disso, preocuparam-se em criar uma caixa beneficente para suprir seus servidores, criaram curso de educação física e uma escola de oficiais para formarem eles mesmos seus comandantes. O que começou a gerar descontentamento, inclusive de oficiais do Exército, que ficaram enraivecidos com o investimento na Força Pública em detrimento da sua própria corporação (FERNANDES, 1974; ROSEMBERG, 2012).

A decadência paulista começa quando o café começa a deixar de ser item valioso, o ouro negro caiu de preço no mundo e a crise financeira mundial de 1929 trouxe o ponto final à *belle époque*. No ano seguinte, o que ruiria seria o poder político, já que o presidente eleito, o paulista Júlio Prestes, foi impedido de assumir por forças civis e militares que apoiavam que Getúlio Vargas assumisse o cargo, encerrando o período da política “café com leite”. A súbita derrocada levou ao descontentamento das antigas elites industriais e cafeicultoras de São Paulo, sendo que não gostaram das novas políticas que os enfraqueciam, levando-os a lançar em 1932, com apoio das forças policiais e fração do Exército, uma campanha contra o governo federal. Após apenas uns meses, o pequeno exército foi derrotado pelas tropas regulares.

A sublevação derrotada cobrou seu custo, sendo que Eurico Gaspar Dutra, um dos oficiais responsáveis pelo Exército passou a promover uma reestruturação interna, afastando dos cargos os antigos generais que apoiavam a causa paulista. Junto com a reestruturação do Exército, veio a medida de colocar a Força Pública sobre o controle de um comandante militar, a aviação paulista foi desmobilizada. Em 1935, após uma intentona comunista<sup>32</sup> promovida por membros do Exército contrários ao governo Vargas, levou a uma mudança de orientação nas missões dos militares federais e estaduais. Após novos expurgos que visava tirar das fileiras todos considerados uma ameaça por serem simpáticos ao comunismo, o governo central começou a endurecer suas políticas e a perseguir adversários usando as

---

<sup>32</sup> Chama-se de intentona um conjunto de levantes de caráter revolucionário.

forças policiais. O que levaria a implementação do Estado Novo em 1937 e ao crescente anticomunismo dentro das fileiras das instituições de controle. Mudanças que marcariam a participação dos militares na política desde os golpes fracassados até o exitoso em 1964 (FERNANDES, 1974; MARTINS FILHO, 2003).

Apesar do predomínio do militarismo no imaginário da maioria dos políticos, houve em diversos momentos o tensionamento desse modelo por grupos minoritários que desejavam um polícia estruturada de maneira civil, com modelo paramilitar. A administração-militar do antigo regime enfrentou resistências e tentativas de mudança para uma administração burocrática civil que tivesse por preceito o ideal liberal de razão do Estado. As constantes tentativas de ajustes da polícia demonstravam também essa tensão, sendo que parece ter se acomodado com maior ou menor dificuldade em um meio termo, um produto entre os interesses patrimonialistas, os ideais liberais e as questões sociais.

Não se pode, assim, acreditar que a herança militarista e régia das polícias sejam fruto unicamente da influência do absolutismo lusitano ou da participação dos militares na política. Como mostra Sérgio Adorno (2019), as lutas políticas pela definição e organização do Estado envolviam também diferentes parcelas da sociedade, cuja direção envolvia elites de bacharéis formados para buscar na *ratio* legal europeia um novo modo político. Os políticos bacharéis, formados nas arcadas da Faculdade de Direito do Largo São Francisco, bem antes de se tornarem uma faculdade disciplinar na área, foi estruturada para produzir uma elite política. Essa porção de homens públicos foi afetada pelos embates entre patrimonialismo e liberalismo e, similar ao que apontava Holloway, também refletiam, em suas proposições, o paradoxo da síntese entre o antigo regime e o liberalismo como princípio teórico em uma sociedade desigual e estratificada.

Apesar das tensões entre as correntes políticas existentes, fica patente que, mesmo no exercício dos bacharéis em direito formados para exercer o poder, formando o quadro administrativo do Império à República, o lugar do controle social tendia mais às reformas pontuais do que uma revolução nos aparatos. Isso fica mais patente quando bacharéis paulistas além de ocuparem cadeiras no legislativo, passam a ocupar cargos de Ministros e Presidente da nascente república. Durante sua administração, fica patente que subsiste o ideal de militarismo como uma solução para ter controle sobre o aparato policial e como forma de controle social. Do mesmo modo, apesar das tensões, ao exercerem o poder para que foram treinados, não acabaram com o patrimonialismo, pois apesar da formação política,

suas origens ainda remontavam principalmente a de proprietários de terra. A síntese de suas ações dentro do contexto político foi mais exitosa em espriar e popularizar o capitalismo, a ideia de livre comércio entre os que tinham posses, reservando o papel das instituições policiais à proteção patrimonial e à integridade dos mais abastados. As disputas políticas daquele tempo não foram capazes de consolidar uma separação eficiente entre o público e o privado, como pretendia a ideia de implementação de uma racionalidade burocrática ordenada pelo império da lei (ADORNO, 2019). O que Souza (2007) conceitua como sendo parte do *neopatrimonialismo* que marcou a formação das instituições de justiça e polícia no período de 1889 a 1930.

Como Sérgio Adorno, Souza (2007) está comprometido em olhar no passado traços formativos das instituições e das disputas políticas no presente. Uma espécie de futuro do pretérito consumado mais por continuidades do que rupturas, sobretudo por traços que foram reproduzidos durante toda a história do Brasil. Influindo no Golpe Militar de 1964, na reabertura, no processo da constituinte (1986-88) e durante a nova república. Para Souza o papel das agências de controle social e do crime permaneciam com procedimentos arcaicos, como a violência, a seletividade de atuação.

Souza argumenta que, durante o período da Primeira República, apesar das transformações jurídicas e institucionais implementadas sob a égide teórica do liberalismo, que dava aos governadores capacidade decisória, para consolidar seu poder a elite política também garantiu a consolidação do poder local. O liberalismo formalista de desenho institucional coexistia com as formas patriarcais e patrimonialistas, deixando para os agroexportadores a conservação de poder que tinham antes da república. Em exemplo de tal situação foi a não regulação formal de regimes de trabalho e a tipificação legal de crimes que diziam respeito ao estilo de vida dos homens livres trabalhadores, na cidade e no campo. A constituição dessa nova forma induziu uma profissionalização das forças policiais baseadas em perspectivas criminalistas e de ordem que professavam mecanismos de ação contra as classes trabalhadoras e pessoas negras, consideradas os criadores de desordens. Aliado com outros fatores sociais, o que se implementou no país foi uma sociedade semi-escravista, com regimes de trabalho de extrema exploração e com uma força jurídico-policia que impedia a reclamação.

As mudanças nos regulamentos não teriam feito nada além de estabelecer uma liberdade formal, sem que essa se consumasse de fato na interação dos que não tinham mais

que a força de trabalho para oferecer. O código penal instituído naquele tempo, segundo Souza, não realizou grandes transformações para alinhar o pressuposto liberal e ordenar as práticas policiais. Na sua perspectiva, o código penal institucionalizou, à sua própria maneira, o monopólio da Polícia Civil sobre o inquérito policial e o amplo poder discricionário, dando a essa corporação os mecanismos expressos contidas nos códigos portugueses do império que davam poderes inquisitoriais aos agentes. Esses detinham o poder na produção de provas, detenção de suspeitos, normatizando procedimentos de produção da verdade durante a condução de investigações. Os inquéritos já apontavam a culpabilidade e o ônus de provar o contrário ficava a cargo do investigado, só que esse era limitado pelo poder arbitrário dos policiais.

Souza concluiu que o foco do período era a construção de uma ordem pública de cima para baixo, atravessada pela mistura de antigas práticas muitas vezes instituídas por leis, em detrimento da construção de um espaço público. A isso ele chama de liberalismo antidemocrático, visto que as mudanças implementadas não pretendiam a criação de um ambiente democrático semelhante à de outros modelos considerados mais “civilizados”, mas uma acomodação com traços das velhas práticas de um Estado Patrimonial.

O liberalismo à brasileira garantiu através de leis e práticas burocráticas institucionais a segregação, tornando a vida pública objeto de regulação por poderes privados, alijando as condições de universalização das normas. Isso fez com que as polícias reforçassem traços mais antigos, cuja violência e a representação personalista de um poder maior se fazem presente, sendo que o que se implementou foi uma disputa entre esferas desse poder, entre a polícia e o judiciário.

Em perspectiva, considerando as imbricações desse período, se pode compreender que as soluções encontradas e implementadas criaram um tipo específico de fazer política e ordenar as práticas sociais, o bacharelismo legal e militarização? Pode-se entender que essas práticas que parecem ao primeiro exame antagônicas, se constituíram na forma regular de estruturação administrativa dos governos, mesmo que com algumas tensões entre ambas, houve uma acomodação e até uma retroalimentação de práticas? Uma espécie de bacharelismo militarista ou militarização bacharelesca que seria externalizado pela continuidade de práticas administrativas personalistas, desiguais e com a extensa utilização da inquisitorialidade para exercer o controle social?

A princípio tais inquietações não podem ser respondidas aqui, talvez se elas forem ainda questões válidas, deverão ser debatidas de maneira adequada em outro momento. De qualquer maneira, se percebe que é possível encontrar elementos continuístas que transcendem o tempo, mas também que elas se manifestam de maneira encoberta.

Dos anos de 1940 até 1970, as forças policiais seguiram a tradição do Império e da Primeira República, múltiplas instituições com atribuições concorrentes que tinham autonomia de patrulhar, investigar e iniciar o processo criminal através do inquérito policial. O problema da ordem subsistia sob os moldes explicativos do desenvolvimento acelerado da economia e do aumento populacional. Na época, três eram as instituições policiais, a Polícia Civil, a Força Pública e a Guarda Civil (CALDEIRA, 2000; BATTIBUGLI, 2006; NEME, 1999; SCHLITTLER, 2021).

A constituição de 1946 descentralizou a organização policial, deixando para os estados o poder de decidir sobre sua estrutura policial. Pela Constituição Estadual de 1947, ficou definida a atribuição da Polícia Civil como principal entidade, ficando sob seu comando a Guarda Civil e a Força Pública, mesmo que quanto à última, tivesse que dividir essa função com o Exército. A Polícia Civil, sob a figura dos delegados, era a autoridade policial, coordenando investigações e o patrulhamento ostensivo, sendo as demais instituições as que deveriam executar suas ordens. Como forças de execução policial, o desenho institucional atribuía que a Força Pública realizaria suas funções preponderantemente no interior e a Guarda Civil na capital e em grandes cidades. A figura do delegado era uma das mais importantes (BATTIBUGLI, 2006; NEME, 1999).

O poder dos delegados passou a ser grande, suas responsabilidades incluíam a da prisão em flagrante ao poder de organizar reuniões, possuíam responsabilidades administrativas amplas de controle dos tipos marginalizados. Como no século XIX, tinham à sua disposição o poder de deter suspeitos, controlar o jogo, a mendicância, a prostituição, os menores etc. O que abriu frente para as possibilidades de construir uma rede de poder sobre as localidades, gerando oportunidade para produção de um monopólio que colaborava para possibilidade de desmandos, abusos de poder e corrupção. Mas também possibilitou que o delegado se transformasse na principal figura para mediação de conflitos, tornando a delegacia o espaço para a busca por aconselhamentos e disputas entre partes (MANSO, 2012; BATTIBUGLI, 2006; SINHORETTO, 2011).



Lima e Paula (2013) ressaltam que houve um ponto que mudou a forma organizadora das polícias e de justiça no Brasil, como resultado dos conflitos mundiais, como a Guerra Fria. A preocupação com a ordem política e econômica passaram a pautar o pensamento da Escola Superior de Guerra, influenciando a percepção política e os desenhos institucionais. O pensamento político corrente estava voltado ao desenvolvimento econômico do país dentro de um sistema capitalista alinhado aos países aliados, por tanto, montou-se novamente um aparato de controle social para garantir a subordinação social. Nesse período, as bases policiais voltam a se deter principalmente na repressão e os moldes militarizados passam a balizar novamente a mentalidade policial sob a ideia da segurança nacional e a lógica do “inimigo interno”.

As preocupações com a estabilidade política interna, o fantasma da ameaça comunista e o desejo pelo desenvolvimento econômico capitalistas dos dirigentes político-econômicos puseram fim ao período democrático em 1964. O novo período iria marcar e acentuar a disposição da ideia de segurança interna construída pela Escola Superior de Guerra, pela militarização das polícias, inclusive da Polícia Civil e unificação da Força Pública com a Guarda Civil. A Força Pública foi beneficiada com o novo modelo, incorporando a Guarda Civil aos seus moldes e deixando de responder aos delegados.

### **(Re)Democratização na década de 1980 e a PMESP**

O período de 1964 a 1985 deixou marcas e aprofundou processos anteriores, sobretudo na militarização e no bacharelismo. A ditadura não revogou a Constituição promulgada pouco antes do Golpe, ao contrário, deu seu próprio toque com alterações pontuais. A aparência de legalidade prosseguiu, além da adesão de parcelas expressivas dos poderes legislativos e judiciários, mesmo que tenham sido traídos e descartados quando acreditaram que podiam fazer valer suas demandas. O grupo golpista rachou. Subsistiu a visão dos autoritários, os que queriam tomar o poder, os que tomaram e os que se aproveitaram. Nem mesmo as fileiras do Exército e das demais forças resistiram às cisões da disputa do poder. A disputa interna do “partido fardado” se acentuou quando parte dele desejava uma abertura e outra não (MARTINS FILHO, 1995; 2021).

A produção das tensões àquela altura eram muitas, como argumenta Marcos Napolitano (2014), de um lado os militares ameaçavam cancelar o processo de transição a

qualquer momento que os desagradassem, de outro a oposição moderada não desafiando a ameaça. Outra tensão vinha do desejo da mesma fração oposicionista de deixar líderes e partidos populares de esquerda fora do processo de anistia e do jogo político. Leonel Brizola, Luís Inácio Lula da Silva e seus partidos - Partido Democrático Trabalhista (PDT) e Partido dos Trabalhadores (PT) - eram considerados radicais e inimigos dos militares e por políticos de direita. A ideia de que o fim da ditadura poderia levar “esquerdistas” a ocupar o cargo de presidente e governos de estados assustava-os.

A ameaça comunista sobrevivia. Além de impactar os pactos da nova constituinte, o medo de ter um governo de esquerda assustava os militares porque eles achavam que sofreriam perseguições “revanchistas”. Não gostavam da ideia de que aqueles perseguidos, torturados, exilados e amigos de vítimas de seus homicídios pudessem responsabilizá-los pelos seus atos. Por isso criaram um termo de anistia amplo o suficiente para isentá-los juridicamente dos homicídios, roubos e torturas, enquanto negaram o mesmo para os presos políticos. De outro lado, resolveram manter as instituições militares e policiais na sua zona de influência, desde o momento da constituinte até a metade dos anos 90. A principal justificativa que utilizavam era o “mito moderador” que exerciam, porém, queriam ter certeza de que não perderiam sua política armada para antagonizar quem os quisesse prender (NAPOLITANO, 2014; MARTINS FILHO, 2003; 2021).

Esse processo, demorado e tutelado pelos militares, de reabertura no Brasil seguiu quase o manual de outros países da América Latina, porém as elites civis brasileiras que serviram de oposição à ditadura não estavam tão interessadas quanto às de outros países em reestruturas e transformar as instituições. Ao contrário, temiam que mudanças bruscas causassem desordem, o que significa que temiam perder o poder e que outro projeto de país fosse adiante, formando outra elite dirigente. Essa particularidade afetou o estilo de democracia estabelecida no país, uma que garantia direitos formais avançados políticos, sociais, econômicos, culturais, mas que, na prática, negava-os aos estratos “inferiores”. Esse tipo de democracia tem como foco a competição política eleitoral livre e representativa, não o acesso igualitário ou equitativo das pessoas aos serviços públicos, principalmente quanto ao acesso à segurança pública, à justiça e à polícia (O’DONNELL, 1986; PERALVA, 2001; CALDEIRA, 2000; SINHORETTO, 2011).

A Nova Constituição logrou incluir em si demandas sociais e culturais. Contou com a participação de coletivos e movimentos sociais que buscaram influenciar a redação

constitucional, mas o que aconteceu em áreas como emprego, saúde, trabalho, cultura, política e educação não aconteceu na área de segurança pública. O “déficit de cidadania” (SINHORETTO; ALMEIDA, 2013) continuou inscrito em termos vagos, na não reestruturação e reformas institucionais sobre o capítulo que versava sobre a área. Por certo que havia uma mudança semântica no uso do termo “público” que substituiu o adjetivo “nacional”, mas no conjunto não houve alteração constitucional ou legal para área, além de não criar instrumentos institucionais possíveis para o controle civil sobre as polícias (LIMA e COSTA, 2014; PROENÇA JÚNIOR, MUNIZ e PONCIONI, 2009).

A análise de Maria Pia Guerra (2016) demonstra como não houve interesse decisório dos constituintes que possuíam monopólio sobre a matéria e como os diferentes *lobbies* institucionais contribuíram para constitucionalizar a continuidade do modelo policial criado pela ditadura militar em 1969. Os grupos de pressão profissionais das duas polícias estaduais contribuíram para a manutenção de sua existência, mas não seriam suficientes sem o imaginário político civil de que esse modelo era apropriado.

Antes que se instalasse a constituinte, o processo de redemocratização já havia começado, lento e gradual sob a tutela dos militares e do grupo civil que os apoiava no poder. Guerra (2016) aponta que antes mesmo que pedissem, o governo federal passou o controle das instituições estatais de polícia para membros das próprias corporações, especialmente a PM que tinha como comandante um oficial do Exército brasileiro. Essa medida visava dar aos militares estaduais uma autonomia, indicando o desejo que estes estivessem alinhados com as preocupações do comando central com uma abertura considerada ordeira. Na estratégia de manter a ordem pretendida pelo regime, os membros da ditadura queriam manter sua influência principalmente nas instituições de segurança, tinham poder de veto sobre a matéria até pelo menos a década 1990. Além de buscar despolitizar a caserna para evitar o desmonte pós-liberação e retomada do poder civil, evitando reformas e exonerações.

As medidas de autopreservação, embutidas na ideia de reabertura política, incluíam começar a suavizar as perseguições políticas do Ato Institucional de número cinco (AI-5), que implementou a fase mais dura do período, resultando em mortes, desaparecimentos e torturas contra a resistência. Ernesto Geisel, durante sua presidência, teria começado a implementar a reabertura, valendo-se de duas estratégias. A primeira seria afastar e isolar a linha dura do Exército, junto com seus seguidores civis. A segunda foi se aproximar de líderes civis nos estados para fortalecer suas posições. Na primeira estratégia, o governo

enfrentou reação, inclusive com atentados a bomba atribuídos aos resistentes da luta armada, mas praticados por militares da linha dura. Sem sucesso em convencer o público e os colegas de farda, os atentados foram abafados e seus realizadores conseguiram se manter sem punição, parte de um acordo tácito que tentava isolar esse setor descontente. Na segunda estratégia, os políticos civis nos estados passariam a ter paulatinamente maior autonomia decisória, passando a reaver algumas prerrogativas sobre a administração (GUERRA, 2016).

A estratégia de não exonerar compulsoriamente toda a estrutura repressiva do governo militar teve suas reverberações mesmo entre os civis. Franco Montoro, quando assumiu na década de 1980 o governo do estado de São Paulo, se viu com pouco dinheiro e capacidade de realizar mudanças profundas nas instituições. Portanto, não demitiu ou eliminou muitas unidades que haviam sido centrais para reprimir os opositores políticos da ditadura (GUERRA, 2016). Esse pragmatismo depois cobraria seu preço, sobretudo porque permitiu a subsistência de um *ethos* militar repressor que passaria a ser utilizado não contra dissidentes políticos, mas contra os acusados de cometer crime comum (CALDEIRA, 2000; NEME, 1999; MACEDO, 2015).

Ao passar aos governos estaduais o poder decisório, a ditadura esperava maior adesão dos opositores ao seu projeto de liberalização. Neste processo, as forças policiais foram beneficiadas politicamente. Sem os interventores influenciando de maneira direta, a instituição ganhou certa autonomia, inclusive para demonstrar seu descontentamento e fazer oposição à agenda do primeiro governador eleito de São Paulo, Franco Montoro, para a corporação. Além de terem atuado ativamente na constituinte para defender à agenda de seus comandantes. O papel dos integrantes do regime militar e sua intervenção na pauta das instituições de controle social foi decisivo no desenho da segurança pública que saiu vitorioso na constituinte.

A mudança de níveis decisórios foi acompanhada pela institucionalização de uma reforma no Código Penal, realizada no âmbito federal, ao passo que nos estados a preocupação foi em rearranjar as agências do sistema de justiça criminal (ADORNO, 1999). No caso das polícias e as matérias de segurança pública, o período foi marcado pelo oligopólio de grupo político mais coeso e à direita, propostas antagônicas foram perdendo espaço, além de não terem cedido à pressão popular para romper com as práticas autoritárias. Quem se apoderou do tema foram os setores conservadores da política, os militares federais e as polícias estaduais que já haviam ampliado seu poder de influência. O projeto

constitucional que este setor defendia era o da permanência do desenho implementado em 1969 pela ditadura. A constituinte, no que diz respeito ao embate pela continuação dos modelos, foi marcada pela luta mais de interesses políticos corporativos do que por anseios de reformar a polícia para adequação dentro de um modelo democrático (GUERRA, 2016).

Além dos anseios corporativistas, estudos como de Schlittler (2021), apontam que o processo constituinte marcou um ponto importante para refletir a ausência de vontade política de setores sociais perseguidos de estabelecerem uma luta para reformar o sistema policial. O tema não seria de interesse para se tomar parte, inclusive porque muitos que haviam sido perseguidos não quiseram se envolver no tema, preferindo consolidar-se no campo da denúncia, do controle e cobrando por mudanças de fora. Na pesquisa de Guerra (2016), entretanto, aparecem algumas figuras do campo progressista que foram perseguidos pela ditadura que não queriam o fim da PM. Os mesmos que negaram apoio ao projeto alternativo de constituição construído pela Comissão Afonso Arinos<sup>33</sup>.

No projeto da Comissão Afonso Arinos, estava previsto que a PM deixaria de existir no seu modelo anterior, a segurança pública seria realizada por forças civis, sobretudo municipalizadas com supervisão e controle da Polícia Civil estadual. A PM só atuaria nos casos em que não houvesse capacidade municipal de manter uma força policial suficiente, mas seria uma força reserva e permaneceria aquartelada. Mesmo a Polícia Civil seria como antes, o projeto não mencionava o delegado como autoridade policial.

A extinção da PM encontrou resistência até mesmo entre setores da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e políticos dos partidos de esquerda que chegaram a argumentar contra tal medida, sob o argumento que bastava reformular suas competências, dando uma nova finalidade sob o comando civil. Assim o debate ficou restrito sobre o que a instituição faria, não sobre o modelo ou estrutura, via-se na instituição uma “marca cultural”, um “instrumento eficaz” de controle do crime e contra o aumento da violência nos meios urbanos (GUERRA, 2016).

A disputa principal ocorria entre Polícia Civil e Militar que ansiavam por manter prerrogativas e consolidar monopólios. A Polícia Civil queria assegurar os interesses da organização, o plano de carreira, o cargo de delegado e a manutenção do seu monopólio sobre o Inquérito Policial. A Polícia Militar lutava para não ser controlada por um secretário

---

<sup>33</sup> <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/10/01/comissao-afonso-arinos-elaborou-anteprojecto-de-constituicao>

civil, querendo ser diretamente comandada pelo governador, mantendo suas formas organizacionais militarizadas sob o argumento de que a hierarquia e a disciplina iriam controlar as tropas, impedir abuso de poder. A PM também lutou para manter seu monopólio sobre o policiamento ostensivo, se manifestando contra qualquer tentativa de aquartelamento. Outra demanda da corporação foi manter em seus quadros o corpo de bombeiros. Ambas as instituições desejavam que suas demandas estivessem constitucionalmente descritas, deixando pouca manobra política para os poderes estaduais.

A PM não ganhou tudo o que pediu, mesmo conseguindo manter seu monopólio sobre o policiamento ostensivo e carreira parecida com a do Exército, não conseguiu se desvincular do comando formal de um secretário civil. Mas conseguiram apoio civil para manter a existência da Justiça Militar. A Polícia Civil conseguiu manter o monopólio sobre o inquérito e o cargo de delegado, que seguiriam como exclusividades de bacharéis em direito, prerrogativa secular no Brasil da profissão (BONELLI, 2002).

A disputa institucional no âmbito da constituinte reverberou em uma preocupação institucional da PMESP em fazer-se representar politicamente. Guerra (2016), demonstrou que houve uma disputa corporativa, por vezes com a participação de somente alguns representantes de corporações e não outros. A luta por esse espaço não passou despercebida pela PMESP e nem para associações de oficiais, de praças e outras como de pensionistas que queriam se fazer escutar. A participação na constituinte ajudou a iniciar um debate dentro da instituição sobre a necessidade de se organizar e atuar politicamente nos processos decisórios que envolvessem algum interesse sensível da instituição.

Os trabalhos de conclusão de dois oficiais da PMESP ilustram bem como a organização começou a pensar sua atuação dentro do campo político. O primeiro deles foi escrito por um Capitão, Adair Pagamisse, em 1995, como requisito para finalizar o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais. O título do seu trabalho deixa explícito seu objeto: “Trabalhos do Comando Geral e das Entidades de Classe Representativas dos Policiais Militares na Defesa Institucional junto aos Parlamentares (Lobby)”. O texto é quase um manifesto sobre a importância de atuar permanentemente em assuntos que a PMESP considera sensível, bem como incentivar às “coirmãs”, outras PMs, a fazerem o mesmo para ganhar relevância no debate político e influenciar nas decisões sobre as instituições e sobre o código penal.

Pagamisse relata que em 1983 criaram uma comissão parlamentar para discutir os rumos das forças de segurança, mas nenhum representante das PMs havia sido convidado a

participar. Ele identifica esse momento como o princípio da atividade política da PMESP como instituição, já que os representantes de entidades de classe se organizaram para mandar um ofício ao Ministro da Justiça, reclamando sobre o fato e questionando a presença única de técnicos do ministério e de delegados.

Em 1985, Pagamisse narra que houve uma maior movimentação política para que fossem integrados aos trabalhos das comissões, inclusive da Comissão Afonso Arinos. Além do trabalho das entidades de classe, os comandantes das PMs brasileiras realizaram um congresso, no qual elaboraram um documento para apresentar os benefícios que a instituição teria feito ao país e requisitando a participação nas comissões. O que teria sido parcialmente atendido somente no ano seguinte, com o convite feito pela Comissão Afonso Arinos para o Comandante Geral da PMESP, mas que não resultou em uma participação mais efetiva.

O oficial deixa claro que no ano de 1986, por não verem seus esforços se converterem em resultados, os comandantes começaram a se reunir em diferentes localidades para ampliar os esforços de impedir o fim das PMs. Um desses encontros teria sido na casa do Presidente da comissão para levar uma nova carta, semelhante à dirigida ao Ministério da Justiça, argumentando os benefícios que a instituição tinha gerado ao país. Mesmo após tantas tentativas, nenhum resultado veio naquele momento, ao contrário, estariam perdendo terreno para os “lobistas” da Polícia Civil que apresentaram uma proposta por intermédio de um escritório de advocacia. Para Pagamisse, ficava claro que:

A proposta transferia a competência do policiamento ostensivo à Polícia Civil, instituição esta que jamais havia sido citada nas constituições anteriores, enquanto que as Polícias Militares, tradicionalmente reconhecidas, ficariam reduzidas à condição de tropas de choque aquarteladas (1995, p. 20).

O trecho demonstra que naquele momento a disputa fundamental para os PMs não era só sobre sua sobrevivência, mas estavam disputando com a Polícia Civil o monopólio sobre o policiamento ostensivo. Pagamisse segue dizendo que antes da transição não havia o porquê das PMs se organizarem politicamente para defender suas pautas no legislativo, visto que antes “havia uma certa estabilidade advinda com o regime militar” (p. 21). Ele concluiu que com o fim da ditadura, a Polícia Civil queria retomar o espaço que antes era seu, inclusive tirando as PMs do processo de decisão.

O oficial lia essa ação como um “conluio” entre “notáveis” juristas e delegados para promover uma “vingança” contra “os policiais militares”, chegando a mostrar uma fala do Presidente da comissão que partilhava da mesma opinião. Não parece que seja a única explicação, já que a Polícia Civil havia participado da repressão ditatorial tanto quanto a PM. A disputa parecia ser mais por poder institucional e ampliação de competências do que um ato revanchista. Outra questão era, como pontuou o próprio Pagamisse, que os comandantes não formavam um grupo coeso e divergiam sobre priorizações de pauta, buscando encaminhar demandas unilaterais e impô-las ao grupo como o modelo ideal. A PMESP não fugia desse princípio, mas a instituição defendia a criação de uma agenda pragmática de “bem comum” para unir forças, para isso a corporação designou um coronel “dotado de notório saber jurídico e fluente retórica” (p. 21) para tentar negociar com as coirmãs uma saída unificada.

Segundo o Capitão, houve a primeira vitória das PMs quando a Assembleia Constituinte foi montada e o então Presidente da República José Sarney não considerou a proposta de projeto da Comissão Afonso Arinos, que passaria a ser um anteprojeto constitucional. A vitória parcial seria seguida de uma nova estratégia, antecipando-se aos eventos, as PMs passariam a atuar de maneira mais presente para fazer *lobby* com os parlamentares, estavam instruídos a esclarecer dúvidas sobre as “peculiaridades do policiamento ostensivo e preservação da ordem pública” (1995, p. 22).

Os Encontros de Comandantes Gerais não pararam, foram intensificados para que não perdessem de novo espaço para as demandas dos delegados. A intensificação seguiu também para a promulgação de diretrizes de *lobby* com os parlamentares constituintes, o que incluía a participação da comissão sobre o tema e convites para conversas pessoais com políticos com influência, como o deputado que presidia a constituinte, Ulisses Guimarães. A PMESP inclusive incumbiu que o Estado Maior da corporação acompanhasse de perto o processo para não perderem prazos e garantir o cumprimento integral dos procedimentos exigidos. Por essas razões, eles se sentiram traídos por alguns deputados que incluíram uma emenda ao texto constitucional, subtraindo novamente as funções da PM dando as para a Polícia Civil.

A disputa teria continuado, as PMs intensificaram seus trabalhos até reverterem a situação desfavorável, depois conseguiram aprovação do texto com algumas mudanças em seu favor. Pagamisse alude que ainda precisava passar pelos demais tramites, o que fez com



que as instituições se unissem buscando assinaturas em um abaixo assinado e atuando junto ao “Centro Democrático” que seriam aliados por não serem a favor de “posições extremadas”. Apesar de terem ganhado na manutenção do texto, as PMs ficaram descontentes com uma manobra da Polícia Civil que, por intermédio de um deputado, apresentou e aprovou uma emenda substituindo o trecho que lhes dava “funções de polícia judiciária” para “poderes de polícia judiciária”. A revolta dos militares estaduais se deu porque consideravam a substituição dos termos um impeditivo para sua atuação repressiva.

A insatisfação foi levada ao Senador Fernando Henrique Cardoso que teria conseguido reverter a mudança. Os oficiais não ficaram plenamente contentes, já que o antes Centro Democrático, considerado aliado passou a ser chamado de “centrão” e teriam ajudado a Polícia Civil a retirar o Juiz de Instrução do projeto. A PM estava interessada não só em garantir seu monopólio, mas queria que o inquérito policial deixasse de existir. Pagamisse apresentou essa medida como um retrocesso, já que considerava o Juiz de Instrução daria um fim ao poder da Polícia Civil. Contudo, lia com uma vitória o processo de aprovação do final como a sua instituição desejava ver.

Após o fim da constituinte federal, abriu-se para a PMESP outra frente de disputa, dessa vez entre membros da própria instituição na constituinte estadual. Pagamisse considerou que houve um movimento “traidor” por parte dos oficiais do Bombeiro que queriam se separar da PMESP. Para o oficial, parte dos comandantes dos Bombeiros aproveitaram do texto da CF/88 para buscar emancipação como Bombeiros Militares junto a deputados estaduais. Novamente descreve como a atuação do Comandante Geral e seu Estado Maior atuaram para conter essas pretensões “separatistas”.

A tentativa de independência do Corpo de Bombeiros foi lida por Pagamisse como uma das causas para o esvaziamento das demandas gerais da instituição na constituinte estadual. Outro motivo teria sido as forças díspares das instituições policiais e uma agenda multifacetada que pedia que os oficiais tivessem o salário atrelado aos dos delegados, estes últimos queriam equidade salarial com os magistrados, os aposentados também pleiteavam melhorias salariais. Para o Capitão, uma agenda tão plural mostrou a falta de união por meio de uma pauta comum e a competição acabou por obliterar todas.

Os efeitos dessas ações de *lobby* iriam se manter para depois das lutas constituintes, a PMESP passou a designar oficiais para atuação exclusiva em Brasília. O objetivo da PMESP era evitar qualquer perda de monopólio e continuar atrelada ao Exército brasileiro

para fins de legislação especial de salários, aposentadorias e prerrogativas jurídicas internas. Foi por isso que, no começo da década de 1990, a instituição atuou contra dois projetos de Hélio Bicudo, um que queria o fim da PM e outro para acabar com a justiça militar.

No primeiro caso encontraram apoio nas mesmas forças aliadas e o projeto não avançou. Hélio Bicudo propôs o segundo apontando que a Justiça Militar era conivente com execuções e abusos de poder. As PMs não conseguiram apoio absoluto para manutenção de todas as suas prerrogativas, segundo Pagamisse, por orientação de dois deputados aliados, foram orientados a que se desistissem de julgar casos de homicídio e provavelmente conseguiriam apoio para manter sua estrutura judiciária. Acatarem o conselho e acabaram salvando mais essa prerrogativa.

O trabalho de Pagamisse é uma rica fonte de informação por demonstrar, como já descrito, que a PMESP entrou no jogo democrático à sua maneira, buscando através de negociações políticas defender seus interesses corporativos de organização e salários. Ainda é rico, pois mostra como as entidades de classe, chamadas de associações, foram importantes para unir forças dentro de assuntos comuns. Ainda demonstra que não foram só questões pontuais, já que ao final do seu trabalho tenta engrandecer a instituição dizendo que ela foi pioneira, ao lado da Polícia Militar do Distrito Federal, em criar uma função permanente. Ainda comenta sobre alguns momentos em que se fez presente para influenciar em projetos de lei que queriam ampliar as penas para alguns tipos de crime.

No ano posterior à escrita do seu trabalho, 1996, um outro oficial, Major Edson Eurico dos Santos, apresentou um curto trabalho versando sobre o mesmo tema para concluir seu Curso Superior de Polícia. O Major reforça o trabalho de Pagamisse, mas prefere situar sua crítica à Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) que não seguiu os passos das “irmãs” e não instituiu delegação permanente de *lobby* na capital federal. Este oficial critica aquela instituição porque ela seria uma das mais antigas do Brasil, que tendo seu peso histórico e representativo pelo tamanho, se negava a participar dos esforços, enfraquecendo os pleitos mais gerais ainda em curso. O objetivo de seu trabalho era conclamar os oficiais comandantes de São Paulo para a importância de conscientizar as demais instituições sobre a necessidade de todas terem representantes em Brasília, o que aumentaria o peso da participação política para todos.

É importante salientar que em ambos os trabalhos a PMESP se organiza a partir do seu extrato hierárquico superior, não há qualquer menção sobre a consulta da parcela das

praças sobre os rumos da corporação. A relação entre oficiais e praças só vai ser representada no trabalho de Pagamisse, quando a Associação de Cabos e Soldados aparece como um aliado em pauta específica, quando a agenda é salarial e de benefícios. Essa parceria fica, contudo, difusa dentro de uma gama de outras Associações, como a de Oficiais e Pensionistas. Os dois trabalhos deixam explícito que não foi a corporação como um todo que entrou no campo político naqueles momentos, sendo o alto comando responsável pela organização e ação.

Como será mostrado no próximo capítulo, a sua participação política no período democrático não se limitou em estruturar uma área para defesa de interesse com representantes em Brasília. A PMESP estruturou assessorias junto ao governo estadual, ao governo municipal da cidade de São Paulo e ao poder judiciário. Além de prover a segurança de agentes chave desses poderes como governador, prefeito, desembargadores, também o faz para os prédios dessas instituições. Na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, nos casos em que uma matéria apreciada pela casa envolve alguma mudança considerada relevante para a corporação, o alto comanda utiliza a sua assessoria no local para manifestar seu posicionamento. O que inclusive envolveu uma disputa sobre o plano de carreira das praças, no qual mandaram parecer em desfavor do pleito, alegando que a proposta legislativa iria erodir as bases da hierarquia e disciplina. Além da alegada despesa superior para os cofres públicos.

De outro modo, a experiência com a transição entre a política ditatorial para a política de redemocratização parece ter impulsionado a ideia que era necessário jogar politicamente dentro dos marcos institucionais, buscando alianças com mais setores. Esse tópico deve ser trabalhado em outras pesquisas, objetivando recortar as diferentes formas com as quais os policiais militares se organizam para atuar nessa esfera. Já que essa pesquisa não tinha o objetivo de se aprofundar no tema no primeiro momento, sendo que os dados coletados apontam preliminarmente que há estratégias individuais, coletivas e institucionais.

A PMESP parece ter aprendido também no decorrer de seus embates políticos com outras instituições a necessidade de disputar valendo-se da tática do direito, selecionando dentro dos seus quadros aqueles que tinham capacidade técnica para a disputa. Por isso o trabalho de Pagamisse não poupa elogio aos escolhidos para representá-los, sempre aludindo à sua formação jurídica, seja formal ou informal. Durante esta pesquisa, oficiais sempre expuseram que sua formação em direito era robusta, argumentando que além da carga

horária extensa durante a formação do oficialato, haviam tido aula com professores que também eram Desembargadores. A relação parece ser mais ampla, inclusive com alguns juristas e operadores do direito sendo convidados para escrever artigos para a Revista A Força Policial<sup>34</sup>. Muitas das suas edições mais antigas contaram com a participação de Álvaro Lazzarini<sup>35</sup>, que além de desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo, foi professor de direito na Academia de Polícia Militar do Barro Branco.

A disputa política parece não se limitar ao mundo do direito no que diz respeito ao conhecimento das leis, parece avançar para a incorporação de algumas características do seu *habitus* (ELIAS, 2011) adaptando-o com as características de um *ethos* militar. Além de aproximar-se da elite do judiciário estadual, parece ter incorporado algumas de suas características, buscando na ideia de profissionalização da carreira construir um *status* próprio de atuação política (ALMEIDA, 2010). Aproximando a presente análise com a feita por Bonelli (2002), parece que a PMESP se vale de ser uma profissão burocrática, organizada pela hierarquia e obediência, baseada na tradição militar como um lastro moral. Parecem não desejar entrar no mercado jurídico para disputar com Promotores e Juízes por cargos, mas constituir o monopólio sobre o nicho policial.

Nesse cenário, a PMESP parece inclusive ter se aliado com parcelas das elites judiciárias para antagonizar um rival em comum, os delegados de polícia. Isso parece ficar mais claro quando observada a pesquisa de Silvestre (2018) que mostra a insatisfação de delegados da Polícia Civil com a aliança entre parte do Ministério Público e PM. Ambas as instituições parecem se valer da acusação de que a PC é corrupta e vinculada com a política partidária (BONELLI, 2002) para retirá-la da concorrência e avançar sobre seus monopólios. O MP interessado no poder exclusivo de investigação e a PM ser uma instituição de ciclo completo. Esse compartilhamento de valores e moralidades parece ter contribuído também para que a PM avançasse politicamente e ganhassem protagonismo no campo da segurança pública.

---

<sup>34</sup> **Revista A Força Policial.** Disponível em: <<http://revistafpolicial.policiamilitar.sp.gov.br/>>. Acessado em: 14/05/2021.

<sup>35</sup> **Morre em SP o desembargador aposentado Álvaro Lazzarini.** Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/quentes/195586/morre-em-sp-o-desembargador-aposentado-alvaro-lazzarini>>. Acessado em: 12/09/2021.

## Protagonismo da Polícia Militar no estado de São Paulo na Segurança Pública

A disputa política travada pela PMESP na transição para a democracia garantiu a construção do monopólio constitucional para realização do policiamento ostensivo, ampliando os serviços policiais. A reboque das conquistas legislativas obtidas no processo, como já descrito nesse capítulo, a aposta na militarização e no patrimonialismo demonstram que há uma fé cega de que o modelo hierárquico e disciplinar seja fiador de controle civil sobre a instituição. Essa esperança não deixou de existir nem depois das instituições militares terem, no último século, se tornado atores fundamentais, ora como coadjuvante, ora como protagonista de tentativas e consumação de golpes, seja como protagonista, coadjuvante ou em uma luta fratricida entre alas fardadas.

Essa limitação cognitiva impede que se pense modelos novos de organização de polícia, criação de métodos distintos e alternativos, não problematizando o papel dessas corporações no Brasil. Logicamente, a cegueira não pode ser deslocada para o método civil baseado na experiência britânica ou qualquer outra, como argumentou Reiner (2003). Compreendendo o seu argumento, bem como o de Bittner (2003), é necessário repensar constantemente o papel de qualquer instituição em uma democracia, sobretudo daquelas que são responsáveis pelo controle social. Tomando-as como mutáveis e adaptáveis aos anseios da sociedade que policiam, não como modeladoras do contexto social e das pessoas.

O processo de redemocratização do país, contudo, não se deu no campo da segurança pública. A construção do modelo legal somente consolidou a herança brasileira para área. Por mais que a constituição tenha trazido a mudança terminológica de segurança pública, suas práticas não foram reformuladas, tão pouco sua estrutura, para garantir que se tornassem uma prestação de serviço alinhada às expectativas da consolidação de um Estado de Direito. Na prática, mesmo que o termo segurança nacional tenha deixado de vigorar nos textos constitucionais, a mera formalidade não consolidou a transformação final de uma polícia de Estado patrimonialista para uma polícia de proteção dos direitos (KANT DE LIMA, 1995, 2008; PAIXÃO, 1982; SINHORETTO, 2011; LIMA e PAULA, 2013; MUNIZ e PATRÍCIO, 2018; ADORNO, 2002; COSTA e LIMA, 2014).

Muniz *et al.* (2018) afirmam que a Constituição Federal de 1988 seguiu a estrutura política-administrativa do período ditatorial, imposta em 1967 e emendada em 1969. Os *lobbies* da polícia conseguiram preservar seu *status*, para garantir monopólios ou quase

monopólios sobre o policiamento público, que produziram disfunções instrumentais que gerariam dividendos para as corporações. O custo desse acordo foi possibilitar as mesmas instituições atuarem nas brechas legais construídas nas vagas definições sobre poder de polícia e, por isso, acabou colocando em xeque os direitos positivados na mesma “Carta Cidadã”. Os efeitos dessa construção política obliteraram garantias e afiançaram um modelo policial que além de ter não promover segurança, produz seu inverso.

Segundo Costa e Lima (2014), o debate político que estabeleceu o texto substituindo a ideia de segurança nacional para uma pública foi antes empírico que teórico, o que impactou diretamente a permanência de como o Estado administra e entende os conflitos sociais e o que considera ordem. Do mesmo modo, os autores demonstram como os modelos empregados para desenhar a polícia, na verdade, vem como empréstimo de instituições que são consideradas eficazes. Mesmo ao final da ditadura, ao deixarem que o monopólio sobre o tema repousasse na mão de políticos conservadores de direita, o modelo organizacional militar continuou sendo o ponto de partida. Se observado os trabalhos clássicos de Paixão (1982) e Kant de Lima (1995) podemos inferir que até mesmo a Polícia Civil se valia de organização quase-militar e piramidal.

Não só a organização se manteve intacta, as práticas violentas subsistiram às mudanças. No começo dos anos 1990, a sociedade brasileira teria presenciado o aumento da criminalidade urbana e da violência, inclusive da policial. A violência policial se manifestava através da não observância de garantias constitucionais e processuais básicas, como violação de domicílio e aumento da letalidade policial. A violência passou a ser assunto diário e considerado um problema social, envolvendo diferentes setores da sociedade (CALDEIRA, 2000; ADORNO, 2002).

Segundo Caldeira (2000) os problemas da área de segurança pública passaram a ser um “entrave” à democratização, muito pelo medo produzido pelo contexto. A descrença nas instituições de controle social e de justiça cresceu, seguida de cobranças baseadas no modelo idílico do passado ditatorial. Setores da direita em São Paulo, sempre ligavam o aumento da violência ao controle democrático sobre a polícia, mesmo que não fosse um fato. Outras vulnerabilidades sociais assolavam o país e as grandes cidades, como a falta de emprego, a estagnação social, o preconceito com migrantes baianos. Esse conjunto produziu um redirecionamento político que pregava “lei e ordem”, catalisando discursos populistas que

viam no controle rígido sobre uma população criminalizada a solução para produzir tranquilidade.

Para Sinhoretto (2011), esse momento histórico explicitou a continuidade das práticas violentas da polícia, além do isolamento institucional e recrudescimento das suas ações, levando-os a negar todo esforço reformador e rechaçar qualquer ideia de controle externo. Do mesmo modo, instituições judiciais também não atenderam às demandas de forma diferente, ampliando sua seletividade e métodos inquisitoriais contra os crimes patrimoniais.

Na esfera eleitoral o aumento da criminalidade passou a ser o foco, grupos que criticavam as mudanças sociais advindas pela implementação da democracia passaram a ganhar espaço no debate e ganhando as disputas do governo do estado de São Paulo. O discurso sobre “privilégios de bandidos” (CALDEIRA, 2000) começou a dar resultado prático, a violência policial passou a ser institucionalizada novamente como a “bala mágica” (REINER, 2003) para a área. No começo dos anos 90, Luiz Antônio Fleury Filho, ex-secretário de segurança pública, egresso da PMESP e do MP, é empossado governador do estado propondo uma “caça aos bandidos”. Seu governo foi marcado logo nos primeiros anos por mais de mil mortes cometidas pelas polícias, sobretudo a militar, inclusive o caso que ficou conhecido como o Massacre do Carandiru, em outubro de 1992, quando mais de 100 presos foram executados pelos batalhões de choque da PMESP (BUENO, 2014; SCHLITTLER, 2021; MACEDO, 2015).

Os episódios de violência policial foram repercutidos nas televisões e rotulados como casos de retrocesso civilizatório, mas longe de levar a uma mudança institucional profunda, os governos optaram por gerenciar os seus efeitos. A década de 90 seria o começo de um novo modelo pendular de administração da prática abusiva da polícia, ora tomando medidas pontuais para tentar transformar os mecanismos de controle, ora permitindo, os afrouxando. Essa forma de gestão marcou o período após os anos 2000, a política pendular se tornou mais frequente. Entretanto, como mostrou Bueno (2014), paulatinamente o pêndulo passou a ficar mais para o descontrole das instituições do que o contrário. Os governantes que se sentavam no Palácio dos Bandeirantes (sede do Governo do estado de São Paulo) passaram a desarticular as medidas implementadas para controlar a letalidade, inclusive programas que cuidavam da saúde mental dos PMs envolvidos em casos de homicídio. A lógica do “bandido bom é bandido morto” voltou a ser mais presente.

O campo institucional da segurança pública continuou sendo marcado pela presença das práticas institucionais e culturas organizacionais que têm na ação violenta o principal instrumento. Isso só se agrava com a legitimação pública das ações violentas cometidas pelas polícias e com manifestações de seus comandantes que parabenizam os agentes pelos resultados alcançados. A discricionariedade dos agentes é fortalecida, intensificando a seletividade, a desigualdade e a falta de transparência deles sob a justificativa de controle social. Mesmo que no quadro geral nenhuma redução do sentimento de insegurança e da criminalidade sejam sentidos, sobretudo no foco da ação policial, os crimes patrimoniais nos grandes centros urbanos (LIMA, SINHORETTO e BUENO, 2014).

A PMESP, assim como a justiça criminal, é seletiva ao escolher em que tipo socialmente considerado crime irá atuar e as pessoas que serão punidas pelos seus atos. Sua atuação demonstra que o enfoque de sua ação está no controle da circulação indevida da riqueza. Como analisa Sinhoretto (2011), o sistema de justiça criminal e a polícia se ocupam principalmente da administração de conflitos ligados à circulação de riqueza e não os que envolvem violência física. O bem jurídico protegido é o patrimonial e não à vida, como regra geral, mesmo que em muitos casos até haja a escolha de qual patrimônio deve ser priorizado e quais vidas devem ser resguardadas. Os instrumentos e tecnologias desenvolvidas pelas instituições focam em mediar a circulação de bens, sejam eles devidos ou indevidos, seja nas questões cíveis ou questões criminais.

As questões cíveis se diferenciam das questões criminais na exata medida em que, para as primeiras um conjunto procedimental formal e informal não violento é utilizado, garantindo espaços de negociação e conciliação. Mesmo nos casos em que esses conflitos não envolvem disputa entre pessoas do mesmo estrato social, inclusive quando requerem a participação da Polícia Militar e da Polícia Civil. Quando a questão é criminal, a disparidade e o acionamento de meios violentos surgem, muitos nos quais a prerrogativa de ação é chamada para si pelos próprios serviços estatais. Assim a questão de polícia passa a ser impedir ou não, até de maneira violenta, a circulação indevida da riqueza, no qual o sistema de justiça criminal e as polícias passam não a mediar conflitos, mas se tornam parte dele. O foco nesse último caso está na sua atuação contra comércio não legalizado de bens e serviços seja de materiais lícitos e ilícitos, como vendedores ambulantes e tráfico em pequena escala, até o caso no qual não se trata de comércio, mas de furtos e roubos. Ao passo que outras modalidades de fluxo de riqueza passíveis de criminalização não atraem atenção. A questão



é mais sobre regulação de fluxos econômicos, atuando sobre pessoas e objetos, separando as formas como podem ser ou não obtidos, em certos circuitos. Contudo, quando os crimes são contra a vida e a integridade física, a lógica administrativa separa qual vale ou não a pena investigar e tratar, sendo que na maioria das vezes não são tratados. A lógica não é inteiramente diferente, já que as circunstâncias corporais e pessoais são acionadores da resposta, fazendo com que a riqueza e a violência sejam desigualmente distribuídas.

O foco na regulação dos fluxos de circulação indevida de riqueza foi paulatinamente atribuído à Polícia Militar e ao seu monopólio sobre o exercício do policiamento ostensivo, dando a ela o protagonismo (SINHORETTO e LIMA, 2015) da seleção de tipos de crimes e pessoas suspeitas. A ostensividade de sua atuação e suas formas de exercitar a vigilância nos espaços públicos, utilizando da seletividade e do perfilamento racial para controlar fluxos de pessoas consideradas potenciais criminosas de alguns tipos de crime colaboraram para essa primazia. O entendimento que a visibilidade e a abordagem policial podem dar conta de impedir e reprimir imediatamente, com prisões em flagrante, trazem a falsa sensação de que o fluxo pode ser controlado de maneira eficaz.

Razão pela qual o sistema de segurança pública atribuiu ao policiamento ostensivo o arbítrio de estabelecer as fronteiras do ilegal e do legal, além de no processo subscrever a substância prática do significado de segurança pública. Só que a atribuição é opaca e, por vezes desigual, não existindo sistematização na maioria das polícias militares sobre seus protocolos, e quando existem - no caso dos Procedimentos Operacionais Padrão (POP) – eles são regulamentos formais, não se capilarizando para regulação da ação dos policiais de rua. Além de não serem publicizados, eles foram formulados pelas próprias instituições, sem considerar os interesses da sociedade civil, baseando-se em procedimentos que visam mais proteger os policiais de ameaças que regular o uso da força (SINHORETTO e LIMA, 2015).

Ao olhar para os procedimentos policiais de maneira comparada, Sinhoretto e Lima, demonstram que há uma opção política em esvaziar métodos considerados ineficazes, demorados e custosos, como o caso das investigações feitas pela Polícia Civil. Mesmo que esta última tenha historicamente utilizado o método de “investigação de trás para frente”, encontrando suspeitos e os incriminando pelos crimes (MISSE, 2010), sua ação posterior aos fatos, as deixa em desvantagem em relação à lógica da prisão em flagrante feita pelo policiamento ostensivo.

A aposta no flagrante policial levou ao processo que a literatura especializada (PAIXÃO, 1982; KANT DE LIMA, 1995; MISSE, 2013) passou a chamar como “cartorialização” da Polícia Civil, no qual ela perde seu poder de iniciar o inquérito policial e passa a lavrar autos de prisão em flagrante feitos pela PM. Se na disputa de *lobbies* na constituinte a PM queria acabar com a figura do inquérito policial e tirar o monopólio da rival, na prática, o que ela conseguiu politicamente foi esvaziar-lo com suas práticas. Esse mecanismo até foi utilizado recentemente como forma de encobrir investigações informais que não haviam tido a participação da polícia judiciária, no qual ações para surpreender suspeitos garantiam a formalidade da prisão (MACEDO, 2015). O que pode ser entendido como mais um passo nas disputas institucionais, no qual a PM se aliou a instituições da justiça criminal, no caso o MP, para tirar o adversário comum das suas ações.

Essa lógica tem produzido reverberações, especialmente no que diz respeito à desigualdade de prisões em flagrante e à letalidade policial que afetam muito mais jovens, negros e periféricos. Isso porque a lógica da ostensividade policial não está atrelada só ao patrulhamento em todas as regiões, mas em cada uma delas a polícia atua de maneira distinta de acordo com o público. Os pontos de maior concentração estatística sobre crimes tabuladas e analisadas pela própria PMESP mostra uma sobre-representação de localidades patrulhadas com finalidade de inibir ou “prevenir” crimes. Contudo, como a lógica do policiamento está calcado na abordagem policial e no *tirocínio*, ou seja, na capacidade do policial em realizar a seleção de suspeitos, a vigilância é mais sobre corpos e o controle não é sobre o fluxo da ação criminal, mas sobre a circulação de pessoas. Restringindo a circulação ou causando constrangimento às pessoas pela visibilidade, a Polícia Militar bem como os que nela apostam, acreditam que estão impedindo que a circulação indevida de riquezas esteja sobre controle. Não toda a riqueza, mas sim a daquelas pessoas que interessam que não percam a suas, o que fica demonstrado pelo alto número de crimes patrimoniais distribuídos desigualmente sobre o território (SCHLITTLER, 2021; SINHORETTO *et al.* 2014; 2021; SINHORETTO e LIMA, 2015).

O aumento dos crimes patrimoniais, mesmo coexistindo com a alta letalidade e a alta taxa de prisões em flagrante, não levou a qualquer reflexão por parte do poder público executivo do estado de São Paulo sobre os seus métodos. Ao contrário, a subsistência do crescimento do medo de ser vítima de crimes patrimoniais em áreas nas quais o policiamento ostensivo não é capaz de chegar, produziu uma demanda por “lei e ordem”, reforçando a

aposta no mesmo padrão de policiamento. Estes elementos produzem para a Polícia Militar um conjunto narrativo que demanda “mais do mesmo”, no qual a instituição pede para aumentar sua capacidade de patrulhar mais ruas, com mais pessoas e mais equipamentos, além de demandar maior autonomia e menos supervisão, consideradas impeditivas ao seu esforço diário. Esforço que os policiais muitas vezes encaram como “enxugar gelo” (SILVESTRE, 2018), no qual acreditam que poderiam fazer mais se tivessem mais capilaridade e liberdade de ação, sem tantas regras e mais apoio político e público, o que é paradoxal, visto que pesquisas mostram que existe baixa supervisão do trabalho policial de rua e convivência com abusos de poder e violência policial (SILVESTRE, 2018; MACEDO e SINHORETTO, 2019; SCHLITTLER, 2021; BUENO, 2014).

Ao pensar no sistema de justiça criminal como um todo, formado por polícias, ministérios públicos, defensorias públicas, judiciário e sistema prisional, pode-se compreender que houve um reordenamento na sua “linha de montagem” (BATITUCCI *et al.*, 2010). A ideia de Batitucci e seus colegas pesquisadores, é que o Juizado Especial Criminal em Belo Horizonte se montou uma “linha de montagem” que organizou o fluxo do processo, essa divisão social interna de trabalho está calcada em métodos burocráticos. A padronização burocrática das atividades separa determinados tipos de crimes, organiza ritos e estabelece um conjunto pré-moldado de respostas que serão manifestas na sentença. Os pesquisadores afirmam que é possível visualizar naquele caso empírico o mesmo que Kant de Lima (1997) caracterizou como sendo a aplicação hierarquizada de princípios constitucionais igualitários. De outro lado, essa linha depende da ausência de conhecimento das partes sobre a compreensão dos meandros jurídicos, sendo que é na figura do mediador, do “doutor” que repousa a “autoridade” para decidir sobre os casos.

Se aproveitado o paralelismo realizado pelos pesquisadores para utilizá-lo no caso do sistema de justiça, pode-se inferir que à sua própria maneira as instituições do sistema de justiça criminal consolidaram dentro de seus monopólios, uma “linha de montagem” só que não começando mais pela Polícia Civil e sim pela Polícia Militar. Sinhoretto e Lima (2015) apontam como é a própria ação dos últimos que tem pautado o perfil daqueles que serão processados, julgados e encarcerados. A escolha sobre quais pessoas, quais crimes e onde interfere na produção do flagrante, que é encaminhado para os procedimentos legais “cartoriais” na Polícia Civil, muitas vezes já produzindo o encarceramento provisório para

aguardar os trâmites legais. Já com a participação de promotores e juízes que, em paralelo, encaminham os procedimentos legais.

Além de ser quem seleciona a clientela da justiça criminal, fazendo-os percorrer por toda a linha, os policiais militares ganharam o *status* de testemunhas-prova, já que muitas vezes sua versão sobre os fatos é entendida como elemento probatório. Em muitos casos, sobretudo nos casos de prisão em flagrante, o testemunho policial é o único que corrobora o conjunto de provas apresentadas por eles mesmos na delegacia. Em alguns outros, eles são mesclados com a prova testemunhal da(s) vítima(s).

Isso fica claro quando analisado o teor de decisões judiciais proferidas pelo Tribunal de Justiça de São Paulo que citam sempre uma jurisprudência emitida pelo ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso de Mello. Buscando no site do Tribunal de Justiça<sup>36</sup> pelos termos “HC. [Habeas Corpus] n°. 74.608-0/SP, Rel. Min. Celso de Mello”, em abril de 2021, conseguimos encontrar mais de 38 mil votos proferidos em segunda instância. Em todos eles o destaque feito pelos magistrados é sobre o “valor do depoimento testemunhal de servidores policiais” que diz:

“O valor do depoimento testemunhal de servidores policiais - especialmente quando prestados em juízo, sob garantia do contraditório reveste-se de inquestionável eficácia probatória, não se podendo desqualificá-lo pelo só fato de emanar de agentes estatais incumbidos, por dever de ofício, da repressão penal. O depoimento testemunhal do agente policial somente não terá valor, quando se evidenciar que este servidor do Estado, por revelar interesse particular na investigação penal, age facciosamente ou quando se demonstrar tal como ocorre com as demais testemunhas que as suas declarações não encontram suporte e nem se harmonizam com outros elementos probatórios idôneos”. (HC. n°. 74.608-0/SP, Rel. Min. Celso de Mello).

Na decisão acima, que negava o pedido de Habeas Corpus, Celso de Mello buscou legitimar o depoimento policial como prova uma vez que eram agentes públicos investidos de suas funções, não podendo desprezá-lo. Ao buscar o inteiro teor da decisão<sup>37</sup>, pode-se compreender melhor porque o ministro produziu decisão em favor do testemunho como indicador probatório. O paciente que apelou aquela corte foi preso no ano de 1995, na região central da cidade de São Paulo, acusado e condenado por ter cometido roubo.

Na reconstrução do fato, aponta-se que uma mulher que acabava de ser assaltada viu uma viatura da PMESP e foi pedir ajuda. Ela afirmou para as duas policiais militares que acabara de perder seus bens pela ação de um grupo, apontando um homem, identificando

---

<sup>36</sup> <https://esaj.tjsp.jus.br/esaj/portal.do?servico=190090>

<sup>37</sup> <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=74562>

como um dos integrantes. O suspeito (paciente do HC) foi abordado, as policiais não encontraram, mesmo assim foi preso em flagrante e levado para a delegacia.

No HC os advogados de defesa do homem alegavam que a prisão estava viciada por erros procedimentais e as decisões judiciais condenatórias se baseavam unicamente no depoimento das policiais militares e da vítima, pedindo a liberdade do cliente e o reexame das provas. A decisão de Celso de Mello negou na totalidade o pedido da defesa, alegando que não havia precedente para isso e criou um para o testemunho policial.

A jurisprudência é usada pelos desembargadores em casos de furtos, roubos e tráfico de entorpecentes, ou seja, em crimes ligados à circulação indevida de riquezas. O que chama a atenção é que a grande maioria das ocorrências começou por uma prisão em flagrante. Muitas vezes, só havia no local os policiais e os detidos, sendo que os próprios oficiais apresentam as provas incriminatórias e, mesmo que o acusado diga que não é culpado ou que se mantenha em silêncio, é a voz de quem flagrou que constrói sua culpabilidade. O ônus da prova sobre a inocência passa para o acusado durante o processo. Isso reforça o procedimento incriminador da ação policial iniciada pela abordagem policial sem considerar que o conjunto probatório pode ter sido “forjado” (SINHORETTO *et al.* 2014; SCHLITTLER, 2021; SILVESTRE, 2018; MACEDO, 2015), ou seja, atribuído indevidamente ao réu.

Essa jurisprudência mostra uma economia procedimental, no sentido que em muitos casos não há investigação aprofundada sobre eles. Assim, a Polícia Civil não gasta tempo, se limitando à cartorialização dos fatos, cumprindo a função burocrática de ratificar ordem de prisão, produzir o auto de prisão em flagrante e o auto de apreensão de objeto. De outro lado, sem o Inquérito Policial que iniciava o processo criminal de maneira informal, que seria posteriormente inserido no mundo do direito e usado para justificar a condenação (KANT DE LIMA, 1995), é a abordagem policial da PMESP que cumpre esse papel. Começando por sua validação na delegacia e percorrendo todo o caminho. Logo, há uma economia processual, já que não há interesse da linha de montagem em tensionar o discurso dos policiais ou produzir uma investigação, ficando apenas com o que já foi coletado pelo policiamento ostensivo.

Para concluir, compreender que a ação da polícia militar pelo seu monopólio sobre o policiamento ostensivo permite compreender como dentro do campo da justiça criminal ela passa a exercer o papel de protagonista por atuar no primeiro estágio, a porta de entrada.

Esse ponto parece mais demarcado quando visto o esforço de outros atores do campo em justificar, legitimar e possibilitar que o policial militar desde sua abordagem pautar a verdade real dos fatos (KANT DE LIMA, 1995). passaram esse nível inferior de serviço da divisão do trabalho para eles. Só que com o maior contato com esse nível, elas também deram à PM a capacidade de ter um protagonismo sobre a conceitualização do que é ordem pública, escolhendo na prática quem é criminoso e que tipo de crime tem que ser tratado. Isso empoderou a instituição politicamente, uma vez que passou a pautar o conteúdo das soluções sobre o policiamento ostensivo, pedindo mais autonomia em relação à gestão civil, alegando monopólio sobre o conhecimento sobre “segurança pública”.

Como dito na introdução, isso conferiu ao discurso policial uma valorização inclusive no debate público, referenciados autoridades maiores sobre o tema, sendo que, em geral, abordam o tema de uma perspectiva conservadora, mobilizando discursos populistas que mimetizam o teor daqueles proferidos no começo do novo período democrático. A continuidade da cultura organizacional, bem como a aposta nesse modelo quase que exclusivo levou a PMESP a se tornar a principal instituição da área de Segurança Pública a receber recursos financeiros e humanos do governo, ao passo que com a Polícia Civil foi o contrário (SILVESTRE, 2018).

No próximo capítulo, analisa-se decretos estaduais de 1970 a 2021, para verificar como a PMESP se estruturou, qual foram as prioridades da instituição e os movimentos internos de organização. As gestões civis e dos comandantes da corporação parecem ter focado em abranger o máximo de território possível, entretanto, somente da oferta do policiamento ostensivo e não das outras demandas pelas quais é responsável. Mesmo a oferta do patrulhamento é impactada negativamente pela miríade burocrática redundante dos militares estaduais que parece concentrar o efetivo nos quartéis.

## Capítulo 3 - A Estrutura da Polícia Militar do Estado de São Paulo

Este capítulo tem como objetivo apresentar a estrutura e o desenho organizacional da PMESP. Complementarmente, apresentam-se as mudanças institucionais, a expansão da instituição tanto do efetivo quanto das unidades territoriais. Enquanto o incremento de efetivo acontece entre a ditadura e a redemocratização, é no período democrático que a corporação espraia sua atuação no território. Como visto no capítulo anterior, as polícias militares possuíam atribuições concorrentes com outras instituições, a disputa pelo monopólio sobre esse modelo se estendeu para a arena da constituinte. Se antes da ditadura a disputa ora atribuía destaque a uma força policial com poder de exercer o policiamento ostensivo, é do governo autoritário em diante que ela se fortalece.

Os ventos da democratização política trouxeram a necessidade de disputar o que eles conquistaram anteriormente, levando-os a arena constituinte para restringir o policiamento ostensivo como função primária e exclusiva da corporação. Os governos civis e eleitos possibilitaram que a PMESP se capilarizasse, concentrasse recursos orçamentários e desenvolvesse suas próprias políticas. A instituição passou a ter protagonismo na área de segurança pública, garantindo-se como parte do sistema de justiça. A instituição se consolidou como a iniciadora do processo criminal e cabo eleitoral por meio das abordagens e prisões em flagrante, seletivas e racialmente dirigidas.

Se no capítulo 2 debateu-se a história da instituição, esse capítulo documenta as transformações da PMESP, destacando sua política expansionista. O recorte utilizado é de 1969 a 2021. O ponto de partida é o decreto-lei federal nº 667, de 02 de julho de 1969<sup>38</sup>, promulgado pelo ditador General Costa e Silva<sup>39</sup>. O decreto reorganizou as polícias militares e os corpos de bombeiros que seguiram militares. Utilizou-se aqui de outros decretos para demonstrar as movimentações institucionais no seu desenho normativo. Por isso, esse capítulo possui duas seções, a primeira que versa sobre a estrutura atual, como ela se formou

---

<sup>38</sup><https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-667-2-julho-1969-374170-publicacaooriginal-1-pe.html>

<sup>39</sup> Artur da Costa e Silva, foi general de exército e colaborador do golpe militar, foi eleito em 1967 de maneira indireta para Presidente da República, para o mandato de 4 anos. Foi o responsável pela edição do Ato Institucional número 5, em 1968. Contudo, no ano segundo pretendia revogá-lo, mas teve um derrame e morreu no final de 1969.

até o plano de gestão da instituição. Depois analisa-se o efetivo fixado, enfocando as transformações e particularidades.

A política institucional foi dirigida para firmar a PMESP como uma prestadora essencial e polivalente de demandas sociais na área de segurança pública. Essa escolha foi construída, como se verá adiante, a partir do acolhimento e da ramificação de funções das mais diferentes áreas, mesmo com o enfoque principal na territorialização do controle social e proteção patrimonial. O que fica mais evidente quando se observa os resultados produzidos pelo policiamento ostensivo: o encarceramento em massa, o alto índice de letalidade e a priorização da gestão dos fluxos de patrimônios. Dito de outra forma, além de não almejar garantir em sua ação os direitos fundamentais preconizados na Constituição Federal de 1988 e nos estandartes dos Direitos Humanos, ela inclusive os descumpre.

Aborda-se também o Sistema de Gestão da Polícia Militar do Estado de São Paulo (GESPOL), implementado como uma doutrina organizacional para direção administrativa da instituição. Este último, destaque-se, é um sistema recente criado pela instituição, contudo, o valor atribuído a ele por alguns oficiais ouvidos nesta pesquisa é de “cartografia completa” do que é e como se faz o policiamento ostensivo. Ao apresentar o plano inicial da pesquisa que seria realizada pelo GEVAC, sobre policiamento ostensivo e relações raciais e pontuar que serviria de subsídio a esta pesquisa de doutorado, um grupo de seis oficiais comentaram que o documento apresenta o que é o policiamento ostensivo, suas funções, as modalidades de policiamento e a filosofia da instituição.

## **Estrutura Geral em 2022**

Para sintetizar, parte-se do decreto mais recente, nº 65.096<sup>40</sup>, de 28 de julho de 2020, que trata sobre a Estruturação da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Esse decreto permite observar o desenho atual da instituição, sendo que, após sua publicação as únicas alterações foram quanto à criação de novos batalhões<sup>41</sup>. Essas mudanças representam bem a complexidade da PMESP, sua extensa gama de atribuições, funções e subdivisões. Por isso, consideramos importante documentar de forma sistemática a estrutura da organização aqui,

---

<sup>40</sup> <https://www.al.sp.gov.br/norma/194740>

<sup>41</sup> <https://www.al.sp.gov.br/norma/197443>

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2021/decreto-65767-04.06.2021.html>



mesmo que de forma resumida, já que o decreto nº 65.096 é construído em linguagem jurídica, nem sempre de fácil leitura.

O decreto aqui analisado possui três seções, seis capítulos e dois anexos, distribuídos, como dito, em 14 páginas. Comparado com o decreto nº 7.289<sup>42</sup> de dezembro de 1975, que organizou a PMESP, o decreto de 2020 é maior, sobretudo pelo aumento de Comandos de Policiamento e Batalhões criados de nesses últimos 45 anos. O de 1975 apresentava somente 5 páginas, em sete capítulos, mas com um número muito reduzido se comparado com os números de hoje, seja de batalhões seja de grandes comandos.

Segundo o decreto de 2020, a disposição básica da PMESP conta com 4 órgãos. O primeiro é o maior na hierarquia, o órgão de direção, que se subdivide em órgãos de direção geral e órgãos de direção setorial. Os outros são: Órgãos de Apoio; Órgãos de Execução e; Órgãos de Assessoria. É sobre cada um deles que cada tópico a seguir tratará.

## **Órgãos de Direção**

Os órgãos de direção são abordados no capítulo dois do decreto, eles têm sede na capital, a cidade de São Paulo, sendo eles subdivididos em nove. O primeiro é o Comandante Geral, um coronel, que está no topo da hierarquia da instituição, responsável superior pelo comando e administração. Os dois próximos órgãos são de assessoria do Comandante Geral: o Estado Maior e o Gabinete do Comandante Geral. Este último é responsável pela administração da documentação que é enviada ao comandante, cuida dos interesses funcionais da instituição e coordena as Assessorias Policial-Militares.

O Estado Maior (EM) é responsável pelos assuntos de interesse institucional, cujo chefe é também o subcomandante da corporação. Além de ser o chefe do EM., o subcomandante da PM ainda chefia os órgãos de Direção Setoriais e outros órgãos de Execução. Por isso, para auxiliá-lo, existe o subcomandante do EM., um outro coronel. Existem muitas seções no Estado Maior. Segundo o Instituto Sou da Paz (2012, p. 251), a 1ª é responsável pelo controle de pessoal; a 2ª é responsável pelo sistema de inteligência; a 3ª é responsável pelo estabelecimento de doutrina, operações e treinamento; a 4ª é responsável por controle de materiais e aquisições de novas tecnologias; a 5ª é responsável pelo

---

<sup>42</sup> <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1975/decreto-7289-15.12.1975.html>

assessoramento da comunicação social e; a 6ª é responsável gestão de qualidade, inovação dos procedimentos operacionais e administrativos.

Os demais órgãos são de coordenadoria ou centros que estão subordinados ao alto escalão da PMESP. Não fica claro no decreto ou no GESPOL (2010) se estes são funções redundantes às seções do Estado Maior, mas aparentam ter funções correlatas. Como o Centro de Comunicação Social, o Centro de Inteligência da Polícia Militar. A Coordenadoria Operacional, responsável pelo direcionamento do emprego dos Órgãos de Execução e implementação das políticas, diretrizes e normas operacionais definidas pelo EM. A Corregedoria, responsável pelo sistema de polícia judiciária militar e disciplina. A Coordenadoria de Assuntos Jurídicos, responsável por assessorar o comando geral e ser a consultoria jurídica da instituição.

Além desses há o Estado Maior Especial, outro órgão de assessoramento, responsável por processar assuntos de interesse institucional, a redação se torna redundante, já que diz somente que é de “natureza especial”. Para compreender melhor do que se tratava esse órgão, foi realizado o contato com um oficial que explicou que ele servia desde um conselho para temas que vão além das funções do Estado Maior, até para alocação de oficiais que não teriam outras unidades para se encaixar, oficiais aguardando aposentadoria ou envolvidos em algum processo administrativo. Quanto ao último caso, o oficial informou que seria uma forma de “encostar” oficiais, em especial aqueles poderiam “manchar o nome” da PMESP por causa terem se envolvido em algum escândalo<sup>43</sup>.

Os órgãos de Direção Setoriais, todos também com sede na cidade de São Paulo, são compostos por sete diretorias. Como os nomes das diretorias são autoexplicativos, basta citá-los: Diretoria de Ensino e Cultura; Diretoria de Logística; Diretoria de Pessoal; Diretoria de Polícia Comunitária e Direitos Humanos; Diretoria de Saúde e; Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicação.

---

<sup>43</sup> Foi o que ocorreu no caso do Coronel Aleksander Toaldo Lacerda, ex-comandante do CPI-7, que após convocar para manifestação pró-Bolsonaro para o dia 07 de setembro de 2021, ofendendo o governador do estado, membros do STF e pregando saídas antidemocráticas. A medida foi publicada no Diário Oficial no dia 25/08/2021, na seção II do caderno do Poder Executivo. **Disponível em:** <[http://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento\\_11\\_4.aspx?link=%2f2021%2fexecutivo+secao+ii%2fagosto%2f25%2fpag\\_0001\\_5c3fe293dfa946405656660c167d60d0.pdf&pagina=1&data=25/08/2021&caderno=Executivo%20II&paginaordenacao=100001](http://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2021%2fexecutivo+secao+ii%2fagosto%2f25%2fpag_0001_5c3fe293dfa946405656660c167d60d0.pdf&pagina=1&data=25/08/2021&caderno=Executivo%20II&paginaordenacao=100001)>. **Acessado em:** 25/08/2021.

## **Órgãos de Apoio**

Os órgãos de Apoio apresentam diferentes subordinações, uns ligados às diretorias e outros a grandes comandos, são 19. Quase todas são também sediadas na cidade de São Paulo, menos a Escola Superior de Bombeiros. Subordinados à Diretoria de Educação e Cultura são: Centro de Altos Estudos de Segurança (CAES), responsável pelo cursos de pós-graduação, oferecido só para oficiais; a Academia de Polícia Militar do Barro Branco (APMBB), do curso de Bacharelado de Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública que forma os oficiais, e responsável pelo curso superior Tecnólogo de Administração Policial Militar, que forma oficiais auxiliares; Escola de Educação Física, que oferece cursos de treinamento e graduação na área; Escola Superior de Sargentos, responsável pelos cursos superiores de Tecnólogo de Polícia Ostensiva I e II, o primeiro sendo para formação de terceiro sargento e o último para primeiros sargentos; Escola Superior de Soldados, responsável pela formação do Curso Técnico de Polícia Ostensiva e Preservação da Ordem Pública; O Corpo Musical, responsável pelas bandas de música e o conjunto sinfônico.

Os órgãos subordinados à Diretoria de Finanças são: o Centro Integrado de Apoio Financeiro, responsável pela execução orçamentária, pagamentos etc.; Centro Integrado de Apoio Patrimonial, que realiza, fiscaliza a execução de diversos serviços relativos aos imóveis administrados pela PMESP. À Diretoria de Logística: Centro de Material Bélico que adquire, recebe, estoca e fornece suprimentos, materiais e serviços para armamentos, munição e proteção balística; o Centro de Motomecanização, que tem atribuições similares ao anterior, só que focado nos ativos mecânicos. À Diretoria de Pessoal: Centro de Atenção Psicológica e Social (CAPS); Presídio da Polícia “Romão Gomes”. À Diretoria de Saúde: Centro Médico; Centro Odontológico; Centro de Reabilitação. Ao Comando de Corpo de Bombeiros: Centro de Suprimentos e Manutenção de Material Operacional; Escola Superior de Bombeiros, para praças e oficiais para estudos na área e de defesa civil; Ao Estado Maior: Departamento de Suporte Administrativo do Comando Geral, responsável pela segurança do local, apoio aos órgãos que compõem o comando, o que inclui a manutenção predial do quartel e das áreas comuns do complexo.

## Órgãos de Execução

Os órgãos de Execução estão relacionados aos grandes comandos de policiamento. A PMESP possui, segundo o último decreto, 12 grandes comandos para policiamento ostensivo e preservação da ordem pública em área restrita. A saber: Comando de Policiamento da Capital (CPC); Comando de Policiamento Metropolitano (CPM) e; Comando de Policiamento do Interior (CPI) que são numerados de 1 a 10. Em outras missões de policiamento ostensivo, sediados na capital: Comando de Policiamento Ambiental; Comando de Policiamento de Choque, força reserva do Comandante Geral que atuaria em casos extraordinários em todo estado; Comando de Policiamento Rodoviário, responsável pelo policiamento de trânsito nas rodovias do estado. Para funções contra incêndios, ocorrências de salvamento e defesa civil o Comando de Policiamento de Bombeiros. Finalmente para missões com aeronaves tripuladas ou não (drones), o Comando de Aviação.

O CPC, pelo grande número de habitantes da cidade de São Paulo e seu território, apresenta 8 subdivisões, nomeadas de Comando de Policiamento de Área Metropolitana (CPA). Cada uma delas com atuação dentro de uma área restrita e que tem batalhões para ação dentro de um território também restrito. O CPC comanda: o CPA/M-1, zona centro com 4 batalhões; o CPA/M-2, zona sudoeste com 3 batalhões; CPA/M-3, zona norte com 4 batalhões; CPA/M-4 e CPA/M-11, zona leste, o primeiro com 5 batalhões e o segundo com 3; CPA/M-5, zona oeste, com 4 batalhões; CPA/M-9, zona sudeste, 3 batalhões; CPA/M-10, zona sul, com 5 batalhões. No total o comando da capital tem 31 batalhões.

O Comando de Policiamento de Trânsito (CPTran), apesar de ser um comando centralizador, está subordinado ao CPC. O Comando de Policiamento de Trânsito que só possui 2 batalhões, ambos na capital, como já comentado. Mesmo assim, ambos têm ampla área para atuação na cidade. Ao 1º Batalhão cabe a zona centro, sul, sudoeste e oeste, menos as marginais Tietê e Pinheiros. Ao 2º Batalhão cabe a zona norte, leste, sudeste e as duas marginais.

Ao analisar os decretos, houve um aumento progressivo no número de CPAs, especialmente por causa do aumento de subdivisões territoriais, com criação de outros batalhões e mudanças nos comandos de cada um deles, em alguns casos. Como se verá ainda neste capítulo, a PMESP nas últimas duas décadas ampliou o número de grandes comandos

e batalhões, análise que será feita no tópico Expansão da PMESP. Aqui segue-se apresentando como a instituição é grande e tem muitas ramificações.

O CPM, por sua vez, tem 4 grandes comandos, e é responsável pelo comando do policiamento em 40 cidades da região metropolitana. O CPA/M-6, sediado em Santo André, atua na prestação integral ou parcial de 7 cidades, e tem sob seu comando 7 batalhões. O CPA/M-7, sediado em Guarulhos, tem 4 batalhões e cuida parcial ou integralmente de 8 cidades. O CPA/M-8, sediado em Osasco, tem 7 batalhões e cuida parcial ou integralmente de 15 cidades. Por último, o CPA/M-12, possui 3 batalhões, também cobrindo total ou parcialmente 8 cidades. No total, o CPM tem sob seu comando 21 batalhões.

A diferença de distribuição territorial, segundo o GESPOL (2010), é baseada em um cálculo que leva em consideração os indicadores de criminalidade, o número de habitantes e a área territorial. Dessa maneira, o CPM assim como os CPIs, comumente tem sede em uma cidade, mas tem batalhões e/ou companhias em outras. No caso dos CPIs o número de abrangência territorial pode ser muito maior. Como mostraremos no capítulo seguinte, a questão não é meramente territorial, ela se espalha para um contexto de influência política e econômica, além de produzir uma concorrência interna dentro da própria corporação. A competição interna entre oficiais para chegar ao último posto, o de coronel, tem grande impacto na distribuição dos efetivos. Além disso, sua influência política e contato com o mundo civil acaba também sendo influenciada pelo percurso do policial dentro da estrutura organizacional.

Os 10 CPIs cuidam de áreas do interior do estado. Como o número de Comandos no interior é muito grande, possuindo muitos batalhões e cidades abrangidas, criamos a tabela abaixo para facilitar a visualização.

**Tabela 1** - Comandos de Policiamento do Interior com relação a sede, região, número de batalhões e cidades abrangidas

CPI	Sede	Região	Nº Batalhões	Nº de Cidades
1	São José dos Campos	Vale do Paraíba e Litoral Norte	7	39
2	Campinas	Sede e região	8	38
3	Ribeirão Preto	Sede e região	8	92

4	Bauru	Sede e região	6	77
5	São José do Rio Preto	Sede e região	5	97
6	Santos	Sede e região	7	24
7	Sorocaba	Sede e região	8* <sup>44</sup>	78
8	Presidente Prudente	Sede e região	5	67
9	Piracicaba	Sede e região	7	52
10	Araçatuba	Sede e região	3	43
Total	--	--	64	607

Fonte: Elaboração Própria

Como se pode observar na tabela, o número de cidades atendidas por CPI é muito grande, sendo que a maioria tem como sede uma grande cidade, responsável pelo comando de cidades de diversos tamanhos territoriais, populacionais e atividades econômicas. Há uma grande concentração de municípios sob o comando de um mesmo CPI em cinco deles, com especial relevância para Ribeirão Preto e São José do Rio Preto, que atendem mais de 90 municípios. Ainda é interessante notar como, apesar de haver um número muito díspar de municípios atendidos pelos CPIs, o número de batalhões que exercem o policiamento ostensivo não são tão dispares, com exceção do CPI-10.

Outro dado relevante é que, comparando os decretos, parece ter havido uma interiorização, da PMESP após os anos 2000 que pode indicar o acompanhamento do processo de interiorização do sistema prisional paulista descrito por Silvestre (2012) e Melo (2014), mesmo que distinta. Isso porque em regiões do interior, como disseram alguns dos entrevistados, há a presença de unidades do sistema prisional, o que demandaria de algumas unidades serviços como escolta de presos, o que os interlocutores apontavam como um problema para a disponibilidade do policiamento nas cidades com cobertura dos batalhões.

Ao somar todos os municípios que o decreto de 2020 aponta como área de atuação da PMESP, ao todo 629, e comparar com o número total de municípios no estado, 645, conclui-se que 16 municípios não são citados ou cobertos pelo policiamento ostensivo. Essa pesquisa não foi capaz de verificar a razão da diferença numérica entre os dados do SEADE com os dados apresentado pelo decreto analisado. Pode-se pensar que houve um problema de contabilização de computação de cidades, não foram encontradas evidências que elas

---

<sup>44</sup> A região de Sorocaba, como já foi dito, ganhou mais um batalhão no ano de 2021, o 14º BAEP.

perderam seu *status* de município. Outra possibilidade é que em algumas cidades pelo seu tamanho, a PM tenha incorporado o território a outra localidade.

A novidade dos quadros de batalhões, sobretudo no interior, está relacionada à criação massiva de BAEPs. Só na administração de João Dória, tal como ele havia prometido em sua campanha, houve a criação de numerosos deles. Uma novidade dos BAEPs é eles não estão vinculados aos batalhões, mas sim aos Comandos de Policiamento, o que significa que esses batalhões podem atuar em toda a área do grande comando a que estiver subordinado. João Dória acabou, nos seus três anos de mandato, interiorizando essa modalidade de policiamento que ele propagandeou como “padrão ROTA”<sup>45</sup>.

Em contraponto aos grandes comandos territoriais, estão aqueles comandos com funções específicas dentro da estrutura, mas cujos batalhões são um número bem menor. Fora do policiamento ostensivo territorial dos grandes centros urbanos estão os já ditos CPAmb, o CPCh, o CCB e o CPRv. Apesar de todos terem sede na capital, somente o CPCh possui todos os batalhões na cidade de São Paulo. Ao partir só das análises do número de batalhões, se vê que, apesar de abarcar muitas funções, o enfoque da PMESP é menor no âmbito ambiental, rodoviário e em ações de bombeiros e de defesa civil.

O Comando de Policiamento de Choque possui 5 batalhões e o Regimento de Cavalaria. Os batalhões pertencentes a esse comando são: o 1º Batalhão de Polícia de Choque – “Tobias de Aguiar”, agora responsável por efetuar patrulhamento tático, que é a unidade da ROTA; o 2º Batalhão de Polícia de Choque – Mal. Mascarenhas de Moraes, responsável por realizar policiamento em eventos diversos, patrulhamento tático, inclusive com motocicletas, e escoltas especiais com motocicletas; o 3º Batalhão de Polícia de Choque – Humaitá, também com responsabilidade de patrulhamento tático; o 4º Batalhão de Polícia de Choque, de ações especiais, ações táticas especiais em ocorrências críticas e operações especiais de alto risco, é a unidade do Grupo de Ações Táticas Especiais (GATE), que conseguiu uma companhia só antibomba e, do Comando de Operações Especiais (COE); o

---

<sup>45</sup> Alguns interlocutores da PMESP comentaram que João Dória queria criar diversas unidades do 1º Batalhão de Choque “Tobias de Aguiar” que tem como modalidade de policiamento mais famoso as Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar (ROTA). Após enfrentar resistências internas, ele seguiu com os BAEPs. Quando mencionam em propaganda que os últimos são “padrão ROTA” eles querem dar legitimidade ao apontar que de um lado é uma “tropa especial”, “bem treinada” e de outro que é “duro contra o crime”, usando recursos violentos semelhantes ao daquele batalhão. Há poucas diferenças na prática entre um e outro. A ROTA tem como definição ser da área do choque, como visto, força reserva do governador isso pode ter criado as resistências para sua expansão, podendo patrulhar todo o estado. O BAEP obedece ao comandante do Comando de Policiamento a que está subordinado e só pode patrulhar na área dele.

5º Batalhão de Polícia de Choque – Canil, responsável pelo policiamento com uso de cães e; o Regimento de Polícia Montada, que executa ações de policiamento montado em cavalo.

A novidade na redação desse decreto em comparação aos outros estudados no trabalho de mestrado (MACEDO, 2015) é a supressão das funções de contraguerrilha rural e urbana. Entretanto, após aquele período houve a divisão de algumas funções que eram atribuição de um batalhão e que conseguiram se tornar um batalhão aparte, mais especializado. Como o caso do Canil e do GATE e do COE que antes pertenciam ao 3º Batalhão de Polícia de Choque. Questiona-se, contudo, se a mera redação mudou algumas das orientações desses batalhões, já que o 3º Batalhão realizava “controle de distúrbios civis”, por exemplo. De qualquer forma, a redação dá a entender uma ampliação das ações destes batalhões que parece apontar para um movimento de tirá-los dos quartéis para realização de patrulhamento.

Ao Comando de Policiamento Ambiental subordinam-se 5 batalhões, um em cada cidade: Campinas, São Paulo, Birigui, Guarujá e, São José do Rio Preto. O Comando de Policiamento Rodoviário possui sob seu comando 6 batalhões: São Bernardo do Campo, Bauru, Araraquara, Jundiaí, Sorocaba e, Guarulhos. Detalhe interessante é que nos casos do policiamento ambiental e rodoviário, sua ação se dá mais pelo número de companhias em um amplo território, com uma área de abrangência territorial muito maior.

O Comando de Corpo de Bombeiros possui uma divisão similar aos Comandos de Policiamento responsáveis pelo policiamento ostensivo, exceto por ser bem mais enxuto, possui o Comando de Bombeiros Metropolitano (CBM), que cuida da cidade de São Paulo e da região metropolitana e 3 Comandos de Bombeiros do Interior (CBI). Subordinados ao CBM estão: 4 Grupamentos na capital; 1 em: Guarulhos, Santo André, Mogi das Cruzes e, Barueri. Ao CBI-1, com sede em Campinas, estão subordinados 4 grupamentos: Campinas; Sorocaba; Piracicaba; Jundiaí. Ao CBI-2, com sede em Bauru, subordinam-se 6 grupamentos: Ribeirão Preto; Marília; Bauru; o São José do Rio Preto; Presidente Prudente; Araçatuba. Ao CBI-3, com sede no Guarujá, 3 são os grupamentos sob seu comando: Santos; São José dos Campos e; o Grupamento de Bombeiros Marítimos (GBMar), também com sede no Guarujá.

O decreto informa, ao final da apresentação do Corpo de Bombeiros que cada grande comando possui suas próprias áreas de planejamento, coordenação, controle e apoio das



atividades técnicas, mas como já demonstrado, não possui a mesma capilaridade dos comandos de policiamento ostensivo.

Ainda cabe pensar o quanto o corpo de bombeiros saiu perdendo, como mostrado no capítulo 2, com o período de transição que culminou na redação da Constituição Federal de 1988. Ainda mais como esse processo teve apoio da própria PMESP que impediu que aqueles comandantes dos bombeiros tivessem sucesso em se separar dela. Assim como as outras modalidades de policiamento, a PMESP parece, em sua expansão de atuação nos últimos 30 anos, impedir que elas cresçam, se especializem, ao priorizar o policiamento ostensivo a estas outras funções.

Cabe ainda perguntar: elas ainda deveriam fazer parte da PMESP? Não deveriam se tornar independentes? Serem outras instituições com outros moldes? Não poderiam ser de responsabilidade dos municípios? Não poderiam elas melhorarem sua formação, reduzindo inclusive custos do estado, sendo independentes? De um lado, é possível supor que por pertencerem a uma só instituição, não foram capazes de se desenvolver ou ganhar capilaridade. Além disso, como apresentaremos no capítulo 4, estes serviços poderiam tratar do que os PMs acreditam ser parte das suas “demandas sociais”.

Há uma demanda da instituição por centralizar em si recursos e funções. Acontece que com isso, para além do policiamento ostensivo, ela se torna responsável por atender ocorrências de socorro, por exemplo, tidos como um serviço que os ocupam de demandas sociais. Esse movimento faz com que haja uma reclamação constante de que não há outros serviços para apoiá-los. Ou seja, há uma demanda por centralização, mas que é seguida por protestos de sobrecarga.

### **Órgãos de Assessoria**

Por último, há os órgãos de assessoria. Elas aumentaram depois do período de redemocratização, além de terem passado mais uma vez a ser reconhecidas institucionalmente como órgão, não apenas fazendo parte dos órgãos de direção. O número das assessorias oscila temporalmente, isso porque depende do estabelecimento de parceria da PMESP com outras instituições públicas. Tem princípio distinto da Casa Militar - que não é definida no decreto -, mas que cuida da segurança do governador e do vice, incluindo

que o ou a coronel chefe da Casa Militar tem *status* de secretário pelo seu papel à frente da Defesa Civil.

As Assessorias Policial-Militar são divididas em 9. A PMESP assessora poder executivo e municipal: Secretaria da Segurança Pública, Secretaria da Administração Penitenciária, Secretaria de Justiça e Cidadania, Corregedoria Geral da Administração estadual, a Prefeitura de São Paulo. Poder legislativo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e a Câmara Municipal de São Paulo. Poder Judiciário: a Procuradoria Geral do Estado, o Tribunal de Justiça, no Tribunal de Justiça Militar, No Tribunal de Contas do Estado e a Procuradoria Geral de Justiça.

As Assessorias ainda apresentam uma situação singular, uma vez que aqueles policiais militares alocados nessas funções recebem um quantitativo a mais no salário, uma bonificação dada pelos órgãos. Assim, elas se tornam objeto de desejo de alguns policiais militares que almejam receber um pouco a mais, sendo muito concorridas. Contudo, em contrapartida, somente alguns grupos vão conseguindo se estabelecer para exercer essas funções. Segundo um oficial, as relações entre os PMs e os representantes dos poderes que possuem assessoria muitas vezes passa a ser pessoal, com vínculos de amizade e no qual os PMs contam histórias de trabalho, além de dividir opiniões diversas.

Em conversa informal com um praça que serviu em uma assessoria, ele comentou que quando se realiza a segurança predial ou pessoal nessas instituições, há uma grande troca de experiência através dos “bate papos”. Nessas ocasiões os policiais podem apresentar seus pontos de vistas, contar histórias de ocorrências, dividir experiências românticas, políticas etc. Ele ainda apresentou que isso podia ser negativo, já que em alguns casos há relacionamentos amorosos ou amigáveis que se desgastam, levando a dissolução da equipe que realiza o trabalho. Ele conta que um oficial teve um caso com a secretária do presidente da instituição que ele estava alocado, só que ele não disse que tinha comentado que era casado. Quando ela descobriu, além de ficar chateada contou para o seu chefe, o que provocou a troca de toda a equipe da assessoria.

As assessorias e suas responsabilidades não estão bem descritas nos decretos. Ao buscar maiores informações sobre as funções desse órgão, não foram encontrados muitos elementos sobre suas atribuições, sobretudo com fontes abertas e de fácil localização. O Ministério Público do Estado de São Paulo foi um dos poucos lugares em que foi encontrada

a descrição de sua atribuição, em *site* próprio<sup>46</sup>, com a descrição não só do papel da assessoria, como com a apresentação de “embasamentos legais”<sup>47</sup> para atuação dela.

De acordo com o Ministério Público, a assessoria realiza a segurança pessoal do Procurador-Geral de Justiça, a segurança física da sede da PGJ, apoio à segurança dos eventos realizados no MP. Além dessas atribuições de segurança pessoal e predial, ainda apoiariam ações do Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado (GAECO) e do Centro de Apoio Operacional à Execução. Soma-se a isso a prestação de serviço de comunicação social sobre as próprias atividades da assessoria PM no MP e de assessoria ao público interno da PMESP em assuntos que estejam ligados às funções do MP.

Ao se considerar que o MP é incumbido legalmente de realizar o controle externo das polícias, é possível considerar a relação mais próxima entre as instituições promova a convivência deste último com a instituição policial militar. O que vem sendo apontado como uma das funções que a própria promotoria não vem avocando para si a responsabilidade. Ao contrário, Sinhoretto e Lima (2015) apontaram que eles vêm estabelecendo uma relação de reciprocidade e aliança, no qual não há qualquer ação para regular a PMESP, sim endossar suas ações. O que ficou demonstrado no trabalho de Silvestre (2018) e Macedo (2015) que comentam a participação de promotores na entrega de documentos para a Polícia Civil corroborando a ação da ROTA no caso da morte de suspeitos de pertencerem ao PCC. Quando a unidade da PM interveio contra o “debate” que estava sendo realizado na cidade de Várzea Paulista<sup>48</sup>.

No compilado de normativas para demonstrar o embasamento legal da atuação da Assessoria Policial Militar, o texto apresentado pelo MP cita o artigo 144 da Constituição Federal de 1988, o artigo 141 da Constituição Estadual de 1989, além de uma lei 1974, criada pelos militares no estado. Todas com destaque, em grifos ou negrito, para evidenciar que cumpre à PMESP a preservação da ordem pública, ou a possibilidade de a instituição ter Assessoria Policial Militar para segurança dos prédios.

---

<sup>46</sup> [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria\\_Militar](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Militar)

<sup>47</sup> [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria\\_Militar/Embassamentos%20%20Legais%20do%20apoi%20da%20PM%20ao%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%ABlico.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Militar/Embassamentos%20%20Legais%20do%20apoi%20da%20PM%20ao%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%ABlico.pdf)

<sup>48</sup> Nesse episódio, estava ocorrendo o julgamento informal e ilegal (debate) de um jovem acusado de estupro. O irmão da suposta vítima teria recorrido aos membros do PCC para que houvesse uma “cobrança e punição”. Os membros chegaram à conclusão baseado na versão da irmã do rapaz que não houve qualquer tentativa de violência sexual. O rapaz acabou sendo morto por policiais da ROTA junto com outros participantes. A família da vítima não foi ferida.

O mais interessante desse documento que busca mostrar a legitimidade legal da assessoria na procuradoria é a citação de dois atos normativos da Procuradoria-Geral de Justiça. O primeiro sobre a reestruturação do GAECO em 2008, que destaca que caberá aos promotores que integram o grupo coordenar ação conjunta com instituições policiais para “combate da criminalidade organizada local”. Destacam ainda que cabe à Secretaria Executiva do GAECO, dentre outras coisas, intermediar com outras instituições da administração pública a viabilização de “força-tarefa” ou para “obter informação”. Logo na sequência, citam uma disposição da normativa que diz que a Secretaria Executiva articulará com a assessoria adoção de medidas preventivas contra as atividades das organizações criminosas investigadas pelo grupo.

Esses trechos destacados pelo próprio MP, parecem reforçar as conclusões alcançadas pelas pesquisas realizadas no âmbito do GEVAC, no qual apontávamos para a articulação entre PMESP, MP e SAP para ação contra o PCC (SINHORETTO, 2014; MACEDO, 2015; SILVESTRE, 2018). De outro lado, mesmo que não tenhamos naquele momento encontrado qualquer menção ao papel exercido pela assessoria, levanta um ponto de atenção para as articulações da PMESP com outras instituições, permitindo uma pesquisa futura sobre o que fazem as assessorias. Para compreender como se dá essa integração entre as instituições, que como aponta a segunda normativa apresentada pelo MP, também utiliza as assessorias para localização de pessoas físicas e jurídicas.

No caso da Assessoria Policial Militar na Assembleia Legislativa (APMAL), foi possível encontrar somente uma matéria redigida pela imprensa institucional da assembleia<sup>49</sup> que, em 2015, noticiava a comemoração dos 61 anos da assessoria naquela casa. Segundo o noticiado, o então comandante daquela assessoria, coronel Reynaldo Priell Neto, teria recuperado as raízes históricas do começo da relação entre PMESP e ALESP. As raízes seriam anteriores à criação da PMESP, que incorporou a função de segurança física realizada pela Guarda Civil, e a função de assessoria que ficava a cargo da Força Pública, sendo que, após a fusão, a PMESP passou a atuar nas duas funções.

Ao pesquisar mais informações sobre o papel de assessoria da PMESP na ALESP, foi encontrado um ofício redigido pelo Gabinete do Comandante Geral dirigido para o comandante daquela assessoria. O ofício, datado de 26 de outubro de 2018, teve como propósito informar ao comandante da assessoria o parecer do Estado-Maior da PMESP

---

<sup>49</sup> <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=369088>

quanto à proposta de lei, apresentada por um deputado do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) que versava sobre um plano de carreiras para praças igual ao de oficiais. A redação apresentava os pontos de discordância, apontando que além de existir um plano de carreira similar, o projeto afetaria a hierarquia e disciplina na instituição. Isso ocorreria porque haveria sobreposição de postos, que segundo o ofício, estava distante dos princípios meritocráticos e das balizas previdenciárias, já que produziria um aumento na folha de pagamentos. O ofício termina dizendo que a posição da instituição é desfavorável ao projeto.

Esse resumo do ofício permite entrever o outro papel que a assessoria exerce junto ao poder legislativo estadual. Já que não se trata só da segurança física predial ou de membros do poder, mas também um papel de defesa de interesses da instituição frente as propostas lá apresentadas. Desta maneira, o papel da assessoria seria de adido político de representação institucional. O problema é que parece que há conflito de interesses, já que a instituição presta serviços de segurança ao mesmo tempo em que exerce papel de assessoria parlamentar da PMESP na ALESP. Afinal as duas missões parecem favorecer a instituição frente às negociações.

O papel da instituição nas disputas políticas para defesa de seus interesses não está restrito ao poder legislativo estadual. Outros achados durante a pesquisa demonstram isso. Um é o acesso ao trabalho de conclusão de curso, na década de 1990 de um oficial da PMESP, Pagamisse (1995), que versa sobre a importância de a instituição manter uma assessoria parlamentar permanente em Brasília. O objetivo seria o de influenciar nas pautas, acompanhar proposições legislativas de interesse da instituição, propondo a continuidade da articulação com assessorias de outras PMs do Brasil para influir nas decisões legislativas. O que, segundo narra o oficial, foi realizado mais de uma vez até a redação do seu trabalho.

Outro material encontrado reforçou a existência e a consolidação da proposta daquele oficial. Martins (2008) recuperou o papel da assessoria policial militar e sua atuação no congresso nacional. Apesar de ter focado no caso da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), apresenta outras instituições que possuem assessorias que têm atuação permanente no congresso. Elas seriam todas as forças armadas, com representantes dos comandos, a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e a PMESP (p. 55).

Esses elementos são interessantes para suscitar o debate sobre quais são os interesses defendidos pela instituição frente aos legislativos municipal, estadual e federais, na justiça e

como funciona essa interlocução e atuação. Ainda é interessante notar que não há qualquer menção no decreto ou no GESPOL sobre essa área de atuação, quais são suas atribuições, quantos policiais militares de São Paulo estão em Brasília.

### **A PMESP amplia a sua abrangência territorial**

A PMESP ampliou sua cobertura territorial desde sua criação em 1970, contudo, ela se capilariza fisicamente de fato após os anos 2000, fruto do aumento de batalhões no interior, na cidade de São Paulo e na Região Metropolitana. Sua expansão se deu quase que exclusivamente nas atividades de policiamento ostensivo ordinário dentro de um território definido. Outras funções tiveram algumas mudanças, mas não tão expressivas quanto ao último. As principais mudanças gerais na PMESP parecem ter sido sobretudo no aumento de grandes comandos e mudanças de organização administrativa.

Pode-se observar essas mudanças através da pesquisa comparativa entre os decretos que versam sobre a estrutura ou organização da PMESP, disponíveis para pesquisa no *site* da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Durante a pesquisa só de decretos, o número de resultados foi enorme tinha dados até de antes de 1970, ia desde a fixação de frota automobilística, pequenas correções na redação de decretos anteriores até aqueles que diziam respeito a organização da instituição. Passou-se a utilizar o recorte a partir de 1970 até 2020. Foram arquivados os decretos que falavam sobre a estruturação da PMESP prioritariamente, posto que tinham muitas informações.

Para analisar a ampliação territorial da PMESP foram escolhidos cinco<sup>50</sup> decretos para comparação e extração das informações sobre a quantidade de órgãos de Direção, Apoio, Assessorias e Órgãos de Execução, eles cobrem um recorte temporal de 1985 até 2020. A escolha destes decretos como amostra foi justamente por eles conterem um número significativo de informações, permitindo extrair um enquadramento mais geral das mudanças estruturais na corporação nos últimos 35 anos.

Pela opção do enquadramento geral das transformações com as informações só sobre o recorte pretendido, não foram analisadas as mudanças micro ocorrida dentro de cada governo, o que demandaria uma outra pesquisa. A escolha também não leva em conta as

---

<sup>50</sup> Os decretos utilizados para comparação foram o 65.096 de 2020, acrescido das alterações a ele realizada no ano de 2021; o 55.742 de 2010; o 44.447 de 1999; o 29.911 de 1989 e; o 24.572 de 1985.

criações e a desativação de alguns batalhões em específico, como o caso do 47º Batalhão de Polícia Militar, na zona norte de São Paulo ou o surgimento e fim dos Batalhões Femininos, por exemplo. Contudo, apesar de não descrever essas mudanças, o quadro geral da evolução e sentido institucional pode ser percebido.

Os decretos foram usados como base para o preenchimento de uma tabela no Excel para facilitar a comparação. Os dados foram trabalhados em números absolutos para poder visualizar primariamente a expansão, dos órgãos de direção, apoio e execução. Neste último, como só possuíam dados sobre os batalhões. Eles foram contados e o número total foi tabulado.

Ao organizar o material por década, pudemos ver já uma grande diferença numérica. Na década de 70, apenas um decreto sobre estruturação foi redigido, a maioria dos decretos desse período versava sobre mudanças administrativas, mudanças no regulamento disciplinar, no aproveitamento do efetivo feminino da antiga Guarda Civil e, no final da década, da incorporação dos guardas municipais da cidade de Limeira<sup>51</sup> e da cidade de Garça<sup>52</sup>.

Na década de 80, houve dois grandes decretos sobre a organização da instituição, o primeiro editado pelo governo de Franco Montoro (PMDB), no processo de reabertura e o segundo no governo Orestes Quércia (PMDB), após o estabelecimento da Constituição Federal de 1989. Outros decretos menores foram editados pontualmente, mas nenhum deles estabeleceu grandes mudanças, ao contrário, seguiram a tendência, que vem até hoje, de somente mudanças pontuais de gestão.

A década de 90 seguiu o mesmo caminho, no governo que sucedeu o de Orestes Quércia, o de Luiz Antônio Fleury Filho (PMDB), não produziu muitos decretos assinados por ele. Já após a eleição de Mário Covas (PSDB) verificou-se um aumento no número de decretos, dentre eles verificou-se a mudança de organização dos grandes comandos. Nos governos anteriores ao do PSDB, existia um grande comando que cuidava somente da cidade de São Paulo e da Região Metropolitana, o Comando de Policiamento Metropolitano e um comando para todo o interior, o Comando de Policiamento do Interior (CPI), que ficava na

---

<sup>51</sup> <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1977/decreto-10355-19.09.1977.html>

<sup>52</sup> <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1977/decreto-10354-19.09.1977.html>

capital. Para distinção de área, ambos comandos tinham seus Comandos de Policiamento de Área (CPA).

Já no decreto editado em 1999<sup>53</sup>, a PMESP passou a se organizar como hoje, com um grande comando só para a capital, o Comando de Policiamento da Capital (CPC), e outro só para a região metropolitana, o Comando de Policiamento Metropolitano (CPM). No caso do interior, o decreto acabou com a figura de um grande CPI, transformando os antigos CPAs sob seu comando em um CPI, um processo descentralização. Na prática, os antigos comandantes de CPA do interior deixaram de responder a um coronel que organizaria todo o interior, passando a responder só para o nível de diretoria da PMESP.

A partir deste decreto, tanto nos anos 2000, principalmente da segunda metade até depois de 2010, a edição de decretos de organização foi mais frequente. O motivo parece ter sido a criação de novos grandes comandos, batalhões e readequação de áreas. Um resultado interessante foi que, após 2019, começo do Governo João Dória, houve uma produção intensa de decretos, sobretudo para criação de BAEPs para cumprir sua promessa de campanha de criar 17 desses batalhões<sup>54</sup>, de “padrão ROTA”<sup>55</sup>. Desses 17, só nos dois anos e meio do seu mandato, de 2019 a metade de 2021, ele criou 9, o triplo dos criados no mandato de seu antecessor.

Os BAEPs foram inicialmente criados no ano de 2014<sup>56</sup>, como uma resposta da PMESP às demandas da realização da Copa do Mundo, mas eles não atenderiam a capital, que já teriam os batalhões de choque. Naquele ano, foram criados 3 desses batalhões. O primeiro<sup>57</sup> foi criado na região de Campinas. O segundo<sup>58</sup> para atender a região de Santos. O terceiro<sup>59</sup> foi criado em São José dos Campos. O quarto<sup>60</sup> só seria criado dois anos depois, para atender uma parte da zona leste de São Paulo. O quinto<sup>61</sup> foi criado em 2017, na cidade de Barueri. Esses cinco BAEPs foram os únicos criados pelo governo de Alckmin.

---

<sup>53</sup> <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1999/decreto-44447-24.11.1999.html>

<sup>54</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/12/plano-de-doria-de-17-batalhoes-padrao-rotas-esbarra-em-efetivo.shtml>

<sup>55</sup> Como não é objeto desta tese, não verificado se os batalhões apresentaram o mesmo índice de letalidade da ROTA.

<sup>56</sup> <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2014/01/alckmin-cria-primeiro-batalhao-da-policia-militar-com-funcao-antiterrorista-5307/>

<sup>57</sup> <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60034-06.01.2014.html>

<sup>58</sup> <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60657-17.07.2014.html>

<sup>59</sup> <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60715-07.08.2014.html>

<sup>60</sup> <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2016/decreto-62103-13.07.2016.html>

<sup>61</sup> <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2017/decreto-62616-08.06.2017.html>



Em 2019, já no seu primeiro ano de governo, João Dória (PSDB) editou um decreto criando de uma vez 4 BAEPs<sup>62</sup>, do 6º ao 9º: em São Bernardo, na área central da cidade de São Paulo, em Presidente Prudente e em São José do Rio Preto. Meses mais tarde, o governo criou mais dois<sup>63</sup>, o 10º em Piracicaba e o 11º em Ribeirão Preto. Entre 2020 e 2021 ele criou outros: O 12º em Araçatuba; o 13º em Bauru e; o 14º em Sorocaba.

A política de criação de BAEPs de Dória acabou impactando a política de expansão de batalhões de área, como política de divisão de área dentro de um grande comando. Os BAEPs foram criados para atuar dentro de toda área abrangida pelos grandes comandos, servindo sob comando direto do Comandante dos CPAs ou CPIs. Como se verá adiante, essa parece ter sido uma mudança das orientações políticas dos antecessores de Dória que teriam focado na expansão de batalhões para fragmentação de áreas de cobertura do policiamento ostensivo.

### **Ampliação dos Órgãos de Direção**

Ao comparar os decretos, a designação do Órgão de Direção não mudou. Contudo, até 1989 elas englobavam algumas outras unidades que depois passaram a ter sua própria competência. Um bom exemplo são as assessorias que, em 1985, não foram descritas no decreto, mas ressurgem como órgãos especiais em 1989, como apêndice dos órgãos de direção. Para facilitar a leitura e análise, juntamos os órgãos de direção geral e setorial.

---

<sup>62</sup> <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2019/decreto-64109-08.02.2019.html>

<sup>63</sup> <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2019/decreto-64413-26.08.2019.html>

**Gráfico 1** – Série histórica do Número Total de Órgãos de Direção por década



**Fonte:** Elaboração Própria

Como o gráfico acima mostra, nos últimos 35 anos houve a ampliação dos órgãos diretivos da PMESP. A criação dos 9 órgãos diretivos parece atender demandas institucionais da organização por uma centralização do controle do comando geral nas definições do policiamento ostensivo. Já que esses órgãos o assessoram e permitem que ele conheça as ações da PMESP. Alguns desses mudaram de categoria, como o caso da corregedoria, que ganhou *status* de órgão diretivo, enquanto nos decretos de 1989 e 1985 não era sequer citada. A corregedoria aparece somente no decreto de 1999, sendo o único acréscimo, passando a integrar o órgão de direção geral.

Em 2010 aparece como órgão de direção geral o Centro de Inteligência Policial Militar (CIPM) e o Centro de Comunicação Social (CComSoc). Em 2020, o mesmo acontece com a Coordenadoria de Assuntos Jurídicos que parece ter sido elevada e organizada como órgão de direção, ganhando novas funções. De 1999 até 2010, os decretos só citavam que o Comandante Geral contava com uma Consultoria Jurídica.

No caso dos órgãos de direção setoriais, as mudanças ficaram circunscritas a nomenclatura. Um exemplo é a Diretoria de Sistemas que até o decreto de 1999 tinha esse nome, mudando para Diretoria de Telemática no decreto de 2010. Atualmente aparece como Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicação. A Diretoria de Assuntos Municipais e Comunitários muda de nome depois de 1999, aparecendo como Diretoria de Polícia Comunitária e Direitos Humanos.

A única diretoria que só aparece em um decreto, é a Diretoria de Material Bélico, em 1999, ela aparece em 2010 e 2020 apenas com Centro de Material Bélico, sendo considerado órgão de apoio para a Diretoria de Logística.

### Retração dos Órgãos de Apoio

Na análise da série histórica, foi possível verificar que, ao contrário dos órgãos de direção, os de apoio tiveram uma leve queda em quantidade de setores. Entretanto, a comparação não permite ver se eles foram extintos, unificados ou perderam o *status* na organização.

**Gráfico 2** – Série histórica do Número Total de Órgãos de Apoio por década



**Fonte:** Elaboração própria

Como é possível perceber pela análise do gráfico acima, houve um enxugamento da estrutura de apoio. Na comparação entre os decretos, alguns centros estruturados para atender demandas da instituição deixaram de ser citados, é o caso dos órgãos de apoio da Diretoria de Logística, que eram segmentados para suprimento e manutenção. Eles apareciam até 2010, mas não figuram mais no decreto de 2020.

Os centros de apoio da Diretoria de Saúde também foram encolhidos, alguns deixando de existir já no decreto de 2010. Como o caso do Centro Médico Veterinário e do Centro Farmacêutico. A Diretoria de Saúde, entretanto, parece ter criado o Centro de Reabilitação para os PMs. Esse centro aparece citado somente depois do decreto de 2010.

## **Aumento dos Órgãos de Execução**

Se os órgãos de direção tiveram um leve aumento e os de apoio tiveram uma leve queda na forma como são apresentados nos decretos, o caso dos órgãos de execução é distinto. Se levados em consideração só os grandes comandos, que lidam diretamente com o policiamento ostensivo em territórios divididos por batalhões, a PMESP ampliou sua descentralização. Criou o CPC para comandar os CPAs da cidade de São Paulo e o CPM para comandar os CPAs da região metropolitana. O mesmo ocorreu com o CPI, que sendo descentralizado, permitiu a elevação do *status* dos antigos CPAs, contudo de 11 áreas, a reestruturação criou 7 CPIs. Isto refletiria uma política implementada na década de 1990, já que, dentro da amostra de decretos, essa separação só aparece no decreto de 1999.

Segundo um interlocutor da PMESP, os grandes comandos foram pensados na época para enxugar a estrutura administrativa dos batalhões e permitirem que estes ficassem somente com a parte do planejamento e execução da atividade fim, o policiamento ostensivo territorial. Apesar da instituição ter pensado neste modelo para liberar mais efetivo para o policiamento de rua, a medida não teria logrado êxito, porque o que de fato ocorreu foi uma estrutura administrativa redundante que vai dos grandes comandos às companhias. Produzindo um “inchaço” administrativo e diminuído o número de efetivo na rua, mesmo que as companhias concentrem pouco pessoal administrativo em relação aos batalhões ou os grandes comando. A estrutura administrativa nesses ambientes é grande e segue como modelo a estrutura do comando geral. O que ampliou o número de vagas para oficiais e alterado algumas de suas funções antes realizadas por tenentes, como a de capitães ocupando seções administrativas.

De outro lado, a descentralização dos grandes comandos não ficou restrita a essa divisão. No decreto de 1985, havia 8 CPAs no antigo CPM que abrangia a cidade de São Paulo e região metropolitana, além desses eram considerados outros batalhões sob seu comando. É o caso dos Batalhões de Polícia Feminina, quando havia distinção de funções por sexo, os Batalhões de Trânsito, e o Batalhão de Guarda que realizava a segurança de alguns locais físicos. No decreto de 1989, as mudanças foram restritas à criação de grandes comandos para batalhões com atividade específicas, como o Comando de Policiamento Feminino de Área Metropolitano (CPFem/M). No decreto de 1999, o CPFem não aparece.

Segundo Denari (2016) os batalhões femininos deixaram de existir, seu efetivo foi incorporado em outras unidades por volta no começo dos anos 2000. O fim dos batalhões femininos teria sido uma medida administrativa que fez parte do processo de reestruturação da PMESP. Houve no início da transição das mulheres para os batalhões de área um preconceito dos homens, por isso a maioria delas foi designada para trabalhar na área administrativa. Além da exclusão das mulheres, naquele momento do trabalho de rua, a PMESP abandonou como parte de suas funções a atividade “social” que elas realizavam. A instituição se baseava em preconceitos, legando ao quadro feminino tarefas referente a “cuidados”, já que suas atribuições eram de acompanhar menores perdidos, atendimento ao público em estações e atendimento às mulheres.

A pesquisa em tela também ouviu de interlocutora, aqui chamada de soldado M., que reafirmou os achados da pesquisa realizada por Denari. Relatou ter sido parte de uma “turma piloto” em 1996, que juntou pela primeira vez ingressantes de ambos os sexos na escola de formação. Porém, ela só passou a atuar nos batalhões de área, atendendo todos os tipos de ocorrências, quando houve a extinção dos BPFem. As exposições de Denari e de M. ajudam a entender por que houve a supressão no decreto, mas como ele é de 1999, não fica claro se alteraram primeiro o decreto para depois extinguirem os batalhões femininos.

Essa expansão do policiamento ostensivo como objetivo da PMESP teve continuidade. No decreto de 1999, a cidade de São Paulo passou a contar mais 2 CPAs, um abrangendo parte da zona sul e leste e outro parte da zona sul, totalizando 7. Naquela época já pela extensão das zonas sul e leste, havia a presença de mais de um grande comando realizando o policiamento nelas. Enquanto na região metropolitana não houve mudanças.

Em 2010 figura o último acréscimo de CPAs no CPC e no CPM. A zona leste ganha mais um, totalizando 3, enquanto a capital como um todo passa a ter 8. O CPM passa a ter um para fazer o policiamento em Mogi das Cruzes, que antes era feito pelo responsável por Guarulhos, ficando com 4 no total.

Ao olhar para os grandes comandos pode-se notar uma maior separação, mas ainda não permite ver a expansão dos batalhões que parecem ter sido expandidos após a criação desses novos comandos. De 1999 a 2010 houve uma expansão no número de batalhões de área nas áreas do CPC e do CPM.

**Gráfico 3** – Série Histórica de batalhões na cidade de São Paulo e Região Metropolitana



**Fonte:** Elaboração própria

Como o gráfico acima mostra, entre o decreto de 1999 e o de 2010 há um aumento de 16 batalhões, esses estão contabilizados somando tanto os criados na área do CPC quanto na área do CPM. O maior aumento ocorreu, portanto, na primeira década dos anos 2000, sendo que de 2010 a 2020 foram instituídos 2 batalhões.

O aumento, contudo, não foi igual, apesar de ter ocorrido no mesmo período, o crescimento dos batalhões foi maior na capital do que na região metropolitana.

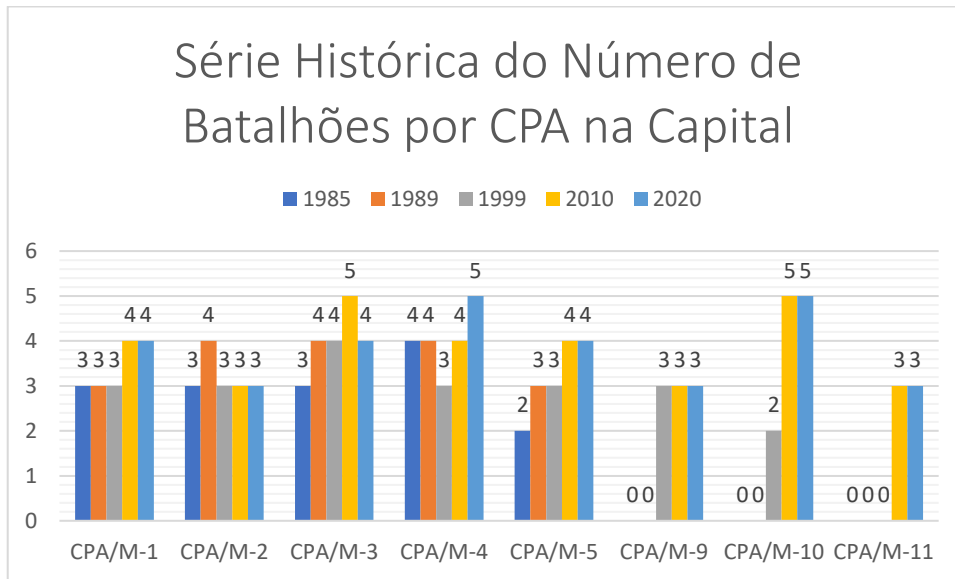
**Gráfico 4** - Série Histórica de batalhões na cidade de São Paulo



**Fonte:** Elaboração própria

A capital de 1999 a 2010 ganhou 10 batalhões, número que se manteve em durante se manteve na década seguinte, de 2010 a 2020. O incremento de batalhões, acompanhando a criação dos novos CPAs, parece ter se dirigido mais para as regiões da zona leste e sul da cidade. Como mostra o gráfico abaixo.

**Gráfico 5 - Série Histórica do Número de Batalhões por CPA na Capital**



**Fonte:** Elaboração própria

Como mostra o gráfico acima, os CPAs responsáveis pela zona sul e leste (M-4, M-9, M-10 e M-11) tiveram um ganho maior no número de batalhões. O M-3, responsável pela zona norte foi o único a perder um batalhão de 2010 a 2020, provavelmente por causa da reestruturação do efetivo para criação de BAEPs. Ainda na cidade de São Paulo, apesar do M-4 ter ganhado um batalhão a mais entre 2010 e 2020, um dos batalhões de área que constava no decreto de 2010 deixou de existir para dar lugar ao BAEP.

Apesar do tamanho da área de abrangência do CPM ser maior, teve em números totais um aumento similar ao do CPC nos últimos 35 anos, ganhando 15 batalhões. O que possivelmente ocorreu por causa da densidade populacional da capital. O gráfico abaixo, mostra esse o crescimento.

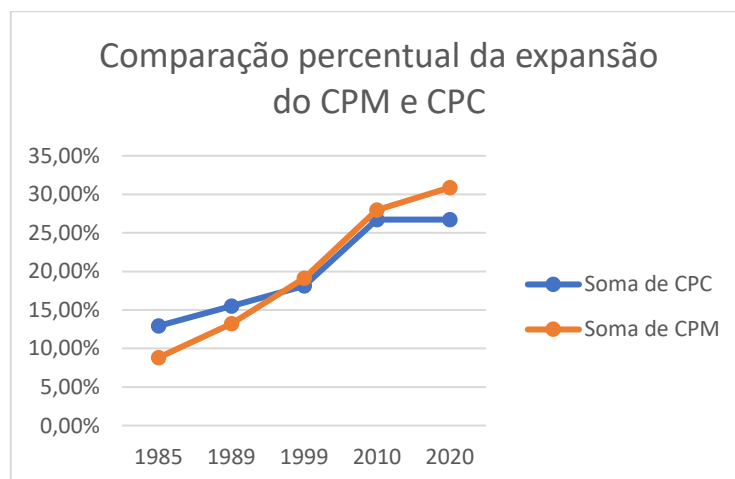
**Gráfico 6 - Série Histórica de batalhões na cidade de São Paulo**



**Fonte:** Elaboração própria

Se observada a série histórica, contudo, parece haver uma tendência contínua de alta no período analisado, sendo que em todos os períodos apresentam um aumento progressivo até 2020. Se comparados percentualmente o aumento dos batalhões do CPC e do CPM, nota-se que o último teve um aumento levemente superior em relação ao primeiro.

**Gráfico 7 - Comparação percentual da expansão do CPM e CPC**

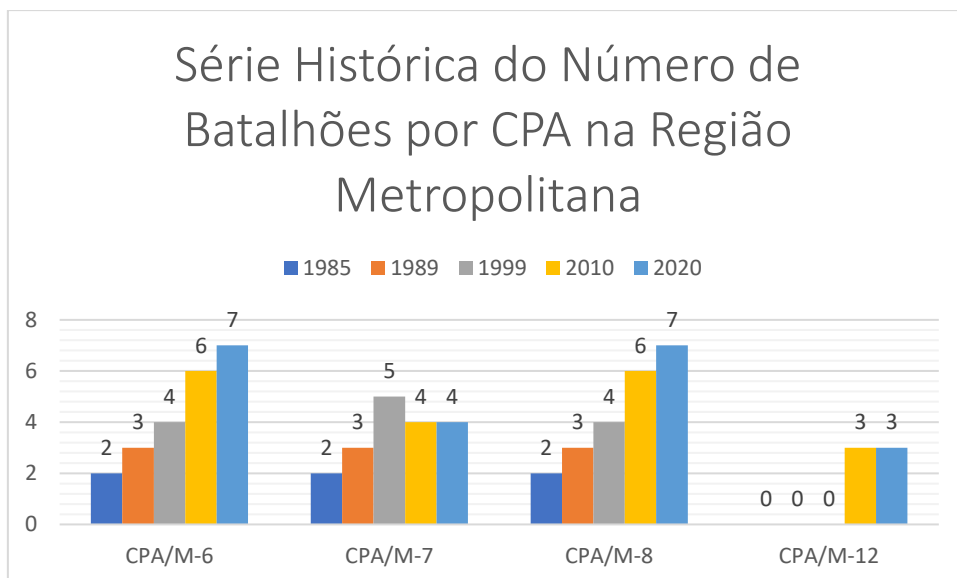


**Fonte:** Elaboração própria



O movimento de expansão dos últimos anos do CPM, entretanto seguiu de 2010 a 2020, enquanto o CPC entrou em uma década de estabilidade. Isso fica mais claro quando observada a série histórica do aumento de batalhões nos CPAs do comando metropolitano.

**Gráfico 8 - Série Histórica do Número de Batalhões por CPA na Região Metropolitana**

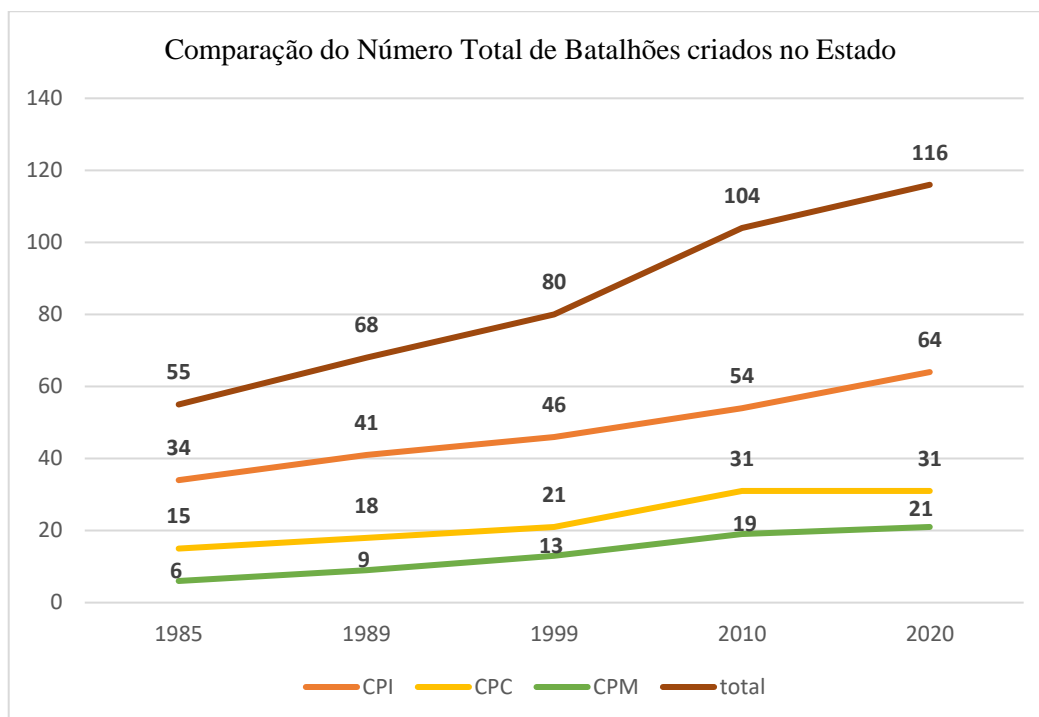


**Fonte:** Elaboração própria

O enfoque da criação de novos batalhões na região fica mais evidente no M-6 e no M-8. O M-7, além de perder alguns batalhões, também teve parte da sua área dividida para a criação do M-12. Contudo, desde a criação deste último, não houve mais criações de unidades.

O movimento de expansão não ficou restrito aos grandes comandos acima analisados, eles fazem parte de uma ampliação maior, em todo estado. Ao todo, foram criados 61 novos batalhões, destes 31 na capital e região metropolitana e os outros 30 no interior. Tirando a área do CPM que cresceu mais de 3 vezes, o policiamento ostensivo do interior dobrou o número de batalhões como o CPC.

**Gráfico 9** – Série histórica comparativa entre o aumento de Batalhões no Estado



**Fonte:** Elaboração própria

O gráfico acima mostra a progressão total de batalhões seccionado por grandes comandos, nele só mantivemos a categoria CPI sem distinção para que pudesse ser comparável com os outros dois comandos. De uma maneira geral, nota-se que o aumento de batalhões seguiu uma tendência de geral de dobrar o número anterior.

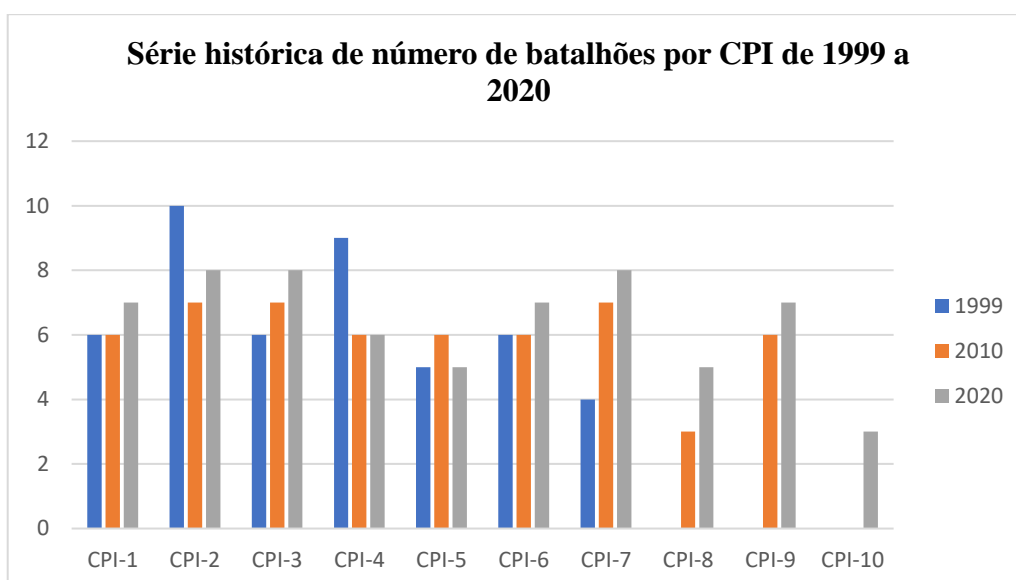
Como mencionado anteriormente, os CPIs não eram grandes comandos até a reestruturação perceptível pela menção do decreto de 1999. Até aquele momento, eram 12 CPAs comandados por um CPI que ficava na capital. Após a alteração, houve uma descentralização criando-se 7 CPIs. Esses parecem ter sido instituídos em cidades maiores e influentes das suas regiões, eles foram criados em: São José dos Campos, Campinas, Ribeirão Preto, Bauru, São José do Rio Preto, Santos e Sorocaba.

Em 2010, contudo, houve uma maior descentralização dos comandos, sendo criado mais dois na primeira década dos anos 2000. A criação desses grandes comandos dividiu áreas que antes eram de responsabilidade de outros CPIs, um criado para comandar a região de Presidente Prudente, anteriormente responsabilidade de São José do Rio Preto. Outro na região de Piracicaba que era de responsabilidade do comando de Campinas. O último foi o

de Araçatuba, que só aparece na amostra no decreto de 2020. Ele também foi fruto de divisão de área, ficando responsável pela área que antes era do comando de Bauru.

A criação de grandes comandos no interior foi acompanhada da instalação de batalhões ao longo do período analisado. Sendo que tirando os CPIs que perderam algumas áreas, o que explica a queda no número de batalhões sob seu comando, outros tiveram um incremento. Muitos deles com a criação de BAEPs nesses últimos seis anos. Para mostrar esse movimento foi produzido o gráfico abaixo, ressaltando que eles só estão comparados de 1999 a 2020, considerando só a nomenclatura recente dos CPIs.

**Gráfico 10 - Série histórica de número de batalhões por CPI de 1999 a 2020**



**Fonte:** Elaboração própria

O gráfico acima permite ver que de 1999 a 2020 os CPIs que tiveram áreas divididas perderam alguns batalhões, exceto o CPI-2 de Campinas que ganhou dois batalhões na última década. Os batalhões criados nos CPIs que perderam área foram BAEPs. Já o caso do CPI-7 de Sorocaba é significativo, pois além de existir há mais tempo, foi o que mais contou com a expansão do número de batalhões de 1999 a 2020.

Já os criados nas últimas duas décadas, além de terem herdado batalhões das antigas áreas, ainda contaram com a criação de novos. É o caso do CPI-8 que em 2010 tinha somente 3 batalhões, o mesmo número perdido pelo CPI-4, mas que em 2020 ganhou 2, um deles um BAEP.

Já o CPI-9 além dos batalhões que ficaram sob sua responsabilidade após a reestruturação, ainda contou com a criação de mais um na cidade de Sumaré, sendo que na última década só teve o BAEP criado sob seu comando. O CPI-10 foi criado com 2 batalhões, mas recentemente recebeu um BAEP.

Não foram encontradas razões na pesquisa para essa ampliação no interior de unidades policiais, nem dos grandes comandos, nem dos batalhões, mas duas hipóteses podem ser formuladas como uma possível explicação. A primeira seria a expansão para o interior para cobrir o maior número de cidades possível e o índice de criminalidade da região. A segunda, que não exclui a primeira, é que a expansão da PMESP está ligada à expansão do sistema penitenciário no estado. Essa hipótese leva em conta que a PMESP foi protagonista no efeito de encarceramento em massa (SINHORETTO, SILVESTRE e MELO, 2013) no estado, mas questiona-se se sua expansão levou ao encerramento em massa ou se durante o processo a instituição também expandiu.

Sobre a segunda hipótese, a criação de grandes comandos no interior parece ter privilegiado regiões com muitos presídios, como é o caso do CPI-8 de Presidente Prudente. Comparando as cidades atendidas por ele com a Tabela 3 da dissertação de Giane Silvestre (2012, p. 54) que arrola as que tem unidades prisionais na região da Coordenadoria da Região Oeste da SAP, é possível verificar que as cidades atendidas são majoritariamente coincidentes. O restante das unidades prisionais não coincidentes com a área desse grande comando, estão sob a responsabilidade do CPI-10 de Araçatuba, recém-criado. Interessante notar que essas áreas foram priorizadas para a criação de BAEPs, o que pode estar relacionado ao desejo dos gestores da segurança pública em ter uma unidade “tipo ROTA” perto das unidades prisionais.

Quanto às outras atividades exercidas pela PMESP, como bombeiros e defesa civil, policiamento ambiental, rodoviário e até os de choque, não houve ampliação significativa. No Corpo de Bombeiros só houve a criação de 6 Grupamentos e 4 grandes comandos nesses últimos 35 anos, mesmo assim um crescimento maior que outras atividades. Na área ambiental e rodoviária houve a criação de apenas 3 batalhões em cada no mesmo período. A área do policiamento ostensivo especial, realizada pelo choque e pelos demais grupos apresentaram estabilidade, houve somente mudanças pontuais de reestruturação que recriou na última década alguns batalhões e elevou o Canil de companhia para batalhão.

Os dados aqui apresentados em números totais da expansão da PMESP demonstram especialmente o enfoque da instituição na ampliação da oferta de policiamento ostensivo em diversas áreas do estado. A aposta na capilarização dessa modalidade de policiamento reforçaria também os resultados da pesquisa de Silvestre (2018), que mostrou a ampliação constante do financiamento da instituição e a falta de financiamento no modelo investigativo da Polícia Civil. Reforçando a tese sobre o protagonismo da PMESP que vem sendo apontada pelas pesquisas do GEVAC nesta última década, na área de segurança pública do estado.

.

### **Assessorias**

Cabe uma breve nota sobre o aumento das assessorias da PMESP. Elas passam a existir com essa nomenclatura, como dito anteriormente apenas em 1989. No decreto de 89 elas figuram apenas como 4, a maioria no executivo e no judiciário, única exceção era sua presença na ALESP. Daquele ano até 2021, elas já são 10, a maioria foi criada para atendimento do judiciário, outras foram criadas para atender o executivo e o legislativo municipal de São Paulo.

No período houve criações e desativações de assessorias, mas a parceria da PMESP com tribunais de justiça, com o MP e com a ALESP é de maior durabilidade. Na prefeitura de São Paulo as assessorias parecem oscilar de acordo com os partidos que estão no governo, mas só com a análise mais profunda, abrangendo um número maior de decretos e dados para compreender o que está por trás desse movimento.

### **Sistema de Gestão da Polícia Militar do Estado de São Paulo**

O sistema de Gestão da Polícia Militar do Estado de São Paulo GESPOL (2010) é um dos poucos documentos públicos disponibilizados pela instituição sobre o seu funcionamento. Nele há fragmentos de outros documentos não disponíveis para o público, como o Procedimento Operacional Padrão (POP) e as Normas para o Sistema Operacional de Policiamento PM (NORSOP) apresentados de maneira resumida. O GESPOL foi citado

por oficiais no começo da pesquisa como a referência para apresentar como a PMESP se organiza, da filosofia administrativa, sistema operacionais e métodos.

Para os policiais que citaram esse livro, ele traduziria “perfeitamente” a padronização da instituição. De um lado demonstrou como os oficiais acreditam que a mera sistematização e normatização são suficientes para fazer com que todas as práticas institucionais estejam alinhadas a ele. Por outro, apesar da diferença de interpretações sobre o policiamento ostensivo e o trabalho da PMESP, muitos dos elementos apresentados nele surgiram durante as entrevistas. Como a ideia de que a PMESP é orientada doutrinariamente pelos Direitos Humanos, que ela como um todo é orientada pela filosofia de polícia comunitária e alguns instrumentos de gestão e planejamento do policiamento ostensivo.

O próprio documento é idealizado como um paradigma de “excelência” da gestão policial e de administração pública, inclusive sendo reconhecido pela Fundação Nacional de Qualidade. Essa instituição, cujo presidente prefaciou a obra, aponta a iniciativa da PMESP como “exemplo a ser seguido pelas organizações públicas e privadas brasileiras” (p. 5).

O GESPOL que será resenhado e analisado aqui é a segunda edição, que foi encontrada através de buscador na internet. O documento tem 114 páginas e está dividido em 12 capítulos. Eles são: 1 – Representação do Sistema de Gestão; 2 – Suporte Doutrinário; 3 – Gestão de Pessoas; 4 – Gestão de Saúde; 5 – Gestão de Logística; 6 – Gestão de Finanças; 7 – Gestão de Tecnologia de Informação e Comunicação; 8 – Gestão do Conhecimento e Inovação; 9 – Gestão Operacional; 10 – Gestão da Comunicação Social; 11 – Sistema de Controle e; 12 – Considerações Finais.

A divisão dos capítulos parece abranger de maneira geral todos os itens dos decretos de organização. Nele também parece descrito, sobretudo no capítulo 3, no seu item um sobre as orientações para distribuição do efetivo, e no capítulo 9 no item sobre as formas de gestão operacional. Analisa-se esses elementos do livro, dado que permitem visualizar como a PMESP se organizou para atender as suas demandas e o que priorizam.

O GESPOL parece apontar para um problema de identidade e função, ao criar um sistema que busque atuar em diferentes frentes ao mesmo tempo tentando dar uma série saídas institucionais. Uma das críticas à organização policial no Brasil é que ela não possui mandato oficial bem definido o que lhe daria uma espécie de “cheque em branco”, deixando para as próprias instituições definirem como atuarão, quais seus protocolos, suas prioridades e outras definições (MUNIZ e PROENÇA, 2010). Ao mesmo tempo, essa falta de mandato

definido produz uma crise de identidade institucional que transita entre o papel de polícia e o papel militar (KANT DE LIMA, 1995; MUNIZ, 1999), levando a impressão de que as instituições policiais enfrentam o “dilema do pato”. Isso porque, partindo da metáfora do animal pato, eles nadam, voam e andam, mas não o fazem bem por não serem especializados e focados em uma só ação (SILVA, 2011).

O GESPOL parece sinalizar para outra identidade emergente, sobretudo entre os oficiais, a de administrador. Para além das atividades de administração da instituição, o aumento da participação destes em outros órgãos de administração do estado e da iniciativa privada. Isso ficará mais claro no próximo capítulo, quando será exposto que há um desejo que todos os oficiais passem a trabalhar em escritórios, comandando a PMESP através das ferramentas inteligentes de gestão que serão apresentadas neste tópico.

Fica claro no GESPOL e nos decretos que o enfoque da instituição está na realização do policiamento ostensivo territorial, mesmo que dentro dele tenham sido criadas divisões para atender diferentes frentes. O nível do território seria priorizado muito mais para adequação da ação da PMESP que passa a responsabilidade para os policiais da ponta na gestão da “polícia ostensiva e de preservação da ordem pública”. Mesmo que em nenhum momento explicitem o que eles entendem por essa frase, mas a usam para justificar suas amplas funções como parte essencial da “preservação da ordem pública”.

Segundo o próprio documento, a PMESP adota um “pensamento sistêmico” que parte da relação de interdependência entre as diferentes áreas da organização e com o ambiente externo a ela. Essa relação permitiria criar um ambiente propício para disseminar conhecimento, experiências que incluam redes informais. A instituição completa afirmando que o sistema é disseminado com transparência, monitoramento por autoavaliação sucessiva. Entendem que, nessa perspectiva holística da administração, cada mudança nas partes afeta o conjunto (p.11).

Como parte do sistema formal que adotam e querem transparecer no livro, eles constroem uma representação gráfica de camadas do sistema que vão da externa para interna. A ordem da figura parece representar o conjunto da “filosofia” e “princípios” institucionais até a parte material. Na primeira camada estariam o sistema de gestão administrativa, o próprio GESPOL que informaria os direitos humanos, a gestão pela qualidade e a polícia comunitária. Na segunda camada estão “profissionalismo, princípios e valores do policial militar”; “policiamento orientado (eficácia)”; “racionalidade (eficiência)” e; “defesa da vida,

integridade física e da dignidade da pessoa humana (efetividade)”. A terceira camada já está ligada à prática, apresentando elementos que aparecem na estrutura da própria PMESP: “pessoas e saúde”, “logística”, “comunicação social” e “finanças”. A quarta camada é do “conhecimento” e da “tecnologia e comunicação”. A quinta e última é “operador”.

É um texto que apresenta mais um dever ser do que algo que tenha sido verificado por pesquisas recentes, seja as realizadas pelo GEVAC, as pesquisas realizadas pelo Núcleo Estudos da Violência (NEV) da Universidade de São Paulo (USP), o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), e por pesquisas individuais sobre polícia e policiamento no estado desde o período de redemocratização. Todas apontando para problemas sistêmicos de criminalização da pobreza, abuso de poder, seletividade por filtragem racial e alta letalidade (PINHEIRO, 1991; MESQUITA NETO, 2004; CALDEIRA, 2000; NEME, 1999; LIMA, 2006; SINHORETTO, 2011; 2014; 2021; SILVESTRE, 2018; SCHLITTLER, 2021; SOUZA, 2014; MACEDO, 2015; BUENO, 2014; 2018).

### **Tripé Doutrinário**

A figura 6, apresentada a abaixo, resume a ideia do documento como um todo, já que parte do pressuposto que todo o sistema da PMESP está orientado para a atividade fim, a do policiamento, que é realizada pelo operador. Os elementos do documento se propõem a produzir um discurso orientador, por isso fica claro que ele serve tanto como um instrumento para o público interno quanto externo. Ele apresenta pressupostos como os “três pilares doutrinários”, Polícia Comunitária, Direitos Humanos e Gestão pela qualidade, levando em consideração que esses pilares estariam internalizados em cada policial militar. E que eles refletem isso no desempenho prático de suas funções e atividades diariamente. Completando dizendo que através do profissionalismo, todos os policiais prezam pelos princípios e valores dos direitos fundamentais da pessoa humana, o que caracterizaria todos os “detentores do monopólio do uso da força na defesa da sociedade”. Emulando a ideia de que o exercício profissional é garantidor da atuação imparcial, sem preconceito e discriminação (p.12).



**Figura 6** – Representação do Sistema de Gestão da PMESP



Fonte: Livro GESPOL

Ao contrário das iniciativas em outros países que implementaram um modelo de policiamento comunitário, baseado no princípio territorial de aproximação com as comunidades e mudança nos mecanismos de participação institucional (BAYLEY; SKOLNICK, 2017), a PMESP toma hoje o policiamento comunitário como uma “filosofia e uma estratégia”. O GESPOL indica que o policiamento comunitário é:

A Polícia comunitária, enquanto princípio é uma filosofia e, ao mesmo tempo, uma estratégia institucional. Como filosofia permeia todos os níveis e é absorvida por todos os policiais militares com a internalização de seus conceitos primários de mobilização da comunidade para solução dos problemas associados aos crimes, à ordem pública e as incivildades, em parceria com a polícia, respeitando a diversidade cultural e social. Por outro lado, como estratégia direciona esforços, medidas e programas institucionais no sentido de criar continuamente condições de aproximação comunitária, obtendo-se, mutuamente, respaldo, cooperação, parceria e participação para a melhoria da qualidade de vida das pessoas (p. 13).

No trecho parece claro a transmutação das iniciativas começadas depois dos episódios dos abusos e violências cometidos na Favela Naval, em Osasco, que ficaram conhecidos após a veiculação no Jornal Nacional de policiais militares extorquindo e

matando uma pessoa. A medida adotada pela instituição naquela altura foi implementar o método de policiamento comunitário, indo buscar em países como Canadá e Japão as inspirações para utilizá-los no estado de São Paulo (MESQUITA NETO, 2004). A passagem para a orientação filosófica e estratégica, além de optar pela descaracterização deste modelo, parte do pressuposto que todas as ações da PMESP são comunitárias, o que não encontra base na prática. Posto que, muitos oficiais apontaram que seu único contato com a comunidade é nos espaços oficiais criados pelo próprio governo do estado, os Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG), no qual institucionalizou-se a participação de um representante da PMESP e da PCESP.

No documento ainda é possível perceber a correlação entre a prática da polícia comunitária no combate de ilícitos, à ordem pública e as incivildades. A corporação parece enviar seu entendimento de polícia comunitária, silenciando sobre o fato de sua criação ter se dado pela busca de solucionar, além dos ilícitos cometidos por cidadãos, também os cometidos pelos próprios policiais. Uma medida que tentou fortalecer a legitimidade das instituições policiais frente à sociedade, coibindo os abusos policiais cometidos contra os membros das comunidades.

Um comandante de batalhão entrevistado durante a pesquisa, o Tenente Coronel R., afirmou que o modelo de polícia comunitária antigo não funcionava, porque dependia de uma série de acordos entre PMESP e prefeituras. O modelo adotado no Brasil, das bases comunitárias em imóveis, segundo ele estava ultrapassado, ele ainda argumentou que era necessário pensar uma solução que se ajustasse à realidade do estado de São Paulo. De outro lado, na entrevista com o Major Q., oficial que estava alocado na Escola Superior de Soldados, foi afirmado que o mecanismo comunitário usado por muitos comandantes de companhia era escutar o relato dos policiais militares que realizam o patrulhamento ostensivo padrão sobre as comunidades. As falas dos oficiais parecem explicar o porquê do abandono parcial do modelo, mantendo-se apenas algumas das estruturas anteriores, mas incorporando a ideia de polícia comunitária algo imaterial e “naturalizado” nas práticas de toda a corporação e nas bases móveis.

O mesmo acontece quando o GESPOL apresenta o que a instituição entende como Direitos Humanos. Partindo de uma apresentação superficial e executada de maneira extremamente curta, o texto limita-se a dizer que a PMESP através de suas ações tem ênfase na “defesa da vida”, na “integridade física” e “dignidade” das pessoas. Dizendo-se signatária

das resoluções da Organização das Nações Unidas (ONU). O que também não corresponde ao encontrado nas pesquisas empíricas realizadas sobre o tema que, além demonstrarem a alta letalidade da corporação, como já citado, apontam que a prioridade da PMESP é o controle da circulação indevida de riquezas (SINHORETTO, 2014).

No último tópico do tripé doutrinário da PMESP, o documento foca na Gestão pela Qualidade, indicando que passou a ser implementado pela instituição em 1996, ao definir processos, padrões com ferramentas “modernas” de gestão de planejamento, organização, controle e liderança. Apresenta os princípios pelos quais se orienta para “qualidade” da sua prestação de serviço, mas que parece muito similar ao de empresas privadas, como “aprendizado organizacional”, “cultura de inovação”, “visão de futuro”, “geração de valor”, etc.

### **Gestão de Pessoas**

Na parte relativa à gestão de pessoal, organizada pela 1ª seção do EM, mas com ramificações em todas as unidades de comando, dos CPC, CPM, CPAs, CPIs aos batalhões e algumas companhias, a PMESP diz se preocupar com duas variáveis. A primeira é a fixação de efetivo nas diversas Organizações Policiais-Militares (OPM) e a administração de pessoal voltada ao “ser integral”.

Quanto à primeira, a preocupação é quanto a rotatividade do efetivo nas OPMs, além de não deixar ficar sem pessoal, estabelecem que não devem ultrapassar 3% do efetivo fixado para aquela localidade. Evitar a alta rotatividade seria uma das prioridades da corporação, para manter uma divisão equitativa da distribuição do efetivo e mantendo proporcionalidade dentro da instituição. É com base nestes dados que a PMESP desenvolve o Plano de Recompletamento de Efetivo, que prevê quantas vagas serão disponibilizadas para novos ingressos na instituição e vagas para promoção. Para equalizar os efetivos, a organização tem a Relação de Prioridade de Transferência (RPT), para movimentação de policiais em listas, separadas entre os diferentes quadros. Estes quadros podem ser resumidos em Quadro de Oficiais, Quadro das Praças Especiais e Quadro de Praças.

Segundo Alan Fernandes (2021), esses quadros da PMESP organizam os postos e as graduações dentro da instituição. Dentro dos quadros oficiais são abarcados todos os postos de comando acessado através de curso realizado na Academia do Barro Branco, ocupando

as maiores hierarquias que são divididos, de cima para baixo: Coronel, Tenente-Coronel, Major, Capitão, 1º Tenente e 2º Tenente.

O quadro de praças especiais é composto por Aspirante-a-oficial, que realiza um período de experiência após concluir o curso para oficiais e os Alunos da Escola de Formação, que são divididos por ano, do terceiro ao primeiro. O quadro de praças é composto de Subtenente, 1º Sargento, 2º Sargento, 3º Sargento, Cabo e soldado.

Para a fixação do efetivo, a PMESP utiliza um cálculo que leva em consideração duas variáveis, critérios técnicos e uma matriz organizacional, todos atendendo divisão territorial, divisão administrativa por município. Os critérios técnicos para a distribuição do policiamento ostensivo padrão levaria em consideração quatro variáveis com atribuição percentual com peso distinto em cada uma delas. O primeiro com peso de 72% é a “população residente”, o segundo com peso de 10% é “população pendular”, o terceiro com peso de 11% são os “indicadores criminais”, e o quarto com peso de 7% “peculiaridades locais”. Para a distribuição do corpo de bombeiros os critérios são outros, 75% para força básica de atendimento operacional, 12% para força de apoio operacional contra incêndio e 4% do efetivo.

Percebe-se, quanto ao corpo de bombeiros, não há nenhuma consideração sobre o número de ocorrências para a distribuição do efetivo, os critérios são internos e relativos ao quadro efetivo geral. A ausência de indicadores de ocorrências para essa atividade é mais uma evidência de que a PMESP tem essa função como acessória, diminuindo sua importância como um serviço a ser prestado para a sociedade.

As matrizes organizacionais foram construídas para atribuição de padrões com descrição de funções, os quadros da PM e as qualificações dos policiais militares. Essa matriz levaria em consideração todo serviço administrativo que deve conter em cada unidade de execução como forma de apoio às Organizações Policiais-Militares. Como são considerados cada nível de comando. Esse modelo de OPM parece não visar só a própria instituição, mas ser referência de administração para outras instâncias, já que quando oficiais são empossados em cargos comissionados, eles utilizam esse modelo.

A fixação de efetivo nos territórios é fruto, em tese, da soma desses critérios acrescido do número de pessoal administrativo. O documento apresenta que os cálculos também levam em conta o tamanho da unidade, levando em consideração as subdivisões de

um batalhão. A figura abaixo resumiria a parametrização dos efetivos pro policiamento ostensivo padrão:

**Figura 7 - Quadro de Parâmetros de efetivo do policiamento territorial**

ESCALÃO DE OPM	EFETIVO MÉDIO	VARIAÇÃO PERMITIDA	EFETIVO MÍNIMO	EFETIVO MÁXIMO
<b>POLICIAMENTO TERRITORIAL</b>				
GRUPO	13	46%	7	19
PELOTÃO	30	33%	20	40
COMPANHIA	150	40%	90	210
BATALHÃO	600	42%	350	850

Fonte: GESPOL

Para as unidades de batalhão, o número estabelecido médio se mantém para todas as outras funções como bombeiros, rodoviário, ambiental etc. Só o que varia é a previsão do efetivo mínimo e máximo. Mas ao pensar no número muito maior dos batalhões territoriais e seu crescimento já demonstrados, o mínimo e o máximo para essas unidades são maiores do que as demais funções. Já que o efetivo deve ser distribuído por 116 desses batalhões. Enquanto nas outras funções o efetivo despendido é muito maior.

## **Gestão Operacional**

Esse tópico do GESPOL é a forma como a PMESP pensou o seu sistema administrativo para o policiamento ostensivo. Nessa parte há uma particularidade que é justamente a difusão de programas de policiamento para buscar atender as demandas todas que a instituição quer ser capaz de lidar. Mesmo que na prática, como veremos no próximo capítulo, essa tentativa seja falha já que tanto o número da demanda da população e a própria demanda do público interno direcionem majoritariamente as formas de ação.

Como no começo do documento, a PMESP reafirma que seu foco é no serviço operacional, que eles chamam de “hora da verdade” ou o “momento mágico” da concretização da administração gerencial, na interface da instituição com o público, que eles chamam de “cliente-alvo”. O esforço operacional é tido como o momento da concretização do ordenamento constitucional de “policiamento ostensivo e ordem pública”, orientado pela

filosofia de polícia comunitária. Caracterizando sua atuação como “atividades de prevenção primária e secundária” para evitar infrações administrativas e ilícitos, em medidas do policiamento padrão e policiamento especializados (p.61).

O GESPOL versa ainda que há diversas NOR SOPs para orientar e uniformizar as ações do policiamento ostensivo em cada uma das suas funções, essa normatização é tomada pela instituição como a responsável pela racionalização do emprego da força e proteção da “comunidade”. Essa proteção seria a ação institucional contra às “ameaças à segurança pública” e as quebras da “ordem pública”.

Para distribuir o policiamento ostensivo, a instituição utilizaria a segmentação de responsabilidades, o emprego de ferramentas tecnológicas e inteligência policial. Os territórios seriam distribuídos, bem como as funções, segundo o Plano de Policiamento Inteligente nas Áreas de Interesse de Segurança Pública. Essas áreas são identificadas com o uso de georreferenciamento e análise de dados criminais.

Para isso a instituição teria montado um conjunto de soluções para o gerenciamento das unidades de patrulhas distribuídas nas unidades de policiamento ostensivo territorial, centralizando os Centros de Operações, nas unidades dos grandes comandos. Usando ferramentas como o COPOM-ONLINE, e cruzando os dados obtidos pelas diversas demandas atendidas pela PM, os dados criminais produzidos e tratados por eles mesmos e pelos dados da Secretaria da Segurança Pública.

O GESPOL apresenta três fontes de demandas para orientação do trabalho do policiamento ostensivo. A primeira é pelo telefone de emergência 190, a segunda pela definição dos trechos que a própria instituição define para o patrulhamento e a terceira em pontos de estacionamento. Essas últimas duas seriam produto da análise de dados e planejado pelos próprios policiais, parte do policiamento proativo institucional, como foi tratado na pesquisa de Sinhoretto *et al.* 2021, que fizemos parte e no qual foi realizada parcialmente esta pesquisa de doutorado.

As análises institucionais das estatísticas subsidiam o planejamento ostensivo dos oficiais comandantes de companhias, capitães ou nos batalhões. Resultando no Cartão de Prioridade de Patrulhamento (CPP) que é entregue para as patrulhas para realização no seu turno de serviço. O CPP é um dos mecanismos do Plano de Policiamento Inteligente (PPI), a supervisão do cumprimento dele é realizado pelo geolocalização realizada pelo sistema informatizado, COPOM-ONLINE que acompanharia a movimentação das viaturas. O CPP,

contudo, como pode-se constatar no curso desta pesquisa, nem sempre é cumprido, já que as demandas advindas pelo 190 por vezes tomam todo o tempo do trabalho dos policiais militares nos seus turnos. As demandas atendidas pelo 190 são chamadas pelos próprios policiais de “atender talão”, cuja prioridade passa a ser resolver o maior número delas.

Apesar de não mencionar, a PMESP tem mais duas formas de demanda, uma no transcorrer do policiamento, quando a população chama a viatura diretamente, relatando um fato ocorrido, a que os policiais militares chamam de “mãozinha”. A outra é dos próprios policiais militares que são incentivados a buscar ocorrências através da abordagem de pessoas. Baseados no *tirocínio*, leituras corporais e análises ambientais, distinguem através dos próprios conhecimentos quem “faz” ou não parte daquele lugar, leem esta ou aquela pessoa como ameaça ou vítima. A principal ferramenta que orienta essa prática é informal e oficiosa (SINHORETTO *et al.* 2014; 2021).

Todo esse sistema seria empregado no estado, mas de responsabilidade subdividida em territórios menores. O GESPOL parte da área do batalhão, que é subdividido por companhias, cada companhia se dividiria por setor e cada patrulha atende a um subsetor durante sua escala de serviço. Segundo Alan Fernandes (2021), as patrulhas geralmente atuam em um turno de 12 horas, sendo que após o serviço, os policiais teriam 36 horas de folga. Assim cada dia e turno teriam patrulhas se alternando, em regra, para cobrir essas áreas e atender as demandas.

As áreas territoriais atendidas pela PMESP seguem um ordenamento maior da SSP que combina suas áreas de atuação com a PCESP e outros órgãos da administração. As chamadas regiões de segurança pública. Cada território é pensado para fazer com que os limites territoriais das duas instituições coincidam. No caso das sub-regiões, as áreas das Delegacias Seccionais são compartilhadas pelos CPAs ou CPIs. Essas também se subdividem para as áreas em que batalhões e delegacias seccionais tem a mesma área. Do mesmo jeito, a menor fração do território, as subáreas fazem coincidir as áreas de companhias e distritos policiais.

## **Programas de Policiamento**

Como as demandas do público e as criadas pela própria PMESP são diversas, perfazendo muitas frentes, a instituição as dividiu em programas de policiamento, monitorando e medindo o desempenho de cada um. Esses programas foram criados dentro dos batalhões. Um exemplo é o Programa de Radiopatrulha (RP), para atendimento das demandas do 190, para funcionar 24 horas por dia, obedecendo o desenho já descrito acima. Os policiais também o chamam pelo código de 01, que designa o patrulhamento ostensivo padrão.

Outros programas seriam de caráter especial, código 03, para realização de outros tipos de patrulhamento, com outras áreas como responsabilidade. Como nem sempre os policiais da RP podem realizar os CPPs, foi criado o Policiamento Integrado que realiza ação preventiva estacionada em subsetores com baixa expectativa de ocorrências, com horário determinado para ação de visibilidade. O Policiamento Comunitário, realizado com bases fixas ou móveis, atendendo um determinado subsetor para servir como ponto de visibilidade. O Policiamento Escolar, com missão de realizar patrulhamento em áreas com unidades de ensino, dentro de um perímetro preestabelecido e para realizar contato com os gestores desses equipamentos. O Policiamento de Trânsito para realizar fiscalizações administrativas somente relacionadas a esta função.

Ainda há dois outros programas vinculados só a demandas de “índices criminais” e apoio às viaturas dos batalhões, que são o Policiamento de Força Tática (FT) e o Policiamento de Rondas Ostensivas com Apoio de Motos (ROCAM). Ambos compõem uma companhia que patrulha toda área do batalhão. O GESPOL apresenta a Força Tática como um instrumento dos comandantes de batalhões de apoio operacional em situações que os outros programas não tenham meios de resolver e de repressão da criminalidade. Já que teriam viaturas maiores e mais recursos materiais. A ROCAM seria um braço dessa mesma iniciativa, mas com maior mobilidade, pois poderiam cortar o trânsito em caso de tráfego intenso.

Alan Fernandes (2021) explica que as companhias de Força Tática foram desenhadas quase em paralelo aos esforços da implementação de iniciativas de policiamento comunitário. Segundo o autor, em 1999, para dar resposta aos altos índices de criminalidade,



a PMESP reestruturou o antigo Patrulhamento Tático Móvel (PTM), nomeando de Força Tática, para ser um instrumento de redução dos índices.

Interessante notar que este programa instituído para “redução de índices de criminalidade”, aumentou o de letalidade policial e, por ser um instrumento dos comandantes de batalhão, passaram a figurar como os que mais matam no estado (SINHORETTO *et al.* 2014; BUENO, 2014). Durante a realização de entrevistas para essa pesquisa, praças e oficiais apontaram que a Força Tática e a ROCAM não estão integrados ao sistema de CPP dos batalhões, tendo autonomia para atuar durante seu turno de serviço segundo seu próprio planejamento.

Esses dois programas têm uma escala de serviço distinta dos outros programas, apresentando uma dinâmica de trabalho mais próxima às funções dos batalhões de choque que dos batalhões territoriais. Segundo um dos interlocutores ouvidos nesta pesquisa, por essas razões esses programas são “serviço de rico”, pois não tem a “miséria” dos recursos da RP, escolhem o que vão atender, com melhores escalas e mais folga por “produtividade” – apresentação de flagrante em ocorrências de grandes.

## **Efetivo**

Apesar desta tentativa de abranger muitas funções e subfunções, a PMESP aloca a maior parte de seus recursos para o policiamento ostensivo por divisões territoriais. Mesmo que, como dito anteriormente, esse efetivo possa estar em serviço administrativo dentro das unidades territoriais e não exercendo o policiamento ostensivo. Ao pensar o quanto o efetivo e sua alocação aparecem como uma questão, resolveu-se compreender como ele foi pensado. Para tanto, foram observados os decretos.

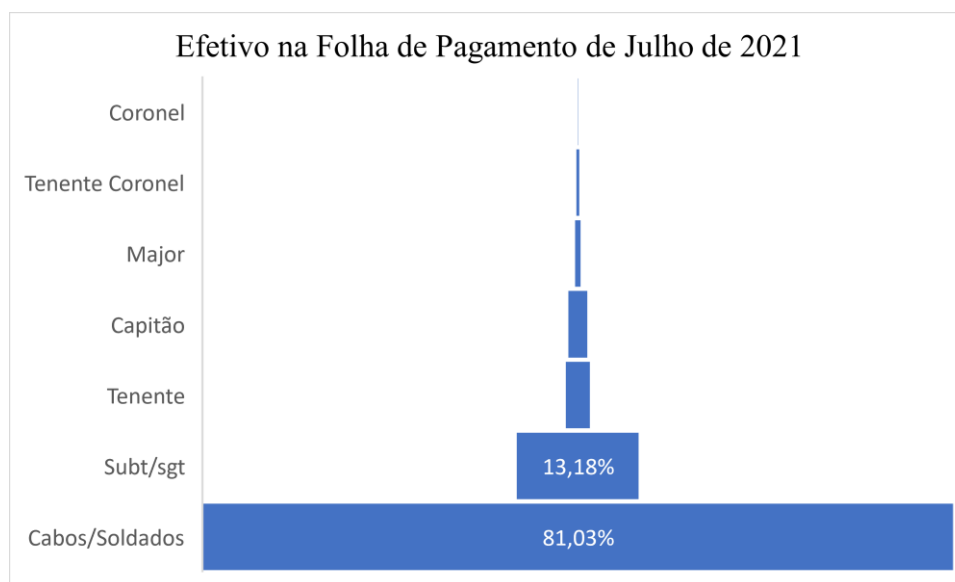
Optou-se por observar os decretos, mesmo que eles só apresentem o efetivo fixado, porque ao ler o GESPOL compreende-se que esse efetivo fixado é a base para o cálculo de abertura de vagas para entrada na corporação, impactando promoções, exames de seleção internos e listas de transferências. Contudo, reforça-se que o número de vagas fixadas não é igual ao de vagas preenchidas e nem condiz, por vezes, com o número real de efetivo na instituição. Como mostrou a pesquisa do FBSP (2021) há uma dificuldade metodológica em

saber o real efetivo da PMESP, há uma série de processos que podem o impactá-lo, como demissões, aposentadorias etc.

O FBSP, de maneira inovadora, conseguiu quantificar o efetivo buscando os dados no site da transparência do governo que contabiliza o número do efetivo que recebeu o salário do mês por estar na ativa. O próprio FBSP ainda comenta que este dado não significa um retrato real, só aproximado, do efetivo real na ativa, já que muitos policiais gozam de afastamento antes de se aposentar ou podem estar recebendo enquanto aguardam processo de punição ou estão afastados por problemas de saúde etc.

Por essa razão, após a publicação da pesquisa da pesquisa do FBSP, realizamos um teste para comparação da proporção entre o efetivo na folha de pagamento do mês de julho com o efetivo fixado. Desprezando os números totais de vaga, as proporções gerais eram as mesmas entre o efetivo fixado e o efetivo pago da ativa daquele mês. Para tanto, só foi compatibilizado a base relativa a pagamentos para que tivesse as mesmas categorias apresentadas no decreto para que pudessem ser comparadas.

**Gráfico 11** – Efetivo por hierarquia categorizada como nos decretos na folha de pagamento de julho de 2021



**Fonte:** Elaboração Própria.

Mesmo que haja uma diferença de quase 10 mil entre a folha de pagamento e o efetivo fixado, as diferenças proporcionais, se comparadas com o gráfico 12, são mínimas.

Dada essas proporções, optou-se por seguir utilizando o material para inferir o número do efetivo fixado, já que não havia como retroceder a pesquisa para trabalhar com os dados das folhas de pagamento. Ainda mais porque os dados da folha de pagamento disponíveis não abarcam o recorte histórico aqui abordado, que só foi possível usando os decretos. Para tanto foram analisados os dados de 22 decretos, de 1979 a 2021. Os decretos foram escolhidos por apresentarem o número de efetivo, os mais antigos possuíam um decreto a parte de fixação que não era juntado ao de estrutura, mas depois dos anos 2000 os decretos passaram a incorporar o dado.

Para compatibilizar e tornar a comparação possível, foi necessário aglutinar as categorias dos órgãos de direção, apoio e assessoria, porque os decretos de 1996 a 2014 o faziam, assim para englobá-los na amostra, os demais ganharam uma nova categoria para somá-los. Do mesmo jeito, os decretos mais antigos que separavam subtenentes e graduações de sargento, foram todos aglutinados sob a categoria subtenentes e sargentos, o mesmo para os casos que separavam o quantitativo de soldados.

Como nem todos os decretos apresentavam quadros de saúde ou outros quadros, eles não foram considerados para a comparação. Restando somente os quadros que subsistem até hoje, já que mesmo quando havia separação de quadros entre feminino e masculino, os decretos não levavam isso em consideração, apresentando-os sob a mesma categoria.

A PMESP tem duas formas de entrada para pessoas que irão trabalhar em sua estrutura para atuarem nas atividades relacionadas ao policiamento ostensivo, uma para oficiais e outra para praças. A de oficiais, como descrito no tópico sobre a estrutura da instituição, é a Academia de Polícia Militar do Barro Branco, responsável pelo curso de Bacharelado em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública. Para entrar na corporação por esse caminho, os candidatos devem prestar um vestibular. A segunda é de Praças, cuja maior escola é a Escola Superior de Soldados, responsável pelo curso Superior Técnico de Polícia Ostensiva e Preservação da Ordem Pública. Para entrar por este caminho, os candidatos prestam um concurso público.

A fixação do efetivo impactaria no número de abertura de vagas para acesso do “público externo”, nesse caso, mesmo que o número de oficiais não tenha muita oscilação

nos últimos anos, o número de vagas para soldados, antes da pandemia da covid-19, chegou a ser de 5 mil por ano<sup>64</sup>.

Já nos casos para promoção do público interno as dinâmicas são variadas. Os oficiais e as praças seguem caminhos diferentes, cada um dentro do seu “quadro”, obedecendo critérios de merecimento e antiguidade. Os critérios de merecimento vão de mérito intelectual por concurso interno até número de punições, elogios etc. O de antiguidade é o tempo de corporação. Merecimento e antiguidade se tornaram duas filas para promoção, sendo que as promoções por merecimento têm mais celeridade, se tornando um modo de premiação para PMs com bom comportamento e antiguidade uma fila mais demorada, para PMs com baixo *status* na corporação.

Segundo os dados obtidos pela pesquisa, praças e oficiais atualmente têm leis distintas de promoção, mas ambos recebem pelo menos quatro promoções automáticas. As praças saídas da escola de formação, de um ano, se tornam segundo soldados e após seu período probatório passa a primeiro soldado, depois por prova ou antiguidade, são promovidos a cabo. Para estarem aptas para serem promovidas a 3º Sargento, elas precisam passar por concurso interno para realizarem curso de formação de sargentos. A promoção de 3º para 2º Sargento é automática. A de 2º para 1º Sargento depende de novo curso de formação, um curso de aperfeiçoamento com foco maior em áreas administrativas. A promoção de 1º Sargento para Subtenente também é automática.

Se a praça da PMESP quiser se tornar oficial, ela pode concorrer ao vestibular ou realizar um concurso interno para habilitação. Aquela que optar por concorrer ao vestibular, cujas regras permitem que qualquer policial militar concorra, terá que fazer todo curso de formação de três anos. Se optar pelo curso de habilitação, contudo, elas não sairão como oficiais do quadro administrativo da PMESP, cujas vagas são mais escassas que as dos quadros de oficiais. A Academia de Polícia Militar do Barro Branco também organiza o curso administrativo, o curso Superior de Tecnólogo de Administração Policial-Militar, após esse curso vira-se oficial, mas raramente se chega ao posto de tenente-coronel na ativa. As vagas são destinadas aos oficiais formados no bacharelado da PMESP.

---

<sup>64</sup> É possível acompanhar o número de vagas abertas por concursos no histórico do site da Fundação Vunesp, responsável por realizar a parte das provas “intelectuais” para entrada na PMESP, de praças e de oficiais. Para visualizar os processos para oficiais deve-se entrar na aba vestibular e para soldados, concursos. <https://www.vunesp.com.br/>

Os oficiais em formação são considerados praças especiais, sua disposição hierárquica dentro da corporação é disposta por ano em que estão na formação, o aluno de primeiro ano tem a graduação mais baixa e o do último ano a graduação mais alta. Após esse período passam a ser Aspirantes-a-oficial, teoricamente teriam que permanecer um ano nessa graduação para serem promovidos a 2º Tenente. Contudo, analisando os decretos desde 1970, observou-se que é recorrente a edição de decretos pelo governador para diminuir esse tempo para seis meses.

De Aspirante ao posto de Capitão, as promoções são automáticas, respeitando os critérios de merecimento e antiguidade. Assim os formados passam de 2º Tenente a 1º Tenente, depois Capitão. Os tenentes são considerados oficiais subalternos, enquanto os capitães são considerados oficiais intermediários, seguindo os moldes do exército, só que adaptado. Para se tornar apto para promoção para os primeiros postos dos oficiais superiores, Major e Tenente-Coronel, os bacharéis têm que passar pelo Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO), realizando o que eles atualmente chamam de mestrado profissional. O que inclui cursar matérias e realização de pesquisa na área da ciência policial.

A promoção até o posto de Tenente-Coronel é a última que pode ser realizada automaticamente. Para chegarem ao posto de Coronel, conhecido entre eles como “coronel *full*”, eles precisam realizar o Curso Superior de Polícia (CSP) ou o doutorado profissional, também com matérias e pesquisa. No caso em questão, apesar de muitos realizarem este curso, não há promoção automática, segundo um Tenente-Coronel ouvido pela pesquisa, para promoção ao último posto é necessário a indicação dos pares, indicação informal, mas que o requisito formal é a indicação do governador do estado. Esse rito seria similar ao do exército.

A definição dos postos oficiais designa o comando das funções da PMESP. Os tenentes são os que comandam pelotões do policiamento ostensivo, como os comandantes dos programas de policiamento dos batalhões. Tirando os programas de Força Tática e ROCAM que seriam de uma companhia específica do batalhão, cujos pelotões seriam comandados por tenentes, as companhias territoriais teriam supervisões de tenentes do batalhão para cada turno. Eles são ajudados no comando por sargentos.

As companhias são comandadas por capitães, alguns deles também comandam seções internas administrativas. O subcomando de batalhões e a coordenação operacional destes são cargos de majores. O comando de Batalhão é de Tenente-Coronel, além dos

comandos dos batalhões, estes podem exercer cargos administrativos nos grandes comandos (CPAs, CPC, CPM, CPIs). Os grandes comandos são comandados por coronéis, que também podem ser compor administrativamente o Estado-Maior da PMESP, como os órgãos de Diretoria e órgãos de Apoio.

Interessante notar que na realização da pesquisa, ouvindo oficiais e praças, descobrimos que muitas dos graduados ou oficiais realizam funções de seus superiores em casos de falta. Contudo, só os oficiais ganham um diferencial no salário para fazê-lo, já que enquanto exercem a função superior, passam a ganhar de acordo com aquele posto.

Esta forma de organização impacta as diferentes formas de distribuição de efetivo, sua organização e disposição dentro da PMESP. Ao partir desse conhecimento obtido em campo, buscou-se compreender como a organização está disposta hoje e sua evolução.

### **Disposição hierárquica no organograma da PMESP até 2022**

Atualmente, segundo o decreto de 2020, que apresenta o efetivo fixado de 93.802 vagas, estando dividido em cinco quadros: de oficiais, oficiais administrativos, oficiais da saúde, praças especiais e praças. No Quadro de Oficiais, há disponibilidade de 63 postos de coronel, sendo 3 deles considerados cargos em comissão. Há a previsão de 13 para exercício nos órgãos de direção, 6 nos órgãos de apoio, 38 nos órgãos de execução e 3 assessorias. Nas assessorias um comanda a do Poder Executivo Estadual, um a da Assembleia Legislativa e outro a do Tribunal de Justiça.

Já no caso dos Tenentes-Coronéis, o número de vagas é 243. 26 para órgãos de direção, 16 para órgãos de apoio, 192 para órgãos de execução, 6 em assessorias e 4 na Casa Militar. Dos órgãos de assessoria, três são subordinados aos coronéis acima citados e três comandam outras assessorias: na Procuradoria Geral de Justiça, na Prefeitura Municipal de São Paulo e na Procuradoria Geral do Estado.

Para maiores são 489 vagas, sendo 65 nos órgãos de Direção, 29 nos de apoio, 380 nos de execução, 8 nas assessorias e 7 na Casa Militar. Para capitães são 1.464 vagas, sendo 184 nos órgãos de direção, 87 nos de apoio, 1.143 nos de execução, 28 nas assessorias e 22 na Casa Militar. Para tenentes os decretos não fazem distinção entre 1º e 2º, sendo 2.149 vagas no total. A previsão da distribuição de vagas dentro do quadro para tenentes é de 133

para órgãos de direção, 80 para os de apoio, 1.926 para os de execução, 10 para assessorias e 12 para a Casa Militar.

Ao observar estes números, vê-se que, tirando os órgãos de execução, a proporção de oficiais intermediário e superiores é maior que as dos subalternos. Os órgãos de direção, apoio, assessorias e Casa Militar concentram oficiais superiores, respeitando a proporção hierárquica só de coronel a capitão, que apresentam progressão nas vagas, já no caso de tenentes é muito menor. Só há uma equalização na projeção dos postos se considerados os tenentes do quadro de oficiais administrativos.

No caso do Quadro de Administrativo de Oficiais, ou oficiais administrativos, a PMESP prevê a fixação de 598 vagas. 5 para majores, com concentração de três nos órgãos de direção e duas nos de apoio. 117 para capitães, sendo 21 para os órgãos de direção, 29 para os de apoio, 65 nos de execução e 2 na Casa Militar. Para tenentes 476, 52 nos órgãos de direção, 100 para nos órgãos de apoio, 321 nos órgãos de execução, 2 em assessorias e 1 na Casa Militar.

O decreto apresenta ainda mais um quadro de oficiais, esse é o da Saúde, que são acessados por concurso próprio pelas carreiras que exigem diplomação fora da PMESP, como médicos, enfermeiros, psicólogos etc. Este quadro possui concurso próprio e funções estritas na área, mas há relatos de policiais militares que entram nos concursos ou vestibulares na instituição, realizando posteriormente graduação na área da saúde para depois mudar de quadro por concurso. Para este quadro são previstas 477 vagas, não disponível no decreto quantas para cada profissão e nem quantas vagas para cada posto. Contando com os três quadros de oficiais, a instituição teria uma previsão de 5.483 vagas.

O Quadro de Praças Especiais é mais suscinto no decreto, todos alocados na Academia de Polícia Militar no Barro Branco, não destacado o número de vagas por ano, mas seriam entorno de 820. Considerando a média dos três anos de formação, seriam 273 vagas/ano. A média, contudo, não demonstra o real número de vagas ofertadas pelo vestibular organizado pela Vunesp que geralmente conta com a abertura de 130 vagas. Esse quadro no decreto não leva em consideração o número de aspirantes.

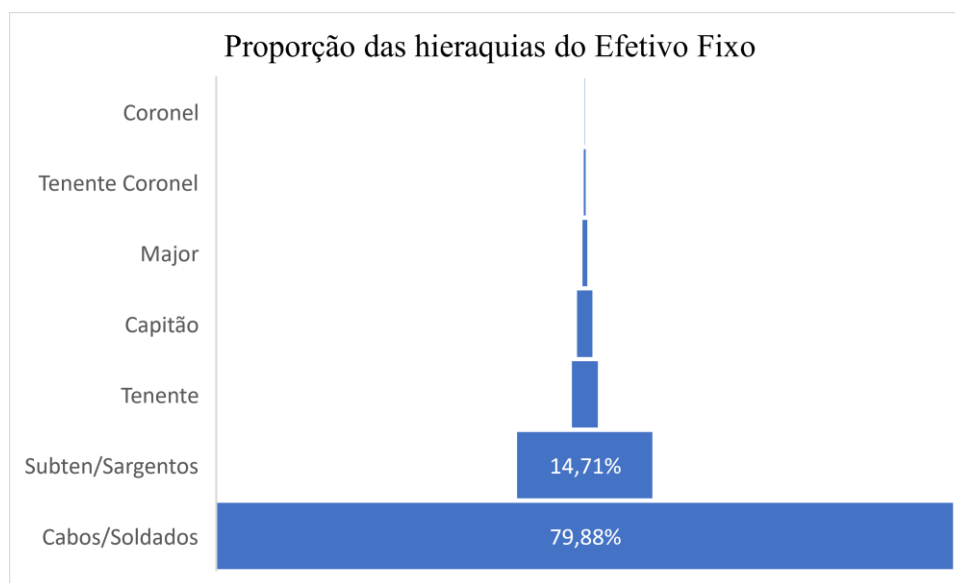
O Quadro de Praças apresenta o total de 87.499 vagas. A maioria dos decretos dos últimos 10 anos não apresenta distinções entre as vagas entre as graduações uma por uma como no caso dos quadros de oficiais e de oficiais administrativos. Nesse quadro as graduações são apresentadas em apenas duas categorias, a de subtenentes e sargentos e a de

cabos e soldados. A previsão de vagas para subtenentes e sargentos é de 13.604, sendo que para cabos e soldados é de 73.895.

O decreto se preocupa em designar a previsão de vagas pelos órgãos, parecendo seguir o que está descrito no GESPOL. As vagas de subtenentes e sargentos estão divididas assim: 775 nos órgãos de direção, 718 nos órgãos de apoio, 11.916 nos órgãos de execução, 110 nas assessorias e 84 na Casa Militar. Já as de cabos e soldados estão divididas: 1.319 nos órgãos de direção, 1.382 nos órgãos de apoio, 70.323 nos órgãos de execução, 660 nas assessorias e 211 na Casa Militar.

Se descartados os quadros da área de saúde, as vagas disponíveis no quadro fixado a pirâmide hierárquica ficariam assim:

**Gráfico 12** – Porcentagem de vagas por Hierarquia na PMESP no efetivo fixado em 2020



**Fonte:** Elaboração Própria.

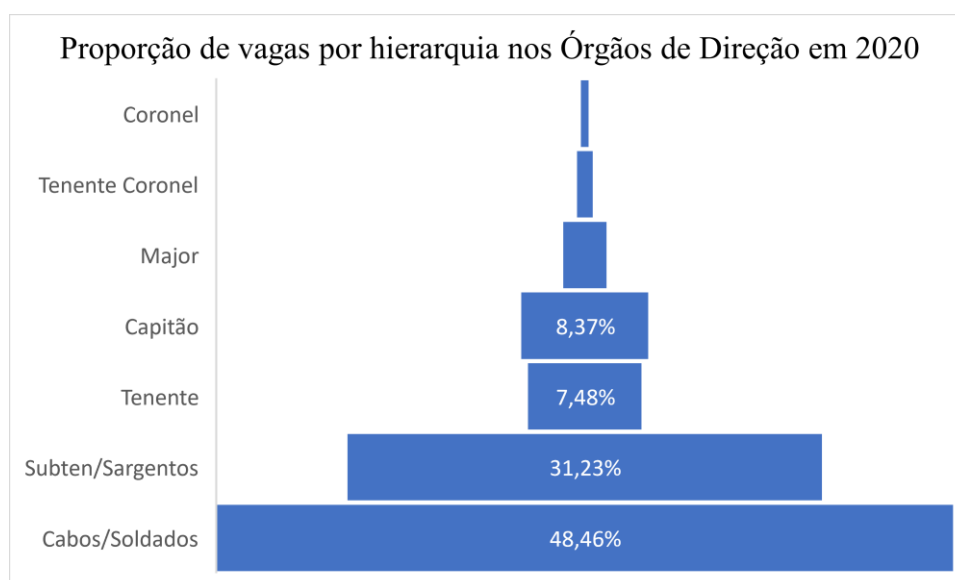
O gráfico acima demonstra como fica a expectativa da hierarquia das vagas por patentes e graduações. Mesmo aglutinados as categorias das praças, é possível ver que elas compõem quase a totalidade das vagas na PMESP, se juntados subtenentes e sargentos com cabos e soldados, as praças representam 94,59% do total da instituição. A representação dos oficiais por estar diluída no gráfico, mas elas são: coronéis representariam 0,07%, tenentes coronéis 0,26%, majores 0,54%, capitães 1,71% e tenentes 2,84%. Juntando-os sob a categoria oficiais, desprezando a distinção dos quadros, eles representam 5,42% da



corporação. A disparidade das proporções forma uma figura similar à de um “rodo de pia”, base grande com um cabo pequeno.

Essa proporção não é igual se comparados os diferentes órgãos da instituição. A representatividade dos oficiais aumenta mais nos órgãos de direção e apoio, em relação as praças que, por consequência, há uma diminuição considerável. É interessante notar como dentro da distribuição por órgão há uma variação grande dessa proporção dado que, em tese, mesmo sendo menores os órgãos de direção e apoio, eles possuem um número representativo maior que no caso dos órgãos de execução.

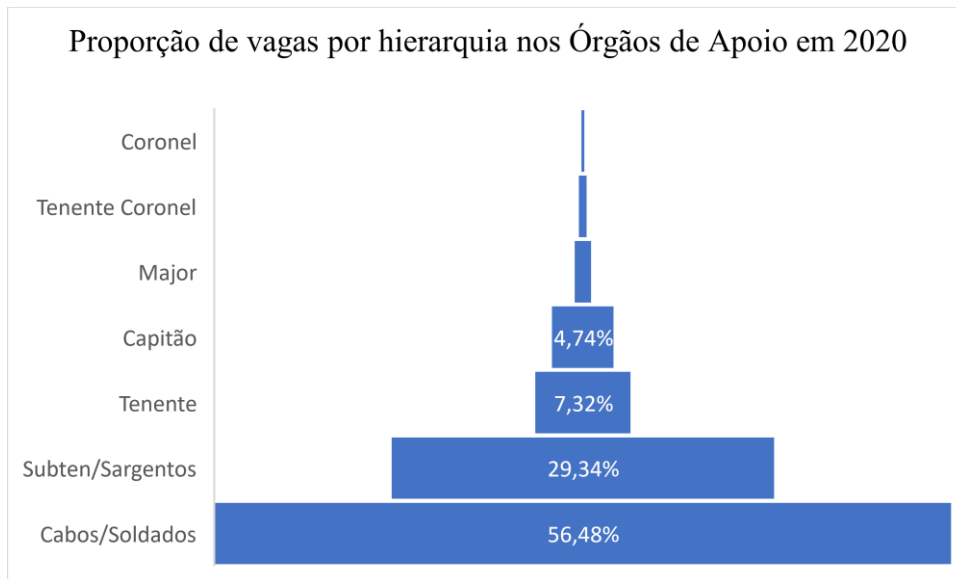
**Gráfico 13** – Porcentagem de vagas por Hierarquia no efetivo fixado em órgãos de direção 2020



**Fonte:** Elaboração Própria.

O gráfico acima mostra como a pirâmide hierárquica fica um pouco menos afunilada e deformada, mas ainda os oficiais representam uma proporção bem menor se comparados às praças. Destaca-se o maior número de capitães do que de tenentes, indicando que os cargos de capitães não teriam sob seu comando direto um tenente para que esse servisse de intermediário com as praças. Situação distinta do que ocorre nos órgãos de apoio e pode estar ligado às normas informais de quem pode servir junto aos postos mais altos.

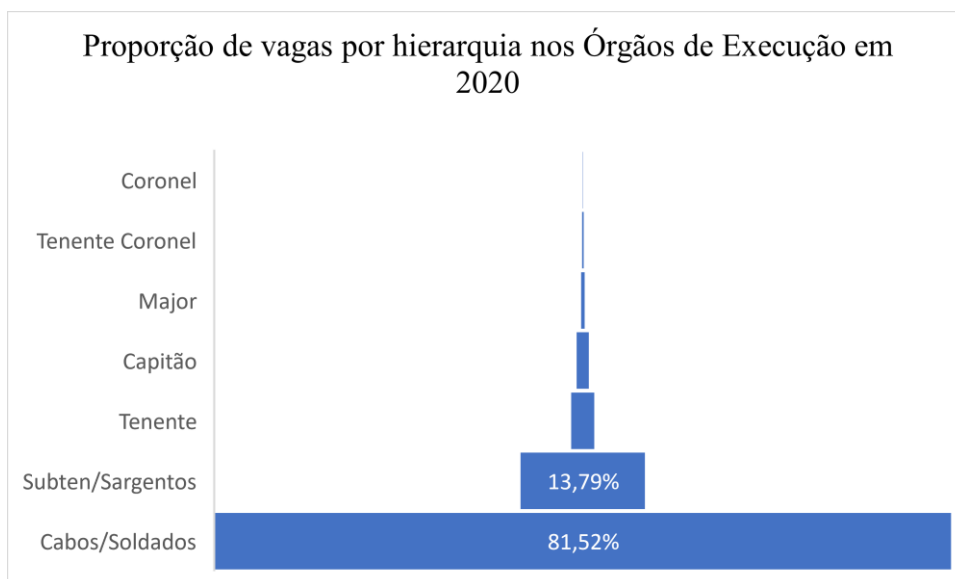
**Gráfico 14** - Porcentagem de vagas por Hierarquia no efetivo fixado em órgãos de apoio 2020



**Fonte:** Elaboração Própria.

Nos órgãos de apoio vê-se que aumenta a desproporção entre oficiais e praças, mas cai a diferença entre capitães e tenentes. A quantidade de coronéis é menor que os de direção, contudo, observa-se que as demandas desses órgãos parecem ser mais destinadas ao comando de oficiais subalternos do que de oficiais superiores. Entre as praças, subtenentes e sargentos ainda estão proporcionalmente mais próximos entre si como no caso anterior. Proporção completamente diferente se compararmos com os órgãos de execução.

**Gráfico 15** - Porcentagem de vagas por Hierarquia no efetivo fixado em órgãos de execução 2020



**Fonte:** Elaboração Própria.

Ao contrário dos outros órgãos que possuem pouca interlocução com o público, a desproporção entre oficiais e praças é muito maior. Essa desproporção fica mais evidente quando se leva em consideração que, sendo o serviço com maior número de oficiais, é também o que mais tem praças sobre o seu comando e pulverizado em grandes territórios. Se a proporção de oficiais para praças já apresenta um abismo, também há outro entre subtenentes/sargentos e cabos/soldados. Mostrando que há menos supervisão na PMESP para atividades nos órgãos de execução do que nos outros.

Se considerado o número apresentado pelo GESPOL de uma média de 30 pessoas por pelotão, considerando que um tenente comanda todo turno de serviço de mais de um pelotão no batalhão - que pode ter entre duas e quatro companhias -, ele comandaria entre 60 e 120 pessoas, em tese. Mesmo que haja um sargento por pelotão para supervisão, cada um deles, em tese, comandaria 29 pessoas. Esta suposição possibilita avaliar a dimensão de apenas um turno do serviço policial, concluindo que ele é eminentemente prestado por praças e por aqueles de menor graduação. Eles que tem o primeiro contato com a população. Assim, é a base do “rodo de pia” que “enxuga o gelo”, para usar a expressão citada por Silvestre (2018).

Uma explicação possível para essa distinção pode ser a diferença salarial entre praças e oficiais. Segundo a pesquisa recente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2021), entre as praças e os oficiais existe um abismo salarial, enquanto a maioria dos oficiais ganha acima de 8 mil reais, as praças no geral ganham menos de 5 mil reais. Soldados e Cabos são os que menos recebem, a diferença salarial entre eles e um coronel pode chegar a 15 mil reais. O padrão salarial hierárquico poderia ser distinto se os salários não fossem tão segmentados, ainda mais que espelham a diferença de *status* dentro da própria instituição.

A PMESP parece ser o reflexo da sociedade brasileira, piramidal e com acentuada segmentação social, na qual poucos mandariam em muitos e concentrariam as maiores rendas, e o trabalho pesado se concentraria nos menos favorecidos (DAMATTA, 1979; KANT DE LIMA, 1995). A única diferença seria, como mostra Muniz (1999) no caso da instituição, quanto mais para a ponta, mais se ganha poder de arbítrio, com a praça exercendo controle sobre a atividade prática da polícia.

A explicação salarial para progressão de carreira parece também ter impactado a dinâmica da expansão da PMESP mostrada anteriormente, uma vez que cada criação de

batalhão significa o aumento de vaga para tenentes coronéis, majores e capitães. Esses últimos não só pelo comando de companhias, mas pelo comando das seções administrativas. Isso pode ser observado também olhando a variação dos cargos do efetivo fixado ao longo do tempo, no qual percebe-se uma progressiva perda de postos para tenentes, um aumento de vagas para oficiais como capitães e majores.

### **Efetivo Fixado de 1970 a 2020**

Após a promulgação do decreto ditatorial que unificou Força Pública e Guarda Civil, a Assembleia Legislativa de São Paulo publicou o decreto-lei número 217<sup>65</sup>, de iniciativa do governador do estado, Roberto Costa de Abreu Sodré<sup>66</sup>, para dar cumprimento à medida no estado. O decreto extinguiu as forças policiais anteriores e incorporou seus integrantes sob um mesmo quadro hierárquico. Entretanto, a Força Pública foi mais beneficiada do que a Guarda Civil.

A Força Pública já seguia os moldes militares, portanto, seus quadros foram equiparados ao da nova instituição. Segundo a Lei nº 9.547<sup>67</sup>, de 1966, o efetivo da Força Pública era de 35.906 homens, distribuídos nos seus respectivos quadros. No caso da Guarda Civil, os cargos passaram pelo processo de adaptação para se encaixarem na hierarquia militar, seu efetivo era de 15.789. O processo de equiparação se deu como mostra o quadro abaixo.

**Quadro 1** - Equiparação de Cargos Masculinos da Guarda Civil na Criação da Polícia Militar do Estado de São Paulo

Cargos na Guarda Civil	Equiparação na PMESP	Quantidade
Inspetor Chefe Superintendente Geral	Coronel	3
Inspetor Chefe Superintendente	Tenente Coronel	9
Inspetor Chefe de Agrupamento	Major	17
Inspetor Chefe de Divisão	Capitão	87
Inspetor	1º Tenente	183

<sup>65</sup> <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto.lei/1970/decreto.lei-217-08.04.1970.html>.

<sup>66</sup> Foi governador imposto pela ditadura para exercer o mandato, ficou no cargo de janeiro de 1967 a março de 1971 no cargo.

<sup>67</sup> <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1966/lei-9547-23.11.1966.html>

Subinspetor	2º Tenente	409
Guarda Civil Classe Distinta	1º Sargento	1.449
Guarda Civil Classe Especial	2º Sargento	1.438
Guarda Civil 1ª Classe	3º Sargento	2.744
Guarda Civil 2ª Classe	Cabo	4.166
Guarda Civil 3ª Classe	Soldado	5.284
Total		15.789

Fonte: Decreto-Lei nº 217, de 08 de abril de 1970

O decreto-lei somente apresentava o quantitativo dos quadros masculinos, porém nele consta a criação do Batalhão Feminino. A ausência dos dados sobre o quadro feminino é muito significativa, visto que o primeiro Corpo de Policiamento Feminino no governo de Jânio Quadros, em 1955<sup>68</sup>. Por tanto, já existia quando da unificação das polícias, o que demonstra a falta de relevância atribuída aos cargos “femininos” para os gestores políticos.

A criação dos quadros da unidade com mulheres, mesmo antes da unificação, já deixava transparecer um conflito político sobre a sua alocação. Eles foram originalmente criados para integrar a Guarda Civil, posteriormente, passou a ser uma polícia independente que respondia diretamente ao Secretário de Negócios da Segurança, em 1959. Só em 1968, pouco antes da unificação, foi reintegrada ao organograma da Guarda Civil em 1968.

Segundo Denari (2016), o pensamento central para criação deste policiamento foi utilizar as “características femininas”, ligado ao pensamento masculino predominante de que a mulher teria como característica a compaixão, o cuidado e o zelo. Sua missão era atuar como ajuda para mulheres e crianças. Sua atuação era restrita aos espaços de trânsito de migrantes, e suas atribuições assemelhadas ao que seria hoje da assistência social. Essa noção do que é o papel da “mulher” e as atividades que deveriam exercer, antagonizava com a ideia que se tinha sobre o que era o trabalho da polícia, que seria um trabalho de “homem”, pois exigiria virilidade e força física.

Como o quantitativo dos quadros femininos estão mais dispersos nas normativas, fez-se uma aproximação dos números com a reformulação dos quadros observando os dados

<sup>68</sup> Criado pelo decreto nº 24.548, de 12 de maio de 1955. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1955/decreto-24548-12.05.1955.html>>. Acessado em: 20/01/2021.

do decreto-lei nº 168, de 10 de dezembro de 1969<sup>69</sup>, que reintegrou a Polícia Feminina na Guarda Civil. Desta forma, juntados esses dados com os do decreto com editado em 1970, chegou-se no quadro abaixo.

**Tabela 2** - Equiparação de Cargos Femininos da Guarda Civil na Criação da Polícia Militar do Estado de São Paulo

Cargos na Guarda Civil	Equiparação na PMESP	Quantidade
Inspetora Chefe Superintendente	Tenente Coronel	1
Inspetora Chefe de Agrupamento	Major	1
Inspetora Chefe de Divisão	Capitão	3
Inspetora	1º Tenente	5
Subinspetora	2º Tenente	70
Guarda Civil Classe Distinta	1º Sargento	80
Total		160

**Fonte:** decreto-lei nº 168, de 10 de dezembro de 1969 e Decreto-Lei nº 217, de 08 de abril de 1970

Se comparados, o decreto de 1969 com o decreto do ano subsequente, há uma lacuna quanto ao quantitativo de cargos. O decreto anterior à unificação previa a criação de novos cargos, apresentando até o número de vagas para cada cargo, contudo, estes não foram providos. Isso dificultou a implementação da expansão do policiamento feminino que saltaria de 160 para 636. O que agregaria mais 1 cargo de Inspetora chefe de Agrupamento/Major, 1 de Inspetora chefe de Divisão/Capitã, 4 de Inspetora/1º Tenente, 70 de Policial de Classe Distinta/1º Sargento, 200 de Policial de Classe Especial/2º Sargento e 200 de Policial de 1ª Classe/3º Sargento. Contudo, mesmo não tendo provido imediatamente as vagas, o decreto de 1970 incorporou a criação dos novos postos e graduações. Só em 1975<sup>70</sup>, ao invés de ocupar os cargos vagos, houve a extinção de todas as graduações das praças, diminuindo o efetivo feminino como um todo e o restringindo ao quadro de oficiais.

Após a reestruturação dos efetivos e compatibilização dos cargos entre a Força Pública e a Guarda Civil, bem como a incorporação de algumas Guardas Municipais, a

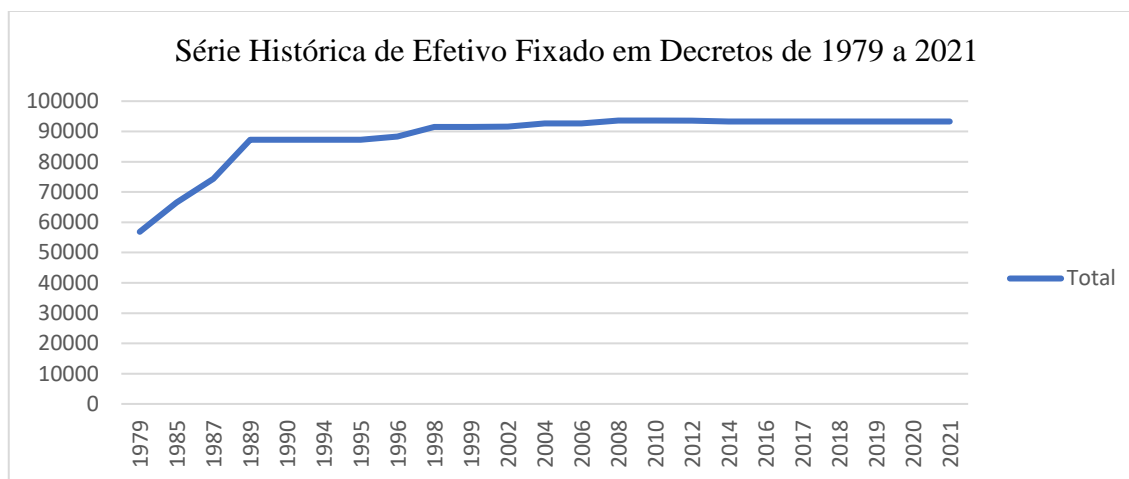
<sup>69</sup> Decreto-Lei nº 168 de 10/12/ 1969. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto.lei/1969/decreto.lei-168-10.12.1969.html>>. Acessado em: 20/01/2021.

<sup>70</sup> <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1975/lei-735-03.11.1975.html>

PMESP passou a ter em 1979 um efetivo fixado de mais de 56.851. Isso considerando só os quadros que administram, planejam e executam as atividades da instituição.

De 1979 a 2021, considerando só o efetivo fixado, a PMESP teve um aumento de 35.658 vagas. Ao contrário do que aconteceu com a expansão física da PMESP, o incremento de vagas aconteceu entre o período ditatorial e o começo do período democrático. Sendo que após isso houve somente um leve crescimento do efetivo até chegamos aos mais de 90 mil cargos fixados em decreto.

**Gráfico 16** – Série Histórica de Efetivo Fixado de 1979 a 2021

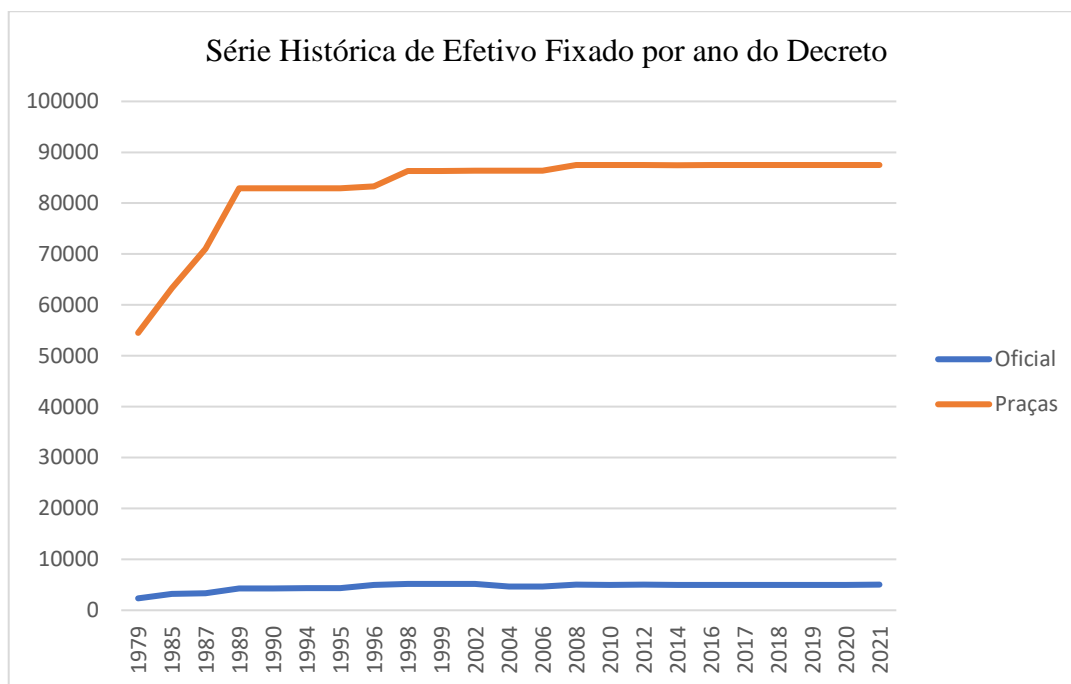


**Fonte:** Elaboração Própria.

Como é possível ver no gráfico acima, a série histórica apresenta um maior incremento de vagas na PMESP no período de 1979 até 1989, saltando de quase 60 mil para quase 80 mil policiais. Depois desse período, há certa estabilidade, com o efetivo só voltando a crescer entre 1996 e 1998, com provimento de mais de 2 mil vagas. Após esse período, até 2006 houve mais um incremento, dessa vez com mil vagas, sendo que de 2006 a 2008 a PMESP passou a contar com mais de 93 mil vagas.

O incremento de efetivo não atingiu por igual todos os níveis da hierarquia da PMESP, os dados comparativos dos decretos mostraram que o aumento do efetivo respeitou a proporcionalidade anterior de cada nível. O maior incremento foi para vagas de cabos e soldados.

**Gráfico 17** – Série Histórica comparativa entre oficiais e praças da PMESP de 1979 a 2021

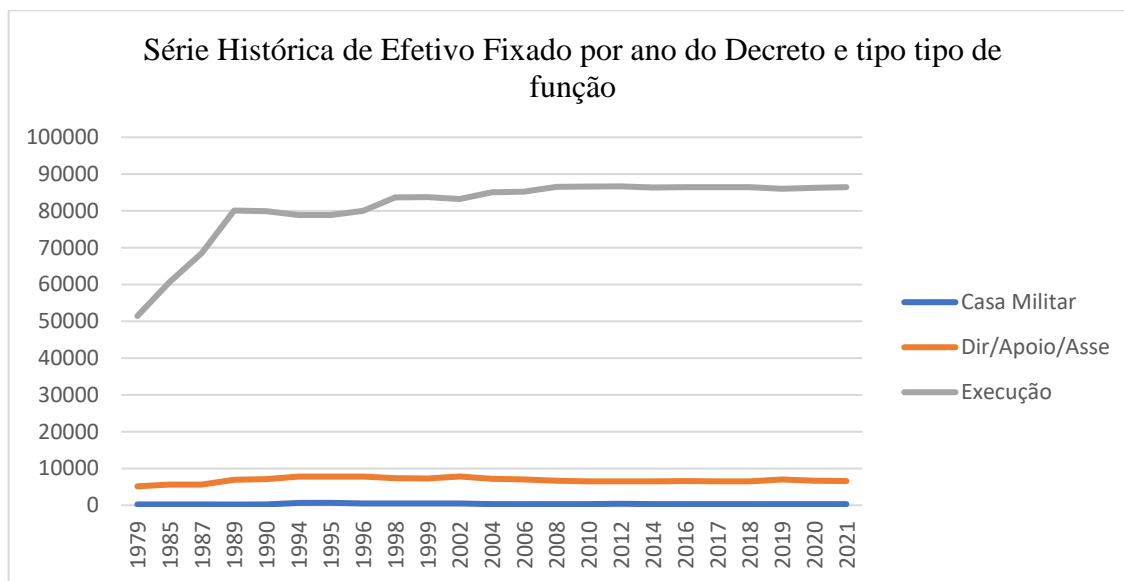


**Fonte:** Elaboração Própria.

Ao observar o gráfico comparativo entre praças e oficiais, vê-se que a linha das praças, em laranja, acompanha o movimento geral da evolução do efetivo fixado da PM como um todo. Enquanto o incremento das vagas os oficiais, em azul, mostra que estabilidade, sendo pouco afetada com a expansão. Na comparação geral do efetivo, só que por função, vê-se os órgãos de execução foram os que ganharam mais vagas.



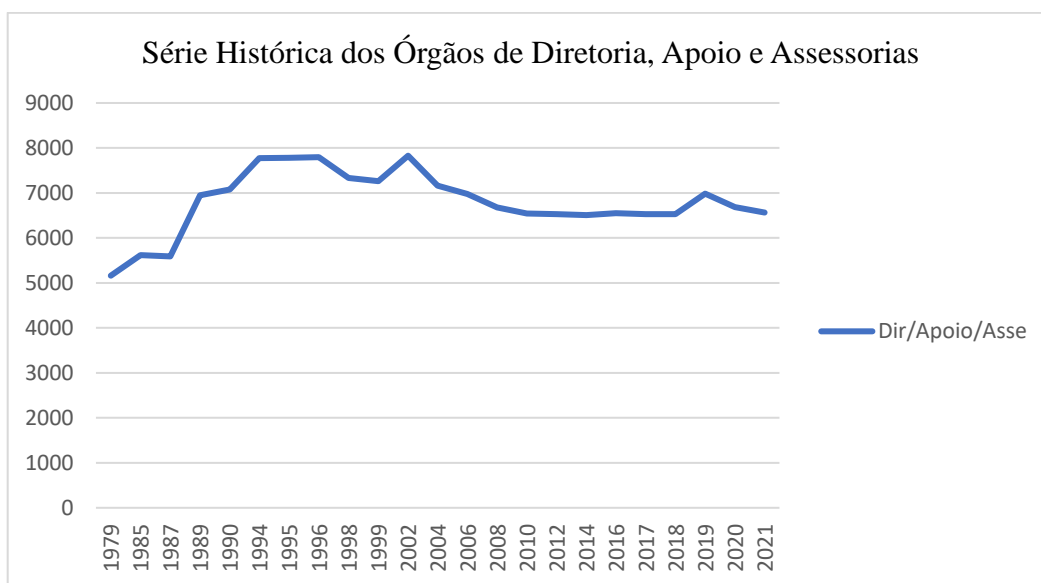
**Gráfico 18 - Série Histórica comparativa de efetivo fixado por funções da PMESP de 1979 a 2021**



**Fonte:** Elaboração Própria.

Os órgãos de execução parecem acompanhar o movimento da linha de praças e do incremento geral do efetivo na PMESP. Inclusive sua proporção no gráfico é tão grande que as duas outras aparecem quase perto do eixo zero. A Casa Militar no geral não apresentou alterações significativas, ficando com efetivo apenas que variou acima dos 100.

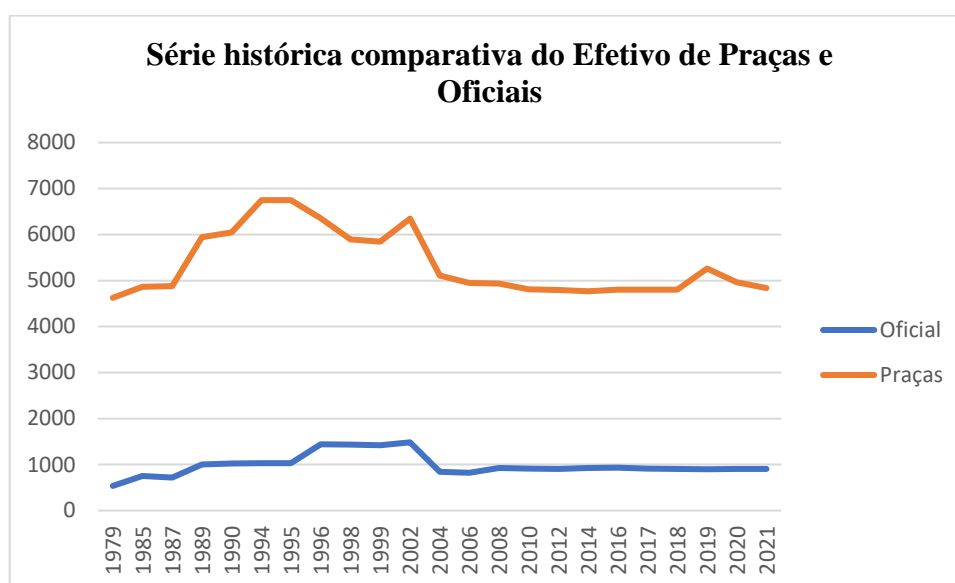
**Gráfico 19 - Série Histórica de efetivo fixado nos Órgãos de Diretoria, Apoio e Assessorias da PMESP de 1979 a 2021**



**Fonte:** Elaboração Própria.

Ao separar os dados pela categoria que contabiliza os órgãos de direção, apoio e assessoria, é possível ver que eles até tiveram um provimento de vagas substancial no mesmo período de crescimento geral dos quadros, mas apresentou um decréscimo nas últimas duas décadas. Como alguns decretos não apresentam os números desagregados, é possível aventar que o decréscimo está ligado ao enxugamento dos órgãos de apoio que foi mostrado anteriormente.

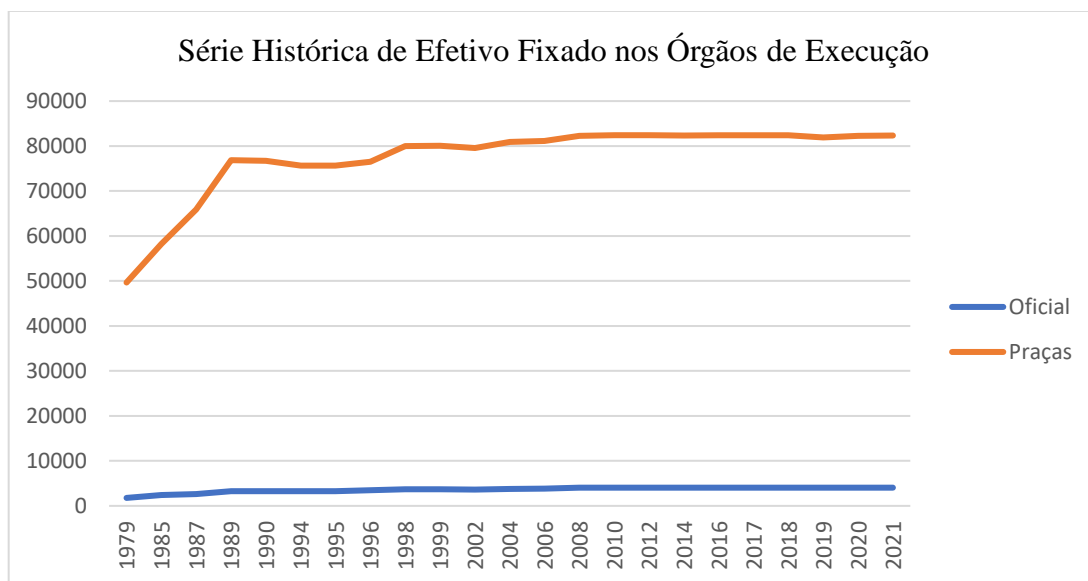
**Gráfico 20** - Série Histórica comparativa entre praças e oficiais no efetivo fixado nos Órgãos de Diretoria, Apoio e Assessorias da PMESP de 1979 a 2021



**Fonte:** Elaboração Própria.

Ao comparar essas funções distinguindo praças e oficiais, vê-se quem mais deixou de integrar esses órgãos foram as praças. Enquanto os oficiais do ano de 2002 em diante permaneceram estáveis no quadro dessas funções, a tendência dos quadros de praça no mesmo período é de queda. Comparado com os dados dos órgãos de execução, pode-se entrever que as praças estão sendo mandadas para o trabalho de rua.

**Gráfico 21** - Série Histórica comparativa entre praças e oficiais no efetivo fixado nos Órgãos de Execução da PMESP de 1979 a 2021

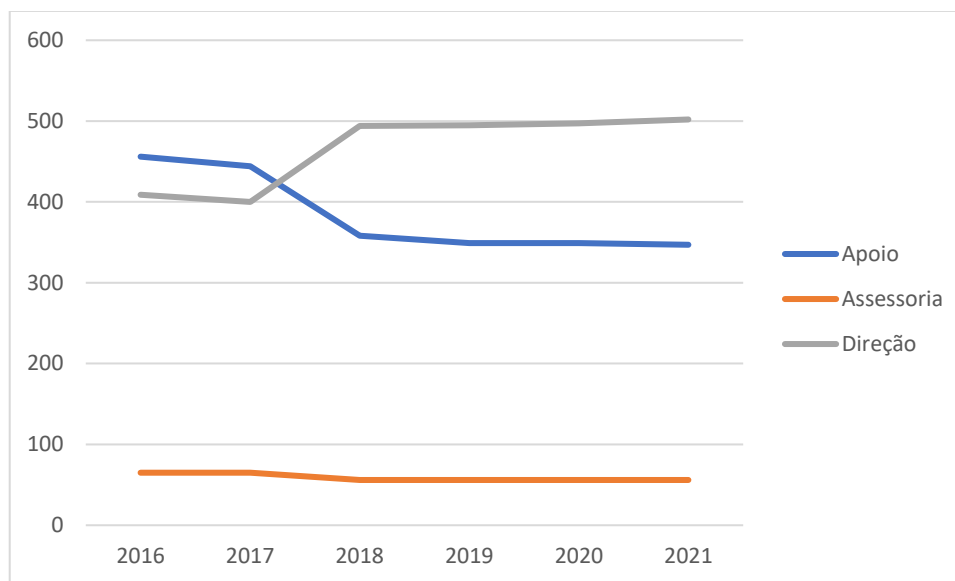


**Fonte:** Elaboração Própria.

No comparativo geral, vê-se que as praças estão na sua maioria nos órgãos de execução, mesmo que neles haja a parte administrativa, é interessante perceber que eles são mais presentes nesses órgãos. Parece um movimento geral que os oficiais estão se mantendo dentro dos órgãos de administração, optando por deixar os órgãos administrativos com o mínimo de efetivo de praças só para auxílio em algumas situações.

Comparando os dados de 2016 a 2021, quando as categorias dos órgãos aparecem seccionados por órgão e, tomando só os órgãos da categoria aglutinada, direção, apoio e assessoria, vê-se um movimento parecido com a as mudanças organizacionais da PMESP. A queda no número de órgãos de apoio contrasta com o acréscimo nos órgãos de direção, a mudança teve reflexo também na distribuição de efetivo naqueles órgãos, enquanto em comparação as assessorias apresentam estabilidade.

**Gráfico 22** – Série histórica comparativa do número de oficiais nos órgãos de direção, assessoria e apoio de 2016 a 2021

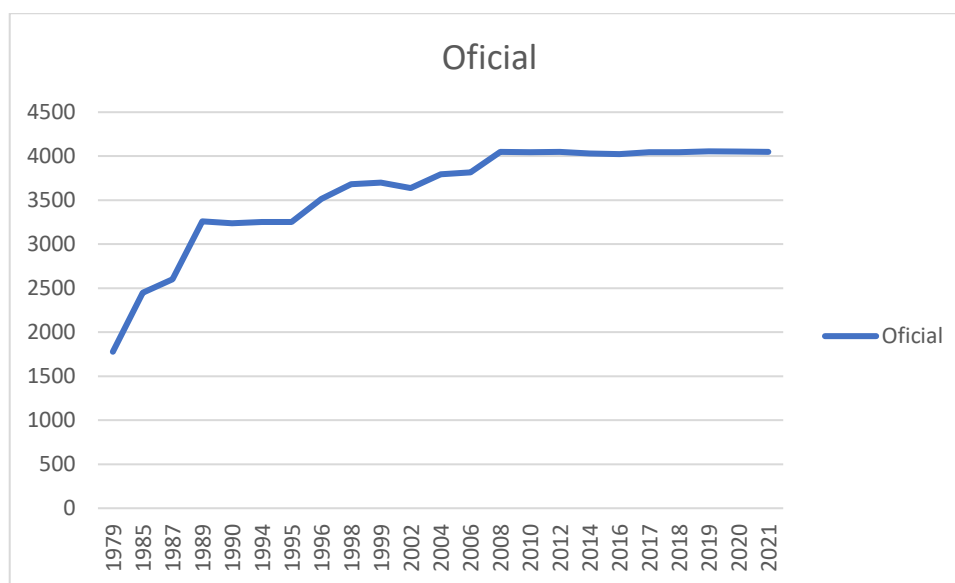


**Fonte:** Elaboração Própria.

É perceptível no gráfico que até 2017 o efetivo nos órgãos de direção e apoio estão apontando para baixo em um movimento paralelo, contudo, em 2018 o número de vagas de efetivo para esses órgãos muda. Pela primeira vez nessa série, o número de vagas de oficiais passa o número do órgão de apoio, a queda e o acréscimo parecem corresponder em tamanho. Porém, ao comparar-se numericamente, o incremento de efetivo nos órgãos de direção não é igual ao efetivo subtraído dos órgãos de apoio. Enquanto os órgãos de apoio perderam 86 vagas de oficiais, os de direção ganharam 94, mesmo que, por hipótese as vagas tenham sido remanejadas de um para o outro, na reestruturação 8 vagas adicionais teriam sido criadas.

A presença de oficiais parece estável em um geral, mas é necessário olhar só para os dados deles sem o comparativo. Para verificar se em números totais houve alguma mudança significativa e o movimento dentro de todo o período.

**Gráfico 23** - Série Histórica de oficiais no efetivo fixado nos Órgãos de Execução da PMESP de 1979 a 2021



**Fonte:** Elaboração Própria.

Ao dar foco só no efetivo fixado de oficiais na função dos órgãos de execução, é possível ver que assim como no geral houve um aumento, mas a presença de oficiais pula de 1.778 em 1979 para 3.260 em 1989, apresentando estabilidade até 1995. Após aquele ano, é possível ver um novo incremento no movimento geral de 1995 até 2008, quando o efetivo para eles passa a ser de um pouco mais de 4 mil. Ligando com o espriamento da estrutura da PMESP no mesmo período, faz sentido a ampliação do número de vagas nesses órgãos. Calculando a proporção de praças por policiais nos órgãos de execução, chega-se no período de estabilidade para ambos os quadros de 20,3 praças para cada oficial. Mas sabe-se, pela pesquisa realizada por Sinhoretto *et al.* 2021 e pela pesquisa de Alan Fernandes (2021) que a maioria desses oficiais não trabalha diretamente na rua, ao contrário, a maioria está no serviço administrativo.

Alan Fernandes (2021), explica as funções desempenhadas na gestão do policiamento ostensivo. Nessa explicação fica demonstrado que a maioria dos oficiais alocados em unidades operacionais estão realizando trabalhos administrativos. Na pirâmide hierárquica montada pelo pesquisador (p.79), é possível ver a mesma segmentação construída pelos decretos.

O Coronel, posto mais alto da PMESP nos órgãos operacionais é o chefe do grande comando (CPAs, CPIs etc.), responsável administrativo da atividade operacional naquele

território. Os tenentes-coronéis são os comandantes de batalhão, exercendo coordenação administrativa nos batalhões.

O subcomando do batalhão, a coordenação operacional é realizada por majores, responsável pela alocação de recursos e acompanhamento dos índices criminais nas áreas do batalhão, tomando os índices por companhias como referência. Os capitães, além de poderem comandar as seções, são os oficiais que comandam as companhias.

Os comandantes formais de Força Patrulha são tenentes, mas durante a pesquisa constatou-se que aspirantes também podem comandar um pelotão. O que explicaria a necessidade de a instituição reduzir sempre o interstício do estágio probatório de um ano para seis meses, possibilitando colocar mais oficiais na rua. O papel desses oficiais é na coordenação de ocorrências, direcionando as patrulhas para aquelas com maior prioridade e deve fiscalizar o planejamento feito pelos capitães e pelo major coordenador operacional.

Abaixo do tenente na hierarquia do policiamento há um subtenente ou sargento que comanda um grupo de patrulha. Ele tem funções similares as do tenente, mas sua coordenação se dá com um grupo menor. Sob o comando de tenente e sargentos há os cabos e soldados que devem atender as ocorrências e cumprirem ordens.

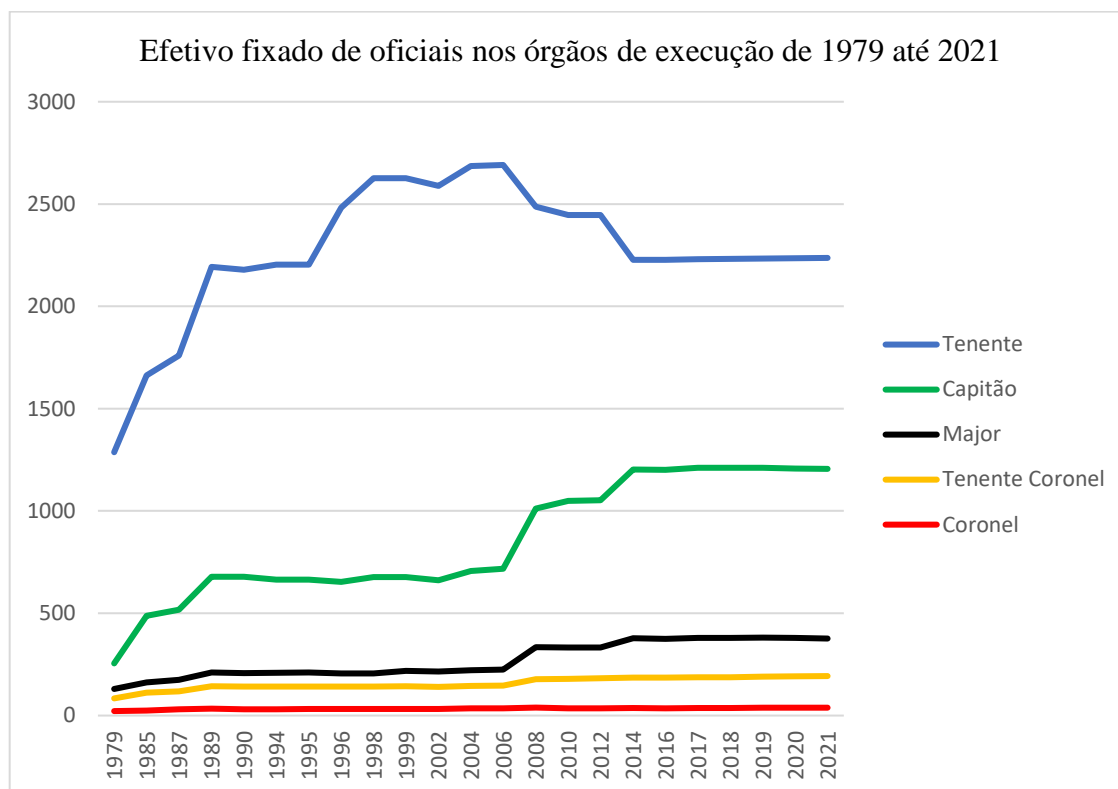
Como se pode ver pela descrição das funções, o único oficial diretamente incumbido de realizar a coordenação imediata são os tenentes, mas eles são em menor número. O serviço de rua tem a presença mais de sargentos no comando que tenentes. O que explicaria a importância atribuída pelas praças ouvidas nesta pesquisa ao sargento, eles são a referência de comando, não os tenentes.

Interessante que, durante a realização da pesquisa, um oficial superior disse que não havia como supervisionar e controlar a tropa porque eles eram em maior número e estavam armados. Mas olhando os dados coletados, vê-se que também não há possibilidade da supervisão e controle dos oficiais das tropas pelo afastamento progressivo dos oficiais do serviço de rua. Isso ficou mais claro quando outro oficial disse que, dado a tecnologia, até os tenentes poderiam se retirar do serviço de rua e cumprir o seu papel de supervisão e coordenação em uma sala, usando o sistema COPOM ONLINE para controlar ocorrências e viaturas.

Ao observar estes relatos com os dados de vagas, é interessante notar que há uma especialização dos oficiais na gestão (BATITUCCI, 2019), no qual percebe-se uma maior

segmentação da divisão do trabalho entre eles. Essa hipótese parece mais expressiva quando se olha para o gráfico comparativo de vagas de oficiais que constam para os órgãos de execução.

**Gráfico 24** - Série Histórica comparativa entre os oficiais nos órgãos de execução de 1979 a 2021



**Fonte:** Elaboração Própria.

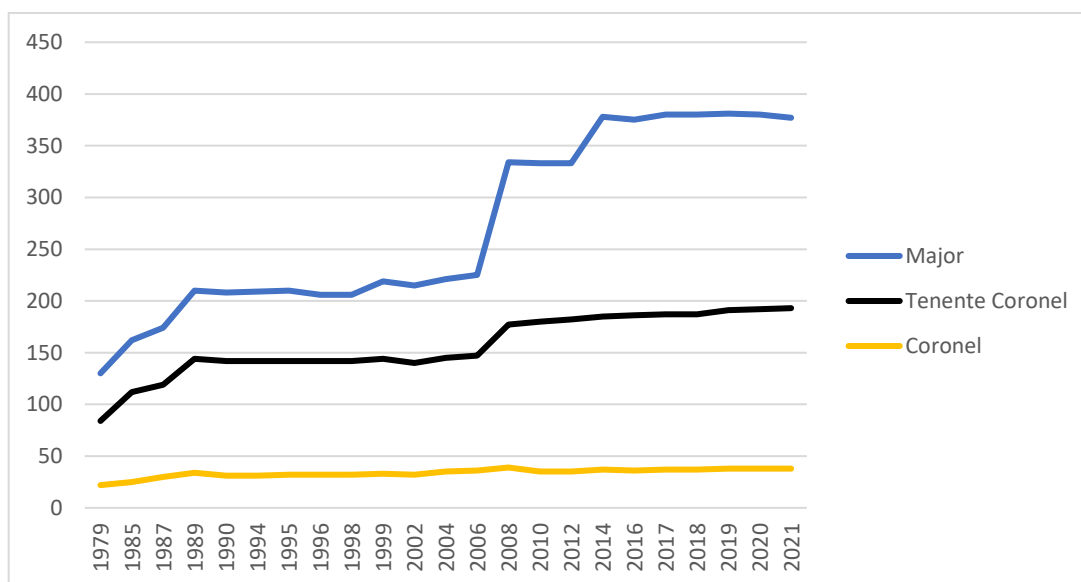
O gráfico mostra como capitães e tenentes são em maior número de oficiais com presença nos órgãos de execução. Mostra concomitantemente que de 1979 a 1989, o número geral destes postos acompanhou o movimento de ascensão do efetivo fixado como um todo, entretanto, após esse período apresentaram tendências distintas. Enquanto de 1989 a 2006 houve um crescimento do número de vagas para tenentes, as vagas de capitão apresentaram estabilidade com leve alta no final no mesmo período. Sendo que, de 2006 a 2014, com um movimento quase espelhado, o número de vagas para tenentes cai e o número de capitães aumenta.

Além da maior divisão do trabalho de oficiais e o abandono deles do patrulhamento de rua, parece que esse movimento tem relação com a possibilidade ascensão automática dos oficiais na carreira, podendo chegar mais rápido ao posto de capitão. Como mostrou a pesquisa do FBSP, há uma diferença salarial substantiva entre um 2º Tenente em começo de

carreira e um Capitão. Pode ser que além das questões de funções e *status*, houve uma política salarial que impactou nessa mudança institucional. Pensando que, ao controlar a entrada de oficiais, diminui-se a concorrência sobre as promoções ao mesmo tempo em que ampliasse o número de vagas para capitães, reduzindo a necessidade do trabalho dos tenentes para garantir progressão de carreira.

Outro cargo que teve um incremento no número de vagas no policiamento ostensivo foi o de major, no gráfico 25, pela escala não é possível visualizar esse movimento. Contudo, quando separamos só os oficiais superiores, de major a coronel, pode-se perceber.

**Gráfico 25** - Série Histórica comparativa entre os oficiais superiores nos órgãos de execução de 1979 a 2021



**Fonte:** Elaboração Própria.

Na comparação realizada acima, é possível reparar o aumento entre 2006 e 2008 do número de vagas de Tenente-Coronel e Major, sendo que este último teve um aumento muito superior em relação ao primeiro. O aumento do número de vagas previstas para Major seguiu uma tendência de alta acentuada até 2014, enquanto os postos de comandantes de batalhão tiveram um aumento mais leve, mesmo que pareça ainda estar em ascensão. A leve queda da linha preta só se deu entre o ano passado e esse com a perda da previsão de somente três vagas.

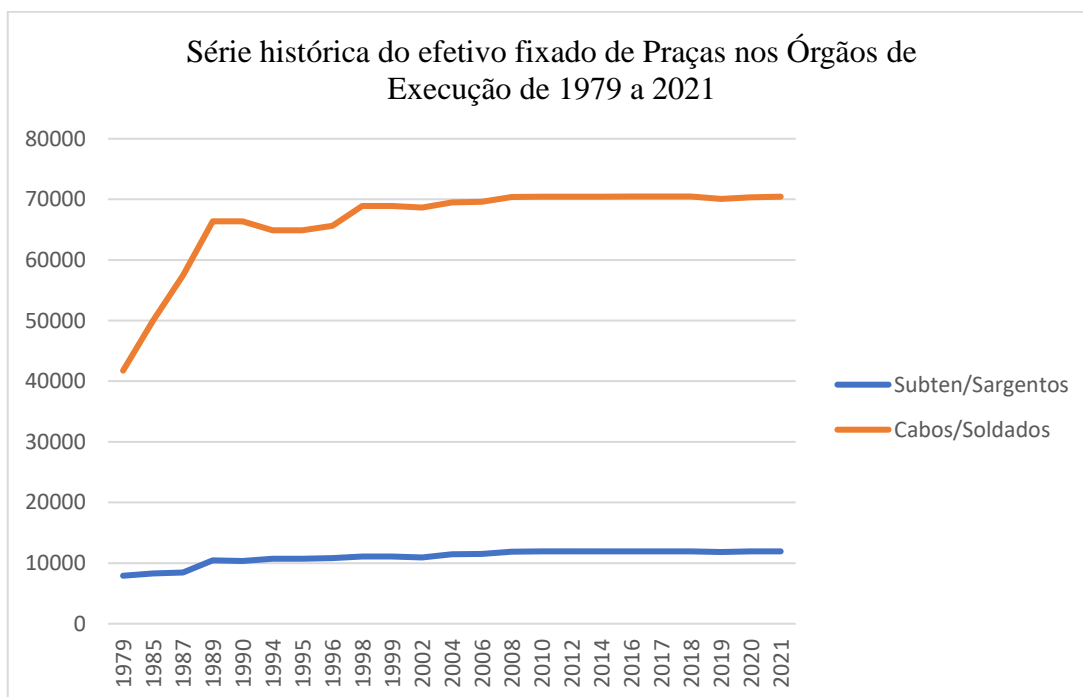
A possibilidade explicativa para essa ascensão parece estar ligada a ampliação do processo de evolução funcional por promoção e pelo que Alan Fernandes (2021) apontou em sua pesquisa como o novo jeito da instituição pensar a figura do coordenador operacional.



Já que daria força para manutenção de dois maiores por batalhão, passando um deles a figura de referência operacional no batalhão, centralizando os índices criminais e planejamento do policiamento dentro da área do batalhão, supervisionando as companhias. Mesmo que o protagonismo no planejamento ainda fique a cargo dos capitães, compartimentado por áreas.

Apesar dessa estratificação do trabalho, ao mesmo tempo que consolidação da gestão pelos oficiais, como dito a execução do policiamento ostensivo fica quase que exclusivamente nas mãos das praças. Eles que, no dia a dia, são a interface entre a PMESP e a população no geral. Mesmo nesse nível, se segmentados entre as categorias unificadas de subtenentes e sargentos e cabos e soldados, vemos que os últimos é que são a grande maioria. O primeiro nível de comando, aquele que mais tem proximidade com cabos e soldados, os subtenentes e sargentos, esses ainda são proporcionalmente menores se comparados ao número total do efetivo fixado de cabos e soldados.

**Gráfico 26** - Série Histórica comparativa entre as praças nos órgãos de execução de 1979 a 2021



**Fonte:** Elaboração Própria.

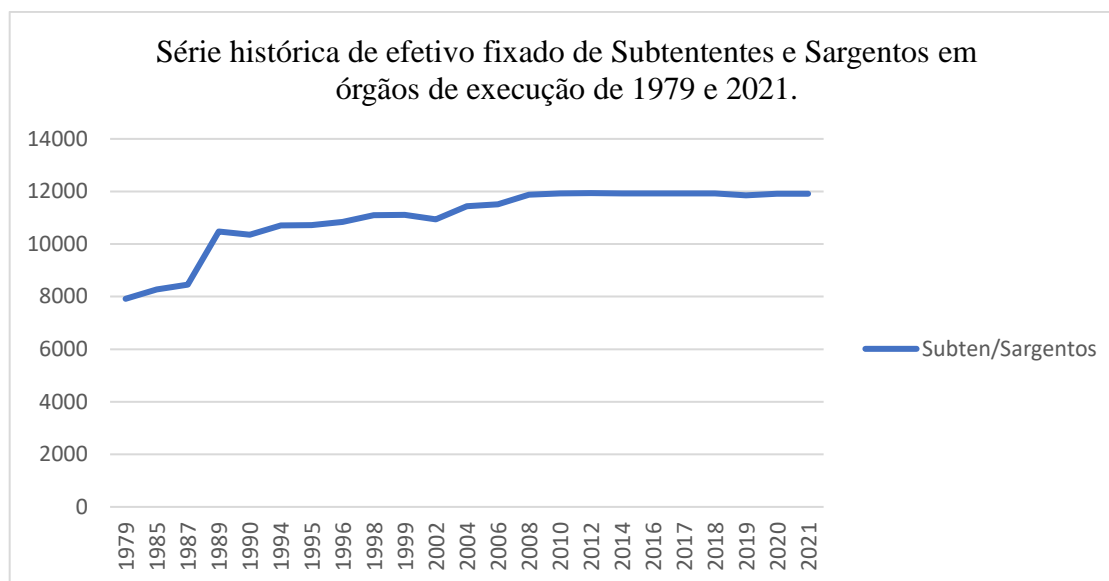
No gráfico acima é possível perceber que a comparação demonstra um abismo entre os subtenentes e sargentos com os cabos e soldados, o volume do número total do efetivo

fixado demonstra uma diferença de mais de 60 mil entre um e outro. Proporcionalmente, se considerado que cada subtenente/sargento e cabo/soldado atuasse na rua, o que não é o caso, sob o comando dos primeiros haveria 5,9 dos segundos sob seu comando. Estas pequenas unidades poderiam ser consideradas boas, possibilitando que houvesse um nível maior de coordenação, ajuda e coordenação, mas de fato os subtenentes e sargentos mais antigos ao poderem escolher vagas muitas vezes passam para o serviço administrativo. Ao passo que apenas alguns sargentos efetivamente comandam o dobro ou o triplo desta proporção em uma área de companhia, isso para atender não só o programa de Rádio Patrulha, mas todas os programas de policiamento, exceto o de Força Tática e ROCAM.

Estes últimos costumam ter mais sargentos trabalhando em um mesmo turno, sobretudo a Força Tática que, quando há efetivo de sargentos, tem um tenente comandando o pelotão e um sargento por viatura para comandar. Assim, pensando no policiamento ostensivo padrão, como diz o GESPOL, o sargento tem um papel de coordenar um número muito grande de ações, desde o atendimento das demandas via 190 até demandas vindas dos outros programas. Enquanto outros sargentos estão concentrados em outras funções, que são consideradas especiais, seja no policiamento seja na administração.

Ao destacar a série histórica só com subtenentes e sargentos, vê-se que o padrão de crescimento dessas graduações não foi semelhante ao de cabos e soldados. Infelizmente, em todas essas categorias não é possível visualizar o avanço no provimento de vagas para cada graduação e de maneira separada. A não previsão detalhada das praças parece justamente ser por sua menor importância para aqueles que administram a PMESP, os oficiais, já que parece tomar seu efetivo somente em grandes blocos. Ao não definirem exatamente as quantidades de uns e outros, parece também que ganham capacidade para gerenciar os efetivos mais livremente esses quadros, podendo aumentar uma graduação em detrimento de outra de acordo com a conveniência.

**Gráfico 27** - Série Histórica comparativa entre as praças nos órgãos de execução de 1979 a 2021



**Fonte:** Elaboração Própria.

Como se pode constatar no gráfico acima, as vagas de subtenentes e sargentos tiveram um crescimento progressivo por muito mais tempo, chegando perto de 12 mil só depois de 2008. Apesar do crescimento similar entre 1987 e 1989, quando houve muitas contratações no governo Quéricia, como narrou um interlocutor, permaneceu a estabilidade das vagas.

\*\*\*

Ao observar essa variedade de dados - expansão territorial, sistema organizacional e a ampliação de efetivo -, é possível entrever dois momentos importantes para a PMESP. O primeiro momento para resolver o problema de recrutamento, seleção e treinamento, ocorrido entre o período ditatorial e os primeiros anos da redemocratização. O segundo com foco na expansão da oferta de policiamento e aprimoramento da gestão, realizada na democracia e por governos civis nas últimas duas décadas.

O problema de efetivo já tinha sido pontuado na pesquisa de Fernandes (1974), sua pesquisa apontava que a carreira policial não era atrativa e tinha baixa capacidade de retenção de efetivo pelos salários e plano de carreira. A polícia militar, herdeira de outras instituições como pontuaram Holloway (1999), Bretas e Rosemberg (2013), seguiu incorporando em suas fileiras uma divisão social pelo seu duplo acesso. Para a base, pessoas selecionadas com requisitos educacionais considerados “baixos”, recebendo menor treinamento e com pouco investimento na instrução continuada. Para o topo da pirâmide,

peessoas com perfil diferente, com tempo de formação policial maior, instruídos para serem os gestores e a elite da organização.

A ditadura militar parece ter investido em ampliar o número do seu efetivo, incorporando mão de obra de todas as forças policiais disponíveis à época, em um movimento de centralização do controle das instituições coercitivas. Mesmo com o fim da ditadura, os governos civis não revogaram o processo de concentração de poder. Apesar de eles mesmos terem sido beneficiados com a política de descentralização, não possibilitaram que isso acontecesse com as instituições policiais sob seu controle. A instituição só deixou de ser federalizada para ser estadual, sendo moldada pelas demandas dos grupos políticos que estavam à frente do governo estadual. Esses grupos terminaram de incorporar pessoal para atender todo território e se voltaram para a expansão física da oferta de policiamento.

Se, como mostrado no capítulo 2, havia uma deficiência na oferta equitativa de policiamento para todo estado, os governos e a própria PMESP parecem ter se concentrado em ampliá-la. Esse processo se intensificou nas últimas duas décadas, dobrando o número de unidades policiais nos mais diversos territórios. A capital, a região metropolitana e o interior viram crescer o número de batalhões e comandos. Por certo que esse processo não guarda relação somente com o aumento populacional das últimas décadas, mas também com a mudança de pensamento de gestão dos administradores. Um maior número de áreas de comando, buscando abranger o maior número de territórios com a presença de diferentes níveis de comandamento.

O modelo de policiamento ostensivo de larga escala, concentrado nas mãos de uma só instituição, apresentou aparentemente duas adversidades, a capacidade de controle dos oficiais sobre as praças e o número muito grande de demandas para atender. Neste sentido, a solução encontrada parece ter sido mesclar a hierarquia militar com ferramentas de gestão de empresas privadas. A repartição dos níveis de comando, responsabilidade e funções. Essa divisão ampliou o abismo entre praças e oficiais, sendo os primeiros um grupo muito menor que o segundo. Para fiscalizar e cumprir seus papéis, ao menos em tese, o grupo de superiores passou a incorporar um *ethos* de gestão baseada em novas ferramentas tecnológicas, centrando seu serviço em planejar o policiamento e supervisionar a execução de longe. Enquanto a base da instituição teve pequenos incrementos de instrumentos que, ao mesmo tempo em que facilitam a coleta de informações, também permitem que sejam fiscalizados.

A própria ampliação da PM em detrimento de outras instituições demonstra como ao longo do tempo optou-se pela falsa ideia de que o militarismo seria capaz de promover controle sobre uma tropa imensa e dar aos governos civis a garantia de comando sobre a instituição. Isso não se verificou em qualquer nível de governo nos últimos trinta anos, ao contrário demonstra cada dia mais a capacidade geral de uma coordenação e direção. Esse problema é agravado pelas decisões políticas de legar a própria organização a capacidade de determinar e conduzir suas próprias ações com pouco ou nenhuma supervisão. Se o modelo político vigente no Brasil parte do pressuposto das teorias de pesos e contrapesos, formalmente, na prática a tradição de instituições emancipadas e sem controle perdura.

A PM ao buscar o monopólio do protagonismo da segurança pública passa a ter um poder maior e a informar suas perspectivas e valores, sem pactuação coletiva, governos eleitos e se tornando autônomos em relação a estes. Sua permanência e estabilidade em relação à temporalidade de um mandato eleitoral, como argumenta Reiner (2003), junto às crenças de senso comum que acreditam que a ação de polícia é um constante conflito, se torna um trunfo para barganhar e desestabilizar governos. Assim, ao olhar a estrutura policial em relação a sua pirâmide hierárquica, os oficiais passam a ser, virtualmente detentores de um grande poder em sua mão não só sobre a corporação, mas sobre a própria pauta segurança pública. Entretanto, mesmo que formalmente isso se possa verificar no poder “da caneta” para decisões internas, administrativas e na relação com políticos, são as praças que passam a possuir o monopólio sobre o poder decisório operacional, mesmo que possam ser questionados. Isso porque ao serem um número tão grande em relação aos seus comandantes, atendendo a tantas demandas e deixando tantas outras sem atender, não há capacidade de gerenciar todas. Claro que, partindo do pressuposto de que houvesse esse desejo por parte dos níveis superiores, civis ou militares.

Esse modelo de gestão, por isso, não resultou em uma melhora na prestação do serviço policial, posto que o mandato policial da instituição não é claro e objetivo. Ao contrário, parece que a instituição se serve dessa falta de clareza do que fazer e como para se consolidar como uma faz tudo útil aos anseios políticos gerais das administrações executivas e dos próprios oficiais. Ao ser a referência da segurança pública, a polícia adquire um papel político preponderante, isso inclui a gestão de indicadores criminais que servem de plataforma eleitoral para muitos candidatos.

Como pontua Bittner (2003) quanto mais serviços e visibilidade, mais a polícia ganha um papel de destaque social como intermediadora de conflitos e gestora de fluxos econômicos, sociais e políticos. Ela também passa a ser a referência simbólica. Isso fica mais evidente quando a instituição escolhe focar sua ação no controle da circulação indevida de riquezas (SINHORETTO, 2011), se colocando como a porta de entrada do sistema de justiça criminal e passa a investir em assessoramento para outros órgãos.

O caso das assessorias da PMESP é um bom exemplo desta estratégia política. A corporação aceita a divisão social do trabalho na cadeia da justiça criminal, cuidando das atividades que as outras instituições não querem. Em troca passam a ter um lócus privilegiado para falar e propor soluções para eles, demandando mais autonomia institucional, mais recursos, menos controles e melhores condições de trabalho. Os oficiais das assessorias passam a ser esses elos com os outros poderes, criando uma possível relação de convivência e cumplicidade entre elas. É possível constatar esse grau de interação, como mostrado neste capítulo, quando um projeto de lei que não se adequava à política do oficialato foi barrado na ALESP.

O caso do projeto ainda mostra mais uma questão, o poder político dos componentes da instituição é desigual. O oficialato se concentrou em aumentar o seu *status* funcional e especializar-se, incorporando as culturas das profissões do direito e do mercado privado, enquanto as praças seguiram como executores e relegados a segundo plano. Apesar de falar em nome da polícia, os oficiais são os que menos fazem o “serviço sujo”, já as praças que o fazem, mas são os mais beneficiados. E, em termos, criaram para si um paradoxo, posto que com uma base tão ampla de praças, os superiores repassaram o maior poder de comando prático para seus subalternos. Esses é que possuem uma maior capacidade de arbítrio e discricionariedade nas ruas.

Como será apresentado no próximo capítulo, a maior capacidade discricionária, entretanto, não agrada as praças que são a esmagadora maioria da PMESP, principalmente os policiais encarregados de realizar o atendimento das inúmeras demandas. Eles, como se verá no próximo capítulo, sente-se extremamente sobrecarregados e vigiados.

Acreditam que estão “enxugando o gelo” e realizando o trabalho de outras instituições, advogam que deveriam atuar contra o crime, não administrar conflitos interpessoais ou prestar socorros diversos. Para eles isso deveria ser o trabalho de outros serviços públicos, como assistência social, ambulâncias e hospital. Frustram-se de turno em

turno por não terem tantos recursos, por não terem ajuda e se sentirem isolados. Esse sentimento cria uma cultura policial distinta que usa procedimentos informais e até ilegais para “desenrolar o serviço”, no qual os executores da polícia acabam influenciando no planejamento dos oficiais e nos trabalhos da justiça criminal.

## **Capítulo 4 - A Política da PMESP: Profissionalização ou Busca por Influência?**

Neste capítulo será abordada a dualidade e os paradoxos de pensar segurança pública como sinônimo de policiamento ostensivo e as armadilhas práticas que se desdobram dessa confusão. A confusão metonímica é que se compreende uma das estratégias de segurança pública como a própria estratégia de se fazer visível no patrulhamento das ruas com fardas, viaturas caracterizadas e atendimento 24 horas por dia, dando diversos meios para ser acionada. Isso quer dizer que a confusão é parte de um dado agrupamento epistemológico que pensa a segurança pública como única e exclusivamente uma questão de polícia e do policiamento ostensivo. Neste sentido, se analisa como o conceito de segurança pública está num campo de disputa em que diferentes instituições e sujeitos buscam significá-lo e trazer para ele uma série de diferentes aspectos, como mostram Costa e Lima (2014).

A disputa ocorre em diversos planos, nesse capítulo, ressalta-se que a principal estratégia adotada pela PMESP está na retórica profissional, ventilando para a sociedade que está se tornando cada dia melhor através da orientação técnica, científica e de eficácia de gestão. Entretanto, a fala institucional não abrange todos os graus hierárquicos, já que delimita seus esforços ao corpo de oficiais, que desde sua formação inicial é superior ao despendido ao quadro das praças. Como visto no capítulo anterior, os postos de comando formados para administrar e supervisionar são menores se comparados com os números de executores. O que impacta toda a estrutura do seu atendimento, pois as praças não possuem plano de carreira e educacional de aprendizagem continuada para desenvolver mecanismos de resolução de conflito mais adequados. Além de terem que atender uma grande quantidade de ocorrência, o fazem muitas vezes sem equipamentos e instrumental profissional, valendo-se, por vezes, de práticas abusivas e autoritárias, usando a força de maneira desproporcional e desnecessária. Na prática, mesmo que os superiores pudessem supervisionar o trabalho de rua, não o fazem por diversas razões, uma opção política para administrar para o público interno e externo a sua imagem organizacional.

De outro lado, é possível identificar, como se verá, que a elite da corporação utiliza este discurso mais para afastar concorrentes indesejáveis que tensionem sua visão e projeto para segurança pública do que efetivamente ter alterado suas práticas cotidianas. O que inclui selecionar os atores com quem irá dialogar, disponibilizando diferentes níveis de acesso e



permeabilidade na sua estrutura. O ar de administradores públicos aproxima a polícia inclusive dos candidatos eleitos, vendendo-se como profissionais capazes de gerenciar outros órgãos públicos pela sua experiência no corpo militar. Na iniciativa privada, o *status* também pode render oportunidades para seguimento de suas carreiras. Por certo que as praças também têm oportunidades no mercado privado, porém não no mesmo nível dos primeiros. Outro desdobramento desse discurso foi a ampliação da participação de egressos das fileiras estaduais da PM na política partidária, nas redes sociais, como influenciadores e “únicos especialistas” sobre a segurança pública, sobretudo de uma perspectiva conservadora.

Costa e Lima, ao debaterem o conceito de segurança pública localizam um embate que se dá não só no plano teórico, mas em um plano empírico e organizacional que perpassa as estruturas institucionais e as relações sociais que buscam definir qual a forma de administração da ordem e dos conflitos sociais deve ser adotado pela administração pública. Os autores argumentam que o campo organizacional é composto por diversos grupos e organizações da vida social, política e econômica. Eles localizam os diversos interessados no assuntos a partir de como essas partes buscam direta ou indiretamente influir sobre os meios, os modos, as respostas para lidar com a manutenção da ordem pública, controle criminal e prevenção à violência. Neste caso, o conceito de segurança pública não se confunde com instituições que adotam como estratégia e tática este ou aquele modo de lidar com a ordem pública, o “crime” ou a violência, sejam elas do sistema de justiça, seja das organizações policiais.

É importante pensar a relação entre esta disputa, explicitando os arranjos e tensões presentes neste campo. Sinhoretto (2011) mostrou como a Polícia Civil tinha um protagonismo de ação ante a inicialização dos processos criminais, como sua importância estava alinhada ao seu monopólio sobre a investigação, sobretudo com a figura do inquérito policial. O trabalho da autora demonstrou como desde o final dos anos 80, período conhecido como redemocratização, constituiu uma continuidade formal e informal de ações frutos de períodos anteriores. Em 2014, Sinhoretto propôs uma análise de quatro estratégias, destas mostrava que duas principais estavam se acomodando no campo da segurança pública, a judicial clássica e a militarizada inquisitorial. Pelo menos desde 2000, como mostra a autora, os meios e modos priorizados pelos responsáveis de tomar decisões, foram preferindo o foco

na última, transformando a primeira mais em coadjuvante burocrática do que estratégia concorrente ou coexistente.

Ao seguir as preocupações analíticas e empíricas sobre a teoria desenhada por Sinhoretto, Silvestre (2018) se dedicou a analisar o embate entre as estratégias, demonstrando uma tensão entre elas. Esta última autora, ouviu diferentes servidores, da Polícia Civil, da Polícia Militar, membros do Ministério Público etc. Segundo seus achados de pesquisa, ficava patente o descontentamento dos servidores policiais civis sobre o processo que nomeavam como “sucateamento” do seu funcionamento. Apontavam que eles não estavam recebendo recursos físicos e humanos, sofrendo ao longo de duas décadas uma progressiva redução estrutural e oficial no âmbito da segurança pública, sendo que até seus pedidos de compra foram manobradas politicamente para passar pela PM. Argumentavam ainda que, além disso, o número cada vez menor de equipes impedia a possibilidade de tocar outras atividades, principalmente nas Delegacias de Polícia territorializadas, os levando a atender quase que unicamente as ocorrências atendidas pela PM. Viam-se atrelados de todos os lados à ação da polícia ostensiva, ainda mais que ela estava sendo priorizada pelo Ministério Público, que passou a conduzir suas próprias investigações, aliando-se aos policiais militares para executar operações contra crime, passando por cima das prerrogativas constitucionais.

As reclamações dos policiais civis sobre o enfrentamento funcional com as outras instituições do sistema de justiça criminal não eram infundadas. Membros da PM e do MP viam com maus olhos sua atuação, acusando-os principalmente de corrupção e falta de eficiência. Cada um reivindicando para as próprias ações as formas de corrigir as ausências da polícia judiciária, ressaltando que eram constitucionais e que eram eficazes no “combate ao crime”. Ambas as instituições encaravam, segundos os ouvidos, o trabalho da civil como mais um empecilho às suas ações que o contrário, contornar as burocracias e deixá-los de fora das operações seria uma forma de impedir vazamentos e morosidades.

Outro ponto ressaltado por Silvestre (2018) é que a estrutura administrativa da pasta de Segurança Pública passou a privilegiar no seu orçamento a PMESP. Neste ponto, a autora demonstrou que houve uma concentração orçamentária, mesmo que fosse só um montante previsto, dando autonomia para a instituição poder gerir recursos sem se preocupar com escassez. Enquanto que a Polícia Civil possuía muito menos recursos à disposição, pois os

recursos liberados diretamente para sua utilização estavam engessados pelas obrigações da instituição com sua folha de pagamento.

Como buscou-se mostrar nesta tese, principalmente no capítulo 3, esse improvimento orçamentário parece ter acompanhado a expansão física da distribuição territorial da PMESP através de batalhões e grandes comandos. Enquanto a estrutura da Polícia Civil se viu no mesmo período em processo de concentração. A aposta pelo policiamento ostensivo então vai ganhando literalmente terreno, sua cobertura sendo priorizada, no qual a sua seletividade manifesta pela técnica de abordagem em massa e as prisões em flagrante vão se transformando em métricas para demonstração dos resultados da política pública da área (COSTA, 2015; SINHORETTO *et al.* 2021).

Só que, como argumenta Silvestre, a percepção mesmo dos policiais militares é a de que precisam de maior liberdade de ação para poderem fazer mais. Segundo Silvestre, os policiais militares acreditam que estão “enxugando gelo”, já que não atuariam direto nas “razões do crime”, estando limitados a atuar sobre uma superfície e lidando somente com a gestão dos casos flagráveis. O desejo dos ouvidos pela pesquisadora parece ser o de avançar ainda mais sobre as funções da polícia civil e sobre as garantia de direitos, já que se transformadas e moldadas para “ajudá-los”, teriam formas de “resolver as coisas”.

Durante a pesquisa *Policiamento Ostensivo e Relações Raciais*<sup>71</sup>, verificou-se que essa disputa não está resumida às instituições. Na própria PMESP existe uma dualidade de pensar a si mesmo. De um lado, o planejamento do policiamento ostensivo leva em consideração os dados criminais sistematizados pela própria instituição para distribuir as viaturas por diferentes áreas, esse processo é designado pelos próprios oficiais como um modo científico de exercer suas funções. Contudo, toda a preparação da instituição se volta para o problema criminal, não dando conta das principais demandas vindas da sociedade via ligação telefônica, questões que não seriam de aplicação de leis penais ou que estejam nos códigos penais, mas são consideradas “questões sociais” - como chamadas de perturbação de sossego por som alto, desentendimentos entre pessoas, “brigas de marido e mulher”,

---

<sup>71</sup> A pesquisa foi financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) analisou como o modelo do policiamento ostensivo feito pelas polícias militares de unidades federativas – Distrito Federal, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo – produz resultados de desigualdade racial, sobretudo pela filtragem racial, demonstrado pela disparidade de prisões em flagrante e letalidade policial de jovens, negros e periféricos. O trabalho foi publicado em forma de Livro. **Disponível em:** <<http://www.gevac.ufscar.br/policiamento-ostensivo-e-relacoes- raciais- estudo-comparado-sobre-formas-contemporaneas-de-controle-do-crime/>>.

“bêbados” e chamadas para socorro. Mesmo quando as demandas são criminais, elas se referem a uma temporalidade distinta daquela planejada, ou seja, não se trata do mapeamento de ocorrências passadas distribuídas sobre o território, mas sobre um fato que acabou de acontecer ou está acontecendo e precisa de resposta imediata.

Essa distinção de temporalidade antagoniza o pensamento e as narrativas de oficiais e praças, bem como o que acreditam ser necessário para transformar e melhorar a própria instituição. Os oficiais destacam as quedas de índices criminais, atribuindo a um preparo cada vez maior dos quadros superiores, ao acúmulo da contratação de novas tecnologias (SINHORETTO, CEDRO e MACEDO, 2021) que aumentam a visibilidade das suas ações como efeito preventivo e no número de flagrantes. Enquanto as praças que fazem o policiamento ostensivo entendem que todo esse processo de direcionamento prévio acaba demandando deles mais funções, já que se veem imersos uma constante emergência demandadas pela população. Para esses últimos, seria mais fácil realocar responsabilidades, para que deixassem de atender casos que consideram “questões sociais”, repassando essas questões para outros serviços públicos, principalmente nas questões de trânsito e prestação de socorro não ligadas à questão criminal, como acidentes e problemas de saúde.

A percepção de constante emergência é dada pela centralidade do atendimento de ocorrências como o “carro chefe” do fazer policial e da segurança pública. Ao observar as entrevistas, vê-se que os policiais constantemente têm como maior demanda as solicitações espontâneas de variadas naturezas, sendo que não possuem muitas vezes mecanismos para atendê-las, sempre faltando muitos casos para lidar. Os policiais constantemente argumentaram que passam maior parte do tempo atendendo a demandas emergências, reativas que não permitem a realização muitas vezes do trabalho preventivo, o que tornaria o planejamento policial por manchas criminais secundário ou submetido a um segundo plano.

O flagrante acaba sendo um desdobramento importante dessa emergência para os policiais de rua, mesmo que ele seja, muitas das vezes, fruto do trabalho de abordagem e da demanda dos próprios policiais, como apontam os estudos recentes do GEVAC (MACEDO, 2015; SILVESTRE, 2018; SINHORETTO *et. al.*, 2021). Neste sentido, mesmo com a reclamação dos policiais militares sobre o planejamento, a liberdade pretendida das demais questões de atendimento apontam para o desejo de intensificação de uma proatividade que buscaria no flagrante o “verdadeiro trabalho de polícia”, de “combate ao crime” (BITTNER,

2003). Mas essa ação não viria da compilação estatística, mas do *tirocínio* do policial de rua, ou seja, da capacidade empírica de selecionar, discriminar quem tem uma atitude suspeita, dentro de um dado território. Isso não seria quantificável, sim uma forma de conhecimento que se treinaria na atividade cotidiana, no conhecimento prático trabalhando em um mesmo terreno (SCHLITTLER, 2021; SINHORETTO *et al.* 2021).

A burocracia institucional está conectada a estes pontos, visto que a PMESP chama para si a capacidade de gerenciar a segurança pública, muitas vezes os PMs dão como exemplos dessa capacidade as características da instituição. A princípio, os policiais destacam a estrutura militar para indicar que a hierarquia e a disciplina são essenciais para fazê-los mais eficientes, isso porque não haveria discussão sobre os meios e os fins que eles deveriam seguir, somente ordem. Assim, a ideia de centralização de comando como forma de governança institucional levaria ao incremento da produtividade policial. Isso parece ainda mais relevante quando observamos nos discursos dos interlocutores a ideia de integração das características militares aos mecanismos de gestão de empresas privadas, seja a noção de gestão de recursos, o estabelecimento de metas e a adoção de tecnologias de controle e planejamento.

O eixo do “combate ao crime e ao criminoso” apareceu de forma relevante como um dos fins que a instituição e os policiais passaram a pensar o seu trabalho. Aqui debateremos como o “crime” e o “criminoso” aparecem como se fossem o fim do próprio trabalho policial. Os desdobramentos que se seguem daí são entradas para os afetos na construção de políticas de segurança pública. Do mesmo modo, argumentaremos como o policiamento ostensivo e a segurança pública passam a ser pensadas através do crime, criando um governo e políticas que só são possíveis através da ideia de crime, de vítima. Este governo utiliza o discurso da securitização social para catalisar a perda de direitos, impulsionando projetos centralizadores ou autoritários que se pautam pela moralidade e a vontade política daqueles que estão à frente da tomada de decisão (SIMON, SILVESTRE, 2017).

### **O que é o policiamento ostensivo para os seus operadores**

A Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) é a responsável pelo policiamento ostensivo no estado, sua subordinação é direta aos governos civis desta fração da unidade da federação, como prevê o artigo 144, no seu parágrafo sexto. Na pesquisa foi perguntado aos

policiais de diversos postos e graduações, se além do texto constitucional, a instituição ou eles mesmos teriam alguma definição mais precisa sobre o que é policiamento ostensivo. Contudo, a maioria dos oficiais reproduziu o texto constitucional quase na sua literalidade para definir a ostensividade. O termo ostensivo apareceu, assim, de forma metonímica, já que é definido pela sinalização por luz, a arma aparente e o fardamento como seus sinônimos. Como mostram os excertos a seguir:

É, as normas é o que você falou, né, a Constituição. Que a gente é responsável pela preservação da ordem pública, através do policiamento ostensivo fardado, né. E a gente aprende que a ostensividade é com base no fardamento, na arma ostensiva, na viatura caracterizada, que é a maneira de mostrar que existe o policiamento. (Tenente Coronel R.)

O policiamento ostensivo é aquele policiamento que o policial faz no dia a dia dele, fardado, identificado com o uso da viatura, fazendo ali a preservação da ordem pública de maneira ostensiva [...] (Capitão E.)

Policiamento ostensivo é atividade policial em que há necessidade de identificação, seja através do uniforme, seja através de viatura ou através de um programa de policiamento. É o policiamento para ser visto, para ser visto como objetivo principal de prevenção de delitos. (Capitão A.)

Agora a polícia militar é assim, ele tem que ser identificada de pronto, bateu o olho através de viatura, através de fardamento, através de armamento, ele tem que ser identificado, é isso que é a polícia ostensiva que nós entendemos. (Capitão D.)

As respostas acima, contudo, são mais frequentes entre oficiais do que entre praças. Outros oficiais ainda chegaram a dizer que há uma diretriz da instituição para normalização do policiamento ostensivo, mas não souberam especificar exatamente qual seria ou em que ano foi produzida. Essa diretriz, segundo os entrevistados, seria uma das medidas adotadas pela corporação para padronização do trabalho policial. Todas essas diretrizes comporiam um sistema chamado NORSOP – Normas para o Sistema Operacional de Policiamento PM – que teria sido implementado depois dos anos 2000, com o objetivo de uniformizar os serviços prestados pela PMESP.

A polícia do ano 2000 pra frente. Eu falo isso porque entrei em 1994 e faço 25 anos em janeiro. Do ano 2000 pra frente, a polícia ela melhorou demais, foi criado o sistema de supervisão e padronização. Aqui já estou puxando a sardinha para nossa hora que é POP, que eu acho que é o tema do seu trabalho. O sistema de supervisão e padronização operacional ele foi criado em 2000 justamente para nos dar esse norte de realização de policiamento técnico, porque nós tínhamos um manual 14, que foi a nossa linha mestra de policiamento por muitos anos. (Capitão B.)

Nós temos um conceito que norteia, a NORSOP que é uma diretriz, tem a NORSOP. Agora se você quiser saber conceito literal, não vou saber de cor. Mas nós temos normas, todo tipo de policiamento ele tem uma Diretriz, o policiamento de base comunitário, o policiamento de base escolar, o policiamento de base distrital de segurança, todos, o rádio Patrulhamento, o policiamento de escolta tem

diretriz, procedimento operacional padrão e a NORSOP. Ela que norteia o operacional da polícia ostensiva, é a polícia visível, aquela polícia que você bate o olho e que você reconheça que ali existe um policial. O que não ocorre, por questão constitucional, com a polícia civil, porque ele está civilmente trajado e você não vai reconhecê-lo como policial, a não ser que você esteja numa viatura caracterizada. (Capitão D.)

Na fala do Capitão D. percebe-se que a definição do que é policiamento ostensivo parece servir de base ou norte, mas ainda é abstrata. Outro ponto importante, é que o policiamento ostensivo, quando da sua padronização institucional, serve como uma espécie de “guarda-chuva”, dentro dele foram criadas subdivisões que foram chamadas de Programas de Policiamento que foram criados para atender e subdividir as funções policiais pelas demandas da corporação. Importante salientar, as NORSOPS não são de acesso público, então a análise delas resulta difícil.

Se os oficiais remontam aos documentos oficiais para descrever o que é o policiamento ostensivo, a maioria das praças ligou a definição do policiamento ostensivo às atividades que eles executam. Desta maneira, as definições do policiamento passaram a expressar a prática diária. O policiamento ostensivo foi definido por esta parcela dos interlocutores como prestação de serviço público de patrulhamento com vista a prevenção e repressão de crimes, manter a ordem pública, defender a população, socorro e auxílio às pessoas.

É basicamente, o policiamento ostensivo, a polícia sem o 190. Eu acho que poderia um pouco mais a gente diferenciar né, quem que atende o quê, mas eu acho que é o socorro, a gente costuma falar que a gente pega tudo, e pior que é verdade, que a gente tá para atender tudo que é ruim, tudo que a população não quer, você vai para, para polícia. Então a gente tá aqui para solucionar qualquer coisa [...] (Soldado K.)

Polícia ostensiva é o que o próprio regulamento já diz né, você tá ostensivamente, você está observando tudo que está ao seu redor, né. Em termos de carros né, suspeitos, pessoas suspeitas né, pessoas que possam estar querendo atentar contra a vida de uma outra pessoa, até mesmo contra a sua própria vida né, até querer efetuar algum roubo, alguma coisa, então ostensividade é isso, é você tá pronto para o que der e vier ali, é você tá esperto ao seu redor, isso é o policiamento, na minha parte, policiamento ostensivo que eu vejo desse jeito. (Soldado L.)

Oh, policiamento ostensivo preventivo pra mim é o nosso patrulhamento, patrulhar. (Soldado M.)

Então, ele é bem amplo nesse assunto, para mim que entrou agora, eu acho que para mim, pra você um pouco mais resumido. Nós estamos aqui para fazer a segurança nossa, da população né, o patrulhamento ostensivo é mais a gente preservar a ordem pública. Eu acho que é bem amplo para te explicar, porque a nossa função aqui é servir e proteger. Você vai ouvir falar nesse lema aí. Nossa função é servir e proteger. Então, o policiamento ostensivo basicamente é isso. Nossa, é uma pergunta meio complicada [risos]. Basicamente é isso, preservação

da ordem pública e manter a ordem, é isso, fazer a segurança da sociedade, é isso. (Soldado N.)

[...] a polícia tá aí para pacificar esse atrito (entre ricos e pobres) a pessoa pobre sem dinheiro, o rico tem muito, o outro tem pouco, um tem muito, ele tem pouco ele vai querer pegar de quem tem muito, não tem conversa, é matemática. Está com o filho passando fome, a mãe tá doente, tá faltando dinheiro, esse cara tem dinheiro caindo pelos ralos, ele vem, vem pegar, aí a Polícia Militar entra no meio para pacificar, isso é a polícia: você tem que trabalhar, ou tem que arrumar outra função do que roubar. (Sargento O.)

Olha, cara, assim talvez eu esteja viajando na minha maionese, desculpa a expressão, mas eu falo que a arte de se relacionar, é a arte da política, mas a política que eu digo não é só política que tá instalada no Brasil em alguns lugares, mas aquela política que Platão, os gregos mencionados e até os egípcios falavam de você olhar para o outro, independente do que venha ou tenha acontecido. Eu falo que essa é a verdadeira política, eu tenho que saber, eu tenho que saber me relacionar com infrator, eu tenho que saber me relacionar com uma mãe, e esta mãe sofrendo violência doméstica, eu tenho que saber me relacionar numa briga de trânsito entre os motorista e a gente chega para isso daí... para resolver porque fomos chamados naquele momento é porque eles não tiveram o emocional, a capacidade momentânea para resolver a questão. Então nós chegamos, e dependendo de como a gente chegar isso vai tomar outro rumo nessa política, nessa arte de relação. [...] Então eu digo que, para mim, esse lado do ostensivo que lida com o ser humano todo dia é a arte de se relacionar, cara. (Cabo I.)

Essa pluralidade de respostas demonstra uma falta de mandato objetivo para a atuação dos policiais, o que acaba por produzir uma polissemia de sentidos sobre o que é efetivamente a atribuição da PMESP. Este fato coloca em xeque a universalização da padronização, que é o principal argumento institucional de que todos trabalham orientados pelos mesmos princípios. O que não quer dizer que eles não estejam presentes, só que eles são apropriados pelos policiais de diferentes formas, sobretudo uma absorção mediada pela prática e a vivência no policiamento. Mesmo que na grande maioria dos casos, como veremos, a ideia do crime e do criminoso apareça como um denominador comum entre todas as falas, como orientador do planejamento policial organizacional.

Como observado nas respostas, que contam com profissionais que variam entre 2 e 20 anos de serviços, o dia a dia é que conforma a percepção do policial sobre o que é o seu serviço. As diferentes experiências possibilitam verificar, como apontou Monjardet (2003), que apesar da centralidade formal das instituições policiais, a organização informal acaba determinando qual é a finalidade que a polícia irá atender. Neste sentido, diferentes organizações informais, variando de batalhão para batalhão, companhia para companhia, criam finalidades distintas dentro de uma mesma polícia. Como o mandato policial militar é vago, abrangente, percebemos que cada policial que executa o policiamento ostensivo cria



ou adota para si uma finalidade. Isso coloca em questão que o trabalho policial da PMESP tem finalidades paralelas operando o tempo todo em diferentes níveis.

Apesar de individualmente haver diferentes perspectivas, o planejamento organizacional opta por fazer do policiamento voltado a prevenir e reprimir crimes e criminosos o seu principal foco. Mesmo que não seja a sua única e principal demanda, os policiais militares apontaram diferentes demandas, que alguns deles diferenciaram no binômio “questão social” e “questão criminal”. Por vezes, as ocorrências caracterizadas como “questão social” são tratadas como um problema, já que tomariam o tempo dos policiais que executam o policiamento, tomando o tempo do que caracterizam como mais importante, a “questão criminal”.

A “questão criminal” não só orienta o planejamento, mas levanta questões sobre a efetividade do policiamento ostensivo de reduzir indicadores criminais. Ao partir deste questionamento alguns oficiais refletiram que existem duas formas de ostensividade, uma que, para eles, não reduz os indicadores criminais, mesmo que dê certa visibilidade, e outra que impacta diretamente os indicadores. As duas formas seriam a *estacionado* e a *ativa*. A crítica que estes oficiais fazem ao modelo *estacionado* é que a mera presença não resolve nada, o que seria mais assertivo é uma polícia que aborda, uma polícia que não fique esperando alguma ocorrência, mas faça com que os “bandidos” tenham medo de serem descobertos. O argumento é que além do medo, a característica *ativa* mostra trabalho por parte da instituição, levando maior sensação de segurança para a população.

[...] a gente parte da ideia de que a ostensividade vai reduzir a criminalidade, vai, vai prevenir o crime. Essa é a parte teórica, na prática é bem mais complicado que isso, na prática a gente vê que a ostensividade nem sempre é tão eficiente como a gente pensa, né, ela funciona até um certo ponto, tem um limite pra ela funcionar. Eu falo isso porque eu trabalhei em São Mateus uma época [...] E aí eu fico pensando até que ponto que só a ostensividade funciona, ela funciona em um limite, mas existe um limite que precisa ser estudado. Como comandante de companhia eu aprendi o seguinte, na prática, a polícia atuante, abordando, fazendo operações, ela reduz muito mais a criminalidade do que a polícia parada, mesmo tendo a ostensiva. Então, isso é uma coisa que eu acho que vocês tinham que estudar, o que que funciona em termos de prevenção, né? O que... Como é que faz reduzir o índice e qual que não faz? Esses dias eu ouvir um relato de um batalhão que estava com um problema muito sério de índice criminal, o trânsito, o CPTran, ficou um mês lá fazendo operações e reduziu pela metade os índices.

Porque o trânsito não fica paradinho, o trânsito ele faz bloqueios, ele bota carro, ele bota moto, recolhe moto, né. Talvez isso tenha um impacto maior na criminalidade do que a mera ostensividade, então pra mim o que funciona é a polícia atuante, mais do que a polícia só patrulhando. Talvez, a polícia atuando seja uma ostensividade que impacte no criminoso, né. Ele vê o policial parado é uma coisa, ele vê o policial abordando, ele fala “Não, eu acho que eu vou roubar em outro lugar, porque aqui a polícia está abordando, fazendo bloqueios, então é

mais perigoso andar armado, perigoso andar com carro roubado”. Mais do que só passar e ele vê a viatura e achar que não vai roubar porque tá vendo a viatura. (Tenente Coronel R.)

Na mesma linha, outro coronel fez uma reflexão sobre o policiamento ativo, sobretudo para mostrar trabalho. Para ele, a questão do policial se mostrar ativo além de produzir um efeito de sensação de segurança e medo no criminoso e a outra é impedir que o policial da ponta não ficar sem fazer nada quando não tem ocorrências que chegam via 190. Neste sentido, haveria a obrigação de os responsáveis pelo comando de todos os níveis cobrarem os policiais para realização de abordagens, evitando que as praças estivessem só “passeando de viatura” durante o turno de serviço. O oficial ainda argumentou que o ideal seria ter uma meta de abordagens por turno de serviço, garantindo que assim o policiamento seria muito mais efetivo.

A única diferença entre ambas as explicações foi a que o Tenente Coronel A. se perguntava qual ferramenta científica poderia provar a eficiência do método, visto que na sua leitura, o fenômeno criminal teria muitas variáveis. Por isso, apesar de acreditar em uma postura ativa, não teria como comprovar porque faltavam ferramentas adequadas que vinculassem a ação da PM com a redução dos índices criminais.

Um dos problemas de estudar isso é porque o crime, ele é um fenômeno muito complexo, né, é uma fórmula enorme pra fazer, o que que gera o crime? Vai desde questões econômicas, políticas, questões urbanísticas, questões psicológicas, né, a fórmula é muito complexa, e às vezes muda uma peça que a gente nem sabe, por exemplo, o receptor tá de férias na Europa, ninguém tá comprando mais nada roubado. Aí eu invento alguma coisa aqui, invento uma operação, Operação Periquito, aí eu vou achar que reduziu o índice por causa da operação que eu inventei, mas é porque o receptor tá na Europa passeando. Então, são muitas variáveis, né, e é difícil de fazer essa conta, o que que realmente funciona. (Tenente Coronel R.)

As dúvidas levantadas pelo Tenente Coronel R., entretanto, não foram percebidas em outras entrevistas. Ao contrário, o que mais constatamos foi que são os índices criminais produzidos pela PMESP que dão os contornos do planejamento, por meio do uso de diferentes ferramentas tecnológicas, são produzidos mapas criminais que vão orientar as ordens de policiamento em determinada região.

As expressões dos policiais militares sobre sua atividade parecem exprimir a ambiguidade representada pela percepção do serviço policial com um uso exclusivo de momentos em que a força física é requerida. Muniz, Proença Júnior e Diniz (1999) argumentam que há um senso comum que coloca o uso da força como somente aplicável aos

casos de repressão, como casos de “confrontos armados” ou “crimes violentos” em andamento. Essa perspectiva leva em consideração o uso da força só na sua consumação, levando ao falso antagonismo de “polícia força *versus* polícia de serviços”. Assim como Bittner (2003), os autores apontam que é justamente o respaldo legal para o uso da força física de maneira abrangente para administrar conflitos que leva as pessoas a chamarem a polícia. Assim não é só a manifestação da força física de fato o distintivo do trabalho policial ante outros serviços públicos, mas que eles possuem a potencialidade de utilizá-lo como forma inclusive de produzir soluções para os casos. O recurso à força física é, portanto, um recurso potencial como efetivo, mas sua característica potencial pode ser mais útil que a efetiva, possibilitando um recurso para negociar soluções e até impor de forma pacífica a obediência.

Para esses autores, ao perder de vista as qualificações e potencialidades do serviço policial em compelir o consentimento pela autoridade, a polícia perde sua capacidade de encaminhar resoluções de conflito em alguns momentos. Isso destoaria da ação ideal, no qual ele utilizaria de sua prerrogativa para organizar situações independentemente do tipo de demanda para conseguir produzir ordem. Sem o poder virtual de dobrar vontades, seria muito difícil exercer, sobre os locais de ocorrência, a coordenação de ações e executar os procedimentos adequados, como nos casos de acidentes de trânsito, perseguições, casos de roubo com retenção de vítimas. Uma vez que é necessário impor as demais vontades dos presentes uma série de procedimentos que garantam socorro às vítimas, a circulação de pessoas e a segurança geral daqueles que precisarão agir. O grau de autoridade atribuído aos policiais nesses cenários é fator decisivo para garantir um nível de ordem, que não deve ser confundido com os seus abusos que guardam relação com outras lógicas.

Bittner (2003) aponta que a polícia é a única a atribuir o recurso do uso da força física potencial e efetiva em uma gama diferente de ocasiões e territórios. Por mais que outros funcionários possam fazê-lo, suas atividades estão restritas a jurisdições muito bem delimitadas, a espaços públicos ou privados determinados, sob condições delimitadas, como presídios, hospitais e bancos. Nestes espaços, o uso da força só pode ser exercido sob determinadas condições, como no caso dos presídios no qual os responsáveis pela administração só podem utilizar para dirigir as vontades de presos e outras pessoas que vão ocupar este espaço. A polícia é uma forma itinerante desse poder, sendo acionada ou atuando

proativamente em casos em que o uso da força seja requerido, o que pode envolver diversos tipos distintos de conflitos, pessoas e locais.

O problema, no caso brasileiro, segundo Muniz, Proença Júnior e Diniz (1999) é que os policiais, ao não compreenderem a potencialidade do uso da força, excluem de sua ação o poder do seu uso comedido, usando-a sua forma mais abrupta e desnecessária, abusando dela. A ausência do escalonamento do uso desse recurso, acaba levando ao uso recorrente da força de maneira desproporcional, que poderia ter sido evitada com outras formas de resolução de conflito, bastando o exercício de sua autoridade e presença. Por essa razão, os autores defendem que uso comedido da força é essencial para pensar o ciclo da abordagem policial.

Ao não padronizar o exercício comedido nesses casos, limitando o uso da força só à proporcionalidade da força exercida pelas pessoas contra os policiais, as diretrizes acabam dando relevo aos momentos de enfrentamento. Estes, contudo, poderiam ter sido evitados e mitigados se fossem valorizados os procedimentos profissionais que dariam superioridade de método e técnica policial para conter a situação.

Reiner (2004), demonstra como o problema não é só local quando ele critica as mudanças no contexto inglês do uso da força na década de 1990. Segundo este autor, antes da transformação a organização policial percebia que tinha sobre seu domínio diferentes formas de barganhar e se sobrepor às vontades individuais para fazer valer suas soluções. A discricionariedade dos policiais ingleses possibilitava acionar um rol variado de soluções, como advertir sobre a possibilidade de poder verificar, fiscalizar ou tomar uma atitude mais drástica, caso as pessoas não decidissem cessar as perturbações ou conflitos. De outra maneira, havia a ideia de que os policiais teriam a possibilidade de “ganhar fingindo que estão perdendo”, ao garantir que as partes envolvidas em determinado caso fossem dirigidas a fazerem o que os policiais queriam sem perceber o direcionamento, mesmo que isso envolvesse desacato à autoridade deles. O intuito era tornar os policiais parte da solução dos casos, sem violência e sem tentar usar a força para impor sua autoridade, uma vez que ela, mesmo que questionada, subsistiria e não precisaria ser reafirmada pela subjugação física do outro. Bastava que os objetivos e soluções fossem atingidos.

Lógica que foi alterada quando a violência passou a ser um recurso para os policiais tentarem impor sua autoridade e, com isso, promoveram mais distúrbios, questionamentos sociais. Isso inclusive perturbava o desdobramentos de futuros casos em que a presença

policial era requerida, já que as ações anteriores levavam as pessoas a terem uma postura recalcitrante aos policiais e tensionando suas decisões por terem expectativas de uso arbitrário da força.

Muniz, Proença Júnior e Diniz recuperam de Bittner (2003) a ideia da autoridade como primeira frente de uso da força, pelo qual ela é chamada, já que ao serem chamados a atuar, o demandante tem a expectativa de que aquele momento requeira a utilização da força e sua presença demonstra que ela poderá ser utilizada. Logo, sua presença por si já é acionada como uma forma de demonstração de força, seguida pela postura do policial fardado ou identificado, seu tom de voz e os comandos que se seguiram. Sendo discricionária a decisão do policial de utilizar ao seu dispor um leque de opções que possam aproveitar esse método de gradação de força para tentar coordenar uma solução sem ter que exercer concretamente a força pelo uso de cassetetes, armas etc. A essa consciência tática e metodológica os autores chamam de uso profissional da força, que deve ser balizado pelo estabelecimento de procedimentos, protocolos padronizados e pensados de tal forma que possam dar segurança decisória aos operadores em diferentes ocorrências singulares. Quando o uso da força é tomado de forma amadora, pouco precisa, os riscos para o policial e para o cidadão crescem, sobretudo com possibilidade de promover desordem e desautorização.

A dificuldade apontada pela teoria construída em acúmulo pelos interlocutores ouvidos por essa pesquisa, é que a ausência de uma definição clara do que é a polícia e o seu mandato, deixam que a instituição seja, por um lado, definida pelo dia a dia individual, conseqüentemente ela seja apropriada de maneira privatista. Como recuperam Muniz e Proença Júnior (2007; 2014) isso se deve ao fato de ser difícil definir o conceito, mesmo nos estudos policiais, tomando-o como descrição ou circunscrição de práticas e culturas organizacionais. Definir a polícia de maneira efetiva é importante para estabelecer as relações de causalidade, de exterioridade, o que possibilita identificar limites e os requisitos de uma ação policial. Criando balizas mais precisas, pode-se ter uma guisa comparativa, inteligível e comparável da feitura de diferentes organizações, buscando mais do que singularidades peculiares.

Em grande medida, a maioria dos pensadores dos estudos policiais acaba partindo da definição de Bittner (2003) para pontuar o que é e o que faz a polícia. O conceito sintético expressa um conjunto complexo de ideias que faz essa organização ser diferente das demais. Segundo esse autor, a polícia é a única que está equipada e autorizada para usar a força física

em toda a demanda em que ela seja requerida. Muniz e Proença Júnior (2014), ao analisarem os verbos chaves dessa conceitualização, expressam que o equipamento é tanto exterior quanto interior ao policial, seja o recurso tecnológico de ferramentas à sua disposição, seja no preparo individual para o exercício desta. Esse preparo deve ter respaldo legal e consentimento social para que se legitime as ações, autorizando e validando seu emprego, no qual qualquer situação em que haja uma quebra de expectativa de normalidade para manter ou restaurar uma paz social.

Bittner (2003) argumenta que se pode pensar na atividade de outros profissionais que sejam autorizados para realizar o uso da força, mas diz que seu exercício não é central para outros contextos, uma vez que só será utilizada em momentos esporádicos. Não há centralidade da força em outras profissões para obtenção dos mesmos fins, como já dito. O policial no exercício da autoridade a ele concedida tem a responsabilidade de ser agente da lei e da ordem, cuja principal ferramenta reside no uso potencial ou concreto da força, no qual dará uma solução provisória, podendo ser o primeiro a demandar de outras instancias outras soluções. Seu uso moderno da força deve ser, portanto, distinto, já que seu arbítrio e responsabilidade tem começo, meio e fim, parte de um sistema maior, dividido e autorizado para não ser um instrumento tirânico ou produzir sua própria tirania. Para isso funcionar é essencial que se pense a corporação ou as corporações como parte e não como um todo, que tudo pode e tudo faz (MUNIZ e PROENÇA JÚNIOR, 2014).

A polícia em um governo democrático, por isso, deve ter sua atuação pensada, bem definida e pactuada para produzir a legitimidade e autorização para sua ação. Acreditar que é possível delimitar o que faz a polícia de maneira indissolúvel na forma de um império de mil anos, inalterada é um erro e produz autoritarismos, dando espaço para particularismos. Ao mesmo tempo, isolar a polícia e legar aos próprios policiais os recursos e meios para pensarem a própria atuação dentro de definições e políticas abstratas, geram o efeito de o policial pensar a si mesmo dentro de sua rotina. Dentro daquilo que faz no seu dia a dia, dentro das suas expectativas do que é o uso da força e o que é adequado. Ele se autolegitima, não se vendo ou não sendo parte de um todo social, excluindo-se da política, exatamente por afastar-se da ideia de negociação social da qual sua atividade faz parte. O uso da força concreta deixa de ser pactuado como o último recurso, podendo ser deslocada para onde e para o que for melhor para sua sobrevivência prática. O que pode produzir o sentido de que seja absorvida por relações internas e externas, produzindo informalidades, deixando os

policiais serem senhores e servos de conivências, conveniências e convivências que expropriam sua utilização do público (MUNIZ e PROENÇA JÚNIOR, 2007).

O caso dos policiais ouvidos por essa perspectiva reforça os achados das pesquisas até aqui vistas. Os policiais não tendo uma noção objetiva do que é a polícia, acabam explicando a partir como mera descrição das suas atividades, mas suas funções muitas vezes diferentes, levam à ideia de que existem diversas polícias dentro de uma mesma instituição. Por mais que, para os oficiais, o ordenamento constitucional seja seguido à risca, como ideia, como “espírito” ou “filosofia”, acreditando que dando ordens e planejando os objetivos, que seria garantido pela “hierarquia e disciplina”, no dia a dia o policial da ponta, a praça, vai jogando politicamente para sobreviver e fazer o que entende como efetivo. Muitas das vezes essa ideia aparece sobre a ideia do policial “desenrolado”, capaz de lidar com as inúmeras expectativas e com os casos concretos que se apresentam. Dando o seu próprio jeito para atender os “talões” vindos da central de atendimento ao público, as ordens do dia e, alguns, buscando coexistir essas demandas com a sua “caçada aos ladrões”.

Essas visões sobre o que deve ser o exercício do policiamento ostensivo produzem constantes debates e disputas sobre o “verdadeiro trabalho policial”, inclusive criando um falso paradoxo sobre a impossibilidade de se realizar outras funções. A questão não pode ser limitada ao “fim maior”, mas a regulação dos meios de força e sua adequação dos mandatos da instituição. Entretanto, como já é conhecido, os grupos que propõem uma política de atuação voltada às demandas da administração dos conflitos dentro das regras do jogo democrático não têm conseguido lograr êxito, seja para reformar a polícia internamente, seja para readequar o conceito de segurança pública e o papel dos governos na área.

Os grupos externos e internos que acreditam que o trabalho policial deve ser focado na repressão criminal tem conseguido pautar à agenda da PMESP e da segurança pública. Por isso, o *ethos* militar é reforçado para promoção da política de “combate ao crime”, sendo valorizados no campo da segurança e da justiça criminal, reforçando padrões de atuação que não só não previnem a violência, mas a produzem. Os resultados são o constante aumento do encarceramento e da letalidade policial que enfocam grupos específicos da sociedade, no qual uma parcela da sociedade e da PM acreditam que seja a causa da “criminalidade”. Modo específico da estratégia militarizada que orienta a política de segurança e reverberam inclusive em outras instituições do sistema de justiça criminal (KANT DE LIMA, 1995; SINHORETTO *et al.* 2014; 2018; SILVESTRE, 2018; SINHORETTO, 2014).

O foco na questão criminal pode ser percebido quando se olha para o treinamento e o planejamento da instituição, no qual análises estatísticas de crimes específicos são valorizadas em desfavor de outros crimes e demandas sociais não criminais. Apesar de durante a pesquisa os policiais informarem que atendem mais ocorrências não relacionadas às questões legais, que eles chamam de “questões sociais”, estas não são incorporadas como prioridades dos gestores quando elaboram seus planos de ação. Assim reforçasse tanto dentro quanto fora da instituição que a política de segurança pública é exclusivamente sobre o controle do crime. Tal visão impede que se amplie a perspectiva que há outras demandas importantes, inclusive que não requerem a participação da polícia ou demande a participação de outras instituições que não integrem o sistema de controle do crime. Se observado por esse prisma, todos os procedimentos da PMESP teriam que passar por readequação, mudando os pesos dados a cada demanda social.

### **Planejando o policiamento ostensivo para “combater o crime”**

O processo da visão multifacetada do que é a polícia, a disputa interna e as práticas individuais acabam cindindo a oportunidade de ter um esforço unificado para atendimento de demandas. Ao passo que dois mundos parecem se criar na prática, um dos planejadores e outro dos executores, no qual o primeiro seria restrito aos oficiais administradores da PMESP e o segundo às praças. Neste sentido, o processo de planejamento e organização institucional aparecem em primeiro plano, no qual a formação dos oficiais fica voltada para exercer atividade “nobre” e “científica”. Além das formações básicas exigidas pela socialização na caserna, os futuros quadros superiores devem aprender muito sobre direito e administração. Nesse caso, aprendem a planejar o policiamento ostensivo mais para o “combate ao crime” do que as atividades corriqueiras enfrentadas pelas praças de “questões sociais”.

Nos bancos escolares, além de matérias que são iguais aos das Escolas Superiores de Soldado<sup>72</sup> - aulas de tiro, ordem unida, por exemplo – os alunos oficiais têm matérias de

---

<sup>72</sup> Anualmente a PMESP abre concursos para contratação de mais de 2 mil soldados. Esse número é muito elevado para a capacidade da Escola Superior de Soldado de Pirituba-SP. Por esse motivo, outras unidades servem como unidades de ensino.



como planejar o policiamento ostensivo. A formação para oficiais que era de quatro anos foi concentrada em três, depois de rearranjos na grade curricular.

O bacharel em Ciências Policiais de Segurança e Ordem pública<sup>73</sup> além de direito, matérias de ordem unida, os alunos oficiais têm aula de gestão das mais diversas, estatística aplicada e tecnologia da informação e comunicações. Estas duas últimas disciplinas visam preparar o aluno para lidar com as ferramentas tecnológicas usadas pela polícia militar, mesmo que a carga horária destas matérias não seja tão grande quanto as das demais áreas. Um interlocutor que trabalha na área da educação da PMESP disse que o aluno oficial é ensinado para progredir até o cargo de capitão, comandante de companhia ou seção administrativa dos batalhões. Por isso, eles devem se familiarizar com toda a gestão dos bancos de dados INFOCrim, FOTOCrim, Copom Online que o permitiram ler e produzir mapas com pontos quentes, distribuir viaturas e supervisionar o efetivo durante seu turno de serviço.

As disciplinas teóricas são aplicadas em uma série de estágios que os alunos têm que fazer durante sua permanência na Academia Militar do Barro Branco. Os alunos têm na sua carga horária estágios de observação prática acompanhando tenentes durando seu turno de serviço. Outra forma de ensinar o aluno a ter contato com o planejamento e a prática do policiamento ostensivo é o Batalhão Acadêmico. Este batalhão é responsável por realizar operações completas para capacitar o aluno do segundo e terceiro ano a fazer um planejamento global, isso é lidar com o desenho da missão, gestão de recursos humanos e logística. Neste processo os alunos usam os “sistemas inteligentes disponíveis de análise criminal”.

[...] com o decorrer do curso eles vão sendo vistos e capacitados para o planejamento de operações. Nós estamos aqui, já que sua área é voltada para o policiamento, tomando o lado aí do policiamento, os alunos eles planejam as operações do Batalhão Acadêmico.

O policial vai estar curtido nesse meio e já vai começar a se ambientar, não vai sentir tanta dificuldade, porque como eu disse anteriormente, ele já trabalha com operações de Batalhão Acadêmico durante o serviço e estágios operacionais com essa tropa. Nosso aluno de terceiro ano ele cumpre alguns estágios operacionais e jurídicos nas unidades operacionais. Então, eu tenho, por exemplo, um aluno do terceiro ano que vai cumprir no decorrer do ano alguns estágios trabalhando com o tenente dentro da viatura, de sexta, sábados e domingos. Sexta, sábados e domingos no horário que ele sai de folga aqui da academia, e isso é necessário para ele.

---

<sup>73</sup> A matriz curricular do ano de 2017 está disponível no site: [http://www.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/apmbb/pdf/grade\\_curricular\\_cfo.pdf](http://www.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/apmbb/pdf/grade_curricular_cfo.pdf)

Estágios jurídicos, ou seja, estágio nos plantões de polícia judiciária da área militar, aqueles que atuam em caso de crimes militares. Não o policial sendo autor do crime, mas ocorrências que envolvem policiais militares e civis, eles desenvolvem estes estágios. Tudo isso já vai quebrando esse gelo quando a pessoa entrou diretamente aqui na academia porque tinha sido praça etc. e vai fazendo com que ele já fique próximo desse serviço operacional, e se que se familiarize com ele. (Capitão B.)

As operações do Batalhão Acadêmico têm como objetivo socializar os alunos em toda a rotina de um batalhão, uma companhia, as funções que irão exercer e as funções daqueles que eles terão que comandar. O intuito é que os oficiais saibam fazer todas as funções dentro de um batalhão, do comando do batalhão ao serviço do cabo e do soldado.

Então essas operações são realizadas e planejadas, e realizadas pelos alunos em determinada área, então o aluno atua como comandante de companhia territorial, como comandante de pelotão e os outros fazem, por vezes, aí as funções dos graduados e dos praças, cabos, soldados e sargentos com qual ou os quais ele vai trabalhar depois de formado. Então tudo isso ele vai pegando nesse know-how para depois conseguir aí desempenhar as atividades do oficialato comandando tropa no policiamento, comandando os policiais em um policiamento ostensivo, que muitas pesquisas tratam como ordinário [...] (Capitão B.)

O pequeno panorama que enfocamos na trajetória dos alunos oficiais nos permite vislumbrar uma delimitação por parte da PM do patrulhamento “ordinário”, realizado no âmbito de um território restrito, mas só até o nível de batalhão, ou seja, ao nível de comando de um Tenente Coronel. Essas localidades são escolhidas a dedo para dar ao aluno apenas uma noção simulada, evitando que eles sejam inseridos em problemas mais complexos que demandem mais habilidade e experiência. Para alguns dos nossos entrevistados o policiamento ostensivo é comandado mesmo dentro dessa esfera de atuação, mesmo que haja grandes comandos acima dos batalhões, pois o contato com o território é que faz a diferença. Para muitos, o cargo de coronel e os oficiais que o auxiliam nos afazeres diários dos Comandos de Policiamento, é muito mais um cargo de apoio ao serviço operacional que o próprio serviço operacional. No Batalhão, que é dividido em companhias, os policiais argumentam que a figura do capitão é a mais central para “fazer o meio de campo” entre o alto comando, os subordinados e a população.

Pô, até capitão o problema vem para o seu colo, você é o cara que tem que resolver. Depois disso já não, você já, é major para cima, você já tem o capitão pra empurrar nele, entendeu? Você sai de uma companhia, você em um batalhão, você sai do contato com a população. As pessoas não sabem onde é o batalhão, tirando os que mais são iniciados das coisas, que entende o que é um CPA, um batalhão, a pessoa quando vai pedir o policiamento ela vai numa companhia. A companhia é feita para isso também, mas tem mais companhia do que batalhão. Mas só que o

seguinte, como a pessoa não vai no batalhão, então um cara de um batalhão nem vê, ele não vê a população, o cidadão não vê, as pessoas não vão e quando vai, vão na companhia, procura tal companhia. Então tudo estoura lá. A polícia é complicada, você tem uns caras do operacional que se fodem bem, com menos recursos, per capita pelo menos né, certamente custa mais per capita bem menos, você tem os caras em outros patamares bem mais elevado, unidades especializadas que não são demandados para o atendimento de ocorrência e tem mais recurso per capita da população. (Major H.)

A figura do capitão acaba se tornando ainda mais importante porque ele é o primeiro nível de comando com a região que comanda. Ao contrário do Tenente Coronel que, por vezes, não consegue ter um vínculo mais próximo da população coberta pelo seu batalhão, visto que pode ter três companhias muito populosas. Logo, o primeiro e mais presente representante do comando policial é o capitão, responsável por lidar politicamente com as demandas da população, de comerciantes ou, no caso do interior, até com prefeitos. No caso dos capitães da capital, muitos citaram os Conselhos Comunitário de Segurança como principal ponto de articulação política e como fonte de demanda por policiamento, esta que costuma ser levada no planejamento do policiamento.

Existe outra fonte também, isso faz parte do patrulhamento, outra fonte que são os conselhos comunitários de segurança. Aqui no Estado de São Paulo toda Polícia Militar tem esses conselhos, aliás desde 1985 tem esses conselhos. Então uma vez por mês há uma reunião com as pessoas da comunidade e participa lá o comandante da companhia, geralmente o capitão e o delegado da área, com presidente do CONSEG, que é uma pessoa da comunidade. E aí as pessoas vem para trazer, para trazer as demandas, ouvir orientações, e debater o tema da Segurança Pública ou assuntos conexos. É uma fonte também para utilizar no planejamento. De posse dessas informações tem uma equipe que auxilia na tabulação desses dados, entendeu? Esses dados, esse mesmo programa que eu falei no começo, que é o sistema informação de administração geoprocessada de policiamento ostensivo, eu consigo fazer o planejamento para aquela viatura, onde ela vai estar, qual prioridade, locais que ela deve ir, características de crime por informação, isso vai tudo no tablet da viatura. Então eu consigo mapear e colocar no tablet da viatura. Além disso, pelo menos a cada 15 dias os gestores da região da Polícia Militar, os capitães se reúnem para saber se há alguma influência de uma área em outra área próxima, porque muitas vezes a atuação do criminoso é em uma região e outra região também. Então são essas regiões de análise crítica, são feitas a cada 15 dias. (Capitão A.)

No caso dos policiais que comandaram companhias no interior, o nível de envolvimento com a comunidade e seu papel político como articulador da PMESP com os demais atores políticos da cidade. No caso, os capitães que comandam companhias em

pequenas cidades citam que a relação política tem um peso maior do que na capital, reafirmando o papel do capitão como um diplomata que carrega em si a própria representação da polícia militar. O que acaba por influenciar na construção do planejamento ostensivo.

No interior uma das coisas aqui que chama atenção né, você na função de capitão, vamos dizer assim, o tipo de contato que você estabelece, né, você trabalha no local em que você junto com prefeito, presidente da Câmara, juiz, o padre são pessoas que, vamos dizer assim, que detém, não digo assim, um determinado poder, mas são pessoas que têm determinada influência no município, e é uma influência positiva no município, as pessoas te escutam, as pessoas ouvem os seus conselhos, ouvem o que você tem a dizer, então você tem uma responsabilidade muito maior realmente. Talvez aqui em São Paulo um comandante de companhia que não tenha esse tipo de situação que é vivenciada pelo capitão do interior, com um capitão comandante de uma companhia não tem contato com o Prefeito, contato com presidente da Câmara Municipal de São Paulo, contato com juiz, talvez se tiver um Fórum na área dele pode ter, mas não chega ser esse contato que nós temos no interior, sabe, de ir ligar para o prefeito, o prefeito liga pra gente, o presidente da câmara, o demais vereadores, promotores, juiz, padre, pastor, todo mundo sabe, é interessante isso aí, sabe, é tipo de relacionamento diferente que você tá inserido ali e isso existe de você realmente ter condutas diferenciadas aí no tratamento tanto com a população quanto na sua, no seu dia de serviço, quanto na sua folga né, você tá na sua folga você não pode ter determinadas condutas no município que você mora, tá trabalhando, comanda lá, quando as pessoas veem você cobrando determinada coisa e fazendo outra, então você tem que ter uma conduta compatível com a função que você está exercendo. Então, tem essa diferenciação realmente. (Capitão E.)

No nível de planejamento o comandante de companhia também vai desempenhar um papel importante para a construção do Plano de Policiamento Inteligente (PPI) e o Cartão de Prioridade de Patrulhamento (CPP). As análises criminais sobre os dados obtidos com as bases de dados que permitiram estabelecer quais são os problemas da área que ele comanda e, por tanto, quais são os locais que os “ativos” (recursos humanos e materiais) deveram ser empregados. Assim, todas as viaturas que saem para seu dia de serviço, saem com um CPP para cumprir.

É de fato, no meu caso eu atuo diretamente no planejamento do policiamento ostensivo, é uma das minhas principais funções essa parte do planejamento. Então existe um protocolo, Programa de Policiamento Inteligente que é uma diretriz, através dessa diretriz, faz parte do planejamento, primeiro; a análise criminal. Então eu tenho que ter acesso a dados de crime, quais crimes estão acontecendo, quais horários estão acontecendo esses crimes, qual modalidade, qual o modus operandi, qual dia da semana, qual o horário. Então esse é o primeiro passo, ter acesso a esses dados. A gente usa um sistema informatizado em São Paulo que é o INFOCrim, todo boletim que é registrado, a pessoa registra através da internet eu vou ter acesso a esses dados para saber quais crimes estão acontecendo, e quais são as características desses crimes. Diante dessa informação eu tenho outras fontes também para o planejamento, no caso pode ser as equipes que trabalham no

dia a dia os policiais. Enquanto o policial que está em serviço, existe as preleções e ali são as informações elas são divididas turno por turno. Então são informações policiais que estão na execução do policiamento tem acesso ao dia a dia. Então essa é outra fonte. (Capitão A.)

Os capitães não realizam este trabalho sozinhos, tampouco é uma obrigação exclusiva das companhias. O planejamento do policiamento é um trabalho da seção de operações e estatística, é conhecida como P/3.

Então a minha experiência profissional é essa, né, atividades diretamente ligadas à atividade operacional, mas nem sempre na rua, grande parte sim, mas nem sempre. Mas diretamente ligado à atividade operacional. É na sede do batalhão. Então cada batalhão dentro do seu organograma, tem a sua seção de departamento pessoal, departamento de operações, relações públicas, departamento de logística. São seções na realidade, é praticamente uma miniempresa, né, então cada batalhão tem a sua seção. Tem o RH, tem relações públicas, tem a parte logística, tem a parte operacional. (Capitão C.)

A seção de operações e planejamento é a responsável pela elaboração direta do CPP, para direcionar o policiamento e traçar o percurso que a viatura deve priorizar. Sua elaboração leva em conta, como vimos, estatísticas criminais juntadas de diferentes bases. O comandante de companhia, bem como o capitão que trabalha no P/3 do batalhão e qualquer outra seção conta com auxiliares, função desenvolvida por cabos e soldados.

E eu utilizo essas ferramentas para direcionar o policiamento, que a gente chama de cartão de prioridade de policiamento, o CPP. Eu utilizo essas ferramentas para poder pesquisar os delitos, a gente trabalha com nove delitos de destaque e três delitos para bonificações. Então os novos delitos são estupro, furto outros, roubo de veículos, homicídio, latrocínio, roubo outros, roubo de veículo, roubo de carga e roubo a banco. Esses são os nove delitos que a gente trabalha para fazer o direcionamento do policiamento ostensivo. E os três de bonificação são as vítimas de letalidade violenta que incluem homicídio e latrocínio, roubo e furto de veículos, e roubo outros, esses três. Esses três são os parâmetros que a Secretaria de Segurança Pública utiliza para verificar o aumento e a diminuição, porque esses são os delitos que a maiores consequências para a sociedade, tanto patrimonial quanto pessoal, no caso de vítimas de letalidade violenta. (Cabo J.)

O planejamento e como o elaboram demonstram que a questão fundamental do trabalho da polícia está na “questão criminal”. Dois fatores parecem influenciar este direcionamento, o fato de a formação dar o enfoque ao policiamento como responsável por coibir o crime, o que acaba direcionando a visão dos policiais. Além dos bancos escolares, a própria cobrança governamental entorno de metas indica esse direcionamento. A métrica usada pela PMESP é só criminal, não há métrica ou parametrização das outras ocorrências que são chamadas de “questões sociais”. Ao contrário, elas são subalternizadas, mesmo que seja a maior demanda da PMESP.

Então, o cartão é exatamente pra isso, pra que você conheça a área que você está. Cartão, tal rua, por que existe cartão? Porque é o estudo onde eu estou trabalhando agora do índice criminal. *Ali ó, tal rua, índice criminal de furto de veículo, então você tem que passar por ali.* Até que no cartão tem horário, mas é impossível seguir à risca o cartão porque fora disso tem 190, fora disso tem uma mulher que chama porque o cachorro do vizinha está latindo. Aí eu cheguei e falei assim: *minha senhora, quando o cachorro miar a senhora me chama que aí coisa de polícia, é coisa de reportagem.* O cachorro da vizinha tá na ativa é natural, você entendeu, tem coisa que o pessoal não separa de serviço policial. Então a polícia por causa disso né, a demanda muito grande, de muito chamado inespecífico de polícia, que a polícia faz. Olha é muito chamado para aqueles golpes de telefone né, que a pessoa vai lá depois que deposita aí depois que chama a polícia, entendeu? Aí a gente fica, a gente fica desapontado de não poder ajudar. *Se a senhora já depositou, o que a gente vai fazer? A gente vai poder fazer um BO.*

É lógico, mas a gente sabe que BO, que o inquérito vai ser averiguado, mas vou ser bem sincero, não vai dar em nada, porque todo mundo sabe que é de presídio, que não vai chegar na pessoa exata que fez aquilo, tem um monte de gente, o país inteiro. Então essas coisas a gente fica meio, como é que eu vou te explicar, a gente fica chateado de não conseguir ajudar né. Tem essas coisas também né, a demanda do 190 é para 80% caso não seja ação da polícia, entendeu? Se todos os órgãos ao nosso redor funcionassem, se o SAMU funcionasse, não ia chamar o 190 para socorrer ninguém, porque o SAMU não funciona, tinha que funcionar. Incêndio, não ia chamar o 190, viatura que a gente não tem o hidrômetro [risos], é entendeu, essas coisas que eu acho que te empenham fora do que seria prioridade de polícia. (Soldado M.)

Você imagina o que é você toda semana você atender duas vezes numa noite briga de marido e mulher? É um problema de polícia? Se não tem agressão, não é problema de polícia. Mas se chegou no caso de agressão torna-se um problema de polícia. A essência o start daquele problema é problema polícia? É no social. Eu falo que essa parte de políticas públicas, assim, de realmente na parte de assistência social, eu acho que o governo não dá a devida atenção social.. Não é ser um estado assistencialista, mas encaminhar, mostrar direções para aquela pessoa que existe possibilidades, que não precisa ser a violência, tem outras oportunidades, outras possibilidades. Acho que essa parte aí melhoraria muito, que a maior parte do nosso problema, a gente fala assim: eu tenho três viaturas, é o suficiente? Não, não é! Por que que não? Porque atende tantas ocorrências sociais que no fim não é suficiente, se eu tivesse três viaturas para fazer o policiamento ostensivo preventivo seria suficiente. Você tá me entendendo? É ambulância que é acionada e não vai, é o SAMU que é acionado e não vai, é briga de vizinhança que a mulher varreu a folha seca na frente da casa de uma... Uma coisa que ajudou muita gente foi o SEJUSP, aquele centro de conciliação do Poder Judiciário. Mas essa parte social mesmo, mesmo SEJUSP tem os limites dele, a parte social [já desafogaria] sim. (Capitão D.)

[...] a demanda 190 a gente costuma falar que é um buraco negro, tudo que você colocar pra atender 190 vai ser empenhado. Como eu tenho experiências em outras áreas, eu trabalhei um pouco na zona leste, aqui é menos, a fila lá é muito maior que a nossa, mas aqui também tem fim. Então eu tenho picos em alguns horários, você pega o sábado à noite, por exemplo, eu tenho 20 chamadas de perturbação do sossego bar, aniversário, vizinho, baile funk... eu vou atender 2, 3, mais que isso eu não consigo atender. (Tenente Coronel R.)

E esse gerenciamento, é assim, a maior demanda hoje da Polícia Militar é por esse tipo de ocorrência que chamar Charlie04, que é o que? Desinteligência, briga, discussão, desentendimento entre as partes. Isso aí é entre marido e mulher, entre pai e filho, entre funcionário e patrão, entre comerciante e o cliente, enfim, de todas as formas. E aí o que acontece, a pessoa fala: pô, liguei para... liguei já faz uma hora e não veio viatura. Porque, como eu falei, a maior demanda nossa é por esse tipo de ocorrência, mas existe as ocorrências de gravidade, existe um roubo

em andamento, uma pessoa que acabou de ser furtada, então a gente tem que, de certa forma, direcionar para as ocorrências de gravidade primeiro, né. A sua discussão com seu patrão ou com seu cliente vai ter que aguardar porque existe algo mais grave aqui acontecendo, você entendeu? E aí, e muitas vezes a pessoa acaba até desistindo né porque: a viatura não veio, é um absurdo e tal. Mas aquela, muitas vezes, aquela desinteligência dele ali, aquela questão era para ser resolvido por outro órgão que nem era Polícia Militar. Mas a Polícia Militar acaba indo, todas as demandas, tudo que chama a Polícia Militar, se tiver viatura disponível a Polícia Militar vai, que seja para tirar um gato da árvore, vai. E quando não vai é porque tá atendendo outras ocorrências de mais gravidade, entendeu? E muitas vezes as pessoas não entendem isso né. Tem um buraco na rua, a árvore tá caindo, liga 190, e isso é trabalho da prefeitura, mas a gente vai até lá faz documento, manda para órgão responsável né. Enfim, toda, todo esse gerenciamento das nossas viaturas é algo bastante complexo porque de repente você manda viatura atender uma ocorrência de menor gravidade e aí acontece uma de gravidade que requer não apenas uma viatura, mas às vezes ocorre de ter que ter o apoio de mais duas, três, quatro viaturas e aí você tá com viatura empenhadas em questões menores. Não que, tudo bem, para a pessoa ali, o problema dela é o maior do mundo né, mas a gente tem que saber gerenciar isso aí também e colocar, por exemplo, tá no final do dia ali, eu sei que esse horário é complicado, acontece muito roubo, furto e roubo de moto e tal, de carro, eu não posso deixar minhas viaturas empenhada em... pelo contrário, eu tenho que fazer elas prevenirem ali esses roubos, aí então eu dou uma saturada naquela região que eu sei que é uma região que ocorre muito roubo e as outras ocorrências a gente vai deixando um pouquinho para depois, pra atender um pouquinho mais para frente. Então essa gestão aí ela também é importante, porque se eu descobrir todo o meu setor ali e naquele horário que é mais crítico eu estou facilitando pra o marginal cometer os crimes deles lá, tô deixando-o mais à vontade para cometer os crimes. (Aspirante X.)

Visto os exemplos enumerados acima, se vê um descompasso entre o planejamento e o operacional. Quando as viaturas que atendem à demanda via 190 saem para trabalhar com um cartão de prioridade de policiamento é bem provável que, em dia com muita demanda, não consigam atender os pontos de policiamento. Assim, todo o planejamento calculado, as manchas criminais e os pontos quentes, todo esforço intelectual de análise criminológica acaba sendo empenhado em uma atividade que a polícia pouco faz. A atividade fora do Programa 190 passa para outros tipos de programas. Assim, os programas de policiamento foram criados para dividir a atenção da polícia e tentar atender as múltiplas demandas.

Existem, entre 2005 e 2007, a polícia criou uma coisa chamada programas de policiamento, dizem, essa é minha pesquisa também, teve um cara que inventou isso [...] então, e aí dizem as lendas aí, e eu vou dizer que não é lenda é verdade, que um coronel da polícia, um subcomandante ele fechou a porta, deu uma semana para si mesmo, uma semana que ele não atendeu ninguém, bem mítico né, bem mítico (risadas). Aí ele fez as tais diretrizes, são tantas quantos são os programas, seis, sete, oito, coisa assim, diretrizes de programa de policiamento, ele que criou os programas de policiamento. Então quem atende 190? É a rádio patrulha. Então existe um programa de policiamento chamado programa de rádio patrulha. Qual é a missão da rádio patrulha? Atender o 190. Existe um programa de policiamento chamado ROCAM, Ronda Ostensiva de Motos. Qual é a missão da ROCAM?

Cumprir Um CCP chamado (inaudível). Atende ocorrência? Não, sim, atende na medida que tromba, mas no COPOM não falar vai lá, atende. O COPOM não paga ocorrência, não despacha. (Major H.)

A fala do oficial cima demonstra que houve uma iniciativa pessoal de um coronel importante da instituição que decidiu organizar a demanda através da criação de programas específicos. A distribuição de policiamento por demanda não parece, como observado nas falas sobre ocorrências que chegam por 190, conseguir lidar com as demandas criminais. A questão parece mais difícil de ser tratada, pois os policiais que atuam nos outros programas têm que auxiliar também em demandas que chegam via chamada, sobretudo na capital. Se o sargento comandante de grupo de patrulha precisar, ele vai pedir para seus superiores, o comandante de grupo de patrulha (um tenente), para realocar os outros programas para resolver uma função específica. Se ele mesmo tiver esse poder ele faz. Só a Força Tática e a ROCAM que, por ser uma outra companhia do batalhão, precisam ser requisitadas como forma de apoio.

Ao vislumbrar este cenário podemos perceber que, por mais que a polícia militar dê foco ao serviço criminal, ela não está exclusivamente atendendo tal demanda. Isso parece incomodar os policiais que se sentem subutilizados, atendendo ocorrências que para eles não tem significado. Para eles a polícia atende demandas pela ausência de outros órgãos e pela ineficiência destes de conseguirem se organizar, se promover e cumprir suas responsabilidades.

Apesar desta frustração, é possível concluir que o problema levantado pelos entrevistados demonstra o principal motivo da instituição ter conseguido concentrar poder político, se tornando necessária para o funcionamento regular para governos locais, estaduais e para a população. Bittner (2003) argumentava já na década de 1960 que era o contato direto da polícia com a população e seu papel na resolução de problemas. Isso para o polo positivo e para o polo negativo. Além de controlar os fluxos diários de pessoas e mercadorias, ao conversar com os moradores da região e se integrar nas dinâmicas locais, os agentes públicos passavam a deter maior conhecimento e poder de gerenciamento de diversas situações, seja ajudando crianças, lojistas, transeuntes, entre outros. No polo negativo, eles poderiam dominar violentamente uma região, extorquir pessoas, negociar ações em benefício próprio ou praticarem uma “corrupção do bem”, no qual agem ilegalmente sob a justificativa de promover um bem maior como “paz”, “justiça” e “segurança”.



No caso brasileiro, mais especificamente o analisado nesta pesquisa, o espraiamento e a capilaridade territorial e funcional da PM possibilitam sua participação em diversas áreas, do policiamento ordinário aos serviços de fiscalização de trânsito, normas de segurança em estabelecimentos pelos bombeiros e a fiscalização ambiental. Misse (2009) demonstrou como um indivíduo ou grupo utilizando de seu cargo público pode comercializar sua autoridade em benefício próprio e de terceiros, tornando sua função em uma mercadoria que pode ser negociada com as partes interessadas, para deixar de cumprir ou executar uma missão legal. Dito de outra maneira, quando um agente público torna seu exercício profissional em uma mercadoria política. Os casos clássicos que o autor cita é quanto aos subornos e conflitos de interesse no qual se recebe um pagamento ou benefício pela prestação de serviço.

Ao partir da mercadoria política, se pode compreendê-la em um contexto macro, no qual os ganhos não sejam imediatos mediante vantagens ilícitas. Se alargado, o conceito pode abranger os casos em que a própria instituição se beneficia em negociações em diversos níveis políticos para fazer com que suas demandas sejam atendidas. Os governos podem ser pressionados pela ameaça de paralização dos serviços ou pelas “greves brancas”, como apontou Monjardet (2003) ao estudar a polícia francesa. Ainda quanto a oferta de policiamento ostensivo em determinada região, visando atender interesses específicos de grupos de empresários ou políticos. Outra possibilidade é a conversão do desempenho da função em capital político para ocupar cargo público eleito ou comissionado (MACEDO e SINHORETTO, 2019).

Um exemplo do uso das funções reconvertidas em capital político já foi mencionado na introdução desta tese, destacando policiais que se elegeram deputados e oficiais da PM que ocuparam subprefeituras na cidade de São Paulo ou foram empregados em empresas estatais. Segundo um comandante de batalhão ouvido por essa pesquisa, é normal que os oficiais unam suas pretensões de carreira dentro da corporação com as possibilidades de seguir no mercado de trabalho quando se aposentarem. Ele exemplificou sua afirmação narrando o caso de um ex-comandante da ROTA que usou sua atuação naquela unidade para coibir roubos de cargas e, após sua aposentadoria, criou uma empresa de segurança e escolta de caminhões. Outro exemplo dado pelo interlocutor foi o oficial responsável pela compra de um *software* de uma empresa de tecnologia ter sido contratado pela prestadora de serviço após ser reformado.

A administração de Jair Messias Bolsonaro, de conhecimento geral, reforça a fala do interlocutor, porém no serviço público. Pela indicação deste presidente, policiais militares de diversas unidades da federação passaram a ocupar cargos no governo federal nas mais diversificadas funções, como em instituições de controle ambiental, do trânsito, da saúde, defesa civil e da segurança pública. Muitas vezes o único requisito era ter tido experiência na gestão das polícias ou tendo trabalhado nessas funções, predominantemente os oficiais foram os mais beneficiados nas nomeações.

### **Policciamento Ostensivo entre a técnica e o empírico**

Quanto mais alto o posto do entrevistado na hierarquia institucional, mais ouvimos sobre os mecanismos e ferramentas de ponta na gestão do policiamento ostensivo. Nesse sentido, para esse recorte de entrevistados, não existiria mais policiamento ostensivo feito de modo empírico, ou seja, com base na expertise adquirida pelo trabalho cotidiano, mas um policiamento baseado em métodos organizados e protocolos claros. As entrevistas demonstraram que esta ideia vem sendo disseminada, parece ser fruto de uma análise feita pelos oficiais que passam pelos mestrados e doutorados profissionais (obrigatórios para progressão na carreira) para demonstrar o que cabe a eles dentro do planejamento. Todos os oficiais acabaram por expor que mantinham reuniões periódicas para discutir os índices criminais e de outras atividades como operações. As reuniões eram muitas vezes descentradas, capitães comandantes de companhia podiam fazer reuniões internas com seus comandados, mas tinham reuniões com seu comandante de batalhão e possivelmente com o comandante responsável pelo comando de todos os batalhões de uma determinada área.

A primeira vez que ouvimos que a PMESP faz “policiamento ostensivo científico” foi em uma apresentação no evento organizado pelo Instituto Sou da Paz em parceria com a PMESP, o Seminário Internacional de Segurança Pública e Gestão da Atividade Polícia. Na sua apresentação, o então comandante da capital, ilustra bem o que foi apresentado para nós durante as entrevistas. O coronel salientou que a polícia militar não fazia mais policiamento ostensivo “empírico”, ao contrário, a PMESP teria implementado uma série de ferramentas inteligentes de gestão, como as aquelas utilizadas pelas empresas na área de *Business Intelligence* (BI), para a tomada de decisão de seus gestores. Ferramentas que passaram a orientar o planejamento do local no qual os policiais deveriam patrulhar e fazer operações.

Na apresentação, o comandante apresentou o fluxo da produção dos dados e do planejamento, no *slide* 11 (imagem abaixo). O primeiro ponto analisado é o “ilícito”, depois este “ilícito” deve ser registrado, sendo o compilado dos registros se produzem os dados estatísticos. A partir dos dados, os policiais podem criar mapas com “Áreas de Interesse de Segurança Pública” (AISP), que revelam os “pontos quentes” de maior incidência criminal. Orientados por esse mapa, produz-se um plano de patrulhamento que gera um “Cartão de Prioridade de Policiamento” (CPP) para orientar a ação dos policiais durante o seu turno de serviço.

**Figura 8** - Emprego do Policiamento



**Fonte:** Instituto Sou da Paz.

Da apresentação podemos ver que há um primeiro problema a ser analisado, apesar de a priori se tomar o ilícito como o início do planejamento do policiamento, ele se inicia com o registro oficial. É o registro da ocorrência que, é transformada em dois tipos de dados, os estatísticos e o de geolocalização. Os dados produzidos alimentam o sistema da PMESP chamado de COPOM Online que sistematiza as informações e ajuda a criar um quadro que mescla os “pontos quentes” com a localização em tempo real das viaturas. Segundo a

apresentação do oficial, que foi corroborada pelos seus pares ouvidos pela pesquisa, o sistema computadorizado permitiu a otimização de tempo, de recursos físicos e humanos, melhorando a eficiência da instituição. Outra tecnologia que permitiu o incremento da eficiência, segundo nossos interlocutores, foi a informatização do BO PM (Boletim de Ocorrência feito pela PM) que passou a ser feito majoritariamente por sistema online, gerando um número (“token”). Neste sentido, os policiais teriam eliminado o uso de papel e com o número de “token”, os cidadãos atendidos pela corporação poderiam imprimir o documento em suas casas.

Os oficiais entrevistados argumentaram, sem exceção, que o planejamento e a execução do policiamento ostensivo passaram por um processo de profissionalização em ferramentas, métodos e técnicas. Essa transformação das ferramentas demandou um aperfeiçoamento dos policiais, sendo que saberes de gestão de empresa, gestão pública e conhecimentos específicos de utilização dos aplicativos foram incorporados na formação profissional. Tanto que os oficiais novos se diziam muito mais familiarizados com técnicas de desenvolvimento de *software*, técnicas de análise estatísticas, produção de mapas e de pesquisa.

Estes oficiais ainda compreendem que o desenvolvimento tecnológico, técnico e profissional baseado em saberes validados por procedimentos metodológicos análogos aos adotados pelo mercado, suplantou o modo tradicional de se fazer polícia, que era na empiria. Neste sentido, cabe pontuar que o sentido empregado pelos policiais parece querer dizer que o policiamento era realizado de acordo com a experiência de cada policial que era informado pela concepção individual de cada policial, pouco padronizada e profissional, um fazer policial tradicional que era passado de “mão em mão” (KANT DE LIMA, 2008). A “nova” polícia seria perceptível para eles pela evolução de como eles fazem polícia.

Os avanços tecnológicos, segundo os oficiais, influenciaram no comportamento, na organização e no planejamento. Isso teria produzido um aumento de segurança para os policiais e para a população, já que as tecnologias alimentariam os policiais com mais conhecimento, influenciando na elaboração dos Procedimentos Operacionais Padrão (POP), e possibilitaria a fiscalização para garantir que fosse cumprido. Além disso, o Plano de Policiamento Inteligente (PPI), possibilitaria o incremento na melhoria de “enfrentamento ao crime”, por fornecer ao policial ferramentas inteligentes como o COPOM online, o

FOTOCrim e o INFOCrim nas plataformas acopladas nas viaturas. Como podemos exemplificar por algumas falas:

O gerenciamento de policiamento ostensivo, uso de ferramentas inteligentes, que o PPI, Plano de Policiamento Inteligente, a polícia ela se tornou infinitamente mais técnica de uns anos para cá, vamos dizer assim, dos anos 2000, 1998, 1999. De 2000 para cá, com o uso de ferramentas inteligentes e a expertise dos policiais em recorrer essas ferramentas (...). (Capitão B.).

O cartão de prioridade de patrulhamento que eu faço eu entrego uma cópia impressa para as equipes, mas também, isso eu faço tudo via sistema. Então há um horário certo para viatura passar naquele bairro naquela região, quando ela não passa é informada automaticamente ao superior dele, ao sargento ou ao tenente que vai falar: *o fulano, você não deveria estar nesse bairro, você deveria ir para tal bairro*. Então é através desses mapas, dessa localização é possível fazer uma fiscalização também se a viatura tá no local que deveria. Antigamente não tinha isso, então por mais que você mandasse a viatura para um lugar que ela não quisesse ir ela não ia, então tá usando a ferramenta de inteligência, tá criando plano de policiamento aqui e não está funcionando, não está sendo efetivo, continua não diminuiu a criminalidade ali, mas por quê? Porque antes não tinha o controle da viatura, agora há como fazer o controle da viatura. Então ela obedecendo cartão de policiamento, fica mais fácil de combater a criminalidade dentro dessa fiscalização que é possível de imediato. (Cabo J.).

Então eu não posso me dar ao luxo de colocar uma viatura sem um cartão de prioridade de Patrulhamento, o CPP que a gente chama né. A viatura ela já sai com itinerário, a viatura, ela já sai com o policiamento traçado diante de tudo que foi estudado pelos comandantes de companhias de acordo com informações INFOCrim, FOTOCrim, BOPM, COPOM online, enfim, todas essas ferramentas inteligentes fazem com que o próprio termo, que o policiamento seja inteligente né, faz com que, de acordo com a mancha, vamos dizer assim, *hotspots* que eu tenho ali, pontos específicos de crimes que estão ocorrendo na sua região, você possa utilizar os seus meios né, que são colocados à sua disposição. (Capitão B.).

Daí acontece assim oh, por três minutos você sabe que ela está rodando que tá com a ignição ligada, mas a rua vem por questão de sistema, veio sem rua, daí passa dois minutos já tá em outra rua. Então você tem uma noção do que ela fez, a velocidade que ela transitou, se ela desligou. Hoje se eu pegar qualquer viatura eu sei se ela desligou a ignição ou não, se ela ficou parado ou não, isso eu sei. Então a tecnologia veio para ajudar muito. Eu falo que hoje a função do CFP que antes era na rua para fazer essa fiscalização, hoje ela consegue fazer no escritório, em um centro, tanto que hoje o N1 aqui tá fazendo esse teste, o CFP hoje ele está ficando interno só que as ferramentas de tecnologia vendo onde estão as viaturas, você consegue ver, botar a viatura na rua, tem um erro de raio, é lógico que isso aí tem, você consegue ver dá onde a viatura está (Capitão D.).

A possibilidade de acesso às ferramentas tecnológicas é vista por todos os interlocutores como parte importante do trabalho policial atual, do planejamento à execução. Ao compararem com o policiamento realizado nas décadas de 1970 a 90 e, posteriormente, nos anos 2000, os interlocutores apontam a transformação da forma de se fazer policiamento

quando da chegada do rádio, o telefone celular, os *smartphones* e os *tablets*. Os relatos marcam que, se antes o policiamento era realizado de maneira artesanal e opaco, agora podiam estar conectados e realizar um policiamento melhor. As possibilidades advindas com as tecnologias envolvem inclusive a potencial ressignificação das funções de capitães e tenentes

Se antes capitães e tenentes restringiam-se ao gerenciamento do efetivo na parte administrativa e no território, agora eles passam a ser responsáveis também pela gestão de índices criminais, devendo incorporá-los na hora de planejar a distribuição do seu efetivo. Essa gestão dos indicadores criminais exige um arcabouço de saberes especializados cada vez mais técnico. A especialização como gestor de índices acabou por suplantando a função destes postos como supervisores e gestores da tropa no território, pois ao utilizarem mais as tecnologias informacionais, os oficiais vão gradativamente se afastando do trabalho patrulhamento de rua. Ao realizarem este movimento, a graduação de sargentos passa a exercer o papel principal de liderança no policiamento. Enquanto os oficiais administram à distância as viaturas pelo sistema de georreferenciamento através de mapas interativos, de tabulação de dados, os sargentos realizam o contato imediato e apoio para tomada de decisão dos policiais em campo.

Para os oficiais, as ferramentas de gestão permitiram a mudança de função e divisão do trabalho dentro da PMESP, passando a se ver no papel mais de analistas e administradores dos indicadores criminais e, de maneira suplementar, de controle da tropa. Contudo, recuperando a discussão do capítulo anterior, se pode concluir que a própria estrutura organizacional da corporação os induziu a essa reorganização, a desproporção entre os quadros funcionais não permite que o oficialato se divida entre o planejamento e a supervisão do trabalho policial nas ocorrências. Por consequência, as praças superiores passaram a ocupar este trabalho.

Então se lá na década de 90 você era Tenente, você era Capitão, simplesmente a sua força era tomar conta dos policiais ali, gerenciar uma questão ou outra, depois já na segunda fase, não, você era responsável por índices criminais, isso gerava tabelas, isso gerava gráficos Excel, tinha um comando superior, teve uma exploração interna isso aí (...) (Tenente Coronel R.).

A importância do mapeamento de áreas criminais é um dos principais avanços tecnológicos da PMESP para os oficiais, posto que facilitou a sistematização dos dados, e o trabalho dos policiais responsáveis por produzi-los. A incorporação do sistema

informatizado substituiu o fazer manual dos dados, agilizou a incorporação dos dados dos registros de ocorrência que já atualizam os mapas de calor. Outro incremento tecnológico que permitiu a fluidez do trabalho, de acordo com os policiais, foi a possibilidade de se registrar a ocorrência de maneira virtual, o que significou uma queda no número de chamadas e a alocação das equipes para outras ocorrências. Esse registro também é tabulado mais rápido e de maneira mais eficiente. Por isso, houve a necessidade de remodelar as grades curriculares para oficiais e praças.

Uma coisa que mudou muito para mim foi a própria Polícia Militar, como era ela na década de 90 e como foi agora, 2007, a começar pelo policial. Então policial ficou muito mais qualificado, olha mais muito mais, muito mais, muito mais! Os caras da década de 90 era meio semianalfabetos, meio jagunço. Aqui já na década de 2000, começo de 2000 já era uns caras um pouco mais escolarizados, além disso a questão dos sistemas de informação, sistemas informatizados, TI, mudou (Tenente Coronel R.).

Os Terminais Móveis de Dados (TMD), o nome técnico dos aparelhos em que acessam os dados como *tablets* e *smartphones* alteraram a forma como os policiais realizam suas rotinas, uma vez que podem consultar códigos de justiça, informações gerais dos sistemas de segurança pública do estado. A pulverização dos TMD permitiu que os rádios passassem a ser utilizados para algumas ocasiões restritas e para aqueles que ainda não o possuem. A utilização destas ferramentas, como já dito, possibilitam aos policiais ganharem tempo nas ocorrências, seja para o registro ou na consulta de dados. Porém, ao mesmo tempo, os TMD servem também como forma de supervisão da atividade policial.

De outro lado, contudo, quanto mais próximo da base da pirâmide, mais os profissionais entrevistados revelaram a importância do saber empírico obtido no dia a dia, no conhecimento territorial. Muitos argumentavam que há um hiato grande entre as ordens de serviço que passam pelo planejamento estatístico e o que ocorre na prática. A narrativa de algumas praças era que os CPPs não condiziam com a realidade “criminal da área”, para eles a forma de inserção dos dados estava errada, muito pela dependência de registros de crimes na Polícia Civil. O registro era malfeito, como argumentaram, porque os “tiras” colocavam como endereço uma rua qualquer somente para constar, quando a “vítima” não lembrava exatamente em que rua ou sua altura (número). Logo, o planejamento levaria a construção de um percurso ou ponto de parada que não resultaria em prevenção alguma.

Outro problema em relação ao cumprimento do planejamento, segundo os policiais, principalmente em grandes centros, era o volume da demanda que chega pelo Centro de Operações da Polícia Militar (COPOM), que repassa o chamado de emergência da população. Segundo as entrevistas, em cidades mais calmas, como as do interior de São Paulo, este fluxo não seria tão grande. A diferença da demanda que deriva do 190 é decisiva para o cumprimento das ordens de serviço, o fluxo de chamadas pode acarretar o não cumprimento da ordem. Outra possibilidade para não atendimento é quando os policiais da ponta não a querem cumprir por considerá-las desnecessárias, mas assumiriam o risco de serem administrativamente punidos.

De outro lado, para os policiais ouvidos que trabalham na capital, o fluxo de “talões” abertos seria muito grande, ao passo que haveria pouco efetivo para algumas dessas áreas, assim, os policiais argumentaram que a maioria do seu turno de serviço era voltado ao atendimento de ocorrências. Neste sentido, em muitas unidades, a preocupação em atender aos “talões” em andamento impossibilitaria a realização do patrulhamento previsto no CPP, o que exigiria uma explicação *a posteriori* para algum superior que pergunte o porquê de ele não ter sido cumprido. Neste sentido, há uma inversão de poder de decisão sobre o planejamento, o elevado número de ocorrências tira o poder do planejamento prévio realizado pela administração, pelos oficiais e praças, e coloca o poder de decisão na mão de sargentos e tenentes.

As praças ouvidas relatam que eles geralmente se reportam ao sargento para saber que ocorrência eles devem atender primeiro, ficando a cargo dele o poder de triagem das prioridades no turno e na região de serviço. A figura do sargento passa a ser a figura central de comando operacional, também pelo fato de existir um para cada pelotão, enquanto existe um tenente para atender a área de todo batalhão.

A pesquisa demonstrou que o afastamento dos oficiais da execução do policiamento possibilitou com que as praças ganhassem mais autonomia decisória e controle sobre o fluxo das ocorrências. Mesmo que passíveis de algum tipo de reprimenda, correção ou punição, os policiais que atuam na rua em número reduzido passam a desenvolver estratégias para “desenrolar o serviço”. A ligação entre eles inclusive possibilita que seja mais fácil ao descumprir algum protocolo, produzir um relatório dizendo que eles foram seguidos, sem o medo de serem punidos ou delatados. A percepção de que estão em constante estado de necessidade, mesmo que parte do seu trabalho não apresente risco, possibilitou uma união



entre equipes que atuam em um mesmo território. Essa percepção possibilita que métodos não permitidos, ilegais ou antiéticos possam ser acionados para dar conta da demanda. Nesse conjunto é a base do “rodo” da polícia militar que decide como vai agir para “enxugar o gelo” (SILVESTRE, 2018).

A importância dos saberes profissionais dos policiais responsáveis pelo patrulhamento tensionou o planejamento elaborado pelos “pontos quentes” em outros momentos, quando estes afirmavam que o georreferenciamento computadorizado alocava a viatura em pontos equivocados do logradouro público. Em algumas entrevistas com este segmento, afirmou-se que os pontos escolhidos para patrulha de carro ou pontos de estacionamento não provinham visão, segurança ou efetividade ao policiamento. Quanto ao último ponto, os interlocutores deixaram claro que os locais de preferência para a patrulha não estavam em áreas de incidência criminal, posto que eles sabiam os modos operantes, os tipos de “crimes”, os locais e os dias das ocorrências. Disso derivavam duas críticas, a primeira era que o saber prático de quem está na rua não era considerado e a segunda quanto as escolhas “políticas dos comandantes”.

As escolhas “políticas” dos comandantes faziam com que o policiamento ostensivo cumprisse a demanda de associações de bairros, comércios, empresas e outras demandas privadas que eram inseridas nos CPPs. Quanto à desconsideração dos saberes profissionais dos policiais de rua, estes demonstravam uma certa insatisfação com as ordens dadas, reforçando que se os ouvissem mais, não dariam algumas ordens e priorizariam outras demandas. Para a maioria destes, o planejamento desconsidera o saber advindo da vivência profissional do policial que atua na área e, por motivos de hierarquia e disciplina, acabam engessando o trabalho. A fala de um policial exemplifica bem o posicionamento dos praças:

(...) é definido com base no planejamento que é feito quase que semanalmente, então, existem duas ferramentas de execução de policiamento que decorrem nesse diagnóstico, que é o tal do cartão de policiamento, que ele vai falar onde a viatura tem que estar durante o seu turno de trabalho, e identificar quais são as áreas de interesse, o que é um *hotspot* do problema daquela região. O sistema de georreferenciamento permitem esse diagnóstico, mas o nosso diagnóstico hoje ele tem que levar em consideração não só o que eu tenho da estatística criminal oficial, ele tem que levar em consideração que aquele comando local identifica pelas percepções comunitária, o CONSEG é o principal canal, mas o policial de rua tem que ser ouvido para aperfeiçoar o diagnóstico. (Capitão E.).

Neste ponto a “abordagem de suspeitos” é um dos fatores importantes de sua vivência e daria mais resultado para tirar o “criminoso” da rua e dissuadi-lo da “prática criminosa”

do que o cumprimento do planejamento. As abordagens apareceram de maneira menos sistematizada nas entrevistas, mas elas atravessavam o discurso sobre o cotidiano do fazer policial, sobretudo pelos exemplos que, por vezes, mencionam uma abordagem policial. As abordagens poderiam ser divididas, de acordo com sua origem, em três grandes grupos. O primeiro diz respeito às abordagens que teriam origem na descrição feita por uma pessoa que ligou para a PM. O segundo é composto pela iniciativa dos próprios policiais que, com seu “tirocínio” ou sua capacidade de visualizar um “criminoso” ou uma “atitude suspeita” (SCHLITTLER, 2021; SINHORETTO *et al.*, 2021). O terceiro seria provocado por ordem de alguns comandantes que estabeleceriam “metas” de abordagem. Segundo um policial, deveríamos pensar que abordagens sistemáticas produzem maior preocupação no “infrator” que o “giroflex” (instrumento de sinalização) da viatura ligado, argumentou que ao ver pessoas sendo abordadas o indivíduo pode achar que é o próximo, enquanto só a luz da viatura irá, no máximo, atrasá-lo.

A abordagem é um objeto privilegiado para a análise, visto que nele vemos materializar o problema fundamental das tensões do fazer policial “novo” e “antigo”. A abordagem policial nos permite ver que não há como pensar técnica e o fazer empírico de maneira distinta. Já que mesmo após as incorporações tecnológicas, a abordagem policial continua sendo uma tecnologia largamente utilizada pela PM como meio de “encontrar o criminoso” e atingir o fim da “ordem pública”. A abordagem policial foi a tecnologia policial que foi facilmente incorporada como parte do aparato técnico da PMESP, inclusive por ser tida como um indicador de produtividade. De outro lado, a abordagem ganha relevo através das tecnologias informacionais que permitem o acesso rápido aos antecedentes criminais, aos dados e fotos, como no caso das ferramentas FOTOCrim e INFOCrim acessados em tablets e *smartphones*.

A abordagem policial é um dos pontos que mais aproxima praças de oficiais, porém com diferentes significados. Para um dos oficiais ouvidos pela pesquisa, a além de dar a visibilidade ao trabalho policial, a abordagem policial é uma forma de colocar as praças para trabalharem nos momentos em que estão livres. Para um outro policial, a abordagem é uma forma de trabalhar com foco repressivo.

A Força Tática aqui é policiamento preventivo, mas a gente trabalha de uma forma repressiva, a gente... a gente copia o 190 só que a gente faz diferente, a gente vai nas comunidades procurando bandidos, aborda veículos, procura o ladrão [...] é pelo prazer de fazer um serviço bem-feito. Aqui na área do batalhão você pode

andar com uma nota de 50 conto no, na camisa do lado de fora que você não vai ser roubado, que eu garanto (Sargento O.).

Um oficial, que já foi praça, liga a abordagem como o único modo de compreender se há ou não algo de errado com uma pessoa.

Isso aí da abordagem é sentir, você percebe que o cara se sente incomodado com a sua presença. Tem diversos motivos, o único meio de você saber isso é lá abordar. Não tem cara, não tem jeito (Tenente V.).

A abordagem assume o caráter central que nos permite pensar uma marca de assimilação de uma tecnologia policial que surge do fazer artesanal e ganha um incremento de produção com o apoio das tecnologias comunicacionais. Assim mais dois aspectos se mostram relevantes, o primeiro seria a utilização das ferramentas tecnológicas comunicacionais para mitigar os riscos das abordagens e, em segundo lugar, essas mesmas tecnologias, ao serem utilizadas por “civis”, aumentam a vigilância sobre o trabalho policial. Estes dois pontos podem ser observados nas falas a seguir:

Quando ele (o policial) para o carro, ele não sabe se aquele carro tem queixa de crime, perdemos diversos policiais em condições como essa. Esses dias aqui teve dois policiais baleados no Rodoanel de exatamente as funções, foram parar, foram socorrer um caminhoneiro parado no acostamento e era um caminhão roubado, os dois policiais foram alvejados porque não tinham terminais funcionando no dia para a pesquisa na viatura, não estava, que estava equipada. Então veja, é uma questão fundamental para nós, a tecnologia, porque ela vai dar condição ao policial tomar decisões mais precisas, muito mais precisas, até saber diferenciar joio do trigo, saber exatamente quem é quem. (Capitão E.).

As pessoas têm mais acesso às informações e mais acesso a celular com câmera, então é mais fácil uma pessoa responder de forma negativa uma abordagem. (...) É uma coisa que surgiu, foram úteis e a gente acabou aderindo. Nunca teve a intenção de usar essa ferramenta para essa finalidade, mas você vê que o WhatsApp ajuda para caramba, também atrapalha, claro, você tá no bloqueio, o cara olha avisa tem bloqueio aqui, porque eu digo, que eu falo para caramba e chama atenção para as pessoas e fazem isso: tá tendo bloqueio da polícia, já joga no grupo. (Cabo J.)

Ao jogar luz sobre as abordagens, se percebe que aquilo que, em muitas falas dos policiais, aparece como uma disjunção entre empiria e técnica, na verdade se completa e se sobrepõe, na prática, de diferentes maneiras. O próprio tema também é alvo de percepções distintas, o que permite entrever as conexões entre o que os policiais percebem como o próprio trabalho e os marcadores históricos que utilizam para delimitar períodos de transformação institucional.

A introdução de ferramentas eletrônicas e saberes gerenciais servem a mecanizar a tarefa de suspeitar e abordar, a qual está baseada em saberes discriminatórios. As tecnologias não serviram para aumentar o controle sobre a atividade policial, pois não existe um nível hierárquico que se ocupe somente da supervisão do trabalho de rua. Os capitães deveriam poder supervisionar o trabalho de rua, mas esta é apenas uma tarefa entre as várias que eles necessitam desempenhar. Não há capitães suficientes para interpretar os dados que as ferramentas podem dispor para o controle em tempo real, a fim de servir seja ao apoio da ocorrência, com oferta de informações em tempo real, instruções, seja ao seu direcionamento, com cobrança de protocolos de atendimento.

Neste caso, a instrução e apoio técnico é buscada junto aos sargentos, mais numerosos e disponíveis. Contudo, os sargentos não têm formação suficiente para implementar as diretrizes de uma política antirracista, por exemplo, ou uma ocorrência de maior complexidade. Há uma lacuna no controle da ação policial, e ele pode ser visto olhando os gráficos do capítulo 3, em que se vê que a corporação não tem o desenho de uma pirâmide, onde a hierarquia se serve à supervisão do que está sendo feito. O desenho de rodo implica uma ausência na quantidade de recursos humanos capaz de exercer o controle para minimizar o uso da força, ou corrigir tratamentos discriminatórios, abusivos.

Para ir um pouco mais além, o sargento mobiliza um saber construído no passado, baseado em experiência pregressa. O capitão poderia materializar o saber sobre o andamento da ocorrência, um saber voltado ao futuro da ação, mas não existe espaço institucional para esta possibilidade. Outra possibilidade seria que a própria instituição ofertasse aos praças às mesmas condições de aperfeiçoamento e um contínuo reforço sobre os princípios que devem orientar a ação, o que parece não desejar. A política institucional parece apostar na separação dos quadros, promovendo um afastamento cada vez maior entre eles.

As falas jogam luz a outras questões importantes, que tem ganhado relevância em pesquisas em profundidade que demonstraram um paradoxo advindo do binômio policiamento “científico e empiria” fazem parte de uma busca das instituições policiais por legitimidade e poder político. O caráter “científico” do policiamento passa pela introdução paulatina de mecanismos de gerenciamento das funções institucionais, sobretudo baseando-se em métodos administrativos que são usualmente utilizados em empresas privadas. Os métodos gerenciais priorizam o acompanhamento de estatísticas, monitorando a produtividade dos policiais de rua, descentralizando as responsabilidades pelo planejamento

ostensivo para níveis territoriais menores, as companhias e os batalhões, tornando capitães e majores “gerentes”.

A PMESP, seguindo o exemplo de empresas privadas, está interessada em medir resultados através de métricas, não o processo. Entretanto, os números e os documentos produzidos após os fatos podem esconder uma série de erros procedimentais, desrespeito aos protocolos e aos direitos humanos. O que impossibilita a análise de performance adequada, isso para salvaguarda dos profissionais e das outras pessoas envolvidas em suas intervenções. Ao passo que, mesmo as métricas desenvolvidas, como metas, número de atendimento de “talões” ou atendimento do CPP só se importa com o “produto” final, esquecendo os entremeios dos acontecimentos e seus impactos. Em 2012, por exemplo, uma das causas das mortes de policiais e pessoas ligadas ao crime foi o excedente produzido pela ROTA, pela PMESP, que agindo de forma violenta acionou um ciclo de vingança.

A técnica gerencial da PM, segundo Siena (2017), bem como o plano de metas estabelecidos para a segurança pública do estado foi desenvolvida pelo Instituto Falconi e Instituto Sou da Paz. A consultoria de Falconi é conhecida pelos seus atendimentos tanto para a esfera pública como para privada, uma de suas clientes mais famosas é o grupo de produção de bebidas AMBEV. Siena afirma que, a participação desses institutos tem como objetivo criar legitimidade “científica” no desenho de metas e conformação decisória de um governo, sem comprovação sobre sua validade na prática.

Observado o caso da PMESP, os modelos de gestão implementados parecem seguir a lógica da industrialização que massifique por baixo preço um produto público. Ele não serve para monitorar a qualidade dos seus serviços, principalmente porque no caso da instituição os meios importam mais que os números apresentados. Assim, o sistema reforça o pensamento de que a quantidade é mais importante, cria uma desconexão entre os policiais com a população. Não se importando com a “satisfação dos clientes”. O trabalhador policial passa a entrar na lógica de numérica, no qual o que importa é encerrar “talão”, “resolver ocorrência”, “não perder tempo em delegacia”, para melhorar sua performance e, por vezes, pode fazê-lo por meios informais ou ilegais. Isso prejudica a capacidade institucional de desenvolver saberes qualificados para aperfeiçoar os métodos e técnicas.

De outro lado, o produto oferecido socialmente é o de cuidar de algo tão “repugnante” quanto o “crime” ou “criminosos”, que outros setores do sistema de justiça não desejam tratar diretamente. Assim a “luta contra o crime” por métodos “técnicos” seria uma forma

de buscar uma nova legitimidade do fazer policial, demonstrando para a sociedade uma faceta policial menos “rudimentar” ou como nos explicaram muitos policiais de “jagunço”. Não só executando o policiamento, mas planejando-o, cuidando do fluxo de polícia partindo de métodos que conjugam um forte conhecimento de direito, de administração pública e amparado em uma ideologia militarizada de controle organizacional pela hierarquia e disciplina (REINER, 2004; BATITUCCI, 2019; MENKE, WHITE e CAREY, 2002).

Reiner (2004) afirma que na década de 1990 houve uma queda de legitimidade da polícia britânica junto à população, sua forma de agir baseadas nos princípios da ideologia conservadora “da lei e da ordem” passou a ser vista como ineficaz. Ao invés de passar por uma revisão sistemática dos *modus operandi* das suas práticas ou revogação dos modos de pensamento, o que realmente foi inserido na sua rotina foi uma mudança administrativa. Ela se baseou no modelo empresarial, buscando ampliar a percepção que a polícia utilizaria de mecanismos de controle interno mais eficientes, ao passo que prometia por meio dos indicadores de “eficiência” uma “polícia de resultado”. Nesse sentido, mudanças como a “polícia comunitária” e a “polícia orientada a problemas” passaram a ser mais utilizadas, mesmo que mais como aplicação de modelos ideais que mudanças efetivas. A ideia dos políticos do executivo e dos gestores da polícia era referenciar as práticas policiais a um arcabouço comum, legitimado socialmente, demonstrando que a instituição estava acompanhando o movimento de modernização de gestão. Intentavam utilizar modelos empresariais para implementar uma onda de profissionalização no trabalho dos policiais. Contudo, as reformas implementadas serviram para colocar formas de gestão que coexistiam com uma “política de tolerância zero”, no qual os mecanismos internos e burocratizados serviriam para legitimar ante ao público o seu serviço de “combate ao crime”.

Manke, White e Carey (2002) em sua pesquisa realizada no estado de Washington (EUA) se depararam também com o problema da profissionalização da polícia. Na perspectiva desses autores, ver as polícias como uma profissão tal qual outras é em si um paradoxo, porque de um lado as que são autônomas requerem o monopólio dos especialistas sobre determinada função, oferecendo uma resposta que só eles podem dar. Os profissionais são os únicos habilitados a darem uma resposta singular, dentro de um conjunto de saberes e técnicas que só os seus membros possuem. O conjunto desses sujeitos se estabelece dentro de um coletivo que disputa, concorre e estabelece um consenso mínimo sobre o que se deve fazer, como e sobretudo a finalidade que dão ao exercício da sua ocupação. Isso viria de

encontro ao básico que se espera para uma carreira inserida dentro de uma democracia, ainda mais aquelas que são públicas e direcionadas para o público. O ideal político deste regime não se sustenta pela restrição do saber e desenho das finalidades de um grupo privado para a população, pois as políticas públicas devem ter o consenso daqueles que serão policiados. Devendo, portanto, ser fruto de uma construção coletiva, cujo conhecimento deve ser difundido, a ponto de todos os envolvidos poderem construir comumente a pactuação do que pode ou não ser feito.

Para os três autores, ao invés de os policiais se basearem nos princípios políticos comuns de uma dada comunidade, eles se portam como um grupo de profissionais autônomos que desejam possuir o monopólio de todas as decisões envolvendo suas funções. Por isso consideram que aquele ambiente empírico que estudaram demonstrava que os membros da polícia utilizavam a ideia de profissionalismo antes como uma forma de requerer para si a autonomia de ação, excluindo políticos eleitos e outros profissionais do debate sobre segurança pública. Os pesquisadores descreveram que nas décadas de 60 e 70, cientistas sociais e formados em direito estavam desenvolvendo-se profissionalmente na área dos estudos policiais, participando do debate sobre os modelos de policiamento. Esse movimento destes últimos foi lido pelos “homens de azul” como negativo, uma forma de interferência sobre o desenho de suas funções. Por essa razão, teriam começado a se organizar politicamente para demandar uma maior profissionalização, o que levou ao maior investimento em uma ciência própria para controlar o saber, bem como desenvolvimento próprio de estratégias funcionais. Ao invés de isso ajudar a melhorar o trabalho deles, promoveu um maior isolamento da sociedade e uma autogestão, refratária aos anseios da sociedade que policiavam.

No Brasil, como aponta Batitucci (2019) o processo de profissionalização não foi tão diferente, ao menos na vontade dos próprios policiais de controlarem todas as instâncias que interferem nas suas funções. Segundo aponta em sua revisão teórica, o grau de profissionalização de uma ocupação viria pelo sucesso em possuir privativamente uma dada competência técnica, o grau de aderência dos praticantes ao ideal de serviço e ao estabelecimento de uma ética. Esse conjunto exclusivo deveria ser orientado pela imparcialidade, impessoalidade e objetividade, que norteariam o tratamento entre os ofertantes do serviço e seus consumidores, o cliente. Isso porque os primeiros ofertariam uma maneira única de solucionar um problema social.

Segundo Batitucci (2019), a profissionalização policial teria ocorrido em países do norte global com o amadurecimento institucional da polícia na década de 1930. O modelo utilizado naqueles países foi o de “profissional-burocrático”, com o desenvolvimento de autoconsciência das instituições, que envolveu a produção de saberes sobre suas práticas, criação de associações e sindicatos e militarização como forma de controle. Ao passo que foi realizada uma reforma administrativa pautada em modelo taylorista-fordista, em alta nas empresas privadas, cujo principal foco era aumentar a burocratização das organizações policiais, melhorar o recrutamento, seleção e as academias de formação. Outro passo foi a implementação intensiva de tecnologia, sobretudo as que otimizariam o que já era feito, de mobilidade (viaturas) e comunicação (telefone e rádio).

Esse tipo de profissionalização, contudo, se desenvolveu em um cenário pouco problematizado sobre o espaço público e o privado, já que nos países de língua inglesa havia um consenso sobre a polícia ter que manter a ordem dentro dos limites da lei. Neste sentido, havia uma certa normalização sobre os limites das ações policiais, no qual o paradoxo é entre a capacidade discricionária do policial e as regras abstratas que garantem direitos políticos, civis e sociais, que pautam a burocracia institucional. Esse paradoxo gera disputas, mas não aliena a perspectiva, ao menos formal, de que a cidadania deva ser respeitada, impondo uma disputa de onde começa e termina a capacidade policial de interferir com seu poder coercitivo no espaço público. O limite da ação de um agente público encarregado da força vai ser constante alvo de debate pela sociedade vigiada, que vai tensionar o exercício da discricionariade pelo conjunto de valores democráticos (BATITUCCI, 2019).

No caso brasileiro, haveria uma distinção dessa profissionalização exatamente pelo contexto político e social, sobretudo de formação burocrática e institucional (como descrito no capítulo 2). Segundo Batitucci, a história do campo da justiça criminal e da segurança pública no país teve seu desenvolvimento pautado por um conjunto oposto ao da promoção e garantia de direitos individuais e coletivos. Isso seria ainda mais marcante na formação da polícia, que serviu mais para produzir monopólio do Estado sobre a taxação de riquezas, garantir a propriedade privada e manter controle sobre massas de subalternos políticos, escravizados, pobres livres ou libertos. O que não melhorou com o passar do tempo, sobretudo com a manutenção de um mandato policial amplo, mal definido, acompanhado do exercício arbitrário da autoridade policial, inclusive em arrepio aos preceitos legais. Outro problema, seria que a própria polícia não acompanhou a mudança de valores e expectativas



sociais sobre o seu trabalho, portanto, não adequando seu exercício profissional, com técnicas e estratégias mais adequadas ao novo cenário.

Tais peculiaridades afetaram o lugar institucional da polícia, suas ações frente às demandas complexas que lhe são exigidas, deslocando para segundo plano os valores democráticos e sociais. A referência que ocupa o primeiro plano simbólico das polícias no Brasil ainda está ligada à ideia de que sua missão está para com o Estado, esse tipo ideal abstrato, em contínua tensão com a sociedade. Esse tensionamento produz uma baixa capacidade do campo policial se integrar ao espaço público e lidar com conflitos de maneira profissional, o que repercute em sua baixa legitimidade social e pouco reconhecimento.

Batitucci (2019) ressalta que uma das características marcantes do campo policial no país é a prevalência de duas disciplinas organizadoras do seu trabalho, de um lado o direito e de outra o militarismo. O primeiro afeta a formação do desenvolvimento policial e o segundo serve de base ideológica que orienta o desenho operacional, ambos se cruzando por diversos momentos da história e se tornando fundações da cultura policial. Assim existe uma complexa relação que vai se estabelecendo entre ambas, de um lado valorizando-se o simbolismo da formação superior e sua organização, de outro desvalorizando o militarismo como organização, mas valorizando-o como princípio de dignidade e lealdade. Notabilizando as organizações policiais brasileiras, civis e militares, pelo seu caráter aristocrático, tanto no seu desenho social como estrutural, orientando seus valores e práticas. Reforçando o que Paixão (1982) chamou de “paradoxo da discricção”, ou seja, um modelo organizacional cujo foco operacional é deslocado da estrutura formal (das leis, das regras) para o senso comum da cultura organizacional produzida no dia a dia dos agentes. Isso reproduz a convivência de uma estrutura burocrática impessoal deslocada da vida cotidiana, sendo que o policial de ponta se pauta mais pela segunda do que pela primeira, cuja ideologia e estereótipos pessoais orientam a ação diária.

Outra dimensão diz respeito ao impasse entre defesa do Estado, luta contra o “crime” que pauta mais a ação policial do que a concepção abstrata de defesa dos direitos, da cidadania. As instituições policiais desenvolveram estruturas burocráticas para lidar com problemas de ordem, persecução criminal e não para lidar com conflitos sociais e as vulnerabilidades evidenciadas por eles. Esse modo de apreender a própria função acaba também por considerar as complexidades sociais como simbolicamente inferiores, frutos de um problema que não lhes cabe, já que sua luta é contra o “criminoso”, o não cidadão, o

“mau”. O que abre um novo problema, no qual a própria polícia participa ativamente na segregação social, baseando-se no direito muitas vezes, para separar “cidadão mal” de “cidadão de bem”.

Nesta separação, não se vem responsáveis pela garantia da cidadania de todos, mas usam a própria lei e os mecanismos militarizados para produzir a exclusão espacial e física, temporária (prisão) ou permanente (morte), de quem “infringe a lei” – exceto eles mesmo em nome de um “bem maior”. A prática policial, assim, evidencia a construção de um espaço público na qual os estereótipos e a ideologia conformam o entendimento do legal para criar zonas sem direitos aos “criminosos”.

No caso brasileiro, as marcas desse pensamento ajudaram a conformar uma lógica de profissionalismo distinta de outros contextos. Partindo do caso da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), Batitucci argumenta que a instituição, buscando novas formas de pensar a si e sua organização, baseou-se em modelos institucionais de polícias estadunidenses para reformular sua organização interna. Esse processo de acolhimento é considerado pelo autor como uma forma de *isoformismo institucional* (DIMAGGIO e POWELL, 2005), ou seja, mudanças incrementais para moldar a PMMG às perspectivas contemporâneas de polícia e policiamento, buscando legitimação.

Nesse processo, a PM teria criado em uma só instituição duas funções distintas que abrange tanto a ideia do direito como a militar. No caso da forma, os oficiais alinhariam suas funções ao que seria mais “nobre”, ao planejamento do policiamento, sua supervisão e controle das praças. Passariam a encarar o fazer policiamento orientados pelo monitoramento de indicadores criminais, territorializados e cuja responsabilidade ficaria a cargo de gestores locais. A execução, tarefa menos nobre, seria conferida às praças, que somente deveriam se pautar pelo que fora estabelecido pelas instâncias superiores.

O problema desse modelo, como aponta Batitucci, é que os oficiais vão se afastando cada vez mais do dia a dia do policiamento de rua, criando uma abstração positivada da realidade e conseqüentemente marginalizando o saber do policial de ponta na hora de fazer a priorização do policiamento. Isso produz um abismo institucional e produz duas polícias, posto que, assim como também apontado por Bittner (2003), cria uma disputa e aumenta as tensões entre ambos os quadros. Os policiais militares que atuam diretamente no policiamento ostensivo em viaturas ou a pé, acabam sentindo a instituição somente em casos de punição e correções. Considerando que estão fazendo todo o serviço de “verdade”,

enquanto os oficiais estão longe da realidade os julgam pelas suas ações e os responsabilizam sem terem sequer proximidade do problema.

Outro problema é que ao se verem como “gestores” os oficiais acreditam que estão fazendo uma “polícia de resultados”, baseados em técnicas somente porque estão lidando com um conjunto de indicadores que nem sempre condizem com a realidade. Ainda mais porque a maioria desses indicadores são sobre ações criminais e pouco dizem respeito com as ocorrências que de fato são atendidas pelas praças no seu dia a dia. Isso leva a polícia à falsa sensação de aumento ou decréscimo criminal, criando a disjunção sobre o que de fato a polícia está produzindo. O grupo de indicadores escolhidos pelos oficiais para acompanhar a produção policial está sempre aquém da realidade, mas servem como ponto de ligação dos oficiais com os governos e as demandas de respostas a problemas sociais considerados sensíveis. Assim o gerenciamento policial rende mais frutos políticos que dão visibilidade a indivíduos e a instituição do que frutos de produção de segurança pública.

Sinhoretto, Macedo e Cedro (2021) apontam o mesmo problema no caso de São Paulo. Centrando a análise na incorporação de novas tecnologias pela PMESP, perceberam que as escolhas se deram por ferramentas atuariais de gestão, no qual a prioridade está em computar dados estatísticos e monitorar de longe viaturas. Assim como argumentou Batitucci, pode-se visualizar um *isoformismo institucional* que é incrementalista, já que as mudanças são para aumentar a produtividade e otimizar meios, sem revogar a ideia de que a polícia só serve para controlar o crime. Da mesma maneira, os oficiais superiores vão se retirando aos poucos da rua, passando a estar mais presentes em centros de controle, deixando as ruas para as praças. Contudo, esse movimento leva ao afastamento dos profissionais com maior tempo de formação para longe de ocorrências, deixando a discricionariedade para os policiais de ponta. O militarismo manifesta-se nessa relação na obrigação de obedecer às ordens expressas e nas punições, o que acaba produzindo dois mundos distintos.

Como visto anteriormente, os policiais de ponta acabam eles mesmos dando o seu jeito de “desenrolar” as demandas, para atender às ordens de seus comandantes e desafogar a fila de serviços. Eles não foram beneficiados com a nova estruturação das ferramentas, ganhando quando muito meios de comunicação mais rápidas ou tecnologias de consulta que aceleram seu trabalho. Ainda se vem em uma relação com o oficialato que cada vez mais os

tem como suspeitos de desobediência, preguiça ou criminosos, enquanto sentem que carregam todo o “piano” da segurança pública.

Durante esta pesquisa, como dito no capítulo 1, um oficial dizia que as praças tinham que ser punidas para garantir o cumprimento das ordens, demonstrando sentimento de insatisfação com o fato de que uma pesquisadora havia “comprado o discurso das praças”. Esse mesmo oficial superior, comandante de uma unidade de formação, destacava que além dos comandantes terem que se especializar cada vez mais, deveriam estar atentos à conduta dos soldados, cabos e sargentos, para que não fossem enganados. Isso garantiria que, além dele conseguir controlar os índices criminais, controlar a própria tropa. Enquanto ele falava sobre os problemas dos policiais de linha, ressaltava sempre o preparo dos superiores, completando que, se algum tenente “hoje” na PM tivesse conhecimento profundo de estatística, seria disputado pelos comandantes.

Essas passagens não foram únicas, os oficiais demonstram algum grau de desconfiança de seus subordinados. Apesar de um major pontuar que não existiam mais problemas na instituição entre oficiais e praças, seu comandante pouco depois deixou bem claro que era papel do comando das unidades territoriais impedir que houvesse na sua tropa os “olhos de vidro”, ou seja, policiais que “passeiam de viatura” e não “trabalham”. Ele defendia que era papel dos superiores obrigar as praças a abordarem e terem uma postura proativa. Do mesmo modo, atribuía os grandes feitos da PM ao seu sistema informatizado e científico, que começava a evoluir com o oficialato em formação na academia de polícia.

O tenente coronel R. quando perguntado sobre a possibilidade de as praças realizarem algum tipo de “greve branca”<sup>74</sup> (MONJARDET, 2003), dizia que o militarismo impedia isso. Ele argumentou que havia estudado o autor Monjardet, e que apesar da polícia francesa ser militarizada, a PMESP tinha controles mais rígidos. Pontuando que os mecanismos institucionais de punição eram eficazes e garantiam que isso não acontecesse. Disse que a instituição era tão boa nisso, que garantia até um controle sobre os próprios oficiais que chegariam a coronel na ativa, para evitar que houvesse dissidências, apontando as seleções dos cursos obrigatórios para promoção eram parte desse processo. Assim, só projetos de pesquisas alinhados com o interesse corporativo eram aprovados, asseverando que o caráter militar era responsável por garantir a coesão interna. O que demonstra a preocupação dos

---

<sup>74</sup> Seguir a burocracia à risca para travar os processos e dificultar o atendimento das tarefas.

militares estaduais mais com o pensamento de seus oficiais do que com a ação policial ou como usam a força.

A lógica apresentada até aqui mostra uma série de dados que mostram uma tensão e disputa dentro da PMESP que parecem contrapor ideologias ocupacionais distintas como a ideologia profissional, a de mercado e a burocrática. Mesmo se apropriando do caráter gerencial dos modelos disponíveis de administração corporativa privado, a instituição não faz questão de abandonar seu vínculo com a ideologia burocrática. Quando tentam assumir os princípios de profissionalismo, assemelha-se mais à propaganda do que para efetivamente reestruturar a organização. Bonelli (2002) descreve como essas diferentes lógicas concorrem entre si no mercado de trabalho e demonstra como elas apresentam soluções de organização distintas entre si.

Segundo a autora, a lógica do profissionalismo foi construída lentamente, sendo afetada por um processo histórico, sendo moldada pelos diferentes contextos políticos e configurações sociais. Ele é um modelo diferente daqueles do mercado e da burocracia, já que valorizaria o conhecimento abstrato, a formação em curso superior, ou seja, a *expertise*. Valoriza ainda a autonomia para realizar diagnósticos, prestação especializada de serviço, mas mantendo uma relação independente dos interesses dos seus clientes, do mercado e do Estado. Outro ponto importante diz respeito à busca pelo monopólio, o que seria garantido pela exigência do diploma superior para exercício da profissão (BONELLI, 2002, p. 16).

A lógica do mercado é pautada pelo ideário neoliberal que não valoriza o monopólio e a reserva de mercado obrigatória por credenciais e diplomas. O ideário é o do livre mercado, no qual o cliente escolhe quem prestará o serviço. Bonelli aponta que por esta razão, o saber prático predomina nesse nicho, há muita competição e mobilidade entre ocupações, além de terem um baixo grau de padronização.

O modelo burocrático seria de outro tipo, e concorrente do profissionalismo, porque se realiza pela ação direta do Estado que controla as profissões, desenvolvendo instrumentos de supervisão e avaliação. A profissão é pensada para ser fechada, com organização corporativa, pautada na ideologia administrativa e da eficiência. Se organiza de forma mecânica, tem a seleção de novos membros só por meio dos requisitos impostos pela administração, sua divisão de trabalho é verticalizada e controlada hierarquicamente. Esse controle limita a ascensão na carreira com tempo de permanência médio e com significativo treinamento escolar (BONELLI, 2002, p. 18).

Ao partir desta teoria, pode-se destacar que a PMESP faz questão de falar sobre o investimento em profissionalismo, mas não seria o caso. O modelo chave e que está mais arraigado na instituição é o modelo burocrático, mesmo que ainda haja margem para pequenas similaridades com os demais modelos. A corporação não sede ao desejo de selecionar e treinar os seus membros sem a disciplina militar e os demais conhecimentos que acha pertinente. De outro, ela não garante um constante treinamento para todos seus funcionários, reservando para os oficiais a alocação de oportunidades de aprendizado, mas nos últimos anos lutou para ter todos os seus cursos reconhecidos como superiores ou técnicos. Do mesmo modo como outras polícias (MANKE, WHITE E CAREY, 2002), busca selecionar o que seria melhor para a própria instituição em termos de garantir não só o monopólio sobre sua função, mas também o da produção de saber. Por isso, a PMESP parece disputar mais assertivamente o caráter profissional discursivamente, mas insiste em manter padrões burocráticos para manutenção da lógica institucional, inclusive não desistindo de formar os oficiais e as praças dando ênfase em princípios militarizados. A instituição, ao contrário de algumas coirmãs, não faz questão de ter como pré-requisito de entrada um diploma de ensino superior.

A disputa parece ser mais para construir uma tentativa de estabelecer o monopólio não só sobre o policiamento ostensivo, mas sobre quem pode ou não falar sobre segurança pública. Movimento similar foi analisado por Reiner (2004) na Inglaterra, que asseverou que essa tática foi utilizada para silenciar pensadores que estavam “avançando” no terreno da segurança pública e da polícia. Naquele caso, o autor destaca todo o corpo profissional das ciências humanas, das sociais ao direito, que estavam se debruçando no tema e interferindo na produção de políticas públicas para área. Não se tratava só de não terem suas atividades invadidas por corpos estranhos de intelectuais, era também uma disputa política. Não detendo a exclusividade sobre o tema, isso criava uma maior resistência política aos planos da instituição, de questões salariais a organizacionais.

É possível inferir que os oficiais aos poucos buscam produzir uma maior legitimidade para seu trabalho, transferindo a limiaridade (KANT DE LIMA, 1995) do trabalho policial para os seus subordinados. Se lidar diretamente com o crime era fator de rebaixamento da polícia ante outras instituições do sistema de justiça criminal, o nível de comando parece utilizar as ferramentas tecnológicas para limpar sua prática, torná-la superior. O ônus passa a ser só dos policiais de ponta. Além de servir como justificativa

social de dizer, como já pontuado em Sinhoretto *et al.* (2021), como forma de atuação impessoal da polícia ante a sociedade, buscando excluir os resultados de suas escolhas na produção de desigualdades.

Como será debatido a seguir, os números escolhidos pelos gestores da polícia não refletem todo o conjunto de violências presentes, suas priorizações refletem a herança do patrimonialismo e da política feita através da propaganda de “combate ao crime”. Os dados apresentados a seguir demonstram que a incorporação das ferramentas de análises estatísticas são parte de uma disputa de significação sobre o crime e o criminoso que desconsideram a evolução da insegurança. Antes será discutido o sentido da tentativa de tornar as escolhas políticas da instituição em aderir ao movimento de “racionalidade técnica”, que esconde um ciclo de escolhas realizadas por subjetividades, eivada de moralidades e valores, atrás de um muro de “objetividade científica”.

## Capítulo 5 - “Meios sem fim” na Racionalidade policial

Este capítulo tem como objetivo realizar uma leitura teórica possível de interpretação sobre os incrementos tecnológicos de gestão e planejamento da PMESP, argumenta-se que o incremento em realidade não apaga ou substitui práticas antigas, mas se sobrepõe a elas. Isso significa afirmar que os fins (objetivos e prioridades) norteadores do fazer diário da PMESP se mantiveram quase inalterados. Se pensarmos nos mandatos policiais, eles continuam sendo um cheque em branco (MUNIZ; SILVA, 2010), sendo que o principal incremento está nos meios (saberes, tecnologias e técnicas) com os quais eles o realizam. Contudo, ao pontuarmos os meios, é necessário entender que os maiores incrementos se dão na utilização de ferramentas tecnológicas de gestão por dados estatísticos e pela soma de saberes de planejamento e gestão oriundos de epistemologias de administração de empresas e negócios.

Como já visto, o policiamento ostensivo é definido pela Constituição Federal de 1988 como uma atribuição das polícias militares, como parte do conjunto de instituições que compõem o trecho sobre segurança pública. Tal modelo de policiamento é conhecido pela ostensividade dos agentes policiais que utilizam fardamentos específicos, carros caracterizados como sendo da instituição que realiza a vigilância nos espaços públicos, devendo prevenir e reprimir o “cometimento de ilícitos”. Este modelo está associado comumente à realização de rondas em espaços públicos, aos atendimentos de chamadas de emergência realizadas pela população para o telefone 190 e a abordagens de pessoas. Contudo, se no plano do ordenamento sociojurídico não há definições claras sobre as funções, as finalidades e as formas de controle social sobre a ação policial, no plano institucional as instituições se fecham e decidem seus próprios objetivos. A falta de governança das instituições de segurança pública mostra que há uma falta de política democrática, opta-se por um conjunto de escolhas que obedecem mais a desejos privados de grupos ou pessoas (MUNIZ; PROENÇA, 2007; LIMA, 2013).

Os resultados do trabalho de campo, sobretudo obtidos com entrevistas de oficiais e praças, possibilitaram entrever que há um forte discurso de “tecnificação” do trabalho policial ostensivo. Contudo, nestas mesmas entrevistas ficou claro que este discurso é mais forte quanto mais “alto” se está na hierarquia da instituição, enquanto, quando se “desce” na hierarquia, a empiria vai aparecendo como parte fundamental do trabalho. A percepção da maioria das praças é que o trabalho “científico” é mais por razão das novas tecnologias, dos aparelhos de comunicação às viaturas e armamentos, do que em razão do emprego de ferramentas de análises estatísticas. A principal discordância entre o discurso de oficiais e praças é justamente quanto às



prioridades e funções do policiamento ostensivo. Enquanto os oficiais pensam que os mapas de “áreas quentes” devem orientar a prioridade de patrulhamento, visto que são fruto de um trabalho estatístico de ponta, os policiais de “linha de frente” acreditam que estes dados nem sempre condizem com sua realidade de trabalho, como veremos melhor adiante. Neste sentido, argumentamos que de uma maneira geral a PMESP vive de incrementar os meios com os quais realiza seu trabalho, seja de maneira “técnica”, seja pela experiência prática dos policiais, sem, contudo, reformar ou pensar para que fins servem.

Essa discussão não só é atual, como também é extremamente relevante para entender quais são os mecanismos, as estratégias, as técnicas e tecnologias que estão sendo empregadas e que tem como resultado o exercício de poder sobre a vida e morte de uma população (FOUCAULT, 2011). Ainda mais quando essa gestão envolve uma distribuição da precariedade da vida de determinados grupos, diminuindo-as para um grupo de pessoas e aumentando a precariedade de outros (BUTLER, 2015) ou uma política (ARENDRT, 2013; AGAMBEN, 2015). Argumenta-se aqui que o papel da PMESP está alinhado à lógica de precarização da vida e gestão da circulação das riquezas. Sobre o título, escolheu-se o termo meios e fins como forma de compreender os dados obtidos em campo, isso porque a discussão em pleno século XXI ainda é parte de um processo de questionamentos realizados há pelo menos cinco séculos.

A relação entre meios e fins é discutida na filosofia e nas ciências sociais há pelo menos cinco séculos, a análise mais conhecida que estabelecia estes parâmetros foi a análise político-histórica sobre o poder de Nicolau Maquiavel (2010), Weber (1994; 2004), Benjamin (2011), Adorno e Horkheimer (1985), Habermas (2014), Arendt (1994) e outros, sobretudo sobre a análise do poder, política e violência. O que intersecciona as construções de todos estes autores, de Maquiavel do século XVI aos mais recentes autores do século XXI, é o poder e o uso da violência para tomá-lo, mantê-lo e exercê-lo sobre um território, um povo, como forma de governo. Outro ponto que os conecta é a relação entre a passagem do “velho” para o “novo” mundo, a passagem do período do encantamento do mundo para um de “desencantamento”, ou seja, a ideia de modernidade (WEBER, 2001), cujo papel central está na ideia de ciência, de racionalidade.

Compreender como a ideia de ciência passa a ser utilizada por policiais para justificar que suas ações são neutras, impessoais e baseadas em evidências, isso desde o serviço administrativo até o trabalho de rua. Esse movimento discursivo parece ser crescente dentro dos quadros dos oficiais, sobretudo, por tomarem a instituição pela imagem e semelhança das sua hierarquia, responsabilidade, decisões e atividades diárias.

Parece importante pensar que a relação de meios e fins tem sua centralidade na racionalidade que passa a oferecer opções de escolha para soluções de problemas, ao mesmo tempo em que constrói e delimita o que deve ser ou não tratado como algo a ser resolvido. Em outro sentido, o uso de uma tecnologia capaz de processamento de uma massa de dados e que gere inteligência, auxilia o tomador de decisão a buscar se afastar de sua escolha. Se Foucault (2011) demonstrou como os juízes desejavam se apartar das condenações que proferiam, no caso da nova racionalidade com uso de *softwares*, o gestor público encobrir os motivos, valores e prioridades. Afinal, exclui-se do imaginário a participação humana no processo, ressaltando que foi um algoritmo matemático sem qualquer alma ou emoção que direcionou suas ações. Porém, apesar do discurso, todo o processo decisório é inseparável de todos os envolvidos em um processo, desta forma é necessário entender quem escolhe e como o faz para compreender de que maneira uma instituição se organiza.

Entender o que se deseja alcançar e como fazê-lo orientou a análise e a crítica de uma boa parte dos autores de teorias do conflito. É ainda mais relevante já que o conceito weberiano de monopólio da violência tem um peso importante nas análises sobre justiça, polícia e violência no Brasil (ADORNO, 2002; BUENO, 2015). Muitas vezes por considerar que o Estado não o possui, sendo que a violência continua se manifestar como instrumento privado. Se o Estado brasileiro não possui o monopólio orientado pelo império da lei, quem define os meios e os fins da polícia?

### **Racionalidade, Política e Violência**

Para não ter que reconstruir a história da razão (CHÂLET, 1992) ou demonstrar a razão na história (HEGEL, 2004), parte-se de autores importantes para a construção do argumento. Ao olhar para suas obras delimita-se como eles pensam as categorias meios e fins, as relacionando à sua teoria sobre racionalidade, poder, política, dominação e violência. A ideia de retomar as contribuições clássicas do debate permite reconstruir a ideia de racionalidade como forma de ruptura com o místico de outrora ou, como já citado, com o processo de secularização produzido pela modernidade. A crítica a ideia de racionalidade destaca como ela omite a produção de novas mitologias através de desenvolvimento técnico e científico (ADORNO; HORKHEIMER, 1985; BENJAMIN, 1987; HABERMAS, 2014) ou a ciência e o conhecimento como uma invenção (FOUCAULT, 2013).

Esse tipo de desenvolvimento influencia a ideia de gestores públicos em diversos modelos de governos. A tomada de decisão envolve também a definição de quem detém o poder de determinar os fins que são almejados e organizar os meios que serão usados para atingi-lo. Nesse sentido, debate-se que a racionalidade dos policiais e seus vínculos com o Estado, a política e a violência.

Desde que Maquiavel escreveu *O Príncipe* (1513) em 1513, durante o período do Renascimento já havia uma busca por produzir um saber fora da concepção analítica de “dever ser” baseado em teologias. O método do autor abordava o problema do governo do Estado baseado na análise empírica e comparativa. Sua análise influencia a discussão até hoje sobre governo, política, lei, dominação e violência.

Aron (1982), ao escrever o posfácio de uma edição da obra de Maquiavel, argumenta como ela causou profundo debate, desde críticas morais ao embaixador florentino até inúmeras apropriações sobre sua fala, seja pela execução, quase de manual ou por uma busca de reinterpretação. As principais releituras viriam poucos séculos depois e foram realizadas por Rousseau e Spinoza, o primeiro dizendo que os conselhos de Maquiavel são ao povo, para sua tomada de poder e compreensão do papel político. Já o segundo, Spinoza, compreende que talvez o conselho aos povos livres seria justamente para não permitir que o poder político repousasse na mão de uma pessoa, sendo necessário cuidar da política e da repartição de responsabilidades. Para que o poder decisório não seja usado sem controle, principalmente quando por mãos que o exercerão pelo medo, pela força e pela violência.

Esta discussão sobre a obra lança luz também a termos que passam a orientar outros debates, de forma direta ou indireta. A análise da política pelo que é produz a ideia de que existem meios e fins na disputa política pelo uso da lei, da violência e dos impostos nesta relação. Dessa maneira, os fins a que se refere Maquiavel seriam a tentativa de tomada, consolidação e manutenção do poder ou de um objetivo político. Neste ínterim, ao verificar os diferentes casos sob a perspectiva histórica dos registros em que tinha sido educado, apresenta a política de forma “nua”, conflituosa.

Na sua obra, cabe ao príncipe escolher os meios de se consolidar no poder, cujo uso da violência está sempre no horizonte, ao menos potencialmente. Só como um exemplo, ao falar dos principados, como conquistá-los e conservá-los, o autor florentino explica que o desenho institucional, a memória da população e o uso dos meios adequados devem orientar o príncipe. Ele explicou que as cortes francesas possuíam organização absolutista, no qual o

poder não residia só no rei, mas em todos os nobres donos de terra e riquezas. Neste sentido, a lealdade do povo não estaria vinculada ao rei, mas estaria ligada à figura do dono de suas terras, detentores de poderes locais. Por isso, este reino seria fácil de tomar, os interesses dos nobres poderiam ser utilizados contra o monarca e a população não se importaria. Porém, pelo mesmo motivo seria difícil de mantê-lo.

Por motivos diferentes, reinos e principados acostumados à uma figura soberana forte, que não divide seu poder e tem o carinho do povo, seria difícil de conquistar, mas fácil de manter. Neste cálculo, Maquiavel apresenta o uso da violência, da lei e dos impostos como meios que devem ser dosados para que o príncipe mantenha seu poder, sem causar revolta e ódio contra si, devendo ser ao mesmo tempo temido e amado. Ao dirigir-se ao príncipe Lourenço II de Médici, exemplificou sua argumentação com o episódio no qual o Duque de Valentino, César Borgia, havia conquistado depois de instabilidades internas à Romanha (parte da nação italiana hoje). O antigo governo que era “fraco” havia gerado a desunião do povo, sendo que a província “estava coberta de latrocínios, tumultos e todas as formas possíveis de insolência”.

Para resolver o problema e reestabelecer a ordem, Borgia deu plenos poderes a um homem que passou a atuar de forma violenta contra o povo para “pacificar” o território. O interventor conseguiu cumprir sua missão, entretanto, suas ações produziram ódio e insatisfação. Borgia, ao perceber que todo medo e violência geraria uma possível revolta, optou por mostrar ao povo que a culpa era do seu comandado. Acabou julgando e matando o pacificador em praça pública, dando aos insatisfeitos a resposta que eles esperavam. O exemplo demonstrava que o governante deveria antecipar-se aos eventos, ao mesmo tempo em que deveria cuidar das paixões do povo e entender o perigo de suas escolhas.

Antecipar percalços ao exercício do poder seria a arte de governo que os príncipes deveriam exercitar. O conceito de racionalidade não aparece de forma explícita na obra, mas está subentendida na análise que seria aproveitada no período posterior, quando o conceito de razão como atributo distintivo do homem passou a pautar o debate filosófico. Segundo Castro (2017), Maquiavel, por pensar a especificidade da política como distinta da metafísica, seria considerado como um dos primeiros cientistas políticos e racionalistas. Além dele, segundo a autora, Hobbes seria o filósofo mais conhecido da idade média a refletir sobre o surgimento do Estado Moderno, sendo que sua contribuição de pensar as bases do contrato social que legitimava o poder do soberano.

A obra hobbesiana, entretanto, vai no sentido o posto ao que propunha Maquiavel, principalmente por entender o uso da violência como algo negativo e desintegrador. A biografia de Hobbes (1999) e seu pensamento foi profundamente marcado pela experiência de ter vivido em uma guerra civil na Inglaterra. Aspectos encontrados no “estado de natureza” hipotético idealizado pelo autor muito se assemelham às características daquele conflito. Para o autor, a disputa interna é, na verdade, uma doença que se instala no corpo político de uma sociedade e, por assim ser, necessita ser curada. Neste caminho, o estado de natureza proposto pelo autor trata de uma sociedade de “todos contra todos”, onde reinaria o medo e insegurança.

Segundo Castro, assim como Maquiavel, Hobbes pensava em um fim, a estabilidade política. Porém, ao contrário do primeiro que pensava na estabilidade como fruto da decisão do governante, o segundo acreditava que a estabilidade partia do pacto entre os indivíduos. No estado de natureza não haveria possibilidade de ser verdadeiramente livre, pois para sê-lo os homens deveriam poder realizar qualquer atividade com a segurança de viver ou ter algo sem serem ameaçados por seus pares. Para ele, a existência do indivíduo no Estado de natureza seria “solitária, pobre, sórdida, brutal e curta” (HOBBS, 1999, p. 186), o que tornaria um caos no qual todos são um inimigo potencial. Essa teoria usa a ideia do exercício igualitário da violência como um mal, quase parte da alma humana para exercer suas vontades, mas que igualmente produzia o medo comum de sofrer alguma violação.

É o “medo da violência” que tensionaria o estado de natureza e imporia ao homem uma situação limite para mudar o seu desejo. Para resolver esta angústia, o homem teria que criar as condições para sobreviver, prosperar e dar vazão às suas vontades de forma pacífica. O que só seria possível quando as condições de imposição física fossem tiradas do horizonte. Vencer a morte, por assim dizer, é a condição necessária para que o homem exerça os seus desejos políticos livremente e desenvolva suas potencialidades, principalmente o de poder viver cada vez mais. É justamente a relação antagônica entre desejo e guerra na teoria de Hobbes que transformaria o homem em cidadão.

A violência para Hobbes então tem uma essência negativa em si, pois como meio de disputa, de lutas sociais que expõe o homem ao perigo da morte o impulsionaria a concordar com atribuir esse poder a uma instituição. O que teria levado à renúncia consensual ao seu direito à violência para pactuar um “contrato” em que renunciam à sua liberdade em troca de obediência à figura protetora que teria suas próprias vontades, o Estado.

O que está explícito na teoria hobbesiana é que, em nome da ordem, renuncia-se à liberdade para que um homem dotado de poder político centralize o poder e provenha a segurança contra ameaças. Nesta forma de conceber a relação entre violência e necessidade de organizar o poder, no limite, o autor anglo-saxão prega que a violência deriva de uma disputa política por diferentes demandas. Isso significaria, segundo Castro (2017), que uma racionalidade individual escolheria sair do estado selvagem e, pouco a pouco, ir moldando diferentes redes sociais de proteção até que se chegasse ao poder central, mas a contratualidade constrói a figura da população como a própria figura do soberano.

Esta ideia coloca o Estado como meio para produzir a ordem que seria o fim idealizado, junto ao qual viria a possibilidade de sobrevivência, porém só seria possível pela razão de um homem, de um rei. Ambos os autores são responsáveis por consolidar a ideia de um Estado Moderno que vai se sobrepor ao modelo de sociedade feudal, ele surge também como uma necessidade do novo modelo socioeconômico que pouco a pouco vai exigindo uma forma centralizadora de governo.

Influenciado pela tradição clássica do pensamento político, WEBER (1989; 1999) define o poder como a probabilidade de uma pessoa impor sua vontade sobre a outra, mesmo que este “Outro” não concorde. É justamente no antagonismo de desejos que a violência emergiria como uma forma de, em resumo, uma pessoa tentar impor-se. O autor deixa implícita uma zona imprecisa entre poder, política e violência ao definir e explicar o surgimento do Estado Nação. Ao contrário de Hobbes, Weber não parte do diagnóstico do poder que emerge na conflituosidade entre indivíduos expostos a um ambiente violento e não ordenado, ao contrário, ele está mais propenso a discutir o conflito como forma de ação política.

Essa perspectiva vem da observação de uma racionalidade moderna ocidental, forma pela qual o Estado e a sociedade moderna passaram a adotar de acordo com sua especificidade histórico-cultural que perpassam as diferentes esferas que compunham sua existência. Assim, o conceito de racionalidade é central para compreender a obra de Weber, mas encontrar uma definição precisa que defina a racionalidade não é fácil e, por vezes, pode ser polêmica (SELL, 2012).

Weber advertia que o termo era passível de um certo número de interpretações. Segundo o autor, as racionalizações poderiam ser do campo místico, mesmo que alguns as vissem como irracionais, também poderiam ser de outra ordem. Poderia ser de foro

econômico, técnico, científico, belicoso, de justiça, administrava ou o que quer que fosse. A racionalidade seria um conceito que é passível de apreensão de acordo com o ponto de vista específico. O conceito fica ainda mais complexo na obra *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo* (2001), quando o próprio autor aponta que a ideia de “racionalismo” é um conceito que, ao passar pelo crivo da história, apresenta uma série de contradições (SELL, 2012, p. 154).

O termo racionalidade, um dos legados teóricos weberianos, foi ganhando corpo de acordo com as diferentes sistematizações realizadas pelos pensadores que partiram de sua obra. Alguns pensaram na racionalidade como emergente da análise de Weber sobre a arte que aos poucos se desloca para uma teoria que marca um processo de transformação da racionalidade. Assim, para Sell (2012), a racionalidade não é um fim em si na obra de Weber, mas antes um meio para que o autor possa captar os processos sociais, históricos e culturais que deram origem à racionalidade moderna.

Apesar de não ser fácil de conceitualizar, a ideia weberiana pode ser apreendida pelo modo de analisar as tomadas de decisões, o substrato dos valores e saberes que as orientavam. Assim, a racionalidade moderna teria se centrado nas decisões orientadas a fins, escolhendo os melhores meios. Se feita através das ciências e da técnica, seria chamada de ação social racional relacionada a fins. Apesar de ele utilizar o termo apenas como um tipo ideal, o autor mostra que é a ação que pauta e surge na modernidade como parte importante e consolidada do desencantamento do mundo. Dessa maneira, a ideia de ação racional relacionada a fins seria a marca do Estado Moderno que, para fazer política e conseguir instituir o controle, deveria monopolizar os instrumentos do poder.

Na obra “A política como vocação” (2004), Weber retoma temas que acha caros para uma análise moderna no tratado de Maquiavel, elaborando suas definições de violência, política e poder. Para WEBER, política é um conjunto de esforços que visam à participação no poder ou para influenciá-lo, é a capacidade de participar do processo definição da vontade de uma determinada associação política influenciar sobre tal decisão. Ao pensar no Estado moderno, afirma que ele só pode existir quando os meios da administração burocrática societária sejam monopolizados pela estrutura pública, alijando a possibilidade de pequenos grupos de privatizar as decisões.

Para WEBER (1994), o Estado moderno<sup>75</sup> só pode ser definido sociologicamente a partir dos meios específicos e peculiares que o distinguem de outra forma de associação política. Essa característica seria, em última análise, o monopólio da utilização da força física. A relação com o monopólio da violência estaria intimamente ligada à dinâmica política distinta realizada dentro de um determinado território. Por isso, ao retirar dos indivíduos a possibilidade de fazer o uso da força, o Estado Moderno também expropriaria uma das formas antigas do fazer político europeu<sup>76</sup>. Contudo, não basta expropriar do indivíduo desse recurso, deve se preocupar em ter recursos financeiros próprios, vindo pelo monopólio de taxaço. Outro passo para circunscrio de um espao pblico estaria no monopólio da regulao e produo de leis. O conjunto produziria o monopólio sobre a ordem social baseada em uma política secularizada e racional, que estabeleceria um imperativo legal, “impessoal” e burocrático.

Na perspectiva weberiana as decises racionais deveriam partir dos agentes do Estado, escolhidos de forma imparcial, o que permitiria uma forma igualitria de acesso aos meios de fazer política das pessoas. As habilidades, conhecimentos e capacidade técnica suplantariam as antigas redes hereditrias que davam influênciam ao mesmo grupo de indivíduos. Desta maneira, a pacificao viria como um misto da construo de um meio burocrático que permitisse a distribuio dos poderes, dado que limitaria o exercicio do poder político pela vontade de algumas pessoas, assim podemos pensar que há uma tentativa de submeter a vontade individual ao meio regulatório da lei. Não podendo os descontentes insurgirem em conflitos sanguinários para “tomar o poder”.

A leitura weberiana sobre racionalidade foi problematizada pela Escola de Frankfurt, principalmente nas obras de Adorno e Horkheimer (1985), Marcuse (2015), Benjamin (1987; 2014) e Habermas (2014). Segundo Merleau-Ponty (2006) os pensadores de Frankfurt devem ser pensados como marxistas weberianos. Suas obras foram atravessadas pelo método do materialismo histórico-dialético, que passa a ser influenciado pela chave compreensiva weberiana.

---

<sup>75</sup> É importante lembrar que dentro da obra weberiana o conceito de Estado seria um tipo ideal, cunhado dentro de uma análise constelar para que visa compreender um contexto específico a partir de dados processos sócio-políticos.

<sup>76</sup> Essa definição é muito influenciada pela trajetória europeia, além da dinâmica feudal e histórica a Europa acabava de passar pela Primeira Guerra Mundial, na qual a recém unificada Alemanha de Bismark havia saído derrotada do conflito.



Ao incorporar as contribuições weberianas, os autores abandonam o horizonte de um desenlace histórico necessário, passando a buscar um outro tipo de análise. O questionamento da teleologia marxista se deu principalmente pela emergência da segunda guerra mundial, que transformou a análise dos autores, visto suas decepções com a União Soviética, frente à ascensão do nazismo e do totalitarismo (LOWY, 2005).

A relação entre poder, política e conhecimento, por outro lado, encontra na teoria crítica de Adorno e Horkheimer (1985) um novo sentido. Marcados pela perseguição contra eles e outros integrantes da Escola de Frankfurt, de origem judaica, os autores questionam como uma ideologia nazi-fascista pode emergir de uma sociedade que se entendia como a “mais culta da Europa”. Como uma forma de pensamento e maneira de enxergar o mundo produziu violência e extermínio. Mesmo que dentro de uma linha marxista de estudos, ambos os autores são influenciados pelas críticas ao desenvolvimentismo feitas por Benjamin (2013). Para tanto, os autores elegem a crítica ao processo de esclarecimento que emerge no iluminismo e que aos poucos vai se constituindo de tal forma na política, na filosofia e na economia sem que alguns autores como Adam Smith, Marx e, sobretudo Weber, vissem o perigo que tal epistemologia escondia.

Adorno e Horkheimer voltam à Kant para criticar o conceito de razão. Para o último ela seria o meio pelo qual o homem conseguiria se libertar, não dependendo mais dos ciclos da natureza, mas dominando-a para ter o que precisa. Neste sentido, a crítica ao projeto de esclarecimento se dirige à ideia de que, apesar de num primeiro momento o desencantamento do mundo ter permitido ao homem ter mais autonomia em relação à natureza, no segundo momento do processo, o homem vira o dominador não só da natureza, mas também de outros homens, uma ferramenta de dominação.

Segundo esses autores, a razão passa a “encantar o mundo”, agora com a crença de que só o progresso, o conhecimento produzido por ela tem estatuto de verdade, recolocando um ideal de vida, excluindo os que nele não se encaixam. Nesta lógica, a dominação política não é só física, mas ela é, principalmente, uma dominação por um aparato de saber, um aparato produtivo que se reconstrói como mito, como única forma de salvação. Os que são considerados obstáculos para este projeto vão ser considerados inimigos do progresso e do desenvolvimento, portanto devendo ser controlados ou eliminados para garantir que a escatologia possa se cumprir.

Walter Benjamin (2011), partindo do legado das discussões dos autores germânicos, vai pensar a violência em de termos semelhantes, apresentando sua leitura sobre o processo da racionalidade violenta que recoloca em termos filosóficos e políticos o pensamento feudal. Benjamin, segundo Gagnebin (1987), foi um dos primeiros intelectuais a criticar veementemente o ideal de progresso, argumentando que este trazia no seu bojo a barbárie. O nazismo representava para ele a alegoria maior dos efeitos daninhos do progresso, no qual há uma alta racionalização no processo produtivo, industrial, científico e da cultura. Os efeitos de um processo de dominação que ao princípio pretendia controlar os efeitos da natureza sobre o homem, mas cujas técnicas passaram a ser empregadas contra outros seres humanos.

Benjamin também acaba por criticar, em partes, a construção weberiana e sua analítica do poder e da violência, principalmente a ideia do poder de monopólio de violência do Estado e do direito. Importantes na composição do argumento weberiano do monopólio legítimo da violência e da teoria da dominação. Por outro lado, Weber (1989) realizou em suas conferências provocações aos jovens que o assistiam para que pensassem sobre os eventos revolucionários na Alemanha: a República de Weimar, a Liga Espartaquista, e o cenário revolucionário russo da Revolução Bolchevique. Benjamin parece de alguma forma responder a tais questões.

O progresso criticado por Benjamin não era o desenvolvimento tecnológico. Ele critica a ideia de que há um caminho único que deva ser trilhado pela humanidade, no qual todos devem se submeter aos saberes universais produzidos por uma ciência limitante que acaba com a vontade individual e o senso de comunidade. A tecnologia em si poderia ser boa, contanto que não fosse orientada para o fim de produção de desigualdades, de dominação. O progressismo que criticava era aquele no qual a própria cultura, o prazer, o ócio eram considerados um problema, cujo trabalho exaustivo e mal remunerado era exaltado. A guerra seria outro aspecto dele, no qual a ciência e a técnica se voltavam para produção de meios eficientes de eliminação de pessoas, mas que pretendiam deixar intacta a matéria em disputa.

Como ponto de partida, Benjamin designa que a tarefa para delimitar os conceitos de “poder/violência” pode se circunscrever nas relações que estes têm com o direito e com a justiça. Logo, para o autor, o modo de ação de uma causa só se transformaria em violência quando afeta as relações éticas, portanto, quando interfere nos conceitos de direito e justiça.

Sendo que, para ele, o direito é baseado na relação da medialidade, no qual o fundamento de toda ordenação do direito estaria estabelecido na relação entre meios e fins. Em uma primeira análise, a violência seria da esfera dos meios, um instrumento, para se atingir um fim<sup>77</sup>. Essa instrumentalização da violência, o problema da medialidade, e a constante vinculação de violência e poder é o que preocupa a análise de Benjamin, para este não basta dizer se os meios estão voltados para um fim justo ou não, a pergunta seria antes: o que um sistema de direito incluiria em si como critério para a aplicação da violência e qual o critério da violência em si?

Benjamin não acredita que possa trabalhar a questão dos meios da violência na teoria do direito natural, visto que ele seria uma teoria dos fins justos, focando na construção de um fim absoluto e que relegaria a análise sobre a conformidade dos meios. Nesse sentido, para o direito natural não importa que meios violentos sejam empregados para atingir fins justos, sendo assim, a violência seria entendida como uma manifestação da natureza. Já o direito positivo permitiria analisar a questão da medialidade, já que considera a constituição histórica do poder e tem como critério fundamental da análise do uso da violência dentro da sua conformidade com o direito. Contudo, apesar da teoria do direito positivo distinguir um poder historicamente reconhecido de um que não o é, ela falha no sentido da falta da possibilidade de fornecer critérios claros sobre a utilização da violência, posto que só podem avaliá-los nos seus mais diversos contextos, e por vezes, o direito positivo chancelaria os meios violentos para atingir fins considerados justos. O que estaria em jogo na teoria do direito positivo seriam as dimensões dos usos da violência, o que engendraria uma casuística de longa duração.

A crítica da *Gewalt*, para Benjamin, emergiria do debate entre a “teoria do direito natural” e a “teoria do direito positivo”, após sua formulação encontraria a análise do direito pela filosofia da história. No caso da revolução ou da revolta, a violência serviria para revogar o direito vigente, tendo como fim a instauração de uma nova forma jurídica. Benjamin ainda ressalva que a revogação do antigo direito não é garantia de efetivas mudanças, visto que após a consolidação da ordem jurídica nova, uma vez que a violência continuaria a ser entendida como uma ameaça ao poder, portanto, devendo ser interdita. Aos olhos dos apoiadores de uma ordem política e jurídica, o conflito deve ser organizado

---

<sup>77</sup> Aqui é importante lembrar que o binômio “meios/fins” aparece desde a obra WEBER (1989) por influência explícita da obra de MAQUIAVEL, O Príncipe sobre análise política. Esse Binômio também é mais um indício da influência de BENJAMIN nas Obras de Adorno e Horkheimer.

para garantir a manutenção do novo *status quo*. Ao discutir essa dinâmica do *Gewalt*, o autor conclui que o direito procura retirar das mãos do indivíduo a possibilidade de ação que, de alguma maneira, possa requisitar uma nova ordem de direito.

Para os autores citados, a decisão parte de um Estado dominado pela ideologia burguesa que tem como principal objetivo subjugar os mais pobres, dominar aqueles que vendem sua mão de obra. Por isso, o conceito de desenvolvimento é visto por eles como um conceito próprio ao modo capitalista. Desta forma, ciência e técnica são as formas desenvolvidas pela ideologia burguesa como meio de colocar este projeto em andamento. A prova para estes autores do mal do desenvolvimento burguês seria a própria eclosão da segunda guerra, momento no qual os meios tecnológicos foram essenciais para que Hitler avançasse pela Europa, para o genocídio judeu e para todas outras perseguições. Do mesmo modo, mesmo com o fim do conflito, a estrutura de conhecimento nazista foi aproveitada por grandes potências para atender seus próprios interesses.

O Estado alemão passou a ser ele mesmo o catalisador da violência, do antissemitismo e a utilizar os meios tecnológicos mais avançados para buscar expandir a indústria de guerra e de extermínio. A violência de Estado passou então a ser apreendida pela crítica da razão e da racionalidade, do desenvolvimento científico que levava em seu bojo a ideologia, o mito, que se expandiu em todo ocidente. Não só o mito da razão produz a dominação sobre a natureza, destruindo-a, mas permitiu o domínio sobre outros homens. Assim, ao invés de libertar e maximizar a vida, a segurança, como prometia a razão frente às intempéries naturais, a ciência e a tecnologia capitalistas teriam produzido um sistema de dominação sobre os homens que não detinham os meios de produção.

Assim tanto a técnica como a ciência não poderiam ser entendidas fora da realidade material, a ação racional relacionada a fins passava a ser a racionalidade própria da estrutura capitalista. A técnica e a ciência, por tanto, faziam parte das criações da ideologia burguesa que também limitava qualquer forma de pensar de outra maneira. Contudo, sobre a ontologia da técnica e da ciência, Marcuse (2008) argumentava que ela em realidade era uma ferramenta e, como tal, sua essência não era ideológica, mas era apropriada pela ideologia. Já para Habermas (2014) as próprias formas da técnica e da ciência não podem ser separadas da ideologia, sendo que elas haviam sido concebidas dentro e para as atividades do mundo capitalista que passa a ser a forma de atuar da racionalidade moderna.

Na contramão dos autores apresentados até o momento, Arendt (1985), é uma das primeiras pensadoras a separar o que é política, poder e violência. Para a autora, pensar a violência como parte essencial da política é simplesmente não refletir sobre os fins a que ela serve. Na sua perspectiva, por vezes, a violência passa a ser um fim em si e não um meio para transformação. Em seu livro *Da Violência*, a autora de origem alemã e judia perseguida pelos nazistas, elabora em sentido inverso ao que permeou a maior parte da literatura sobre filosofia política desde Platão, que é justamente pensar de forma separada o poder e a violência.

Arendt analisa poder e violência de maneiras distintas, ambos conceitos têm uma potencialidade singular e devam ser compreendidos em profundidade. Para tanto, a autora foge da tradição filosófica moderna e busca nos filósofos anteriores aos pensadores platônicos a noção de poder e afirma que poder e violência não se completam, pelo contrário eles se anulam. Se fosse possível considerar os conceitos em uma forma “pura”, Arendt afirma que onde há mais poder não há violência e que, onde há mais violência não há poder. Contudo, parece se aproximar das formulações de Benjamin ao dizer que se verá violência em contextos nos quais o poder esteja em perigo, mas que se a violência for demasiado utilizada nestes contextos, ela é que fará desaparecer o poder. Afirma ainda que a violência é capaz de destruir um poder, mas jamais seria capaz de criar poder.

A autora critica a “glorificação da violência” como forma de ação, inclusive negando que violência seja uma manifestação política, e atribui a falta de conceitualização precisa dos termos em questão, uma vez que para isso os intelectuais teriam que renunciar ao seu próprio etnocentrismo. Para a autora, a definição principal de poder está vinculada à legitimidade, só com ela poderia produzir poder, enquanto a violência pode-se fazer sem ela. Neste sentido, Arendt afirma que o poder pode ser traduzido pela epígrafe de “todos contra um” na sua forma extrema de apresentação, enquanto a violência em sua forma última seria expressa pela frase “um contra todos”.

Para chegar a uma definição mais fina e elaborada de poder e violência, Arendt acredita que é necessário distinguir conceitualmente cinco terminologias fundamentais e isolá-las. Essas terminologias são: *poder*, que é a capacidade do homem em consenso com outros homens através da legitimidade que determinados grupos atribuem a outros para o exercício do agir em nome do coletivo; o *vigor* seria só a capacidade individual que por vezes é sobrepujada pelo grupo em que se insere; a *força* seria uma consequência de

movimentos físicos e sociais que liberam energia; autoridade seria o inquestionável reconhecimento daqueles que se pede que obedçam; e finalmente a *violência* seria algo próximo ao que se explicou ser o vigor, contudo, se diferencia porque se trata de um instrumento, um multiplicador do vigor natural que em estágio superior o substitui.

Desta maneira, a autora considera que a violência não pode ser apontada como uma forma de fazer política, pois em essência seria um instrumento e, se chegasse a produzir alguma dominação, não seria política, seria uma forma de opressão tal qual em um Estado totalitário. Para a autora, a política seria uma forma de construção do espaço público onde o *logos* das pessoas seria reconhecido, o que significaria reconhecer a condição humana do interlocutor e, através do diálogo entre diversos *logos*, produzir poder.

Foucault (2013; 2015) vai buscar um outro eixo de análise do poder, da economia política e da economia dos ilegalismos, da punição produtiva. O autor, nas suas apresentações no Rio de Janeiro em 1973, apresenta um diálogo com a tradição filosófica nietzschiana como forma de rever os objetos de análise que a tradição ocidental utilizava para ler a produção de conhecimento. Retoma o ponto de tensão entre a obra de Nietzsche e Kant para mostrar como o conhecimento é resultado do conflito, não sendo de maneira nenhuma natural aos sujeitos. O conhecimento para o autor é algo inventado, algo que passa pelo discurso dos sujeitos como forma de apreender, mas que produz algo, produz o outro por tomá-lo de maneira exógena. Não há para ele qualquer propriedade intrínseca às coisas que possa ser conhecido ou apreendido de fato, somente um conjunto díspar que se imputa e encarna nele para a produção do afastamento e do controle.

Assim, Foucault se insere no debate de meios e fins por outra forma de apreendê-los, no qual, assim como sua teoria sobre o poder, não há centralidade ou detenção nem dos meios e nem dos fins, sendo eles formas de discursos, epistemologias, que em seu fluxo vão produzindo diferentes efeitos. Para o autor, a verdade, o poder, a política como objetos ou propriedade que, então, podem ser posse ou dada a algo ou alguém. Ao contrário, a verdade é uma invenção que produz, hierarquiza e busca manter uma certa distância entre as coisas. O poder é difuso e relacional podendo ser apreendido dentro de uma relação microfísica e a política é, da mesma forma, um contínuo de conflitos, devendo ser pensada através deles, como guerra civil ou guerra (FOUCAULT, 2015).

Segundo Edgardo Castro (2004), Foucault acha o termo racionalização um termo perigoso, por isso a opção do autor francês pela análise de racionalidades específicas.

Foucault critica o uso da racionalidade pela fenomenologia, pelo marxismo e por Weber, já que partiriam de uma história da razão a partir do sujeito moderno, opondo racional e irracional. Para Foucault é necessário abordar a razão pelo seu caráter fragmentário, a partir das epistemologias que a conformam, depois os dispositivos e pôr fim a ordem das práticas. Assim, analisar as práticas permite conhecer as formas de racionalização que vão se inscrever nelas, a racionalidade deve ser apreendida como um conceito instrumental que nos permita observar como os meios são organizados e visualizar para que fins eles o foram. O papel das ciências humanas nessa relação então é bastante relevante.

Em *Ditos e Escritos IV* (FOUCAULT, 2006), afirma que a racionalidade política se desenvolveu e se impôs na história das sociedades ocidentais, passando do poder pastoral à uma razão de Estado, produzindo efeitos em um campo global e em um nível individual. A racionalidade política tem sua raiz na relação entre indivíduos e sociedade, na produção de uma comunidade que busca a totalização, ao mesmo tempo que produz uma abrangente individualização. Essa ideia expressa-se na antinomia entre direito e ordem, ou seja, na ideia de que o sujeito tem direito, mas desde que incorporado à normativa comunitária, desde que respeitando a ordem imposta. A racionalidade política se coloca de maneira relacional entre o direito do sistema jurídico e a ordem do sistema administrativo, sendo que na história buscou-se a conciliação entre ambos para integrar o direito na ordem do Estado. A observância da transformação dessa passagem pode ser apreendida ao se analisar transformações dos dispositivos de poder, nas diferentes formas de suas manifestações, seja o poder disciplinar com o dispositivo panóptico de individualização, seja na razão de estado do biopoder, na aplicação de práticas biopolíticas sobre as populações.

A ideia de que há uma constante antinomia entre direito e ordem nos permite compreender as formas e os interesses dos usos que outros autores fazem de sua obra. Guardadas as diferenças que não poderão ser debatidas aqui, as obras de Garland (2008) e Harcourt (2010) abordam em diferentes contextos empíricos a dualidade entre direito e ordem, apontando como há uma tendência de a racionalidade política buscar enquadrar o sistema de justiça ao sistema administrativo. Ao demonstrarem este movimento, precisam as técnicas de vigilância, punição e racionalidade penal que são mobilizadas para atender aos fins da ordem social, mesmo que ela seja imaginada sem possibilidade de concretização.

A ordem aparece como um horizonte em constante disputa e busca, mas que comumente redundam em práticas autoritárias que se apresentam como reestabelecimento via

mecanismos de redução da privacidade dos sujeitos. Neste sentido, há uma racionalidade penal que não deixa entrever uma ruptura com a norma sem que haja uma punição, que parece produzir também o sentimento de medo que justificaria a ampliação da vigilância e um hipercontrole. Em ambos os casos, Foucault, Garland e Harcourt, mesmo com diferentes abordagens, indicam que a epistemologia que organiza os fins e os meios estão ligados ao desenho político e econômico das sociedades. No caso de países considerados ocidentais, o controle social obedeceria à lógica do mercado capitalista, direcionando-o para regulação dos fluxos de riquezas. Isso, contudo, não quer dizer que as moralidades e os valores estejam ausentes da análise desses autores, ao contrário, demonstram como há uma sobreposição e acomodação entre eles.

Nesta discussão pode-se questionar como a PMESP está buscando adotar uma perspectiva de fundo racional, que acredita ser capaz de igualar o tratamento para toda a população, melhorar a eficiência do seu trabalho e melhorar as condições para regulação da atuação policial. Também como uma forma de ver suas decisões apartadas de valorações morais. Isso acaba impedindo de aprofundar uma crítica sobre a permeabilidade das técnicas e das tecnologias às escolhas políticas, morais e valorativas antigas nas novas tecnologias que passam a ser adotadas em convivência com as antigas. Da mesma forma, as técnicas não parecem ter sido alteradas de fato, uma vez que o fim que as informa continua sendo orientado pelo perfil do “criminoso-inimigo social” (FOUCAULT, 2015) que se constrói como antagonista da ordem. Neste sentido, sempre há a necessidade de desvinculá-lo dos seus direitos, utilizando a afronta ao sistema administrativo.

Pensar no desenvolvimento de uma “racionalidade policial militar” baseada em técnicas e tecnologias científicas, faz parte do movimento que busca alinhar em todas as perspectivas os mecanismos de controle da ordem baseada em técnicas e tecnologias para controle da circulação indevida de riquezas (SINHORETTO, 2018). A PMESP se atualizou em relação aos meios, mas não houve uma mudança quanto aos fins que ainda é orientada pela racionalidade administrativa, se preocupando se desenvolver para dar resposta social e política a demanda de controle de fluxos de mercadorias e bens. De outro modo, é possível compreender que dentro de um número considerável de bens que demandam “proteção”, a instituição focou naqueles que seriam mais relevantes para determinados grupos empresariais e políticos. Isso fica mais claro quando os policiais militares argumentam que há preocupação em atender casos de maior repercussão social, no qual assaltos a banco,



roubos de veículos, sequestros, entre outros. O mesmo esforço de controle patrimonial, como se demonstrará adiante, não é visto quando se trata de bens materiais como celulares ou aqueles que pelo volume de casos, característica de ocorrências eles não priorizam.

A pesquisa demonstrou outro problema quanto à utilização dos meios. Dado que, de um lado, eles são apropriados pelos policiais militares à sua própria maneira, pois cada um deles pode fazer um uso completo ou parcial privatista. Isso não só com a utilização do armamento para trabalhos fora do serviço, mas também para atribuir uma finalidade moral própria sobre a que fins eles servem. Os oficiais, como lembrou um major durante a pesquisa, disputam para implementar seus próprios usos e se destacarem internamente para serem promovidos. Além do que, como lembrou um coronel, as habilidades com os meios podem garantir serviços futuros na administração pública e privada, sendo priorizada a possibilidade de ascensão social em relação ao policiamento ostensivo. Neste sentido, é a própria atividade “fim” que vira um meio para anseios pessoais.

### **Meios sem Fim: A Emergência na Segurança Pública é Constante?**

Pensar nos termos meio e fim, como já dito anteriormente, aparece de forma recorrente em diversos trabalhos clássicos. A análise histórica de Maquiavel centra os objetivos como fins e tudo o que é necessário para atingi-los, como meios. Neste sentido, a relação entre eles se torna fundamental, mais ainda quando pensamos que a decisão política influi nas duas frentes.

O lugar mais importante da relação está no poder de tomada de decisão, seja para definir os fins, seja para escolher os meios. Se nos interrogamos sobre quem decide, e como, podemos olhar as escolhas dos meios como princípio de análise. A percepção de que há possibilidade de fazer política pelo que se possui, sobretudo como parte considerada como essencial para a “vida humana”, parece ter influenciado a concepção do tipo ideal de Estado. É importante salientar a importância do uso da força nas relações políticas, seus usos e regulações são parte constitutiva de como pensar o que foi, o que é e o que será em uma sociedade e nos conflitos nela presentes.

Para compreender a distribuição desigual da precariedade realizada pelo policiamento ostensivo, parece necessário mapear a ideia deste policiamento “racional

científico” que os interlocutores evocam, bem como as fissuras e disputas que ele encontra pelo caminho. Assim é possível levantar a questão: os saberes e as expertises empíricas dos policiais que executam e gerenciam o policiamento ostensivo nos seus graus são traduzidos em números, estão imbricados na leitura deles? Isso quer dizer, a racionalidade policial incorporou a “lógica-em-uso” (PAIXÃO, 1982) nos usos que faz das novas técnicas e tecnologias?

No caso encontrado em campo, parece que, assim como advertem Adorno e Horkheimer, a polícia militar quer construir seus sistemas de gestão impessoais sob a égide de dados estatísticos, mas acaba incrementando os meios que servem aos fins já existentes. Mesmo que não sejam um consenso, mas impostos, valorizando o patrimonialismo, a circulação das riquezas e as das pessoas que as detém. Isso pode ter impacto principalmente na falta de olhar para o próprio trabalho de maneira crítica, invisibilizando os produtos, os efeitos das suas práticas. Ao tomarem o trabalho atual como mais burocrático e impessoal, a instituição também acaba por solapar a própria experiência profissional dos seus integrantes e não aproveitar bem as suas habilidades, assim como podem não ver alguns desvios éticos.

De acordo com a apresentação do coronel que vimos no capítulo anterior, é o registro do crime e não a lei ou saberes policiais de ponta que orientam o planejamento da PMESP. Há uma desconexão entre o que de fato ocorre com o que se imagina que ocorre. O gestor ou administrador acredita que todo processo no qual faz parte está vinculado ao saber imaterial, abstrato e normativo da instituição. Não querendo ou não conseguindo visualizar os atravessamentos efetivos sobre o que é o registro estatístico. De certa forma, os oficiais se veem em uma relação de alienação sobre suas próprias funções, mas que rende frutos quando todo o processo pode ser descrito por eles dentro de uma lógica que mais lhes pareça rentável, seja politicamente, financeiramente ou pela carreira.

Os dados estatísticos estão atrelados ao fazer policial da prisão em flagrante que produz a massa de dados que será transformado em “mapa criminal”, é o saber empírico influenciando no planejamento da instituição. Isso chama a atenção para a necessidade de pensar as técnicas e as tecnologias como parte de interações sociais, humanas, com valores, moralidades e preconceções. Pode-se pensar que as ferramentas estatísticas são fontes da verdade para o trabalho policial, mas que não antagonizam com os antigos valores e práticas, ao contrário, se entremeiam nelas. A parte da análise dos dados tem ingerência das

priorizações realizadas pelos próprios gestores que irão selecionar o que melhor pode atender seus anseios.

É necessário retomar que a polícia ostensiva se torna protagonista de um projeto de governo que agora não está sob o controle de militares, mas de civis (PINC, 2011). A estratégia militarizada (SINHORETTO, 2021) aproveita os novos meios utilizados pelo policiamento para ampliar o seu caráter inquisitorial, pois nos parece que a abordagem policial visa acelerar o processo de incriminação (MISSE, 2010) como argumentado no capítulo 1. Os meios agora utilizados não eliminam os discursos morais e valorativos, ao contrário, dão a eles validade científica pelos métodos empregados, sofisticando os discursos de justificativa para a seletividade policial. De outro modo, ao focarem nas demandas de 190 e abordagens amostrais, parece que há uma opção argumentativa pela emergência, pela urgência, e não pelos afazeres que não o são, pela rotina do policiamento – que é afinal um trabalho relevante de administração de conflitos e construção da ordem e do direito nas capilaridades.

A ideia de uma constante emergência que os policiais ouvidos manifestaram, traz em si a ideia de que não outra saída a não ser tomar decisões extremas, para casos singulares, perigosos e que eles atendem sem qualquer respaldo. A solução para muitos deles envolve a ampliação da discricionariedade do policial que está atendendo a ocorrência. Entretanto, os mesmos policiais afirmaram que existe um padrão de ocorrências em que se envolvem, protocolos que foram definidos e que, em muitos deles, a ação requisitada é de administração de conflitos e direcionamentos pré-estabelecidos. A emergência constante como discurso gera medos, incertezas e se o policial mantém essa sombra sobre si, como se estivesse em uma constante guerra, isso expõe ele e os demais envolvidos a riscos diversos, tanto a integridade física quanto ao erro decisório. Quanto ao último caso é possível que o policial utiliza meios oficiosos e até ilegais.

É neste ponto que, ao contrário da expectativa legal, do tipo de estado weberiano, é o policial quem adquire um poder político cada vez maior nos espaços que ele realiza o policiamento. Fato que é agravado pela falta de delimitação dos poderes policiais, das formas como devem atuar e como devem prestar contas à sociedade. Isso na prática é um cheque em branco para que os agentes de qualquer nível ou posto definam por si só suas prioridades, suas formas de ação, a espada define seu próprio uso e passa a governar (MUNIZ; PATRÍCIO, 2018; MUNIZ; SILVA, 2010).

O discurso emegencialista e crítico de que o policial está sempre em perigo eminente e constante é o mesmo utilizado para vedar as responsabilizações futuras. Adota-se um pensamento simplista de que se ele não teve ajuda, ele deve ser poupado de críticas. Há ainda mais um componente subjacente a esta lógica, a ideia jurídica de excludente de ilicitude por causa do estado de necessidade e de legítima defesa. Mesmo que no último caso seja a ideia permanente de que toda a ação policial está diretamente relacionada à defesa da sociedade.

O projeto de governo da emergência reforça a ideia de que o governo policial é a única solução, sendo assim é graças ao medo do crime que esse desejo pode se consubstanciar, permitindo infundir no idílico social mais liberdade decisória para os policiais como solução. Como mostra a pesquisa realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública de 2017 ao apresentar que quanto mais medo, maior propensão há nas pessoas em aderirem a uma perspectiva autoritária. O medo do crime acaba provocando uma demanda dos sujeitos amedrontados por uma solução rápida, simples e que permita acreditar que não precisa sentir mais medo. Desta forma, as narrativas autoritárias (LIMA; SINHORETTO, 2015) podem propor qualquer tipo de supressão de garantias individuais, o não cumprimento de determinadas leis e até produzir leis que cerceiem as conquistas obtidas nas sociedades democráticas em nome da “segurança” (SIMON; SILVESTRE, 2017).

Ao priorizar sempre a gestão do “crime” por meio da polícia ostensiva sem compreender nem o que é crime ou delimitar os mandatos policiais em uma sociedade democrática, opta-se por seguir alimentando um sistema de justiça que não valoriza as garantias fundamentais do direito. Não se valoriza a presunção de inocência em um modelo que se calca em métodos abstratos para buscar através da abordagem culpados ou que constrói a culpabilidade quando o sujeito requerendo seus direitos ante um funcionário público. Contudo, se observamos a advertência foucaultiana (2001) de que os efeitos do poder revelam o objetivo do exercício de poder, é possível pensar que a primazia do policiamento ostensivo não está em uma política de “enxugar gelo”, mas participar de alguma forma da sua produção. Apesar das falas dos policiais de que seu trabalho não resulta em nada de efetivo (SILVESTRE, 2018), percebe-se que a segurança pública está orientada para governar através do crime (SIMON; SILVESTRE, 2017). Logo, o efeito prático desta escolha é sempre incrementar os meios sem que, efetivamente, se queira atingir um fim para área da segurança pública. Pois, meios sem fim é uma “fábrica” de legitimação de saídas autoritárias que, mesmo sem ser relacionada ao crime, serve como justificativa para

supressão de direitos adquiridos no desenho democrático. O medo, e mais especificamente o medo do crime, é um dos principais motores políticos e econômicos ao redor do globo (AGAMBEN, 2004; SIMON; SILVESTRE, 2017).

A lógica de governar através do medo do crime transforma produz essencialmente a violência como um meio de regulação e produção da ordem social, sugerindo que sempre vivemos na “corda bamba”, ameaçados e cercados pelo crime, a corrupção e a degeneração do tecido social. O uso dessa estratégia desloca o sentido de estabilidade e previsibilidade, coloca em xeque os desenhos institucionais e legais, pois imprime como única solução a necessidade dar plenos poderes para quem queira “resolver” a questão. Essa visão que existe uma “guerra de todos contra todos”, como se estivéssemos dentro da teoria hobbesiana, apresenta sempre como saída eleger uma figura como a do Leviatã para “pacificar” ao custo do sacrifício de direitos. Só que, a violência como processo nunca pode desaparecer desse discurso, porque ela é tanto meio de controle como meio de manutenção de governo nesse caso, já que ela será direcionada contra um inimigo da “civilização”.

O medo, seja do crime e da violência, ao serem maximizados, como argumentou Theodor Adorno (2019; 2020), permitem com que discursos autoritários ganhem força, no qual a solução final passa sempre pela restrição de direitos e a legitimação do extermínio. Segundo Adorno, em seu livro *Aspectos do novo radicalismo de Direita*, quando há uma sobrevalorização dos riscos sociais, movimentos extremistas de direita tendem a ganhar campo no cenário político, sobretudo por anteciparem os medos dentro de uma sociedade. Esses movimentos mobilizam a ideia de que há uma catástrofe social eminente, maximizando um problema real através de elementos fantásticos, ocultos, por vezes por meios de histórias conspiratórias. Depois de fomentar esse sentimento, apressam-se em dizer que estão à disposição para evitar que isso afete a sociedade. A solução proposta sempre mobiliza símbolos unificadores e mecanismos de punição.

No caso brasileiro, parece que esse mecanismo sempre esteve de maneira mais ou menos evidente em diversos momentos da história, atrelado a necessidade de tutela constante da população, mantendo um estado no qual direitos universais são relativizados. O crime e o medo do crime surgem como justificativa para práticas arbitrárias, no nosso flagrante cotidiano, em que os agentes públicos suspendem direitos e adquirem poder. O exemplo extremo do nosso argumento está na letalidade policial, na “cultura homicida”, como alguns policiais chamaram outros policiais em entrevistas. Em 2015, quando da defesa de nossa

dissertação de mestrado sobre ações letais das Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar (ROTA), identificamos que toda a ação policial foi estruturada para acontecer no flagrante, pois seria ele que legalizaria não só os atos oficiais prévios à ação, como corroboraria a afirmação de que não houve meios de não matar alguns envolvidos. Quando, de fato, desde o início das operações o objetivo era produzir uma ação militarizada que levasse à morte de alguns indivíduos, só que justificada dentro da discricionariedade policial daqueles que atuaram no “aqui e agora”.

Ao contrastar o recorrente discurso de emergência com as prioridades institucionais, encontram-se necessidades distintas, mas que não compõem o argumento político. Os dados da segurança pública do estado de São Paulo demonstram um conjunto de preocupações que não são atendidas, mesmo que sua não centralidade corrobore para a produção do medo e permita a expansão de outras demandas.

### **Os números da Segurança Pública em São Paulo – Desafios e consequências**

Em um movimento um pouco mais recente na história do Brasil, as estatísticas criminais se transformaram em uma ferramenta largamente utilizada por muitas instituições de controle social no estado de São Paulo. Segundo Lima (2005), alguns cientistas sociais refletiram sobre o papel das estatísticas na produção de conhecimento, sendo que muitos deles caracterizaram o século XIX como o “século das estatísticas”. A principal característica atribuída à estatística é que o conhecimento produzido a partir dela é “objetivo”, uma vez que ela trataria com imparcialidade, universalidade, sem interferência política, ideológica ou qualquer outra forma os fenômenos “naturais” ou “sociais”.

Agora gostaríamos de enumerar as séries de números absolutos que foram quantificados sobre Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI)<sup>78</sup>, Mortes Violentas Intencionais (MVI)<sup>79</sup>, Letalidade Policial, Roubos, Estupros e Crimes Relacionados a drogas. Neste sentido, estamos usando como balizador as categorias e os dados do Fórum

---

<sup>78</sup> A categoria Crimes Violentos Letais Intencionais agrupa três tipos de registro de ocorrências diferentes que são: Homicídio Doloso, Latrocínio e Lesão Seguida de morte.

<sup>79</sup> Além da soma das categorias da CVLI, a categoria MVI leva em conta a soma das mortes em decorrência das Mortes Decorrentes de Intervenções Policiais (MDIP) em serviço e fora de Serviço. A MVI representa o total das mortes intencionais em um dado território, o que significa que pode dar um panorama maior sobre as mortes, dado que inclusive contabiliza aquelas praticadas pelos agentes estatais que, em alguns casos, não são contabilizados.

Brasileiro de Segurança Pública (FBSP)<sup>80</sup> que, desde sua criação em 2006, se desenvolveu como uma rede de pesquisadores que visam pensar a segurança pública em âmbito nacional e integrando diferentes setores da sociedade. Também aproveitaremos os dados produzidos de 2006 - publicados no 1º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (ABSP)<sup>81</sup> - até 2019, para exemplificar os desafios que as políticas de segurança têm ante de si. O desafio da desigualdade de distribuição da precariedade e vulnerabilidade entre diferentes grupos sociais. É igualmente desafiador estabelecer um debate com diferentes setores sobre as produções dos dados e o que eles querem dizer. Neste sentido, as estatísticas se apresentam como uma forma de saber-poder e um discurso em disputa, pois alguns grupos vêm nelas um retrato do real, enquanto outros tomam-na como parte de uma tecnologia social.

Apesar da publicação de novos dados em 2020 e 2021, não foi possível agregar os dados a tempo, optando-se por continuar com o mesmo conjunto que já havia sido coletado. Entretanto, em algumas análises será pontuada a diferença recente na análise, tomando o cuidado de pontuar os movimentos de decréscimo. A pandemia da covid-19 promoveu ações de governos para restrição de circulação de pessoas para controlar a disseminação do vírus, o isolamento social. Essas medidas impactaram secundariamente os números da segurança pública, seja aumentando de casos de denúncias de violência doméstica e golpes por meios eletrônicos, seja diminuindo-os, como no caso de roubos e furtos. Em breve pretende-se agregá-los à análise para futuras publicações.

## **Crimes contra a Vida**

Nos últimos anos, o Brasil passou por um processo importante em relação à quantificação dos dados relacionados aos registros das ocorrências criminais no geral, mesmo que ainda haja um descompasso considerável entre a produção de dados de estado para estado e ainda tenha muito a ser feito, sobretudo quanto ao grau de transparência social do fenômeno descrito pelas variáveis escolhidas pelas instituições estatais. A escolha destas variáveis aponta o vetor da leitura realizada pelos agentes públicos responsáveis pela

---

<sup>80</sup> Os dados publicados pelo FBSP são coletados com as pastas responsáveis em cada estado da federação. Nas suas publicações sobre os dados, eles estabeleceram um método de qualificação dos dados, separando os estados de acordo com grupos de qualidade. A importância do FBSP se faz presente sobretudo pela cobrança de melhor qualificação dos dados.

<sup>81</sup> Estamos utilizando os dados produzidos e sistematizados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, pois são realizados de maneira sistemática por um longo período e demonstram o panorama geral das categorias utilizadas para quantificação da SSP-SP. Além de, todos os anuários, dados e outras publicações sobre segurança pública estarem disponíveis gratuitamente no site: <[www.forumseguranca.org.br](http://www.forumseguranca.org.br)>.

produção de políticas públicas na área de segurança e sistema penal. Contudo, mesmo que essas considerações devam ser feitas, (LIMA, 2005; COSTA; LIMA; 2018; BORGES; LIMA, 2014), o quadro que elas deixam entrever, mesmo que de maneira por vezes opaca, é muito grave. Os dados mostram uma desigualdade cada vez maior, na qual alguns grupos estão expostos a maior precariedade, seja por serem as maiores vítimas de homicídio dolosos, seja por serem as principais vítimas de estupros, letalidade policial entre outros.

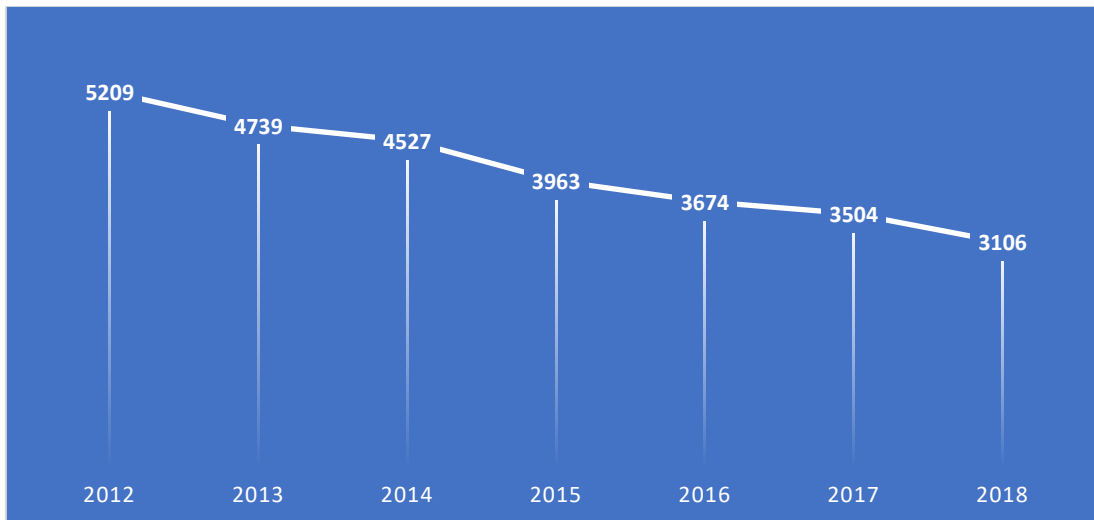
Quanto às mortes, o Brasil já tinha passado a marca de 1 milhão de mortos por violência intencional entre 1990 e 2013 (BUENO; LIMA; MINGARDI, 2016). Depois desse período, de 2014 a 2018, mais de 300 mil pessoas perderam suas vidas pela mesma razão. Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2019), as regiões com mais incidência dessas mortes são Norte e Nordeste. A região Centro-Oeste aparece como na terceira posição com a maior taxa de homicídio. Ao contrário das três primeiras regiões, as regiões Sudeste e Sul do país tiveram decréscimo de suas taxas.

No caso da região Sudeste, a segunda com maior queda de morte violentas intencionais, o estado de São Paulo é o que tem a menor taxa por 100 mil habitantes. Só não experimentou maior queda dado ao aumento dos números de mortes nos anos de 2012, permeado por conflitos violentos supostamente entre policiais e integrantes do Primeiro Comando da Capital (PCC). Os números de mortes foram impulsionados pelo aumento das chacinas, pelo aumento da letalidade policial e aumento do número de mortes de policiais (SINHORETTO, 2014; MARQUES, 2014; SILVESTRE, 2018; MACEDO, 2015). Contudo, após o ano de 2012, o estado de São Paulo apresenta uma leve queda do número de mortes violentas.

A redução de mortes violentas intencionais no estado de São Paulo, apesar de positiva ao observar as linhas de tendência, não é tão animadora quando verificados as mortes por números absolutos, já que mais de 30 mil pessoas perderam suas vidas. Se levarmos em conta só aos números de homicídios dolosos (quando há intenção de matar), o estado de São Paulo não saiu ainda da casa dos 3 mil casos. Isso performou que, de 2012 a 2018, 28.722 pessoas morreram, como mostra o gráfico 28 abaixo:



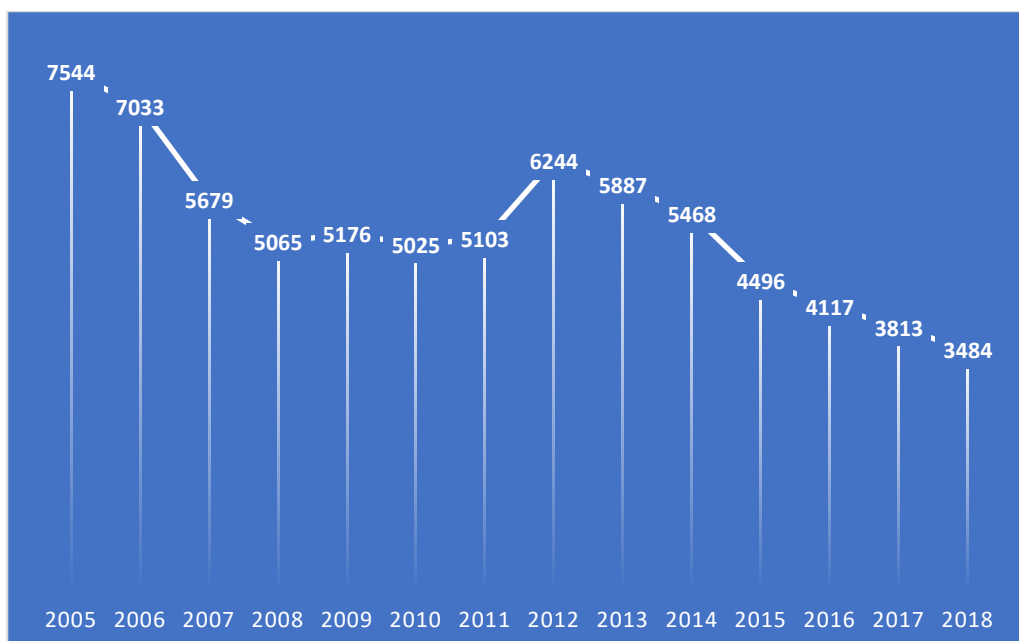
**Gráfico 28** - Série histórica de números de Vítimas de Homicídio Doloso no estado de São Paulo de 2012 a 2018



**Fonte:** Anuários do Fórum Brasileiros de Segurança Pública.

A tendência de queda das vítimas de homicídio doloso é significativa, mas é preocupante que ainda mais de 3 mil pessoas sejam assassinadas todo ano. Dentre estes homicídios, de acordo com os dados apresentados nos Anuários de Segurança Pública, mais da metade foi cometido com o uso de arma de fogo. Por mais que a tendência seja considerada positiva, os números de vítimas mostram que não estamos no ideal, mesmo que zero homicídios seja uma meta utópica, temos muito a reduzir ainda. O trabalho é ainda maior se considerados os números da tentativa de assassinato que, apesar de também mostrar tendência de queda, possui um número de casos maiores do que os homicídios dolosos consumados.

**Gráfico 29** - Série histórica do número de Tentativas de Homicídio no estado de São Paulo de 2005 a 2018



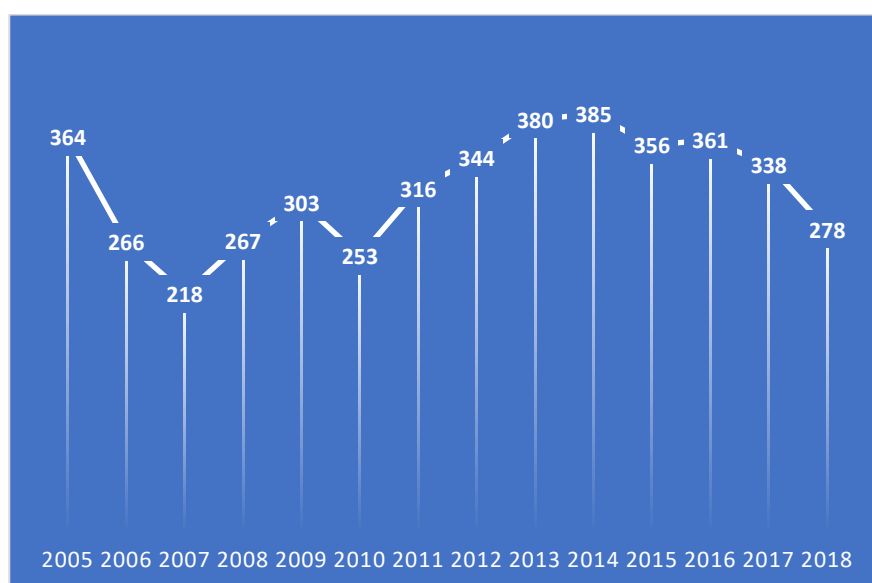
**Fonte:** Anuários Brasileiros de Segurança Pública.

Se comparados os números absolutos de homicídio doloso com os números de tentativa de homicídio, apesar de ambos demonstrarem tendência de queda semelhante, se todas tivessem tido êxito, os números de homicídios que passariam de seis mil. Outro detalhe é que, apesar de ser uma categoria importante, a SSP não contabiliza as tentativas, essa ausência pode levar a crer que as políticas de segurança pública estão funcionando, quando em realidade, outras medidas que fizeram com que as pessoas sobrevivessem à tentativa fiquem apagadas. Ao mesmo tempo, quando não se analisa as tentativas, não se consegue mensurar em comparação com os homicídios efetivados.

O quadro é ainda pior quando observado que, no ano de 2018 (FBSP, 2019), mais de 24 mil casos de desaparecimento foram registrados no estado de São Paulo, sendo que, no mesmo ano, quase 20 mil foram encontradas. Isso não quer dizer, objetivamente que as mesmas que sumiram em 2018 foram encontradas. Neste sentido, muitas classificações de desaparecimentos podem significar, com aumento nos últimos anos, que crimes dolosos contra vida podem estar registrados nesta categoria e só se saberá se o corpo for encontrado e identificado. O quadro geral demonstra, por tanto, preocupação com uma série de desalentos, vidas que foram perdidas, com isso, nos perguntamos, qual o papel do policiamento nestes casos, suas formas de atuação, sobretudo no caso do policiamento ostensivo?

Ao avançarmos um pouco mais, se percebe que o número de latrocínios teve uma queda também considerável, o número de casos em 2018 chegou aos 278. Como podemos ver no gráfico 30, abaixo, a curva dos registros variou mais e não apresentou uma linha de tendência de queda progressiva como nos casos de tentativa de homicídio e homicídio doloso. Os números, mesmo que oscilantes, não passaram os 400 registros por ano na série histórica de 2005 a 2018. Isso, contudo, não minimiza a situação, visto que, de 2005 a 2018, mais de 4 mil casos foram registrados no estado. Ao contrário dos homicídios dolosos, esse número é especialmente relevante dado que o latrocínio é o considerado o gatilho para o medo e o sentimento de insegurança (COSTA; LIMA, 2019), dado que ele é um dos poucos indicadores que não apresenta correlação com perfis espaciais ou sociodemográficos.

**Gráfico 30** - Série histórica do número de latrocínios no estado de São Paulo de 2005 a 2018



**Fonte:** Anuários brasileiros de Segurança Pública

A oscilação é bem grande se comparada à linha de tendência que demonstra a queda, em especial porque os números de latrocínios parecem ter, entre 2011 e 2014 crescido continuamente, apenas dando sinais significativos de queda a partir de 2016. Contudo, se analisarmos a série histórica como um todo, o número registrado em 2018 ainda não está abaixo daquele registrado em 2011, quando teve um incremento significativo de casos. Neste sentido, Costa e Lima (2019) argumentam que este indicador é o que mais impacta na percepção do medo e da insegurança, pois criam nas pessoas a percepção de que qualquer um pode ser vitimizado por um roubo e morrer. Interessante perceber que dentro de uma

diferença tão abismal de casos, de mais de 3 mil tentativas e mais de 3 mil homicídios dolosos, são os casos de latrocínio que povoam a imaginação e geram medo e insegurança.

Ao jogar luz nestes números, podemos buscar visualizar alguma tendência que nos permita identificar processos em curso, indícios de falhas ou sucessos nas políticas de segurança pública, ao mesmo tempo que podemos talvez verificar movimentos de transformação da economia ilícita (KAHN, 2019). Neste caso, os anuários de segurança pública permitiram a visualização e o debate sobre os homicídios no Brasil com uma linguagem de números, estatísticas com objetivo de produzir políticas públicas na área de segurança pública que possam informar os gestores da área. O debate sobre as vidas perdidas no Brasil, os números que mais “assustam”, permitiram pautar o debate sobre a necessidade de proteger os grupos que mais morrem. Neste debate, muitas são as hipóteses, de difícil comprovação, que expliquem os fatores decisivos para estas ocorrências. Como veremos adiante, o desafio é tão grande, mas alguns policiais responsáveis pelo policiamento ostensivo ouvidos por esta pesquisa, afirmam que este é, para eles, o acontecimento mais difícil de prevenir<sup>82</sup>.

Outro ponto importante da produção pública deste debate é colocar, como dissemos acima, diferentes hipóteses para serem confrontadas. Enquanto os agentes de segurança e seus gestores chamam para si a responsabilidade pela queda nos indicadores, pesquisadores que se debruçaram sobre o tema têm outra perspectiva. Segundo Manso (2012; 2019) e Feltran (2019), a reorganização do mundo criminal com emergência de novas formas e arranjos entre sujeitos do mundo do crime tem impacto significativo para sua diminuição ou para o seu aumento. Em dado momento, a expansão de grupos organizados que disputam o mercado ilícito, o controle do atacado e varejo do entorpecente, a ética do mundo crime com filiações de mais pessoas, acaba gerando um alto número de mortes. Mas quando um destes grupos consegue o monopólio ou os grupos chegam ao ponto de uma acomodação das dinâmicas, o homicídio é regulado dentro dos territórios e tende a cair (NUNES DIAS, 2011; MANSO; NUNES DIAS, 2018).

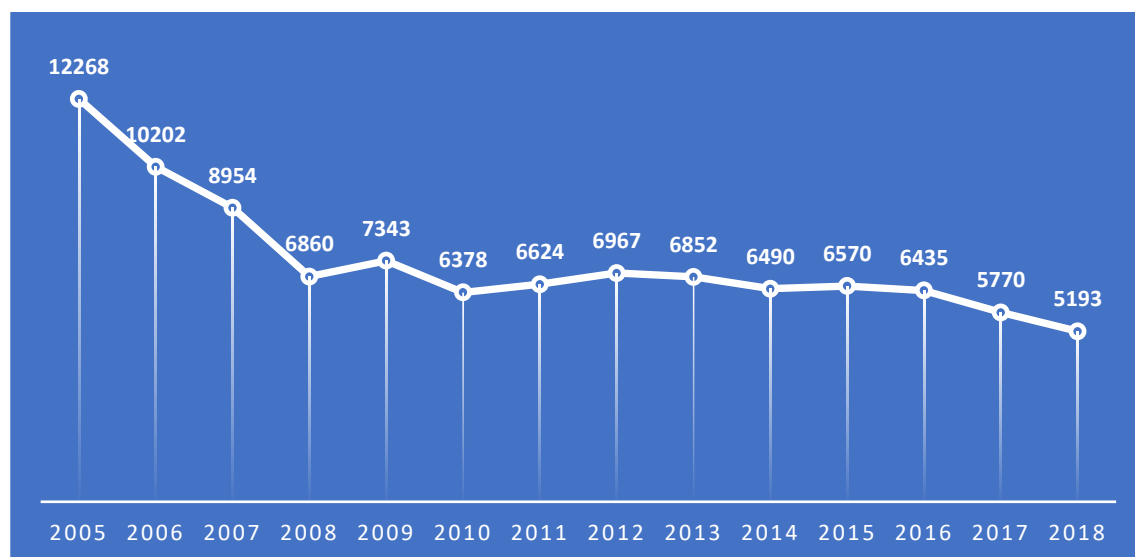
Essa tese parece importante já que, no estado de São Paulo, os CVLI caem para o menor patamar em décadas. As hipóteses como as que vimos acima, apontam a importância da transformação da organização do crime e nas periferias para a diminuição nos números

---

<sup>82</sup> Os casos de feminicídio passam a ser contabilizados após o ano de 2015, quando começam a ser computados de forma diferente, como será mostrado mais adiante.

de homicídios (NUNES, 2011; FELTRAN, 2010). Entretanto, de acordo com as pesquisas de Cerqueira (2010) e Manso (2012), há um outro fator que levou a essa redução: o sucesso da política de desarmamento. Essa hipótese aponta que a retirada de inúmeras armas de circulação, ajudou a conter o número de homicídios, o que também, por outro lado, ajuda a aumentar a chance de sobrevivência em caso de tentativa por outros meios. Essa hipótese, que se soma à da reestruturação do mundo do crime, parece ser mais visível através dos números de casos quantificados pela SSP-SP, com o número de armas de fogo que são tiradas de circulação, como veremos no gráfico abaixo.

**Gráfico 31** - Série histórica de ocorrências de Porte Ilegal de Armas de Fogo no estado de São Paulo de 2005 a 2018



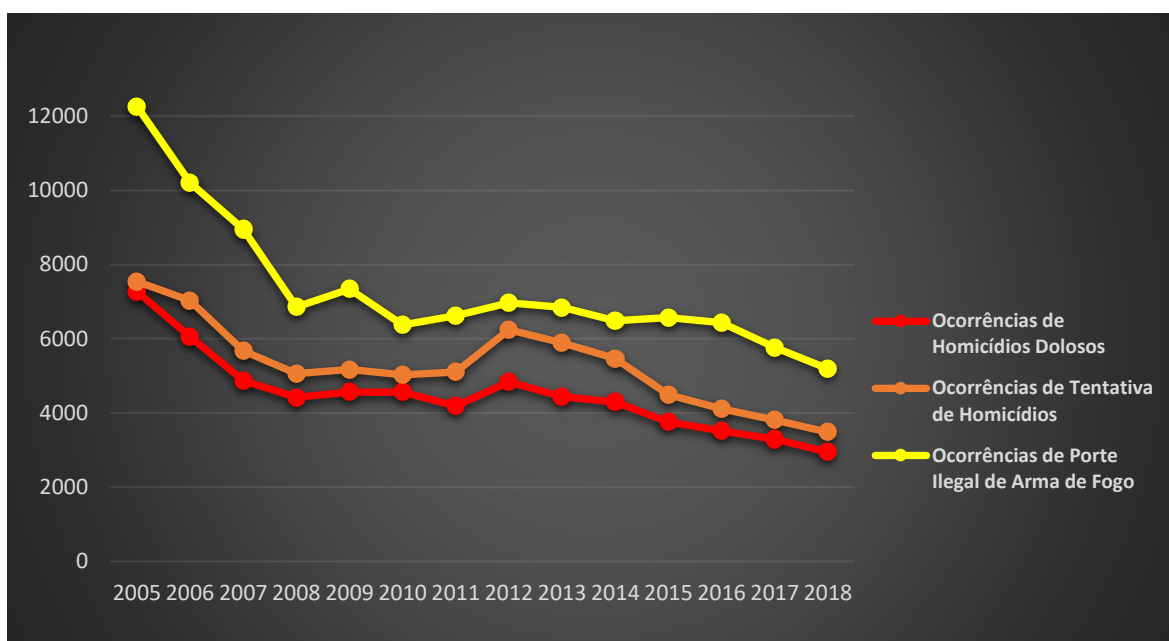
**Fonte:** Anuários Brasileiros de Segurança Pública

A série histórica de ocorrências que tirou, teoricamente, de circulação muitas armas de fogo, apresentam o mesmo desenho de queda, o que pode significar uma tendência de queda nos números de homicídios dolosos e de tentativa de homicídio. A esse número se junta ainda o número total de armas apreendidas que, em 2016, foi de quase 17 mil e, em 2017, foi de mais de 15 mil (FBSP, 2018). Os números do 13º Anuário, apontam que em 2018, houve uma queda também das apreensões, chegando a um pouco mais de 13 mil armas apreendidas.

Os dados obtidos demonstram que deve haver uma preocupação muito maior com a circulação de armas de fogo, elas não são artigo de defesa pessoal, uma vez que, ela representa um risco para a população geral, mas aumenta as chances de quem a porta morrer

e matar outras pessoas. Assim, uma política focalizada em restringir a circulação de armas de fogo e na sua parecem ajudar na queda dos homicídios, como foi no caso paulista (LIMA; SINHORETTO; PIETROCOLLA, 2000; MARQUES; POLLACHI, 2016; FBSP, 2019). O gráfico 5, abaixo, mostra a comparação das séries históricas entre o número de ocorrências de porte ilegal de arma, tentativa de homicídios e homicídios dolosos.

**Gráfico 32** - Comparação entre as séries históricas de ocorrências de porte ilegal de armas, tentativa de homicídios e homicídios de 2005 a 2018



**Fonte:** Anuários Brasileiros de Segurança Pública

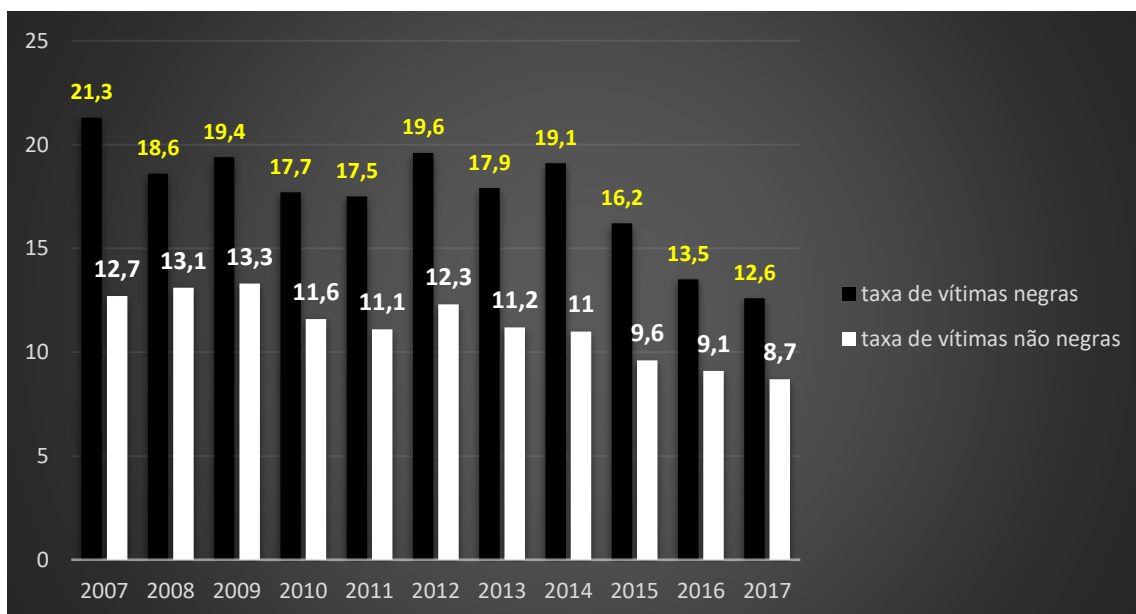
As linhas do gráfico acima mostram que as linhas com os dados realizam um movimento similar. Isso não significa que haja uma correlação factual, no qual as variáveis sejam dependentes uma à outra. Contudo, é interessante notar que como os dados sugerem que quando mais ocorrências de porte ilegal de arma de fogo (indicador de que a política de desarmamento foi reforçada), a linha de tentativa de homicídio e homicídio doloso parecem se espelhar. O gráfico acima colabora com a hipótese de que quanto menos armas, mais chance de reduzir os homicídios, sobretudo quando vemos que a quantidade de armas apreendidas é muito maior que o número de homicídios e tentativas juntos, ao mesmo tempo que as ocorrências envolvendo porte também são maiores que as outras duas.

Apesar destas quedas, é necessário perceber, dentro da oscilação, que um quadro não mudou e, apesar da mínima diminuição de mortes, a desigualdade de quem morre ainda é muito alta no país e em São Paulo. Os produtores do Atlas da violência (2019) alertam para

o fato do incremento da violência contra a população negra, a população LGBTI e de mulheres. O conjunto de dados publicados tanto nos Anuários Brasileiros de Segurança Pública, como no Atlas da Violência, demonstram a permanência da disparidade entre homicídios que atinge estes grupos, porém as maiores vítimas seguem sendo: homens, negros, na idade de até 29 anos e, que moram nas periferias da cidade.

Segundo o Atlas da Violência (2019) em 2017 mais de 35 mil jovens foram assassinados, isso representa uma taxa de 69,9 homicídios para cada 100 mil, levando em conta só a população jovem do país. Por faixa etária, 51,8% dos jovens assassinados tinham de 15 a 19 anos morre vítima de homicídio. São Paulo apresenta uma taxa comparada com outros estados baixa. A taxa caiu de 28,7 em 2007 para 18,5 em 2017. Apesar da redução, 1.955 jovens entre 15 e 29 foram assassinados, em sua maioria homens e negros. Para comparação, usando somente os números apresentados no Atlas, em 2017 são Paulo registrou 4631 homicídios, deles 1955 foram de jovens, ou seja, 42,21% do total. Se olharmos para o gráfico 6, veremos que apesar da queda das taxas homicídios tanto para não negros como para negros, a sobrerrepresentação do último continua evidente, a principal queda foi na diferença entre as taxas de homicídios entre os dois grupos por 100 mil habitantes da própria população:

**Gráfico 33** - Comparação entre as taxas de homicídios entre negros e não negros por 100 mil habitantes do próprio grupo



**Fonte:** Atlas da Violência 2019

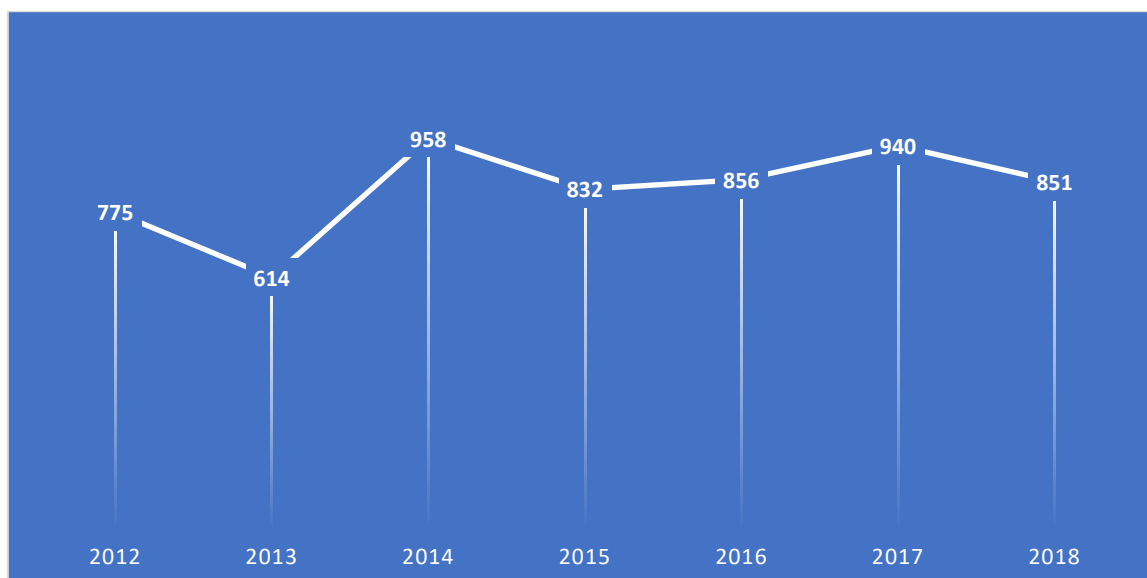
Ao compararmos as taxas dos grupos de vítimas negras e não negras é possível perceber que apesar de ambos caírem durante o tempo, o grupo de não negros apresenta as menores taxas históricas do que as do grupo de negros. Essa desigualdade demonstra que a população negra está mais vulnerável a este tipo de violência.

O caso é que, se olharmos para os casos de mortes violentas entre a população negra, o policiamento afeta diretamente estes números e tem sua participação quando falamos de letalidade policial. Segundo pesquisa realizada pelo GEVAC em 2014 (SINHORETTO et al, 2014) a proporção é de 3 negros vitimados pela letalidade policial para um branco também vitimado. Dentro de uma amostra de 734 casos coletados junto à Ouvidoria das Polícias do estado de São Paulo para a realização da pesquisa, cujo recorte foi de 2009 a 2011, foi traçado o perfil das 939 pessoas mortas por forças do estado. O perfil delas reafirma a enorme desigualdade de mortes, já que demonstrou que em 61% das vítimas eram negras, 97% de homens e 77% de jovens dos 15 aos 29 anos.

Os dados mostram como a desigualdade de mortes por homicídio atinge principalmente o grupo de pessoas negras no Brasil, em São Paulo e nos números de letalidade policial. Os dados da série temporal nos mostram como é preocupante que, apesar das quedas, quase 28 mil pessoas negras foram assassinadas em 10 anos no estado de São Paulo, e uma parte delas, foi morta pela polícia. Mesmo que, em comparação, como o Atlas da Violência de 2019 demonstra, o contexto paulista seja um dos melhores neste quesito do que as outras unidades da federação. Como veremos no gráfico abaixo, a letalidade policial é o único indicador que não apresenta tendência de baixa, ao contrário, tem se mantido alta no estado de São Paulo nos últimos anos:



**Gráfico 34** - Série histórica de Letalidade Policial em e fora de serviço no estado de São Paulo de 2012 a 2018



**Fonte:** Anuários Brasileiros de Segurança Pública

Ao todo mais de 5 mil pessoas morreram por ação de agentes das polícias do estado de São Paulo de 2012 a 2018. O número da letalidade policial representou no ano de 2018 quase 20% das MVI e, se só contarmos o número de casos de homicídios dolosos, a ação policial representou 27,3% dos casos. É importante ressaltar que após o ano de 2020, os dados de letalidade policial diminuem, por ação política do governo do estado e da instituição, mesmo passando de 800 casos. Em 2021, depois que a polícia militar implementou o programa de supervisão da ação policial com o uso de câmeras “grava tudo”<sup>83</sup> em algumas de suas unidades, houve uma redução mais acentuada nos casos em que a intervenção policial produziu mortes.

Esse desafio parece atravessar o tempo, se pensarmos as produções pós-88, no período de redemocratização, a polícia, sobretudo a PMESP, continua demonstrando padrões letais de atuação. Por certo que se comparado com os primeiros anos da década de 1990, os números diminuíram, mas a letalidade policial manteve-se em padrões elevados por mais de 30 anos (CALDEIRA, 2000; NEME, 1999; SINHORETTO, 2006;2014; LIMA,

<sup>83</sup> Letalidade Policial desaba 85% em batalhões de SP com câmeras em uniforme – Redução da ROTA chegou a 89% nos últimos 7 meses do ano passado. Folha de São Paulo, 27/01/2022. **Disponível em:** <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/01/letalidade-policial-desaba-85-em-batalhoes-de-sp-com-cameras-em-uniformes.shtml>>. **Acessado em:** 30/01/2022.

2005; MESQUITA NETO, 1998, MANSO, 2012; BUENO, 2014; 2018; SILVESTRE, 2018; SCHLITTLER, 2016; MACEDO, 2015).

As medidas implementadas em 2021, como câmeras, demonstraram eficácia inicial em conter casos de letalidade em batalhões em que foram implementadas, como o 1º Batalhão de Polícia de Choque – “Tobias de Aguiar”, conhecido pela sua modalidade de policiamento, a ROTA que teve redução de 89% em 7 meses de funcionamento. Apesar de recente e ainda ser necessário aguardar por dados mais sólidos, abrangendo um recorte temporal maior, o caso parece demonstrar que, quando há preocupação em supervisionar o trabalho policial, a instituição consegue pensar em saídas para conter ações letais. Certamente será necessário aguardar para ver se essa nova medida de controle não será desmobilizada com o passar do tempo, como as anteriores, como descreveu Bueno (2014).

Além da letalidade policial, gostaríamos ainda de colocar em destaque mais alguns dados sobre a disparidade da incidência da violência sobre grupos formados por identidade de gênero como mulheres e LGBTQI+. Estes dois grupos seguem pressionando para o reconhecimento das mortes por questões de gênero, para que estas mortes passem a ser compreendidas como homicídio específico oriundo de preconceitos e, com isso, possam demandar políticas públicas de proteção. Tanto o Atlas da Violência de 2019 como o Anuário de Segurança Pública do mesmo ano demonstram como os feminicídios vem crescendo, bem como a violência ampla contra a mulher. Da mesma maneira, as publicações apontam para o problema que é a violência contra a população LGBTQI+<sup>84</sup> que seguem crescendo no país. Apesar destas publicações e reivindicações sociais a violência contra estes grupos permanece não reconhecida pelo poder público.

Há algumas dificuldades quanto à mensuração estatística quanto aos dois grupos, uma porque os casos de feminicídio seguem sendo uma categoria criminal recente e, pelo machismo o que impede de sabermos se a mulher foi assassinada pelo fato de ser mulher ou não, dado que há resistência de alguns agentes públicos, sobretudo delegados, de utilizarem esta categoria (PASINATO, 2005; MAIA, 2018). Do mesmo jeito, não sabemos quantificar se uma mulher foi assassinada pelo fato de ser mulher por ser lésbica. O que nos leva ao

---

<sup>84</sup> Estamos utilizando a sigla tal qual aparece no texto do Atlas da Violência 2019, mas temos conhecimento de que existem diversas siglas para designar e ampliar as pessoas que pertencem ao movimento político e social que lutam por visibilidade das questões relacionadas à violência de gênero em todas as suas formas. A sigla foi designa grupos de pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, transexuais ou Transgênero e Intersexuais, o sinal de mais visa abranger as demais possibilidades de orientação sexual/identidade de gênero que existam.

apontamento de que não temos os dados sobre o tamanho da população LGBTQI+, além de os dados não serem coletados pelas forças policiais para saber se o homicídio foi provocado por homofobia. Segundo o Anuário de Segurança Pública de 2019, a SSP-SP registrou 17 casos de homicídios dolosos. Sabemos das contagens realizadas pelo movimento social, que apontam que o Brasil é o país onde mais pessoas trans são assassinadas.

Os dados sobre as mulheres também são negativos, e revelam que mais de 4 mil mulheres foram assassinadas em 2017 e 2018. Os registros do Anuário de Segurança Pública de 2019 contabilizam 511 mortes violentas de mulheres em 2017, dos quais 120 foram casos de feminicídios. O padrão se repete em 2018, quando o estado registrou 461 assassinatos de mulheres, sendo 136 de feminicídios, mas comparado com 2017, o número de casos de feminicídio subiu. Destacamos que estes casos afetam muito mais mulheres negras no Brasil que não negras, ao mesmo tempo em que, muitas vezes as mulheres são vítimas de assassinado mais nas suas casas e vitimadas com o uso de arma de fogo (IPEA; FBSP, 2019).

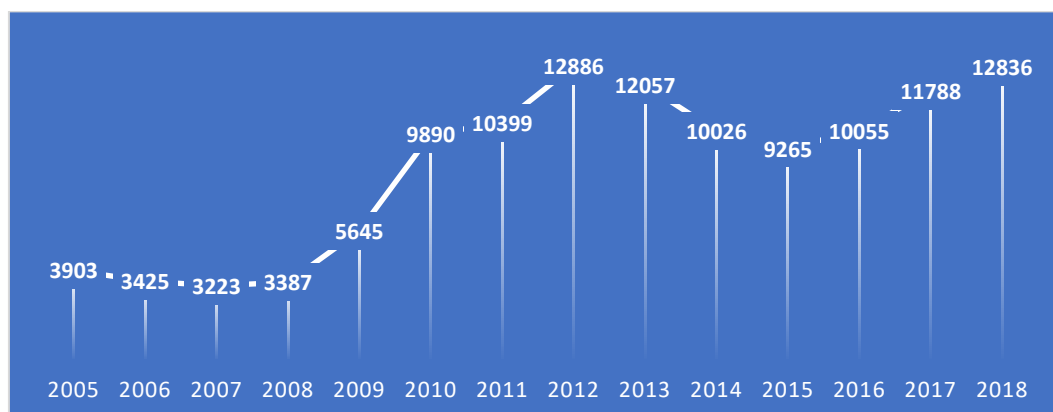
Esses casos abrem outros dados que são importantes para pensarmos a segurança pública e nos questionarmos sobre o papel do policiamento ostensivo, assim como a posição de monopólio de ação que ele ocupa no controle social. Será que, como vimos, os números tão grandiosos, mesmo com tendência de queda no estado, poderão ser mitigados e reduzidos ainda mais com aplicação do modelo que hoje é utilizado no estado de São Paulo? Será que homicídios, latrocínios, tentativas de homicídio são prioridades do policiamento ostensivo no estado de São Paulo? Quais são os impactos desses números quando falamos de segurança pública? Qual a segurança pública pretendida em São Paulo pelos planejadores e executores da PMESP?

## **Estupros**

Apesar de nos determos no subtópico acima na questão dos homicídios, crimes violentos contra a vida, outros dados impactam na vida das pessoas, na sua liberdade, impactando também a produção de medo e de insegurança. Esse dado sobretudo apresenta a violência sexual. No Brasil como um todo, em 2018, foram registradas mais de 66 mil ocorrências de violência sexual, sendo 81,8% dos casos as vítimas foram mulheres, destas, 50,9% foram mulheres negras e 48,5% foram de mulheres brancas. No caso do estado de São Paulo, só em 2018 aproximadamente 83% dos casos, mulheres foram vítimas de estupro

ou tentativa. Os dados de tentativa de estupro e estupro são contabilizados juntos, mas os números são expressivos, sendo que a violência consumada supera os de tentativa. O gráfico 8, abaixo, mostra a série histórica de 2005 a 2018 de casos no estado de São Paulo:

**Gráfico 35** - Série Histórica de Registros de Estupro no estado São Paulo



**Fonte:** Anuários Brasileiros de Segurança Pública

Os dados acima mostram que, na contramão dos casos de homicídios que caem, os casos registrados, isso é aqueles que chegaram a ser registrados nas unidades policiais, continuam a subir. Se considerarmos os casos que não chegaram a ser apresentados como notícia crime, os números podem ser muito maiores, a cifra oculta ainda é um desafio a ser superado (LIMA, 2005). Isso significa que apesar de ser um crime hediondo e outros crimes de atentado à liberdade sexual tenham sido equiparados ao crime de estupro, não houve queda nos indicadores, porém isso pode ser indicativo do aumento no número de denúncias e registros de ocorrência.

### **Lesão Corporal Dolosa, Crimes Patrimoniais e Crimes relacionados às Drogas**

Antes de encerramos a ilustração dos desafios da segurança pública na forma de números, gostaríamos de apresentar diferentes dados que parecem ser necessários, sobretudo para analisar a imbricação com o trabalho do policiamento ostensivo. Aqui iremos agrupar grandes grupos de categorias distintas, mas acreditamos que, ao contrário dos desafios que apresentamos anteriormente, o policiamento ostensivo tem maior participação e possibilidade de atuação nestes casos agrupados. No caso de lesão corporal dolosa, a PM pode atuar na sua prevenção quando atua como mediadora de conflitos em ocorrências que

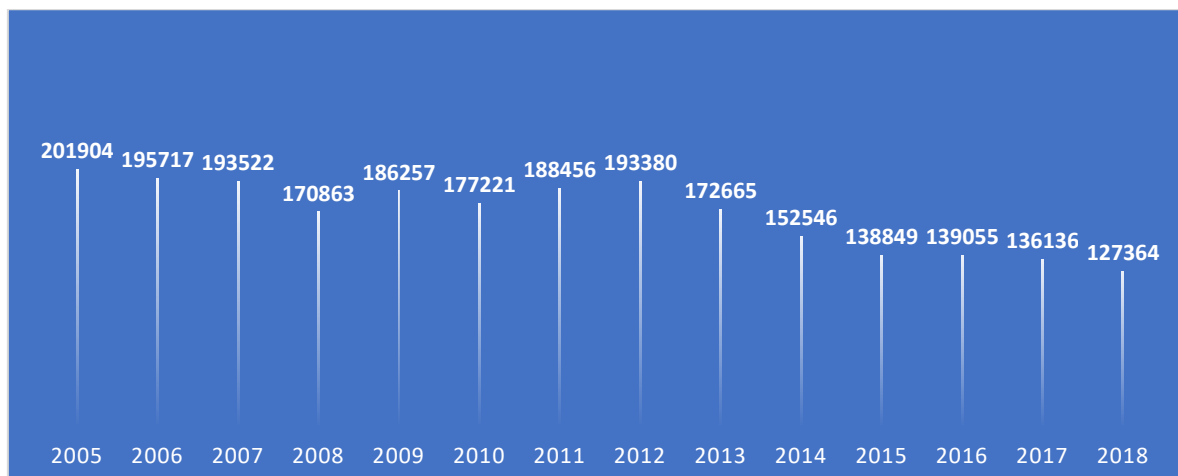
os policiais costumam denominar pela categoria de “desinteligência”, ou seja, discussões e conflitos que podem ou não gerar o caso de violência. No caso de crimes patrimoniais e os crimes relacionados às drogas são os casos em que mais a PMESP atua, contudo, no caso de roubo ela atua mais contra alguns casos do que outros, a própria escolha dos gestores por indicar alguns tipos específicos em detrimento de outros, mostra bem a priorização.

Vale ressaltar também que é no caso de crimes patrimoniais e de tráfico de drogas que mais são flagrados pela PMESP, e apresentados nas delegacias de polícia, o que acabou por gerar uma sobre-representação de sujeitos incriminados por essas categorias no sistema penitenciário. Para Sinhoretto (2018; SINHORETTO; LIMA, 2015) estes crimes se referem ao controle exercido pela polícia e a justiça sobre o fluxo de riquezas, neste caso o foco das instituições seria o controle da circulação indevida da riqueza, o que não só inclui crimes patrimoniais como também o tráfico de drogas. Neste sentido, segundo a autora, a lógica da punição criminal recai sobretudo sobre os negros e jovens que são incriminados dentro de um ou mais crimes deste tipo. O que demonstra a opção do sistema punitivo e judicial por selecionar os crimes que pretende reprimir, sendo que a “... preocupação do sistema de justiça é com a circulação (necessária ou indevida) da riqueza, em detrimento do tratamento de conflitos violentos, da proteção da vida e da integridade física” (SINHORETTO; LIMA, 2015, p.126).

Os dados de lesões corporais dolosas chamam atenção pela quantidade, apesar de não terem a mesma repercussão quanto os dados de homicídio, mostram a utilização da violência em conflitos ou demonstrações de ódio. De outro modo, algumas dessas lesões corporais podem evoluir para homicídios, seja por causa do escalonamento do conflito que pode desencadear a busca pelo homicídio como opção, seja porque da própria lesão provocada pela violência provoque um dano irreversível. Neste sentido, casos de lesão corporal dolosa no caso de violência doméstica, de casos de agressão contra a população LGBTQI+, casos de torturas de sujeitos incriminados que, só para citar alguns exemplos, parecem ser um indicador das tendências políticas, morais, valorativas que se manifestam de forma violenta, inclusive na sua forma física que quer provocar dor no outro.

As lesões corporais, se mantêm em um patamar muito alto. De 2005 a 2018, mais de 2 milhões de pessoas sofreram algum tipo de lesão corporal dolosa no estado de São Paulo. Nos dois últimos anos, 2017 e 2018, a violência doméstica representou mais de 50 mil casos, o que significou 37% dos casos em 2017 e, 40% em 2018 (FBSP, 2019).

**Gráfico 36** - Série Histórica de Ocorrências de Lesão Corporal Dolosa de 2005 a 2018

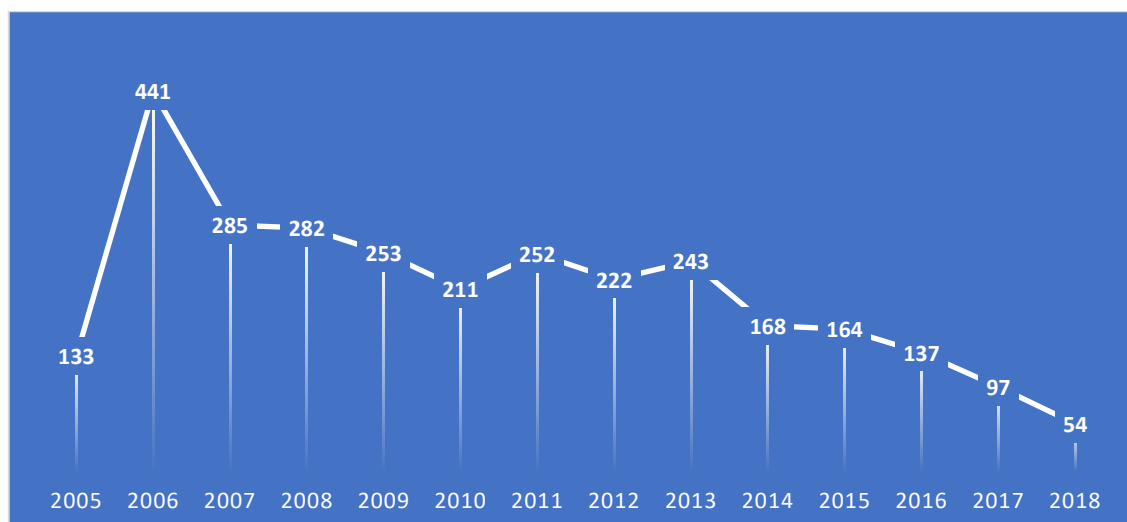


**Fonte:** Anuários Brasileiros de Segurança Pública

Os inúmeros casos de lesão corporal dolosa não permitem, infelizmente, ser cruzados com o número de vítimas de homicídio doloso, para que saibamos se antes dos homicídios, as pessoas vitimadas já haviam sofrido alguma agressão física, se haviam sido ameaçadas. A lesão corporal dolosa foi com que intenção? Por que é que a pessoa resolveu produzir um dano ao corpo de outrem? Quais as implicações dessa violência física primeira? A agressão por si pode iniciar um ciclo de vingança? Essas perguntas parecem ser necessárias se quisermos entender o fenômeno da violência física de uma forma abrangente. Já que, ao menos nos casos de feminicídio, o homicídio foi precedido, na maior parte das vezes, de outro abuso. Cabe ressaltar que, em nenhum momento nas entrevistas realizadas com policiais, a lesão corporal dolosa apareceu, seja como exemplo seja como problema.

Ao contrário da lesão corporal, os roubos e tráfico/porte ou posse foram citadas em quase todas as entrevistas seja como um problema de si, de outros batalhões, companhias, cidades etc., seja como explicação, seja como parte de um plano de metas oficioso ou oficial. Neste sentido, os roubos ganham uma centralidade maior que as ocorrências de tráfico porque são considerados por diversos entrevistados como ocorrências violentas. Dentro de muitas formas de roubo, as principais citadas foram a de roubo a pedestre, roubo de carros, roubo de cargas e furto a caixa eletrônico, os quais apareceram como parte das metas “realizáveis”, ao contrário dos homicídios, das lesões corporais e estupros. Os casos que tiveram uma queda sensível no decorrer do tempo, após um incremento breve em 2006, foram de roubo a instituição financeira, como gostaríamos de demonstrar abaixo.

**Gráfico 37** - Série histórica de casos de Roubo a Instituição Financeira



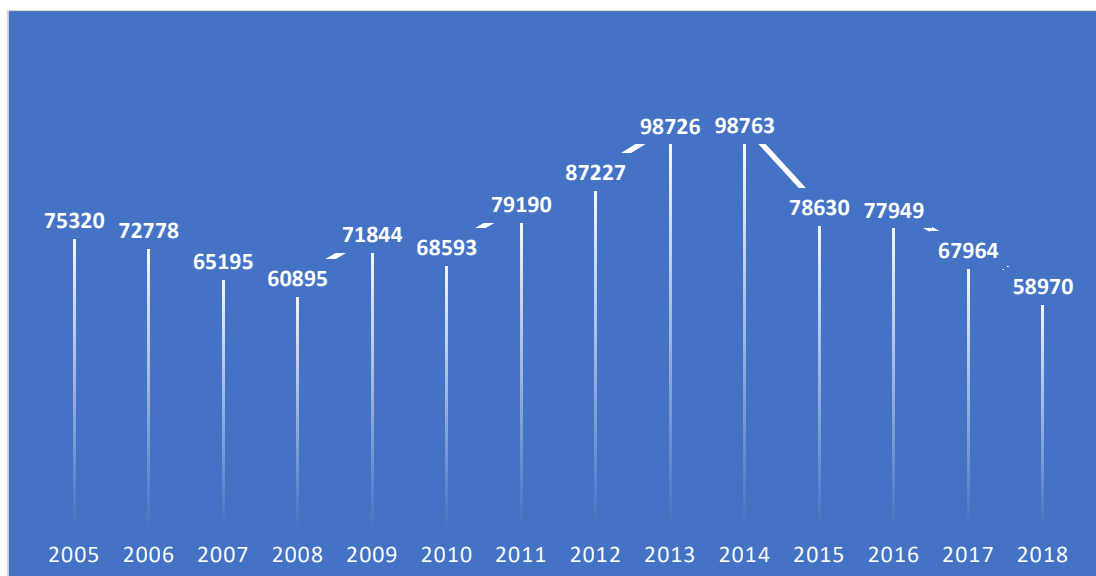
**Fonte:** Anuários Brasileiros de Segurança Pública

Os dados de roubo a instituição financeira representam a soma de roubos a caixas eletrônicos<sup>85</sup> e roubos a bancos. O número baixo de ocorrências pode significar o incremento de medidas de segurança necessárias para impedir a entrada de armas nas agências, uma maior visibilidade dos casos e o lobby de bancos com diferentes agentes políticos, seja do legislativo e executivo. O pesquisador teve a oportunidade de participar de um seminário de inteligência em segurança pública organizado pela PMESP, seu setor de inteligência, que teve como principal patrocinador a Federação Brasileira dos Bancos (Febraban), as pautas pareciam alinhadas com as da mídia que cobravam uma resposta da SSP-SP para conter os casos e “punir” os responsáveis. No mesmo evento, foi discutido a possibilidade de a PMESP executar legalmente investigações criminais para suprir os policiais de informações.

Ao contrário das instituições financeiras, o roubo de carros é grande no estado, a oscilação de casos é considerável, com quedas e incrementos ao longo do tempo. No período analisado mais de 1 milhão de carros foram roubados, o impacto deste número na produção de medo e insegurança é grande. A PMESP, segundo interlocutores, tem como parte do seu plano de metas também essa categoria. A implementação de tecnologias como os radares inteligentes que leem as placas e podem aferir, além do status do veículo junto aos órgãos de trânsito, também o status criminal: se ele é fruto de roubo ou furto.

<sup>85</sup> Apesar do dado somar ocorrências com caixas eletrônicos e categorizá-los como roubo, classificado como tal pela SSP-SP, houve uma alteração no Código Penal pela Lei nº 13.654, de 2018, que incluiu o parágrafo 7 aquela conduta típica que se aplica aos casos de caixas eletrônicos. Durante entrevistas com policiais percebemos que eles passaram a se corrigir e trocar “roubo de caixa eletrônico” para “furto de caixa eletrônico”.

**Gráfico 38** - Série histórica das Ocorrências de Roubos de Veículos no estado de São Paulo



**Fonte:** Anuários Brasileiros de Segurança Pública

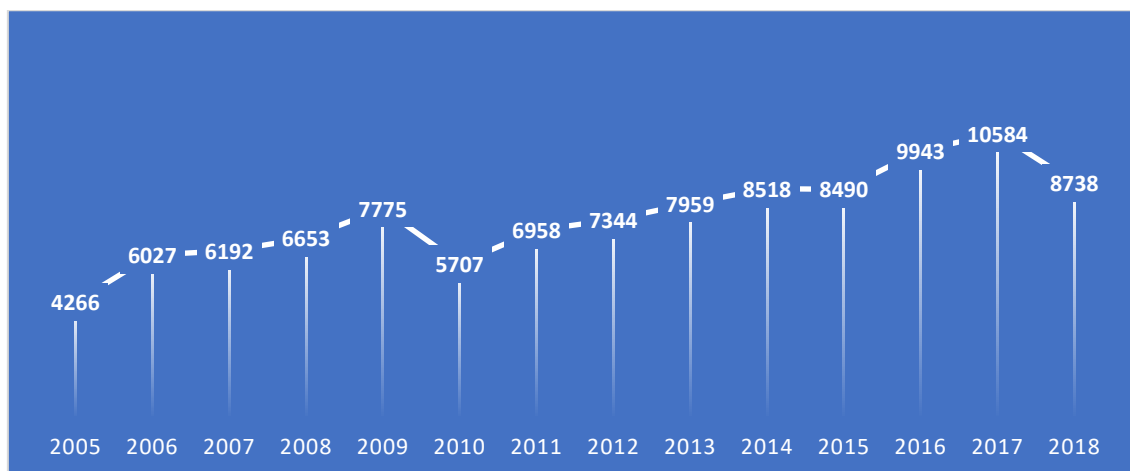
Estes números também são, na opinião de um interlocutor da pesquisa, mais importantes para pensar a ação do policiamento ostensivo por duas razões, a reestruturação da ação de algumas modalidades de policiamento que decidiram atuar nestes casos e por causa da letalidade policial. Segundo o interlocutor após a implementação do sistema radar, algumas Forças Táticas passaram a patrulhar perto de região com radares, para caso um “caráter geral”<sup>86</sup>, veículo roubado/furtado, passe e eles possam ter melhor tempo de resposta. Por outro lado, segundo o interlocutor, se o veículo foi roubado, há uma grande probabilidade de que os policiais já pensem que o desfecho morte<sup>87</sup> é possível, já que, em tese, possuiria todos os requisitos para a legítima defesa, tal qual o uso de arma, um depoimento da vítima reconhecendo os autores e o produto do roubo. Além do fato que, ao contrário dos roubos de instituições financeiras, as armas são de menor calibre e exigem maior cuidado para aproximação, já que o poder de fogo de ambos gerará uma troca de tiros intensa com possibilidades de mudança da trajetória da munição, ferimento de policiais etc.

<sup>86</sup> Segundo um interlocutor, o termo significa uma designação da ocorrência para todas as viaturas. De acordo com ele, algumas ocorrências são passadas diretamente para viaturas disponíveis, mas no caso de carros roubados e furtados que foram identificados como tal, a ocorrência passa a ser de todas as viaturas disponíveis. Ele reafirma que há outras ocorrências que podem emitir esse alerta, mas que o termo passou a ser usado como apelido para veículos subtraídos.

<sup>87</sup> Seria importante compreender se na letalidade policial dentro de serviço os casos de maior incidência são os roubos ou não. A percepção deste dado pode mostrar um panorama que as mortes por letalidade policial, além de estarem concentradas em apenas algumas unidades da PMESP como mostra Bueno (2018), elas podem estar concentradas em alguns casos.



**Gráfico 39** - Série histórica de Roubos de Carga no estado de São Paulo de 2005 a 2018



**Fonte:** Anuários Brasileiros de Segurança Pública

O roubo de carga é outro indicador das metas que nos foi apresentado, contudo, sua oscilação depende muito da área territorial na qual o batalhão e a companhia estão inscritos. Como vemos, estes roubos têm uma certa oscilação, mas a tendência geral foi de alta na série histórica. Se comparadas como o roubo de veículos, este roubo possui um número inferior, chegando a ter na série de 14 anos mais de 100 mil casos registrados, contudo indicando valores maiores envolvidos.

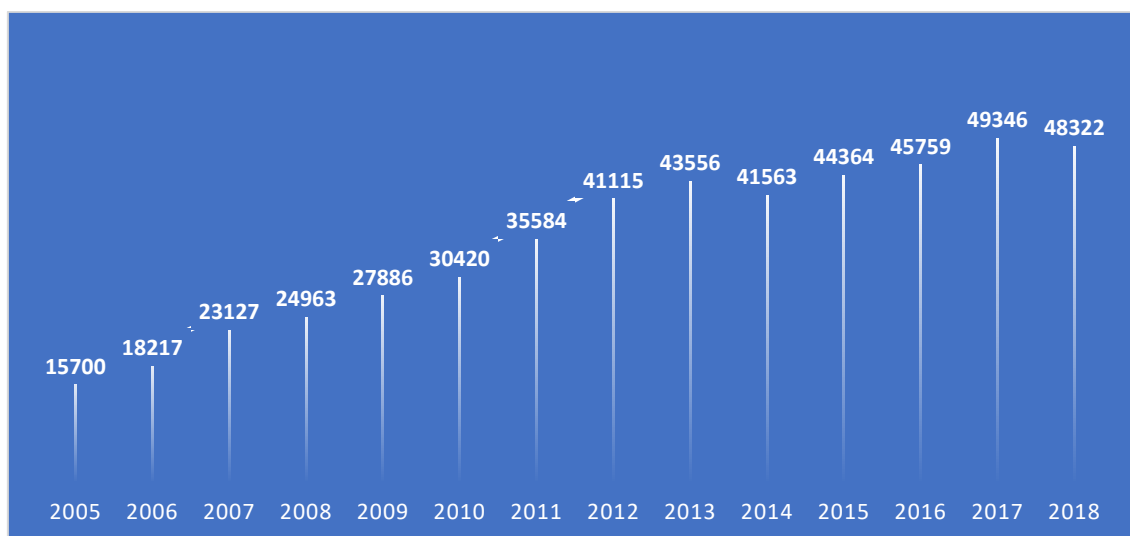
A priorização destas informações com um longo período, leva a compreensão das opções dos gestores públicos e institucionais sobre a prioridade da sua ação. No caso, os crimes contra o patrimônio e circulação indevida de riqueza (SINHORETTO; LIMA, 2015), mesmo sendo “prioridade” ideal como um todo, parece demonstrar pelas escolhas de quantificação uma distinção entre estes. Podemos considerar que o fluxo de dispêndio de dinheiro de empresas de seguros pelo ato do roubo ou furto de veículos pode ser uma hipótese de porque há uma preocupação maior com esta categoria, mesmo que também possa ser o motivo do incremento de vendas. Quando olhamos para outros roubos, desmembrados mais recentemente, eles passam a casa dos 200 mil, o que inclui roubo a transeuntes, roubos a residência, a comércios etc.

Os dados de roubos também são importantes quando analisados dentro do guarda-chuva dos crimes patrimoniais quando pensamos a composição da população carcerária no país, pois junto com crimes de furto, indivíduos incriminados por estas categorias legais penais compunham, ao todo, 38,3% em 2016. Dentro do grupo só de pessoas encarceradas

por serem incriminadas por crimes ao patrimônio, 61% dos casos foram classificados como alguma forma de roubo. No caso quando olhamos para o gênero de nascimento dos condenados, 26% dos presos homens foram encarcerados por causa de crimes contra o patrimônio. Esse número só se iguala no sistema penal ao de homens presos por tráfico de drogas (INFOPEN, 2016).

As ocorrências envolvendo entorpecentes, seja venda ou consumo dispararam de 2005 até 2018. Ao contrário dos demais dados que oscilaram para baixo, as ocorrências apresentadas como tráfico de drogas tiveram uma subida brusca, sempre com tendência de alta. O número de ocorrências saltou de 15700 casos para 48322 em 2018. No total, neste período 489922 ocorrências foram apresentadas como tráfico de drogas. Vejamos os números no gráfico abaixo:

**Gráfico 40** - Série histórica de ocorrências registradas como Tráfico de drogas

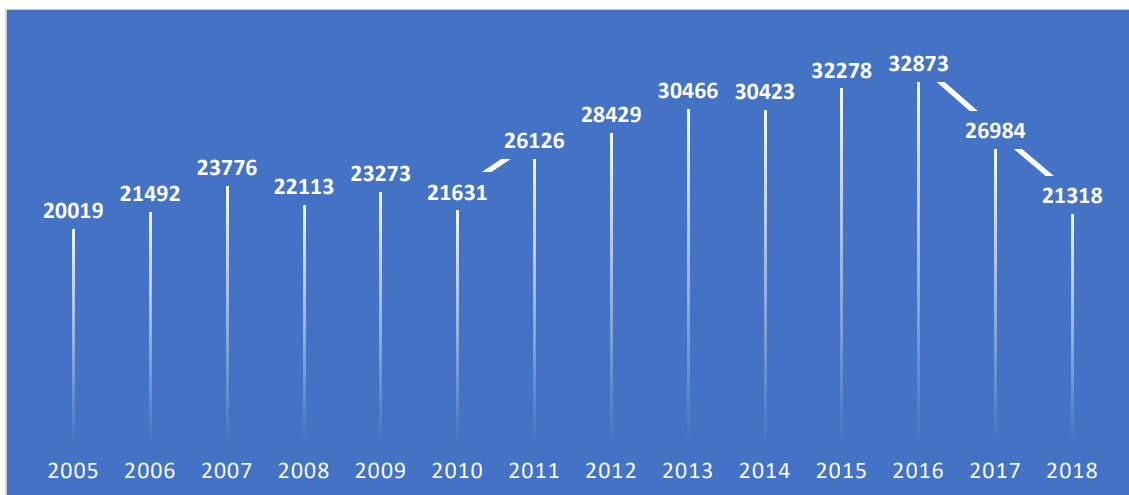


**Fonte:** Anuários Brasileiros de Segurança Pública

O aumento das ocorrências envolvendo droga demonstra como as polícias, em gestões diferentes à frente da SSP-SP continuaram a visar o tráfico de drogas como uma parte importante do seu trabalho. Essa opção contribuiu, como vimos, com o encarceramento em massa por prisões de vendas de drogas no varejo, sobretudo prisões de jovens negros, pobres que atuavam na franja do comércio ilícito. A criminalização das drogas e a guerra a elas parece que também não produziu qualquer resultado positivo. O aumento de casos não só demonstra a priorização da conduta típica que está atuando, como também que não houve qualquer retrocesso. A mesma criminalização parece se abater quanto ao usuário, mesmo

que com definições legais distintas, as ocorrências registradas por uso ou porte de entorpecentes também subiram, só apresentando ligeira queda nos últimos anos.

**Gráfico 41** - Série Histórica de Ocorrências Registradas como Posse ou Uso de Entorpecentes em São Paulo de 2005 a 2018



**Fonte:** Anuários Brasileiros de Segurança Pública

Se observarmos os casos por posse e uso, eles não têm a mesma ascensão e incremento que as ocorrências de drogas. Ao mesmo tempo, não há registros de população carcerária que esteja cumprindo pena por esta categoria. Este processo parece ter sido causado pela mudança na Lei de Drogas de 2008 que descarcerizou a pena para uso e posse para uso. Ao mesmo tempo em que aumentou a pena para tráfico. Enquanto os presos por tráfico aumentaram, o que indicaria que uma parte dos usuários estão sendo presos como traficantes (JESUS, 2016; CAMPOS, 2015).

Os números que apresentamos aqui tiveram como objetivo ilustrar a importância, hierarquização atribuídas na prática pelas polícias e pelas gestões responsáveis pelas pastas de SSP de São Paulo. Os dados permitem ver que os crimes contra a vida tiveram redução muito mais em detrimento de outras causalidades do que uma política efetiva e organizada que busca a apreensão efetiva de armas de fogo. Ao mesmo tempo, os crimes contra a vida continuam sendo uma questão pouco priorizada pela PMESP, cujos policiais acreditam ser de difícil prevenção. De outro lado, parece que em casos em que houve pressão política considerada relevante pelo governo do estado ou pela instituição, a organização buscou atender às demandas e priorizando seu atendimento.

As pressões políticas são desiguais quanto ao seu resultado, se de um lado um grupo de representantes de bancos ou seguradoras de veículos são atendidos, o mesmo não pode ser dito para grupos sociais. Quadro que é ainda mais significativo quando a própria ação estatal é questionada. Essas disputas políticas mostram que faz parte de um sistema de gestão da precariedade (BUTLER, 2015), seja pela ação ou a inação, no qual os próprios agentes públicos são afetados como o restante da população. O viés da ação policial pelo controle da circulação indevida de riquezas e “combate ao crime” atrapalha a organização coletiva em torno de soluções mais adequadas e não violentas dos conflitos, permitindo a supremacia da implementação de soluções “fáceis” e incrementais para área (COSTA; LIMA, 2014) e sobre as opções escolhidas por aqueles que estão à frente delas.

### **Policimento Ostensivo e a Gestão da Precariedade**

Os dados apresentados acima apresentam um quadro primordial de alguns aspectos da violência que atravessam a vida de alguns sujeitos, mas também que se estabelecem como uma forma de discurso que vai se deslocando e produzindo outros sentidos. Neste caso, os dados apresentam um quadro no qual somente grupos determinados estão constantemente sobrerrepresentados. Sob essa moldura de precariedade, sob essa economia da precariedade é que estamos pensando o papel da segurança pública e do policiamento ostensivo, situando-o dentro de um campo de poder ou relação de poder que não é negativa, mas produtiva, não gerenciando crimes, mas a vulnerabilidade e a precariedade de corpos e populações. Entretanto, com isso, não estamos atribuindo responsabilidade exclusiva ao policiamento ostensivo, mas estamos tomando-o como uma parte importante de um conjunto de governabilidade que incrementa ou reduz a precariedade de uma população (FOUCAULT, 2011; BUTLER, 2015).

Butler (2015), ao se debruçar sobre a questão política, parte da tradição filosófica que pensou o corpo, a vida e a política, para se perguntar quais mecanismos de poder possibilitam produzir o conceito de vida e encarná-lo ou desencarná-lo de um corpo. Para a autora, é possível pensar o constructo vida a partir da relação política da precariedade da vida, do processo de conhecimento e reconhecimento do que é vida. Logo, para a filósofa, a vida é um atributo socialmente construído, a vida como um direito, passível de luto, é produzida na relação com os outros. Para isso, ela retoma que é importante pensar as relações de poder dentro de um contexto biopolítico, mas pensando na vida assemelhada ao termo bios, tal

qual usado por Agamben (2008; 2015), ou seja, como produção de uma vida política, uma vida integral.

Ao se perguntar o que é concebido como vida, produzido como tal, a autora debateu a capacidade de sobrevivência de um corpo, sua vulnerabilidade e a comoção que uma agressão a ela provocava. Ao partir deste método de análise, ela argumenta que a vida deve ser pensada dentro dos enquadramentos que lhe dá a sociedade, por meio das relações de poder. Isso quer dizer que se nós compreendermos que a vida é produzida por mecanismos discursivos e de micropoderes, entenderemos que sem eles, a precariedade é ontológica de todos os corpos. Logo, são as molduras ou enquadramentos que encarnam nestes corpos a condição de serem ou não protegidos ou até mesmo se devem ser exterminados. Podemos compreender aqueles corpos que produzem comoção, como os fetos para os militantes contra o aborto, por exemplo, e aqueles que não, como o de sujeitos classificados como terroristas.

A precariedade do corpo entendida como a disputa política pela apropriação do discurso nos possibilita entender que é o poder do discurso de vida e da morte que influenciam o discurso da violência, que regula onde, quando e com quem ela pode emergir e com quem ela não pode, momento em que é interdita. Dito de uma outra forma, a ação do *deixar morrer* e do *fazer viver* é um mecanismo discursivo que passa através da violência a organizar quem pode ou quem não pode ser vítima. O papel da polícia está justamente nesse cenário, uma vez que ela em sua razão de ser o uso da força, existem os sujeitos que podem contar com a instituição para sua proteção e os sujeitos que não podem. Além de não contarem com a proteção, encaram o uso potencial ou concreto da força física policial como uma ameaça.

Isso quer dizer que é imperativo analisar quais são as técnicas, as práticas, os discursos que modelam, classificam, hierarquizam e produzem diferentes enquadramentos. Este enquadramento que produz um sujeito como alguém possuidor de uma vida depende de um processo que envolve aceitação, inteligibilidade e reconhecimento que são informadas em grande parte pela construção subjetiva de normas vigentes na ordem política e social, nos micropoderes e discursos. Isso significa que a vida é enquadrada por uma normativa ético-social que define vida, produz um “eu” e um “nós” em contraposição a um “outro” ou “outros” que interfere no reconhecimento da vida e na distribuição da vulnerabilidade do corpo. Assim, para Butler, o enquadramento é um conjunto mesmo de operações de poder que delimita a forma como apreendemos ou não uma vida. O “ser” da vida, a “substância” a

ela atribuída é constituída de maneira seletiva, no qual este ser não existe fora de relações poder.

A comoção exerce seu papel importante na definição de vidas reconhecidas como merecedoras de luto e proteção ou como não passível. O enquadramento de guerra, principalmente aqueles midiáticos, constroem uma relação de conflitualidade e ameaça do “eu” por um “outro”, estabelecendo assim um sentimento de que o “outro” é um produtor de vulnerabilidade, como alguém que ameaça sua própria existência. Isso significa dizer que o reconhecimento mesmo das vidas todas como precárias, como passíveis de violação, não garante uma proteção instantânea, ao contrário, em alguns casos essa relação pode produzir a vontade de exterminar essas vidas (BUTLER, 2015).

Dessa maneira, entendemos que é a governamentalidade da precariedade que regula a emergência do discurso da violência, realiza a distribuição desigual da segurança entre os diferentes corpos da população. Essa distribuição escolhe quais corpos devem ser protegidos contra a precariedade e quais devem tê-la maximizada, o que fica mais patente nos casos envolvendo a participação das instituições do sistema de justiça criminal. A principal estratégia desta governamentalidade é o controle da emergência, de sua circulação e das interdições dos enunciados do medo, inclusive o de ser vítima da ação da polícia, pois trata-se de uma polícia que mata para supostamente defender a vida.

A questão da violência policial raramente é pensada pelos seus gestores, existe uma interdição a este enunciado dentro da corporação. O fato de que o jovem, negro da periferia, ou a mulher negra tenham mais medo do que confiança na polícia não é um dado que faz a polícia se reavaliar. Ao contrário, o discurso de matar bandido impulsiona os representantes de policiais na política convencional. Ou uma versão mitigada disso acredita que a abordagem policial é uma ferramenta indispensável para a ordem social, pouco importando se ela representa uma violência generalizada contra todo um grupo social.

O enunciado do medo da violência letal, do medo de ser vítima de crime contra o patrimônio ou de ser vítimas de violência sexual acaba produzindo duas esferas de controle. A primeira trata de um controle que potencializa e produz a morte daqueles corpos que não são reconhecidos como vidas, tornando-os como as fontes do medo daqueles corpos que merecem viver. A segunda forma de controle se dá pela garantia de que os demais continuem a perceber os primeiros como fonte de ameaça para si, pois desta maneira garantem que os

enunciados do medo possibilitem um dado tipo de exercício de poder, uma possibilidade de escolhas políticas de controle e vigilância de territórios, populações, ruas e corpos.

As mortes violentas no país e os demais dados da violência permitem a emergência de um contradiscurso sobre a precariedade dos corpos. Pois a população designada como ameaça é a que mais morre, mais é presa, mais é parada pela polícia, portanto é a mais vigiada e a mais vulnerável, seja pela não interdição da violência física sobre ela, mas também pela precarização das suas vidas por uma racionalidade política, econômica e social. Em geral, jovens homens e mulheres negras, pobres, de periferia; mulheres em geral vítimas de todo tipo de violência só pelo fato de serem mulheres e a população LGBTQIA+. Compreender o funcionamento do policiamento ostensivo é compreender em partes os mecanismos da precarização das vidas, das opções políticas na área de segurança e os discursos que o possibilitam.

## Considerações Finais

A história do surgimento da polícia demonstra que ela foi criada como instrumento político para auxiliar na administração de governos sobre territórios, para implementar burocracias, produzir normas, fiscalizar e reprimir populações para garantir o controle sobre determinado território. Desde o momento em que foi implementada para esses fins, a instituição foi vista como oportunidade para os grupos políticos dominando e como ameaça por aqueles que eram policiados. O modelo francês, implementado por uma monarquia absolutista, foi desenhado principalmente para conter adversários políticos, estruturar e organizar as cidades que passavam a se desenvolver. A experiência francesa influenciou a criação de instituições similares em países com mesmo modelo político, exceto na Inglaterra que optou por implementá-lo só em suas colônias. A orientação autoritária desta forma de policiamento foi produzindo tensões internas nos países que, após movimentos liberais vão deixando de usá-lo ou adaptando ao modelo britânico. Este último, foi desenhado por Robert Peel e outros políticos ingleses que tentaram criar uma instituição não militarizada, uniformizada e desarmada para manutenção da ordem.

Os modelos francês e britânico passam a influenciar a implementação de organizações policiais em diversos lugares do mundo, sobretudo em colônias e ex-colônias dos países europeus, sendo moldados pela própria dinâmica interna de cada contexto político e social. Cada experiência demonstra uma dinâmica na qual a política faz a polícia e, em dada medida, é feita por ela, uma vez que seus operadores ocupam um local central na gestão da manutenção do poder. Esses debates foram atravessados por ideologias distintas que tinham seus próprios projetos para a nação ou região, as mais conhecidas são as ideologias liberais, conservadoras e progressistas. Em muitos casos, é possível verificar que ao invés de implementar um ou outro modelo, as disputas produziram uma síntese que sobrepujaram características de cada um, como pode-se verificar na história do Brasil.

A história brasileira mostra como a criação e a manutenção de instituições de uso da força foi atravessada por embates entre diversos grupos políticos, por causa das suas funções e cooptações nas dinâmicas nacionais e locais. Isso se refletiu na criação de algumas instituições policiais e na sucessão de reformas que se seguiram no período, tentando equacionar sua utilização com o controle dos poderes que os agentes policiais e seus chefes conquistavam. Ainda mais com aquelas que só aceitavam em seus comandos pessoas



oriundas dos maiores estratos sociais. As próprias polícias, em diversos momentos, não só eram incapazes de mitigar ameaças, mas se tornaram uma para o poder vigente. A quantidade de organizações também produziu uma constante animosidade entre elas, além de passarem a representar um aumento de gastos para a administração pública, que não desejava ter tantas despesas.

As incertezas quanto ao grau de lealdade, eficácia de serviço e custo das polícias, fez com que houvesse uma aposta política pelo modelo militarizado e unitário, similar ao do exército, que era considerada a melhor forma de manter o controle da tropa sobre controle e investir em apenas duas corporações. Fato que, após a Proclamação da República foi reforçado, no qual iniciasse o processo de monopolização de funções, característica que avança pelo tempo. Apesar de algumas tensões, o projeto de criação de duas principais polícia se concretiza na ditadura com a implementação de somente duas polícias por estado, modelo que posteriormente é incorporado pela Constituição Federal de 1988, sobretudo pelo desejo do grupo majoritário da constituinte e dos *lobbies* institucionais.

Ao contrário da expectativa dos grupos tradicionais que ocuparam cargos políticos institucionais que pretendiam ter uma força policial sob seu controle, obedientes e instrumentais, o que eles efetivamente fizeram foi transformá-la em um ator político autônomo. Ao introduzir os agentes policiais nas disputas políticas, passaram a ter que barganhar com os grupos policiais apoio para tomada, manutenção e apoio de seus projetos, ficando dependentes dos interesses corporativos. O que é possível em diferentes acontecimentos nos quais a polícia participou, aliada a outros setores, promovendo golpes, insurreições e repressão política.

Ao se observar o período da nova república, percebe-se que o poder político dessas instituições se manteve, entretanto, reconfigurados dentro do modelo de disputas de uma democracia. Isso fica mais evidente quando analisada a forma como se estruturou a Polícia Militar do Estado de São Paulo, que buscou ampliar suas relações com outras instâncias políticas e organizativas para garantir seu crescimento e buscar a hegemonia na área de segurança pública. Por ser uma polícia ostensiva, utilizando fardamento e viaturas caracterizadas, somado a sua maior capilaridade territorial, a corporação se constituiu como o símbolo da segurança pública no estado. Seus oficiais também foram responsáveis por estreitar relações com os governos eleitos, mesmo que em alguns casos tendo que implementar agendas políticas da qual não compactuavam.

As relações políticas com o executivo foram potencializadas pelos discursos populistas e autoritários que pregavam que o aumento do crime e da insegurança eram causados pela ausência de polícia na rua, o que levou a apelos pelo aumento de efetivo de policiais, mais viaturas e uma maior repressão. Neste sentido, as administrações estatais preferiram apostar suas fichas na Polícia Militar e não na Polícia Civil. Os dados apresentados no capítulo três demonstram que a medida principal foi a descentralização do policiamento ostensivo para cobrir o maior número de território possível, sendo que a PMESP passou a criar centros de comando em diversos locais e reorganizando sua estrutura interna. Movimento oposto ao realizado no caso da Polícia Civil que passou a sofrer com a concentração e a ser utilizada como unidade cartorial para lavrar certidões e validar as ações da PM.

Como mostrado, o controle do crime passou a ser protagonizado pela PMESP, no qual a estratégia militarizada foi adotada em larga escala e sendo a instituição responsável pela primeira fase “linha de montagem” do sistema de justiça criminal. Seu protagonismo na área conta com a participação de instituições aliadas que aceitam deixar sob seu controle ações operacionais, enquanto mantém seu *status* profissionais superiores. Para isso, a corporação utilizou suas práticas tradicionais de seleção e filtragem racial, calcada no *tirocínio* e na abordagem policial, para acelerar o processo de incriminação visando flagrar “criminosos” e prendê-los. A prisão em flagrante, que passou a ser a principal ferramenta de controle do crime, passou a ser valorizada como instrumento não só de repressão, mas de prevenção, principalmente no controle da circulação indevida de riquezas, na hipervigilância de grupos historicamente marginalizados e controlando apenas as franjas da economia criminal.

O foco da PMESP em vigiar sobretudo grupos historicamente marginalizados, principalmente jovens, negros e periféricos, controlando o fluxo deles pelo território, causando constrangimento em abordagens, contribui para veicular a imagem de que eles estão atrás de “bandidos”, não amolando “cidadãos de bem” “trabalhadores”. Por isso, parece que ao delimitar sua ação nas franjas criminais, a instituição conseguiu apoio e legitimidade social de uma sociedade marcadamente racista e classista por partilhar de seus valores. Ao passo que, em não intervindo em outros tipos de criminais ou contravenções, conseguem administrar às críticas sociais, evitando que uma maioria questione suas políticas e ações.

Outra característica observada é que a PMESP, uma instituição historicamente política, está investindo em construir a imagem de profissionalismo, que preza pela ciência e pela técnica. Para isso, reorganizou as funções dos componentes de sua hierarquia interna e distribuição de recursos. Mesmo com seu modelo de “rodo de pia”, no qual os oficiais são numericamente inferiores em relação às praças, a organização decidiu adquirir recursos tecnológicos, especializar seus comandantes na área administrativa e de gestão. O contrário do que acontece com os trabalhadores operacionais, cujo investimento fica restrito ao incremento material de mais viaturas, armas e na formação de novos soldados. Essa escolha está agravando a disjunção entre os níveis hierárquicos, criando um abismo entre o que é planejado e priorizado pelo comando do que é realmente realizado na rua. Inclusive criando maiores conflitos, no qual o quadro de praças se vê prejudicado pelo excesso de demandas, baixos salários e falta de meios e recursos. Enquanto os oficiais concentram recursos financeiros e oportunidades de ascensão profissional, enxergam seus comandados com suspeição e tentam implementar mecanismos de controle à distância para impedir indisciplinas.

Outro ponto é o investimento da instituição policial em fortalecer suas relações com outros atores institucionais, provendo segurança predial, pessoal de autoridades e consultorias. A PMESP ampliou assim sua capacidade de influência, visando implementar sua agenda, o que possibilitou o atendimento dos seus interesses corporativos e dos oficiais superiores. O desdobramento para além destes casos foi a absorção de quadros egressos da corporação na gestão pública, no âmbito eleitoral e na iniciativa privada, cujos cargos nem sempre estão vinculados ao exercício profissional na segurança pública. Este desdobramento aponta um avanço em relação aos antigos “bicos”, dominados por praças, pois não se trata só de complementação de renda – da aposentadoria -, mas de mudança de carreira.

Ao estrutura-se nesse tipo de modelo político, há um deslocamento de objetivo, no qual o exercício da função deixa de ser pensado para a atividade fim, mas como um mecanismo de construção de rede e atendimento de demandas. Essa ação individual ou coletiva explica o comprometimento da organização em absorver conhecimentos e ferramentas utilizadas pela iniciativa privada e orientar-se para as necessidades de grupos políticos e empresariais, cujas relações por vezes são indistinguíveis. Isso afeta a formação, o planejamento e a execução do policiamento ostensivo, já que seu foco está em dar respostas

aos tipos criminais que afetam a econômica e politicamente estes grupos, não o conjunto de ocorrências para o que são mais demandados.

Esse modelo implica num descontrole da violência interpessoal e da violência da própria polícia. Contudo, o enunciado desse debate sobre violência institucional é interditado pelo *lobby* político da cúpula das polícias que impede que reformas avancem, em especial as que ameacem o seu monopólio sobre o policiamento ostensivo e o controle dos oficiais sobre os praças. Isso porque a instituição se mantém fechada e rechaçando qualquer iniciativa que coloque em risco sua agenda, escolhendo somente atores que comunguem com seus valores e tomando suas decisões majoritariamente de portas fechadas.

Apesar de acreditarem que o novo modelo gerencial é capaz de controlar o policiamento ostensivo, há uma negação do fato que o policial da ponta tem hoje maior poder sobre a execução do serviço e a incapacidade institucional de lidar com situações complexas. Esse negacionismo institucionalizado cria mecanismos de autoproteção e impedem que os meios e os fins da segurança pública, do policiamento ostensivo sejam colocados em debate e tenham participação ampla da sociedade.

## REFERÊNCIAS

- ADORNO, S. Crime e violência na sociedade brasileira contemporânea. *Jornal de Psicologia-PSI*, n. abril/jun., 2002, p. 7-8.
- \_\_\_\_\_. Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem. *Tempo Social*, v. 11, p. 129-153, 1999.
- ADORNO, T.; HORKHEIMER, Max. *Dialética do esclarecimento*. Zahar, 1985.
- \_\_\_\_\_. *et al.* *Ensaio sobre a personalidade autoritária*. São Paulo: Editora Unesp, 2019.
- \_\_\_\_\_. *Aspectos do novo radicalismo de direita*. São Paulo, Unesp, 2020.
- AGAMBEN, G. *Estado de exceção*. [S.I]: Boitempo Editorial, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Meios sem fim: notas sobre a política*. Autêntica, 2015.
- ALMEIDA, F. N. R. As elites da justiça: instituições, profissões e poder na política da justiça brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, v. 22, p. 77-95, 2014.
- \_\_\_\_\_. *Técnicas de Estado securitário e desdemocratização: explorando as relações entre violência, políticas criminais e crise da democracia no Brasil contemporâneo*. 44º Encontro da ANPOCS, 2020.
- \_\_\_\_\_. *A nobreza togada: as elites jurídicas e a política da justiça no Brasil*. 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
- ALVAREZ, M. C. Michel Foucault e a Sociologia: aproximações e tensões. *Estudos de Sociologia*, 2015, 20.38.
- ARENDT, H. *Sobre a violência* (1969). Rio de Janeiro: Relume-Dumara, 1994.
- BENJAMIN, W. GAGNEBIN, J. *Escritos sobre mito e linguagem: (1915-1921)*. Livraria Duas Cidades, 2011.
- BENJAMIN, W. *Origem do drama trágico alemão*. Autêntica, 2013.
- BENJAMIN, Walter. *Teses sobre o conceito da história*, 1940. *Obras escolhidas*, v. 1, p. 222-232, 1987.
- BATITUCCI, E. C. *et al.* A justiça informal em linha de montagem Estudo de caso da dinâmica de atuação do JECrim de Belo Horizonte. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, v. 10, n. 2, p. 245-269, 2010.
- \_\_\_\_\_. A evolução institucional da Polícia no século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 4, n. 2, 2010a.
- \_\_\_\_\_. A emergência do profissionalismo na Polícia Militar de Minas Gerais (1969-2009). Belo Horizonte: FAFICH/UFMG, 2010b.
- \_\_\_\_\_. O Militar e o Cientista: Trajetória profissional e cultura policial dos oficiais de uma polícia militar brasileira. 37º Encontro da ANPOCS. Caxambu, 2013.
- \_\_\_\_\_. Gerencialismo, estamentalização e busca por legitimidade: O campo policial militar no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 34, 2019.

- BATTIBUGLI, T. Democracia e segurança pública em São Paulo (1946-1964). 2006. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
- BAYLEY, D. H. Padrões de Policiamento: Uma Análise Internacional Comparativa Vol. 1. Edusp, 2001.
- BAYLEY, D. H; SCKOLNICK, J. H. Nova Polícia: Inovações na Polícia de Seis Cidades Norte-Americanas Vol. 2. Edusp, 2017.
- BIONDI, K. Junto e misturado: uma etnografia do PCC. Editora Terceiro Nome, 2018.
- BIROLI, F. O fim da Nova República e o casamento infeliz entre neoliberalismo e conservadorismo moral. In: BUENO; BURIGO; PINHEIRO-MACHADO; SOLANO (org.). Tem Saída? Ensaios críticos sobre o Brasil. Porto Alegre, Editora Zouk, 2017.
- BITTNER, E. Aspectos do Trabalho Policial. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2003.
- BONESSO, M. Política de segurança pública: ciência e gestão na prevenção à criminalidade em Uberlândia-MG. Tese. Programa de Pós-graduação em Sociologia. Universidade Federal de São Carlos, 2015.
- BRETAS, M. L. Observações sobre a falência dos modelos policiais. Tempo social, São Paulo: USP, vol. 9, 1997, p. 79-94.
- BRETAS, M. L.; ROSEMBERG, A. A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas. Topoi (Rio de Janeiro), v. 14, n. 26, p. 162-173, 2013.
- BUCK-MORSS, S. Hegel e Haiti. Novos estudos CEBRAP, p. 131-171, 2011.
- BONELLI, M. G. Profissionalismo e política no mundo do direito: as relações dos advogados, desembargadores, procuradores de justiça e delegados de polícia com o Estado. Edufscar, 2002.
- BUENO, S. Bandido bom e bandido morto: a opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista. Dissertação (Mestrado) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2014.
- \_\_\_\_\_. Trabalho sujo ou missão de vida? Persistência, reprodução e legitimidade da letalidade na ação da PMESP. Tese. Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2018.
- BUTLER, J. Quadros de guerra: quando a vida é passível de luto. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.
- CALDEIRA, T. P. R. Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp, 2000.
- CAMPOS, M. S. Pela metade: as principais implicações da nova lei de drogas no sistema de justiça criminal em São Paulo. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2015.
- CASTRO, E. Vocabulário de Foucault: um percurso pelos seus temas, conceitos e autores. Autêntica, 2009.
- CASTRO, J. B. A milícia cidadã: a Guarda Nacional de 1831 a 1850. Brasileira, 1977.

- CEDRO, A. A Violência letal intencional no Município de Luziânia-GO: Conflitos interpessoais e a reciprocidade de vingança. Dissertação de mestrado em Sociologia. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de São Carlos, 2018.
- CERQUEIRA, D. R. C. Causas e consequências do crime no Brasil. Tese em economia pelo Programa de Pós-Graduação do Departamento de Economia da PUC-Rio, 2010.
- COSTANTE MARQUES, I; POLLACHI, N. A entrada de armas de fogo no mercado legal - O crescimento da demanda por armas de fogo. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016, 28-30.
- COSTA, A. T. M. Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. FGV Editora, 2004.
- COSTA, A. T. M.; LIMA, R. S. Segurança pública. LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Org.). Crime, polícia e Justiça no Brasil. São Paulo: Contexto. 2014.
- COSTA, A. T. M.; LIMA, R. S. Estatísticas Oficiais, Violência e Crime no Brasil. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB. V. 2018, p. 81 – 106, 2018.
- COSTA, A. T. M.; LIMA, R. S. Os Latrocínios no Brasil: gatilhos do medo e da insegurança. 13º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, p. 44-45, 2019.
- COSTA, A. T. M. Estado, governança e segurança pública no Brasil: Uma análise das secretarias estaduais de Segurança Pública. Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 8, n. 4, p. 607-632, 2015.
- COUTINHO, J. A. Produtividade Operacional no 1º Batalhão de Polícia de Choque “Tobias de Aguiar”: Baseada na Ferramenta Abordagem Policial. SP: PMESP, CAES, CAO, 2013.
- DAMAS, H. L. G. A invenção das subjetividades nos mercados de pacificação: um estudo sobre empreendedores da Favela Turística/RJ. Tese. Programa de Pós-graduação em Sociologia. Universidade Federal de São Carlos, 2018.
- DA CUNHA, Euclides. Os sertões. Principis, 2021.
- DE CASTRO, Susana. A origem do estado moderno em Maquiavel e Hobbes. Sofia, 2017, 6.2: 13-22
- DENARI, G. Batom na caveira: um estudo sobre as mulheres na Polícia Militar do Estado de São Paulo. Dissertação de mestrado em Sociologia. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de São Carlos, 2016.
- DIAS, C. C. N. Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista. 2011. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
- DIMAGGIO, P. J; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.
- ELIAS, N. Conceitos sociológicos fundamentais. In: NEIBURG, Federico; WAIZBORT, Leopoldo (org.). Ensaio & Escritos. Rio de Janeiro, Zahar, 2006.
- \_\_\_\_\_. O Processo Civilizador: uma história dos costumes. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2011.

\_\_\_\_\_. O Processo Civilizador 2: formação do Estado e civilização. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 1993.

FANON, Frantz. Os condenados da terra. UFJF, 2006.

FEDERAL, S. Constituição. Brasília, DF. 1988

FELTRAN, G. S. Crime e castigo na cidade: os repertórios da justiça e a questão do homicídio nas periferias de São Paulo. Cad. CRH [online], vol.23, n.58, pp.59-73, 2010.

\_\_\_\_\_. Homicídios no Brasil: esboço para um modelo de análise. 13º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, p. 30-35, 2019.

FERNANDES, H. R. Política e segurança: Força Pública do Estado de São Paulo, fundamentos histórico-sociais. Editora Alfa-Ômega, 1974.

\_\_\_\_\_. Rondas à cidade: uma coreografia do poder. Tempo Social, v. 1, p. 121-134, 1989.

FERNANDES, A. Ordem e Segurança Pública em São Paulo: Análise das estratégias de policiamento da polícia militar estadual. Tese. Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2021.

FOUCAULT, M. A Ordem do discurso. [S.I]: Edições Loyola, 2014.

\_\_\_\_\_. A sociedade Punitiva: curso dado no Collège de France (1977-1978). WMF Martins Fontes, 2015.

\_\_\_\_\_. Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976).

Trad. de M. E. Galvão. [S.I.: s.n.], 1999

\_\_\_\_\_. Ditos e Escritos vol. IV. Forense Universitária, 2001.

\_\_\_\_\_. Segurança, território, população: curso dado no Collège de France (1977-1978). Martins Fontes, 2008.

\_\_\_\_\_. Vigiar e punir: nascimento da prisão. 39. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_. A verdade e as formas jurídicas. Rio de Janeiro: Nau, 2013.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário brasileiro de segurança pública. Ano 1. 2007.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário brasileiro de segurança pública. Ano 2. 2008.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário brasileiro de segurança pública. Ano 3. 2009.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário brasileiro de segurança pública. Ano 4. 2010.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário brasileiro de segurança pública. Ano 5. 2011.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário brasileiro de segurança pública. Ano 6. 2012.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário brasileiro de segurança pública. Ano 7. 2013.



- Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário brasileiro de segurança pública. Ano 8. 2014.
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário brasileiro de segurança pública. Ano 9. 2015.
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário brasileiro de segurança pública. Ano 10. 2016.
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário brasileiro de segurança pública. Ano 11. 2017.
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário brasileiro de segurança pública. Ano 12. 2018.
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário brasileiro de segurança pública. Ano 13. 2019.
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário brasileiro de segurança pública. Ano 15. 2021.
- GARLAND, D. A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Revan, 2008.
- GALLEGO, E. S. (Org.) O Ódio como política. A reinvenção das direitas no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.
- GODOI, R. Gerindo o ‘convívio’ dentro e fora da prisão: A trajetória de vida de um agente penitenciário em tempos de transição. CABANES, Robert; GEORGES, Isabel; RIZEK, Cibele [e] TELLES, Vera da Silva (org.). Saídas de emergência: Ganhar/perder a vida na periferia de São Paulo. São Paulo, Boitempo, p. 169-188, 2011.
- GODOY, M. Soldados influenciadores: os guerreiros digitais do bolsonarismo e os tuítes de Villas Bôas. In: Martins Filho, J. R. (org.) Os Militares e a crise brasileira. São Paulo: Alameda, 2021.
- GOLDSTEIN, H. Policiando uma Sociedade Livre Vol. 9. Edusp, 2003.
- GUERRA, M. P. Polícia e ditadura. A arquitetura institucional da segurança pública de 1964 a 1988. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, 2016. Disponível em <https://policiaeditadura.files.wordpress.com/2016/09/policia-miolo-interativo-1-1.pdf>
- HARCOURT, B. E. Neoliberal penalty: A brief genealogy. Theoretical criminology, vol. 14 (1), 2010, p. 74-92.
- HIRATA, D. V. Produção da desordem e gestão da ordem: notas para uma história recente do transporte clandestino em São Paulo. Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 4, n. 3, p. 441-465, 2011.
- HOBBS, T. Leviatã ou Matéria forma e poder de um Estado Eclesiástico e Civil (1651), Trad. João Paulo Monteiro e Maria Nizza da Silva. São Paulo: Abril Cultural, 1999.
- HOLLOWAY, T. H. Polícia no Rio de Janeiro. Repressão e resistência numa cidade do século XIX. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- IBGE. Perfil dos Estados e Municípios Brasileiros. Rio de Janeiro, 2015.

- JESUS, M. G. M. 'O que está no mundo não está nos autos': a construção da verdade jurídica nos processos criminais de tráfico de drogas. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2016.
- JOLY, B. R. Risco e vitimização policial militar: da caserna à política. Dissertação de mestrado em Sociologia. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de São Carlos, 2017.
- JURGEN, H. Técnica e ciência como “ideologia”. São Paulo: Editora UNESP, 2014.
- KAHN, T. Tendências nacionais de homicídios e roubos entre 2015 e 2019 – características e tentativas de interpretação. 13º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, p. 35-39, 2019.
- KALIL, I. O. et al. Quem são e no que acreditam os eleitores de Jair Bolsonaro. São Paulo: FESPSP, 2018.
- KANT, DE LIMA; MISSE, R.; MIRANDA, M. AP “Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia”. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, p. 45-123.
- KANT DE LIMA, R. A polícia na cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- KANT DE LIMA, R. et al. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. na Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais-BIB, da ANPOCS, n. 50, p. 45-123, 2000., 2000.
- KANT DE LIMA, R. *Ensaio de Antropologia e de direito*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.
- LANE, R. Polícia Urbana e Crime na América. In: Tonry, Michael H.; Morris, Norval; GHIROTTI, Jacy Cardia. Policiamento moderno. EdUSP, 2001.
- LEIRNER, P. C. Da campanha à conquista do Estado: os militares no capítulo da guerra híbrida brasileira. In: Martins Filho, J. R. (org.) Os Militares e a crise brasileira. São Paulo: Alameda, 2021.
- LENIN, V. I. U. Democracia e luta de classes. Boitempo Editorial, 2019.
- LIMA, R. S. Contando crimes e criminosos. Tese (Doutorado em Sociologia – FFLCH/USP). São Paulo, 2005.
- \_\_\_\_\_; SINHORETTO, J. Qualidade da democracia e polícias no Brasil. In: Susana Durão; Márcio Darck. (Org.). Polícia, Segurança e Ordem Pública Perspetivas Portuguesas e Brasileiras. 1ed.Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 2012, v. 1, p. 53-72.
- \_\_\_\_\_; . Estatísticas criminais no Brasil. Renato Sérgio de Lima; José Luiz Ratton; Rodrigo G. de Azevedo. (Org.). Crime, Polícia e Justiça no Brasil. 1ed. São Paulo: Editora Contexto, 2014, 1: 213-226.
- \_\_\_\_\_; BUENO, S.; MINGARDI, G. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. Revista Direito GV, 2016, 12.1: 49-85.
- \_\_\_\_\_; SINHORETTO, J; PIETROCOLLA, L. G. Armas de Fogo, Medo e Insegurança em São Paulo: Risco de uma pessoa que possui arma de fogo ser vítima fatal de um roubo. ILANUD Review, 2001, 16: 33-40.

\_\_\_\_\_; PAULA, L. Violência, Estado e Sociologia no Brasil. In: Silva, F. G.; Rodrigues, J. R. (org.). Manual de Sociologia Jurídica. São Paulo: Saraiva, 2013, v.1, p. 309-326.

LÖWY, Michael; BENJAMIN, Walter. aviso de incêndio. São Paulo: Boitempo, 2005.

MACEDO, Henrique L. S. “Confrontos” de ROTA: a intervenção policial com “resultado morte” no estado de São Paulo. Dissertação de mestrado em Sociologia. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. UFSCAR, 2015.

\_\_\_\_\_; SINHORETTO, J. Discursos políticos, mídias e violência: percursos teóricos e notas de pesquisa. In: Mattos, H. e Gil, P. (org.), Comunicação, políticas públicas e discursos em conflitos. São Paulo: ECA-USP, 2019.

MAIA, J. F. A Delegacia de Defesa da Mulher: do tratamento da violência contra à mulher à violência sexual contra crianças e adolescentes. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Sociologia UFSCAR. 2018.

MANDUCA, V. Atores políticos do pentecostalismo católico e evangélico paulista. Dissertação de mestrado em Sociologia. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. UFSCAR, 2015.

MANSO, B. P. Crescimento e queda dos homicídios em SP entre os anos de 1960 e 2010 - Uma análise dos mecanismos da escolha homicida e das carreiras no crime. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, USP, 2012.

\_\_\_\_\_; NUNES DIAS, C. C. A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil. Editora Todavia SA, 2018.

\_\_\_\_\_. A cena criminal brasileira mudou; compreendê-la ajuda entender as novas dinâmicas de homicídio. 13º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, p. 35-39, 2019.

MAQUIAVEL, N. O Príncipe Nicolau Maquiavel. São Paulo: Martins Fontes, 1982.

MARCUSE, H. O homem unidimensional: estudos da ideologia da sociedade industrial avançada. São Paulo, SP: Edipro. (Trabalho original publicado em 1964), 2015.

MARIANO, R. Neopentecostais: sociologia do novo pentecostalismo no Brasil. Edições Loyola, 1999.

MARQUES, D. E. Da festa à chacina: formas de Gestão da violência e do crime em São Carlos/SP. Dissertação de mestrado em Sociologia. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de São Carlos, 2014.

MARX, K; ENGELS, F. A Ideologia Alemã. Tradução de Luís Claudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

\_\_\_\_\_. A Guerra Civil na França. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo editorial, 2011.

\_\_\_\_\_. O Capital – livro um. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo editorial, 2013.

MARTINS FILHO, J. R. Forças Armadas e política, 1945-1964: a antessala do golpe. O Brasil republicano, v. 3, p. 97-126, 2003.

\_\_\_\_\_. O palácio e a caserna: a dinâmica militar das crises políticas na ditadura, 1964-1969. Editora da UFSCar, Universidade Federal de São Carlos, 1995.

- MARTINS FILHO, J. R. (org.) Os Militares e a crise brasileira. São Paulo: Alameda, 2021.
- MARTINS, J. N. R. Assessoria Parlamentar da Polícia Militar: Análise de sua atuação institucional dentro do congresso nacional. Monografia do curso em Ciência Política da UNILEGIS/UFMS. Brasília, 2008.
- MATTA, Roberto da. Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro, Rocco, 1979.
- MEHRING, F. Karl Marx: a história de sua vida. São Paulo: Sundermann, 2013, 170.
- MELO, F. A. L. O dispositivo penitenciário no Brasil: disputas e acomodações na emergência da gestão prisional. Tese. Programa de Pós-graduação em Sociologia. Universidade Federal de São Carlos, 2018.
- MELO, F. A. L. As prisões de São Paulo: Dinâmicas, fluxos e as implicações nas trajetórias de egressos prisionais. Uma perspectiva a partir do monitor preso de educação. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Sociologia. Universidade Federal de São Carlos, 2012.
- MENKE, B; WHITE, M.; CAREY, W. L. Profissionalização da polícia: em busca de excelência ou de poder político. Administração do trabalho policial: questões e análises. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.
- MERLEAU-PONTY, M. As Aventuras da Dialética. Martins Fontes. São Paulo. Trad. Claudia Berliner, 2006, 1954-1955.
- MESQUITA NETO, Paulo de. Policiamento comunitário e prevenção do crime: a visão dos coronéis da Polícia Militar. São Paulo em Perspectiva, v. 18, p. 103-110, 2004.
- MINGUARDI, G. Tiras, gansos e trutas. Cotidiano e reforma na polícia civil. São Paulo: Scritta, 1992.
- MISES, L. A mentalidade anticapitalista. LVM Editora, 2018.
- MISSE, M. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria “bandido”. In: Lua Nova, v. 79. [S.I], 2010: pp.15-38.
- \_\_\_\_\_. *et al.* Quando a polícia mata: homicídios por "autos de resistência" no Rio de Janeiro (2001-2011). Necvu, 2013.
- \_\_\_\_\_. “El delito como parte del mercado ilegal: violência, mercancia política y narcotráfico en Rio de Janeiro”. In: Ruth Stanley (comp.), Estado, violência y ciudadanía en America Latina. Madrid: Entimema, 2009.
- MONET, J. Polícias e Sociedades na Europa Vol. 3. Edusp, 2001.
- MONJARDET, D. *O que faz a polícia*. São Paulo: EDUSP, 2003.
- MONKKONEN, E. H. História da Polícia Urbana. In: Tonry, Michael H.; Morris, Norval; GHIROTTI, Jacy Cardia. Policiamento moderno. EdUSP, 2001.
- MUNIZ, J. Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Diss. Tese (Doutorado)-Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 1999.
- \_\_\_\_\_; SILVA, W. F. Mandato policial na prática: tomando decisões nas ruas de João Pessoa. Caderno CRH, v. 23, n. 60, 2010.

MUNIZ, J. e PROENÇA Jr. Muita politicagem, pouca política os problemas da polícia são. *Estudos Avançados*, 21 (67), p. 139-157, 2007.

\_\_\_\_\_. Mandato policial. Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, p. 491-502, 2014.

\_\_\_\_\_ et al. A segurança Pública da Constituição: direitos sob tutela de espadas em desgoverno. Santos Jr B, Valim R, organizadores, v. 2018, p. 30, 1988.

\_\_\_\_\_; PROENÇA JÚNIOR, Domício; DINIZ, Eugenio. Uso de força e ostensividade na ação policial. *Conjuntura Política: boletim de análise*, v. 6, p. 22-26, 1999.

NEME, C. A Instituição Policial na Ordem Democrática: o caso da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Dissertação de mestrado - Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999.

NETO, M. D. Fileiras desconhecidas. In: Martins Filho, J. R. (org.) *Os Militares e a crise brasileira*. São Paulo: Alameda, 2021.

NIETZSCHE, F.; SOUZA, Paulo Cesar de. *A Gaia Ciência (1882-1887)*. Tradução de Paulo Cesar de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

NOELLE-NEUMANN, E. *A espiral do silêncio: opinião pública: nosso tecido social*. Trad. Cristina Derosa. Florianópolis: Estudos Nacionais, 2019.

O'DONNELL, G. A. *Contrapontos: autoritarismo e democratização*. São Paulo: Vértice, 1986.

PAGAMISSE, A. *Trabalhos do Comando Geral e das Entidades de Classe Representativas dos Policiais Militares na Defesa Institucional junto aos Parlamentos (Lobby)*. SP: PMESP, CAES, CAO, 1995.

PAIXÃO, A. L. O problema da polícia. *Série Estudos*, Rio de Janeiro: IUPERJ, n. 91, p. 5-21, ago. 1995.

\_\_\_\_\_. Organização Policial numa área metropolitana. In: *Dados - Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, s. n., vol. 25, n. 1, 1982.

PASINATO, W. Oito anos de Lei Maria da Penha. Entre avanços, obstáculos e desafios. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 23(2): 352, maio-agosto/2015.

PERALVA, A. *Violência e paradoxo brasileiro: democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

PINHEIRO, P. S. Violência do Estado e classes populares. *Revista Dados: Revista de Ciências Sociais*, n. 22, 1979, p. 5-24.

\_\_\_\_\_. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, 9 (1), 43-52, maio de 1997.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Sistema de Gestão da Polícia Militar do Estado de São Paulo*. 2010.

PROENÇA JUNIOR, D; MUNIZ, J.; PONCIONI, P. F. Da Governança de Polícia à Governança Policial: controlar para saber, saber para governar. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 3, p. 14-37, 2009.

PSL. *O caminho da prosperidade. Proposta de plano de governo*. 2018. Disponível em: [https://flaviobolsonaro.com/PLANO\\_DE\\_GOVERNO\\_JAIR\\_BOLSONARO\\_2018.pdf](https://flaviobolsonaro.com/PLANO_DE_GOVERNO_JAIR_BOLSONARO_2018.pdf).

- RAVEL, J. Michel Foucault: conceitos essenciais; trad. Maria do Rosário Gregolin, 2005.
- REINER, R. A política da polícia. Edusp, 2004.
- REIS, D. A. As armadilhas da memória e a reconstrução democrática. S. Abranches e alii, Democracia em Risco, v. 22, p. 274-286, 2019.
- RIBEIRO, L. O nascimento da polícia moderna: uma análise dos programas de policiamento comunitário implementados na cidade do Rio de Janeiro (1983-2012). *Análise Social*, p. 272-309, 2014.
- ROMANI, C. Antecipando a era Vargas: a Revolução Paulista de 1924 e a efetivação das práticas de controle político e social. *Topoi* (Rio de Janeiro), v. 12, p. 161-178, 2011.
- ROSSLER, E. H. A Vila e a Prisão: novas perspectivas do conceito de prisionização. Dissertação de mestrado em Sociologia. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de São Carlos, 2019.
- SANTOS, E. E. A. Atividade parlamentar no congresso nacional. SP: PMESP, CAES, CSP, 1996.
- SCHLITTLER, M. C. C. “Matar muito, prender mal”: desigualdade racial como efeito do policiamento ostensivo militarizado em SP. Editora Autografia, 2021.
- SELL, C; E. Racionalidade e racionalização em Max Weber. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2012, 27.79: 153-172.
- SIENA, D. P. B. São Paulo contra o crime: governamentalização da segurança pública? Dissertação de mestrado em Ciências Humanas e Sociais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2017.
- SILVA, R. R. Entre a caserna e a rua: o dilema do “Pato”. Uma análise antropológica da instituição policial militar a partir da Academia de Polícia Militar D. João VI. João VI. Niterói, RJ: Editora da UFF, 2011.
- SILVESTRE, G. Controle do Crime e seus Operadores: Política e Segurança Pública em São Paulo. São Paulo: Editora Annablume, 2018.
- SILVESTRE, G. Dias de Visita: Uma sociologia da punição e das prisões. Dissertação de mestrado em Sociologia. São Paulo: Alameda, 2012.
- SIMON, J.; SILVESTRE, G. Governando através do crime. In: França, Leandro Ayres; Carlen, Pat. (Org.). *Criminologias Alternativas*. 1ed. Porto Alegre: Canal Ciências Criminais, 2017, v. 1, p. 93-112.
- SINHORETTO, J. A justiça perto do povo: reforma e gestão de conflitos. São Paulo: Alameda, 2011.
- \_\_\_\_\_. (org.). Policiamento ostensivo e relações raciais. Estudo comparado sobre formas contemporâneas de controle do crime. Rio de Janeiro: Autografia/INCT-InEAC, 2021.
- \_\_\_\_\_. Controle social estatal e organização do crime em São Paulo. *Dilemas*, v. 7, p. 167-196, 2014.
- \_\_\_\_\_. Violência, controle do crime e racismo no Brasil contemporâneo. *Novos Olhares Sociais*, Vol. 1 – n.2, 4-20, 2018.

\_\_\_\_\_; LIMA, R. S. Narrativa autoritária e pressões democráticas na segurança pública e no controle do crime. Revista Semestral do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar, 2015, 5.1: 119.

\_\_\_\_\_; SILVESTRE, G; SCHLITTLER, M. C. C. Desigualdade racial e segurança pública em São Paulo: letalidade policial e prisões em flagrante. Sumário Executivo, 02 abr. 2014. São Carlos: Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos, 2014. Disponível em: [http://www.ufscar.br/gevac/wp-content/uploads/Sum%C3%A1rio-Executivo\\_FINAL\\_01.04.2014.pdf](http://www.ufscar.br/gevac/wp-content/uploads/Sum%C3%A1rio-Executivo_FINAL_01.04.2014.pdf). Acesso em 07 out. 2015.

\_\_\_\_\_; SILVESTRE, G; MELO, F. A. L. O encarceramento em massa em São Paulo. Tempo social, v. 25, p. 83-106, 2013.

\_\_\_\_\_; CEDRO, A. S. S; MACEDO, H. L. S. Novas tecnologias e racismo no policiamento em São Paulo. 20º Congresso Brasileiro de Sociologia, 2021.

SOLANO, E. A bolsonarização do Brasil. Democracia em risco, v. 22, p. 203-212, 2019.

SOUZA, L. A. F. Polícia, direito e poder de polícia. A polícia brasileira entre a ordem pública e a lei. Revista Brasileira de Ciências Criminais, vol. 43, p. 295-322, 2003.

\_\_\_\_\_. Segurança pública, polícia e violência policial. Perspectivas diante do endurecimento penal. Revista Brasileira de Ciências Criminais, vol. 51, p. 253-288, 2004.

SOUZA, L. A. F. Militarização da segurança pública no Brasil. SEGURANÇA PÚBLICA NA BAHIA, p. 15, 2014.

STANLEY, J. Como funciona o fascismo: A política do " nós" e " eles". L&PM Pocket, 2018.

STARLING, H. M. O passado que não passou. ABRANCHES, Sérgio, et al., Democracia em risco, v. 22, p. 337-354, 2019.

STORLOKEN, T. Mulheres em tempos sombrios: Rosa Luxemburgo e Hannah Arendt. Crítica Marxista, 2006, 111-128.

TAVARES DOS SANTOS, J. V. A arma e a flor: formação da organização policial, consenso e violência. Tempo Social, Ver. Sociologia da USP, São Paulo: USP, vol. 9, n. 1, p. 155-167, maio 1997.

TEIXEIRA DA SILVA, F. C. Militares, “abertura” política e bolsonarismo: o passado como projeto. In: Martins Filho, J. R. (org.) Os Militares e a crise brasileira. São Paulo: Alameda, 2021.

WEBER, M. *Ciência e política: duas vocações*. [S.I]: Editora Cultrix, 2004.

\_\_\_\_\_. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora UnB, 1994.

ZALUAR, A. A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza. Brasiliense, 1985.