



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Ciências Sociais

Leonardo Mazzurana

**Segurança Presente, passado e futuro:
potencialidades e limitações de uma iniciativa no campo da
segurança pública do Estado do Rio de Janeiro entre 2014 e 2020**

Rio de Janeiro

2021

Leonardo Mazzurana

**Segurança Presente, passado e futuro:
potencialidades e limitações de uma iniciativa no campo da segurança pública
do Estado do Rio de Janeiro entre 2014 e 2020**

Tese apresentada, como requisito parcial
para obtenção do título de Doutor no
Programa de Pós-Graduação em Ciências
Sociais, da Universidade do Estado do Rio
de Janeiro.



Orientador: Prof. Dr. João Trajano de Lima Sento-Sé

Rio de Janeiro

2021

. CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/A

M478 Mazzurana, Leonardo.
Segurança Presente, passado e futuro: potencialidades e limitações de uma iniciativa no campo da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro entre 2014 e 2020 / Leonardo Mazzurana. – 2021.
295 f.

Orientador: João Trajano de Lima Sento-Sé.
Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Sociais.

1. Segurança pública – Rio de Janeiro (Estado) – Teses. 2. Rio de Janeiro (Estado). Polícia Militar – Teses. 3. Violência – Rio de Janeiro (Estado) – Teses. I. Sento-Sé, João Trajano. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Sociais. III. Título.

CDU 351.759.6(815.3)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Leonardo Mazzurana

**Segurança Presente, passado e futuro:
potencialidades e limitações de uma iniciativa no campo da segurança pública
do Estado do Rio de Janeiro entre 2014 e 2020**

Tese apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Doutor no
Programa de Pós-graduação em Ciências
Sociais, da Universidade do Estado do Rio
de Janeiro.

Aprovada em 28 de maio de 2021.

Banca examinadora:

Prof. Dr. João Trajano de Lima Sento-Sé (Orientador)
Instituto de Ciências Sociais –UERJ

Profa. Dra. Paula Ferreira Poncioni
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Dr. André Rodrigues
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Dorian Luis Borges de Melo
Instituto de Ciências Sociais – UERJ

Prof. Dr. Eduardo Ribeiro da Silva
Instituto de Ciências Sociais – UERJ

Rio de Janeiro

2021

DEDICATÓRIA

A Deus, sobre todas as coisas.

A todos aqueles que se dedicam a promover a segurança pública
... e àqueles que sofrem com a falta dela.

Aos colegas e professores do PPCIS.

À minha família, por todo o carinho, respeito e apoio.

Aos meus filhos Ágatha, Tábatha, Guilherme e Thiago.

À minha esposa Márcia, por toda a felicidade, cumplicidade e amor que
compartilhamos.

AGRADECIMENTOS

Esta tese não seria possível sem a participação de pessoas e instituições que foram fundamentais para a sua realização. Algumas de forma direta, outras indiretamente contribuíram para que esta pesquisa chegasse até sua versão final. Seria muito difícil individualizá-las nominalmente, por isso começo agradecendo imensamente a todas indistintamente.

Agradeço à Universidade do estado do Rio de Janeiro (UERJ), que através do Instituto de Ciência Sociais (ICS) auxiliou a construir minha trajetória profissional e pessoal. Agradeço em especial aos colegas e professores do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais (PPCIS) pelas trocas e aulas maravilhosas, e a Wagner e Sônia pelo suporte da secretaria acadêmica.

À coordenação geral do Programa Segurança Presente, da Secretaria de Estado de Governo, faço meu agradecimento por ter autorizado a realização da pesquisa de campo desde seu início em 2018. Estendo meus agradecimentos a todos os profissionais entrevistados, pela disponibilidade e vontade de colaborar com este estudo.

Agradeço aos membros da banca de qualificação: professores João Trajano Sento-Sé, André Rodrigues e Eduardo Ribeiro. As contribuições e orientações foram inestimáveis para o formato final que assumiu este trabalho.

Meu agradecimento especial ao meu orientador, professor João Trajano, pela paciência, apoio e direcionamento nesta pesquisa e para estudos futuros, e por incentivar minha trajetória acadêmica desde o primeiro contato que tivemos.

Agradeço aos colegas da Polícia Militar que compreenderam a necessidade de uma reflexão crítica sobre as próprias práticas. As discussões foram enriquecedoras para formular as análises deste trabalho.

RESUMO

MAZZURANA, L. *Segurança Presente, passado e futuro: potencialidades e limitações de uma iniciativa no campo da segurança pública do estado do Rio de Janeiro entre 2014 e 2020*. 2021. 295f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

O Programa Segurança Presente (PSP) se apresenta como iniciativa no campo da segurança pública que, na expectativa de seus gestores, constitui-se como modelo inovador de policiamento articulado com assistência social. Tem seu foco na redução de indicadores criminais, no aumento da sensação de segurança e no incremento do desenvolvimento econômico e social ao criar ambientes seguros em espaços de comércio, lazer e turismo. O estudo busca estabelecer as origens desse projeto e sua natureza constitutiva, problematizando a participação de recursos privados e pessoal sem investidura policial nas operações, assim como o arranjo criado para viabilizar o uso da força legal no âmbito de uma instituição não policial. O campo empírico foi formado por meio de abordagem qualitativa realizada nas operações Centro, Aterro e Ipanema Presente, através de levantamento documental, observação de campo e entrevistas em profundidade. As análises sobre a efetividade do programa foram ilustradas pela coleta de dados quantitativos. Insumos e informações produzidos foram estudados em perspectiva comparada com a Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro. Os resultados demonstraram que apesar dos números favoráveis divulgados pela coordenação geral do programa, e do apoio prestado pelas lideranças locais, existem vulnerabilidades que demandam elaboração e/ou revisão de repertório técnico e doutrinário que informe a institucionalização de processos que problematizem e orientem a seleção, capacitação e emprego de profissionais, além da elaboração de legislação e plano estratégico que detalhem parâmetros para novas implantações e para a administração do programa. O policiamento verificado apresenta-se principalmente pelo viés da dissuasão, ficando o modelo de proximidade limitado pela crença em um guardião sempre ao alcance do cidadão. O PSP inscreve-se formalmente como política pública através de ação prevista no plano plurianual do governo fluminense, mas no plano operacional desdobra-se principalmente como uma estratégia de policiamento.

Palavras-chave: Segurança Presente. Uso da força. Gestão. Policiamento.

ABSTRACT

MAZZURANA, L. *Security Present, past and future: potential and limitations of an initiative in the field of public security in the state of Rio de Janeiro between 2014 and 2020*. 2021. 295f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

The Programa Segurança Presente presents itself as an initiative in the area of public security which, in the expectation of its managers, constitutes an innovative model of policing articulated with social assistance. It focuses on reducing criminal indicators, increasing the sense of security and increasing economic and social development, creating safe environments in the areas of commerce, leisure and tourism. The study seeks to establish the origins of this project and its constitutive nature, problematizing the participation of private and personal resources without police investiture in operations, as well as the arrangement created to enable the enforce the law within the scope of a non-police institution. The empirical field was formed through a qualitative approach carried out in the operations Centro, Aterro and Ipanema Presente, through documental survey, field observation and in-depth interviews. Analyzes of program effectiveness were illustrated by the collection of quantitative data. Inputs and information produced were analyzed in a perspective compared to the Military Police of the state of Rio de Janeiro. The results showed that despite the favorable numbers released by the general coordination of the program, and the support shown by local leaders, there are vulnerabilities that require the elaboration and/or revision of a technical-doctrinal repertoire that informs the institutionalization of the processes that problematize and guide the selection, training and performance of professionals, in addition to drafting legislation and a strategic plan that details parameters for new implementations and program management. The policing verified is mainly presented by the bias of dissuasion, with the proximity model being limited by the belief in a guardian always within reach of the citizen. The PSP is formally inscribed as a public policy through an action foreseen in the multi-year plan of the government of Rio de Janeiro, but in the operational plan it mainly unfolds as a policing strategy.

Keywords: Present Security Program. Use of force. Management. Policing.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Delimitação da OCP	32
Figura 2 – OCP – AISP 5, CISP 1	32
Figura 3 – OCP – AISP 5, CISP 4	33
Figura 4 – OCP – AISP 5, CISP 5	33
Figura 5 – OLP – AISP 5, CISP 5	34
Figura 6 – OAP – AISP 2, CISP 9	35
Figura 7 – Mapa de limites do Bairro do Flamengo	35
Figura 8 – Mapa de limites do Bairro Ipanema	36
Figura 9 – AISP 2, CISP	37
Figura 10 – Quantitativo de servidores por órgão de governo - 2020	86
Figura 11 – Quadro de avisos em Base da Operação	118
Figura 12 – DOERJ com homologação de contratos de locação de veículos 112 ..	120
Figura 13 – Preleção Ipanema Presente	151
Figura 14 – Faixas de apoio na área da Lapa Presente	158
Figura 15 – Faixa de apoio na área do Aterro Presente	159
Figura 16 – Faixa de apoio na área da Lagoa Presente	159
Figura 17 – Equipe da OCP durante apresentação de ocorrência na DP	217
Figura 18 – Exemplo de ação social na OCP em 2018	241
Figura 19 – Orientação da assistente social para equipe de policiais mulheres da OIP em 2019	244
Figura 20 – Distribuição das regiões e áreas integradas de segurança pública	295

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Série histórica de APF nas regiões da OCP e OLP – 2010 a 2019	227
Gráfico 2 – Número de autos de prisão em flagrante – RJ – 2006 a 2020.....	228
Gráfico 3 – Série histórica de CMP nas regiões da OCP e OLP – 2010 a 2019	229
Gráfico 4 – Série histórica de FURTOS nas regiões da OCP e OLP – 2010 a 2019	230
Gráfico 5 – Série histórica de APREENSÃO nas regiões da OCP e OLP – 2010 a 2019	231
Gráfico 6 – Número de apreensões de drogas – RJ – 2003 a 2020	232
Gráfico 7 – Série histórica de ROUBOS nas regiões da OCP e OLP – 2010 a 2019	233
Gráfico 8 – Casos de roubos de rua – RJ – 2003 a 2020	233
Gráfico 9 – Série histórica de Letalidade Violenta nas regiões da OCP e OLP – 2010 a 2019	234
Gráfico 10 – Série histórica de AAAPAI nas regiões da OCP e OLP entre 2010 e 2019	245
Gráfico 11 – Variável AAAPAI para o estado do RJ. 2006 - 2020.....	245

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Número de Operações por ano, regiões e datas de inaugurações	24
Quadro 2 – Divisão por regiões, com endereços, das sedes das operações.....	24
Quadro 3 – Resumo de perfis profissionais dos entrevistados/profissionais do PSP27	
Quadro 4 – Profissionais que trabalham no policiamento diuturno	85
Quadro 5 – Os dez tipos de ocorrências mais atendidas no mês de dezembro 2019	97
Quadro 6 – Quadro de efetivo total das operações Centro Presente e Aterro Presente	111
Quadro 7 – Fontes de recursos por LOA – 2015 a 2020.....	126
Quadro 8 – Resumo do efetivo empregado em um dia nas operações Aterro e Centro Presente - 2018.....	136
Quadro 9 – Resumo por turno em um dia nas operações Aterro e Centro Presente em 2018	138
Quadro 10 – Resumo de presos e apreensões entre jan./out. 2018 nas Operações Centro e Aterro Presente	147
Quadro 11 – Resumo dos mandados cumpridos/veículos rebocados/telefonemas recebidos nas Operações Aterro e Centro Presente em 2018	149
Quadro 12 – Tipos, Formas e Modalidades de policiamento da PMERJ	189
Quadro 13 – Unidade operacional mínima de policiamento no PSP	213
Quadro 14 – Resumo de uma ocorrência policial da Operação Centro Presente ...	214
Quadro 15 – Instituições designadas pela Constituição Federal como <i>polícia</i>	290
Quadro 16 – Instituições previstas para realizar <i>policiamento</i> , mas não designadas como <i>polícia</i>	292
Quadro 17 – Instituições com previsão infraconstitucional para realização de <i>policiamento</i>	293

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Resumo de despesa por função – LOA 2020.....	87
Tabela 2 – Total de despesas previstas para 2020 para pagamento de pessoal e encargos sociais dentro da função segurança pública.....	88
Tabela 3 – Síntese da aplicação por fonte de recursos – função segurança pública	89
Tabela 4 – Tipos de despesa das operações Aterro e Centro Presente em 2018 ..	123
Tabela 5 – Número de bairros e população sob controle de grupos armados na Região Metropolitana do Rio de Janeiro em 2019. Números absolutos e porcentagens	194
Tabela 6 – Total de ações de acolhimento pela SMDS em 2018 na OCP e OAP...	237

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
Inserção institucional e notas sobre o marco teórico.....	18
O Programa Segurança Presente (PSP).....	20
O PSP: ontem e hoje.....	21
Notas metodológicas e caracterização do estudo	26
Objetivos e hipóteses de pesquisa.....	37
Objetivo Geral	39
Objetivos específicos	39
Hipóteses de pesquisa	40
Estrutura da tese	40
1 PROGRAMA SEGURANÇA PRESENTE: ORIGENS E O USO DA FORÇA COMO MONOPÓLIO ESTATAL	42
1.1 Debate sobre o monopólio da força estatal	55
2 PADRÕES DE POLICIAMENTO NA PMERJ	73
2.1 A Lei como fonte de autorização e consenso.....	73
2.2 Finalidade e profissionalização: limitações e desafios	80
2.3 Centralização, número de comandos e a integração	82
2.4 Investimento, custeio e efetivo policial	84
2.5 Autonomia, culpabilização e evitação	90
2.6 Funções da PMERJ: 190, SIM, flagrante e patrulha, não necessariamente nessa ordem	96
2.7 Um sistema de controle <i>a posteriori</i>	100
2.8 A polícia e a política	104
3 TRABALHO NO PSP E SEUS (DES)ENQUADRAMENTOS COM PADRÕES DE POLICIAMENTO	107
3.1 Mandato e autorização.....	107

3.2	Orientação privatizada, seleção e formação de pessoal: limitações e (des)enquadramentos	111
3.3	Duas polícias no mesmo espaço: Polícia Militar e <i>Polícia Militar</i>	132
3.4	Saturação policial e investimento público	134
3.5	A abordagem a pessoas como núcleo do trabalho	137
3.6	Funções do PSP	145
3.7	O controle no PSP: adesão, supervisão e filmagem	151
3.8	Gestão técnica, ingerência externa e institucionalização	156
4	VIGILÂNCIA, POLICIAMENTOS E O TRABALHO DA PMERJ	161
4.1	Natureza do policiamento	163
4.2	Modelo profissional ou tradicional de policiamento	170
4.3	O Policiamento Orientado para o Problema (POP)	171
4.4	Policiamento comunitário	174
4.5	Policiamento de proximidade, dissuasão e justeza procedimental	175
4.6	Polimento baseado em “janelas quebradas”	181
4.7	O policiamento da PMERJ	185
5	O PROGRAMA SEGURANÇA PRESENTE COMO POLÍTICA, PROGRAMA OU ESTRATÉGIA DE POLICIAMENTO	197
5.1	O eixo policiamento	206
5.2	Análise de alguns dados quantitativos do PSP	223
5.3	O eixo assistência social	236
5.4	Considerações sobre sensação de segurança e crenças de perigo	246
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	260
	REFERÊNCIAS	270
	ANEXO A – Instituições designadas pela Constituição Federal como polícia	290
	ANEXO B – Instituições previstas na Constituição Federal e legislação infraconstitucional com atribuição concorrente para realizar policiamento, mas não designadas como polícia	292

ANEXO C – Instituições com previsão infraconstitucional para realização de policiamento293

ANEXO D – Distribuição das regiões e áreas integradas de segurança pública295

INTRODUÇÃO

Desde a redemocratização do Brasil, assistimos a diversas tentativas promovidas pelos governos federal, estaduais e municipais para controle da criminalidade¹. Em geral, esses esforços costumam se apresentar como construções elaboradas a partir de duas premissas: uma primeira considera a crença de que o crime se relaciona à carência de elementos socioeconômicos disponíveis ao indivíduo, que pudessem lhe permitir meios legítimos de convívio em sociedade. Outra aponta para o problema do crime como algo que deva ser tratado especificamente pela polícia e demais órgãos de justiça criminal.

Essas diferentes composições sobre o tratamento a ser dado ao crime, e que variam de acordo com cada mandato político, acabam oscilando entre os extremos do crime como questão social, e o crime como caso de polícia (BEATO FILHO, 1999, p. 24-25).

Em nosso ordenamento jurídico e político as instituições encarregadas de lidar com o crime como caso de polícia estão previstas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, nos incisos de seu artigo 144, inscrito no Capítulo que trata da Segurança Pública. O texto principal que introduz esse mesmo dispositivo sinaliza que a segurança pública, além de ser um dever do Estado, é também direito e responsabilidade de todos, trazendo a perspectiva do crime como uma questão social (BRASIL, 1988).

Contudo, a despeito de o governo central tratar o problema criminal como caso de polícia, questão social ou qualquer arranjo entre esses dois extremos, a violência em nosso país continua se apresentado sob várias e lamentáveis formas, com elevados números que a comprova.

A recente atualização do anuário elaborado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2019) aponta que em 2018 ocorreram 57.358 mortes violentas intencionais em número absoluto, uma taxa de 27,5 por 100 mil habitantes.

¹ Para mais informações, vide Cano (2006).

Dessas mortes, 6.220 foram decorrentes de intervenções policiais e 343 foram de policiais civis e militares assassinados.

Em que pese a quantidade de mortes violentas intencionais terem sido 10,8% menores que as de 2017², quando o Brasil teve 63.895 mortes (FBSP, 2018), ainda assim são dados alarmantes, pois isso tem sido um importante fator de aumento dos sentimentos de medo e insegurança. Esses indicadores preocupantes sobre a violência³ indicam a urgência em compreendermos o maior número possível de fatores que influenciam suas dinâmicas. Uma dessas variáveis são os padrões de policiamento desenvolvidos pelas forças de segurança.

Um policiamento pode interferir nos números da violência de muitas maneiras. Pode reduzir ou incrementar os indicadores criminais na medida em que atua de forma mais preventiva ou reativa; pode interferir sobre um local específico ou influenciar uma região maior; contribuir para a melhora na sensação de segurança ou reduzi-la; ser ineficaz para alguns tipos de delitos e efetivo para outros... Enfim, para além de outros exemplos, compreendermos os padrões de policiamento nos auxilia a entendermos o papel das forças policiais e sua interferência nos contextos em que atuam.

Dentre os policiamentos existentes, os de natureza predominantemente ostensiva serão nosso foco, devido à sua operacionalização ocorrer de forma diuturna nas ruas, interagindo diretamente com o cidadão e agindo antes, durante e após a ocorrência de crimes em flagrante⁴. Estão, portanto, entre os que mais interferem no cotidiano da sociedade.

A partir dessas considerações, selecionamos como campo de estudo a Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro (PMERJ) e o Programa Segurança Presente (PSP). A primeira foi analisada por ser uma força policial tradicional, com mais de

² O FBSP, através de seus relatórios anuais, assim como o Mapa da Violência elaborado em conjunto com o IPEA, tem apontado tendência de redução na letalidade violenta desde 2017. As causas ainda estão sendo investigadas, mas entre elas estariam a melhora da economia a partir da crise entre 2014 e 2016, a estabilização das disputas entre facções especialmente nos grandes centros, e a efetividade de algumas políticas na área de segurança, como o isolamento de lideranças criminosas em presídios federais.

³ A violência pode se apresentar sob várias dimensões. A que abordaremos neste estudo se refere à violência física contra o indivíduo, em geral para a prática de roubo e/ou homicídio intencional.

⁴ Segundo o Código de Processo Penal Brasileiro, são aqueles em que o autor do delito é encontrado no momento da prática criminosa, logo após o crime ou portando objetos que façam presumir ser ele o autor do crime.

duzentos anos de atuação, com sua origem em 13 de maio de 1809. A segunda, ao contrário, é um programa recente, inaugurado em 01 de janeiro de 2014, e foi escolhida pela relevância em oferecer ao debate sobre segurança pública, um estudo que pudesse apresentar análises sobre a natureza de uma operação apresentada como um novo policiamento ostensivo, conforme informações trazidas pela mídia.

Neste ponto é importante estabelecer que desde o início da pesquisa de campo, verifiquei o emprego dos termos Operação Presente, Operação Segurança Presente, Programa Presente e Programa Segurança Presente como sinônimos. Operadores e gestores os acionam como tendo o mesmo significado. É possível ainda observar que algumas logomarcas ostentam a designação Operação Segurança Presente, enquanto decretos e leis se referem ao Programa Segurança Presente, sinalizando algumas expressões da ausência de uma doutrina que uniformize conceitos e parâmetros normativos e de atuação.

Por essa razão, e a fim de organizar a apresentação deste estudo, optei por utilizar a denominação prevista em duas normativas principais que tratam desse tema. A legislação que institui o programa de estímulo operacional⁵, ou seja, viabilizou o pagamento de gratificações ao policial que trabalha em sua folga, e a Lei que autorizou qualquer município a adotar esse modelo⁶. Ambas usam a expressão Programa Segurança Presente (PSP).

A imprensa em geral atribui ao PSP algumas características relevantes para este estudo, dentre elas: a capacidade de produzir ótimos indicadores de redução de alguns delitos; ser realizado por policiais militares, mas não sob direção da PMERJ; contar com a participação de profissionais não policiais no patrulhamento; receber investimentos da iniciativa privada; alcançar bons níveis de satisfação da comunidade

⁵ Decreto nº 46.261 de 09 de março de 2018, que institui programa de estímulo operacional (PEOp) para as operações realizadas no âmbito da Secretaria de estado de Governo - SEGOV (...) Art. 4º - O art. 6º do Decreto nº 45.475, de 27 de novembro de 2015, alterado pelo Decreto nº 45.702, de 30 de junho de 2016, passa a vigorar acrescido do Parágrafo Único com a seguinte redação: “Art. 6º - (...) Parágrafo Único - Caberá ao **Programa Segurança Presente** o bloqueio e desbloqueio de Policiais Militares que incidirem nas situações previstas pelo CPROEIS da PMERJ.” (Grifo meu).

⁶ Lei nº 8.597 de 30 de outubro de 2019. Fica o Poder Executivo autorizado a implantar, conforme dispõe o Decreto nº 45.702, de 30 de junho de 2016, em todos os Municípios no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, o **Programa Segurança Presente**, com o objetivo de evitar situações de conflitos e reduzir a criminalidade em todo o Estado. (Grifo meu)

atendida nas regiões específicas em que era implantado; ser realizada nas mesmas áreas em que também atua a Polícia Militar. Seguem algumas notícias que refletem essas características, por período:

Agosto de 2017

CENTRO PRESENTE REDUZ ÍNDICES DE CRIMINALIDADE

Ação diminuiu em mais de 90% os roubos a pedestres no Centro do Rio

Seguindo o mesmo **modelo** das ações já realizadas na Lapa, no Aterro, na Lagoa e no Méier, a Operação Centro Presente vem reduzindo consideravelmente o índice de criminalidade desde que iniciou o patrulhamento no Centro do Rio. A ação, que completou um ano no dia 4 de julho, chegou a registrar 92% de redução em casos de roubos a pedestres somente no primeiro trimestre deste ano. O objetivo é coibir roubos e furtos, consumo e comércio de drogas, além de promover o ordenamento urbano.

– O bom resultado deve-se justamente à **estrutura completamente diferenciada**. Nosso policiamento tem atenção redobrada em vários aspectos. Além disso, nossa **equipe é especializada e faz a gestão e aplicação dos recursos de forma racional** – explicou o coordenador da base do Largo da Carioca da Operação Centro Presente, capitão Hugo Coque (CORREIO DO BRASIL, 2017).

Setembro de 2018

Além do **trabalho ostensivo**, a operação **tem assistentes sociais** de plantão nas bases que encaminham pessoas em situação de rua para centros de acolhimento de moradores e, ainda, cuidam de pessoas perdidas e sem documentações. Em pouco mais de dois anos, foram realizadas mais de 15 mil ações de acolhimento (G1 RIO, 2018).

Outubro de 2018

RIO — As amigas Flávia Sabino, de 40 anos, e Fabiana Ribeiro, de 36 [...] dizem que **se sentem mais seguras** com os agentes do Centro Presente. A advogada Maria Cristina Jeremias de Souza, de 50 anos, moradora na Lapa, conta que [...] - É desesperadora a incerteza do Centro Presente em 2019. Sem ele, a gente perde a segurança. **Tomara que o trabalho continue**. A diarista Mariluce Barbosa Nunes, de 44 anos, moradora em São João de Meriti [...] diz que se sente mais segura com o policiamento dos agentes do Centro Presente. O sargento Dilermando Lima, supervisor de policiamento diz que: — Sempre teve um retorno popular para a gente permanecer. Desde que chegamos, conseguimos reduzir os índices de roubos e furtos. [...] **As pessoas nos procuram tanto para dar informes sobre delitos e quanto para pedir auxílio e elogiar nosso trabalho**. (RIBEIRO, 2018)

A inquietação provocada por notícias que repentinamente trouxeram uma experiência como inovadora no campo da segurança, sem que houvesse dados disponíveis para avaliar a adequação das informações difundidas, fez com que

buscássemos um maior rendimento analítico, comparando os padrões de policiamento entre PMERJ e o trabalho realizado pelo PSP.

Assim, seria possível reunir um número maior de insumos para as análises, deixando como mais uma fonte secundária a ser considerada as notícias da imprensa. Isso serviu para mitigar o viés político e/ou propagandístico que poderia interferir e escamotear os efetivos resultados do programa.

A seleção da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, como segundo foco de estudo em uma perspectiva comparada com o PSP, trouxe ganhos consideráveis por já ter sido objeto de estudo em vários trabalhos relevantes para o campo acadêmico e da gestão de segurança pública (CERQUEIRA, 1998; SENTO-SÉ, 1998; SENTO-SÉ *et al.*, 2006; MUNIZ, 1999; 2007; PONCIONI, 2005; MINAYO; SOUZA; CONSTANTINO, 2008; CANO, 2012; MISSE, 2013; 2014; MUSUMECI *et al.*, 2013).

Inserção institucional e notas sobre o marco teórico

Compreender os padrões de policiamento da PMERJ e do PSP, e os tipos de policiamentos que engendram, pode contribuir para a análise sobre fatores que influenciam as dinâmicas da violência e sua prevenção, bem como sobre possíveis novos arranjos para a promoção de segurança pública, sendo, portanto, relevante objeto de pesquisa.

Reforça essa importância a pouca produção científica sobre o Programa Segurança Presente. Em pesquisas usando as palavras-chave *operação*, *segurança*, *presente* e *polícia* nos sites de pesquisa acadêmica Google Scholar⁷, Scielo⁸, Capes⁹ e IBICT¹⁰, tendo como recorte temporal janeiro de 2014 até a atualidade, foram encontrados apenas quatro artigos científicos, uma monografia, uma dissertação e

⁷ Endereço eletrônico: <https://scholar.google.com.br/>

⁸ Endereço eletrônico: <http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah>

⁹ Endereço eletrônico: <http://www.periodicos.capes.gov.br/>

¹⁰ Endereço eletrônico: <http://bdtd.ibict.br/vufind/>

nenhuma tese, além de um livro de autoria do primeiro coordenador geral das operações.

Outra razão para este estudo reside em minha dupla inserção institucional no campo da segurança pública, como oficial da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) e como pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPCIS/UERJ).

Essa articulação entre minha vivência de 25 anos na área da segurança pública, com o repertório teórico adquirido no mestrado e doutorado em andamento, fizeram-me inicialmente questionar o que havia de diferente no PSP em relação ao trabalho realizado pela força policial encarregada do policiamento ostensivo no estado fluminense, a PMERJ.

A partir dessas indagações, consideramos razoável que antes de discutirmos se existem similaridades ou distanciamentos entre os policiamentos da PMERJ e as atividades desenvolvidas pelo PSP, seria preciso apresentarmos o que a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro faz, que tipos, formas e modalidades de policiamento realiza e, ainda, se atua segundo padrões comuns para forças policiais. Em paralelo, seria possível aplicar a mesma forma de análise aos padrões adotados pelo PSP, permitindo estabelecer o tipo de trabalho que desenvolve em suas áreas de atuação.

Para isso, trataremos aqui de explicitar os padrões existentes entre forças policiais, utilizando como referencial teórico principal a sistematização elaborada sobre polícias de vários países em um estudo clássico sobre o tema, intitulado “Padrões de Policiamento: Uma Análise Internacional Comparativa”. A obra foi escrita em 1985 pelo americano David H. Bayley, especialista em justiça criminal internacional com interesse particular em policiamento, e professor emérito da Escola de Justiça Criminal, da Universidade Estadual de Nova Iorque (SUNY), Albany.

Os textos foram traduzidos do original *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis* por René Alexandre Belmonte para a Editora da Universidade de São Paulo, tornando-se o primeiro livro da série Polícia e Sociedade, que serviu de referência para inúmeras pesquisas sobre segurança pública, em especial sobre polícia e policiamentos.

A partir dessa referência, entendemos ser possível estabelecer alguns padrões comuns de atuação de forças policiais, que permitem verificar vários aspectos

relacionados à instituição que dirige o policiamento, e à forma como ele é operacionalizado.

Em seguida, serão acionados alguns autores clássicos e contemporâneos para elaborarmos um breve panorama sobre os principais tipos de policiamentos utilizados no cenário internacional. Com isso, esperamos que o leitor possa relacioná-los com os padrões de atuação levantados para a PMERJ e o PSP, contribuindo para a construção de um repertório de conhecimentos que auxilie a situar o trabalho realizado pelo PSP em relação a outras experiências mundiais de patrulhamento.

Utilizaremos, ainda, estudos que abordam os sentimentos de insegurança e medo como via teórica para oferecer um conjunto de elementos que podem ser influenciados pelo padrão de policiamento empregado. A teoria da crença de perigo será acionada para analisarmos as expectativas dos gestores policiais, em termos normativos, quanto à produção de sensação de segurança.

O Programa Segurança Presente (PSP)

O PSP foi criado pelo governo do Estado do Rio de Janeiro em um contexto institucional que possuía uma secretaria destinada a planejar e coordenar a política de segurança do estado: a Secretaria de Estado de Segurança (SESEG). Vinculadas a essa pasta estavam a Polícia Civil e a Polícia Militar. Entretanto, em que pese o PSP tratar de questões de segurança pública, e seu efetivo ser primordialmente composto de policiais militares, não foi idealizada, planejada e executada no âmbito da SESEG.

A Secretaria de Governo do Estado do Rio de Janeiro (SEGOV) foi a responsável por inaugurar a operação, tendo em vista que entre suas atribuições de atividades-meio estavam a colaboração e subsídio a outras pastas, como podemos observar no trecho seguinte:

SECRETARIA DE GOVERNO E RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

A secretaria, dentre as suas múltiplas atividades, deverá colaborar com as demais Secretarias de Estado como um braço extensor, para verificação das ações das mesmas, no sentido de subsidiá-las com informações que ensejem a busca constante da melhoria de qualidade do atendimento ao cidadão em suas necessidades básicas, carências, anseios, em todas as áreas de atuação do governo e em todo o território do Estado do Rio de Janeiro. (RIO DE JANEIRO, 2019c)

Assim, em um primeiro momento, causou estranhamento a implementação, que foi iniciada pela Operação Lapa Presente em 01/01/2014, pela SEGOV em lugar da SESEG, já que se tratava de uma ação que envolvia policiais militares atuando com poder de polícia e mandato para uso legal da força.

Contudo, se voltarmos até 2009 e seguirmos adiante, veremos que não era uma novidade esse modelo utilizado pela SEGOV. Esta Secretaria já estava à frente de outras duas ações que se valiam da presença de policiais militares atuando em conjunto com outros profissionais: os projetos Lei Seca e Barreira Fiscal.

Devido a essas duas operações, ao menos em termos de organização interna, já havia um desenho de articulação entre PMERJ e SEGOV, que foi usado como base para lançar a Operação Lapa Presente. O que de imediato sofreu alteração foi o foco da atuação policial, posto que os profissionais não mais agiriam com ênfase em fiscalização¹¹, mas no policiamento preventivo e ostensivo.

O PSP: ontem e hoje

Quando esta pesquisa teve início em 2018, estavam em funcionamento apenas sete operações: Lapa Presente; Segurança Presente (que englobava as operações Méier Presente, Lagoa Presente, e Aterro Presente); Operação Centro Presente; Operação Rio Mais Seguro; Operação Niterói Mais Seguro.

O PSP era subordinado à Superintendência de Informação e Projetos Especiais, que respondia à Chefia de Gabinete do Secretário de Governo (SEGOV). Também integravam essa Superintendência os programas Lei Seca e Barreira Fiscal (RIO DE JANEIRO, 2020a).

Os recursos para custeio das gratificações e pagamento de pessoal, insumos, contratos de manutenção e de prestação de serviços para o PSP eram resultado de

¹¹ Para que o Poder de Polícia se manifeste dentro de sua forma mais abrangente, a Administração Pública necessita se apoiar em meios capazes de materializar as suas ações para a prática de atos que possam afetar a coletividade, quais sejam: *ordem de polícia, consentimento de polícia, fiscalização de polícia e sanção de polícia*. A Fiscalização de Polícia tem dupla finalidade: primeiro, checar se as ordens dadas estão sendo cumpridas, sendo, nestes caso, de natureza preventiva; e, segundo, detectar atos irregulares praticados pelos administrados, levando sempre em consideração as normas limitadoras e sancionadoras que regulam o assunto.

vários arranjos políticos e orçamentário-financeiros. Em 2014, de modo geral, os recursos eram do próprio estado, através da Polícia Militar, que cede os profissionais *fixos* e alguns equipamentos, entre eles, armamento e coletes balísticos. Também contribuem a Polícia Civil e a Prefeitura do Rio de Janeiro, com sua Guarda Municipal.

A partir de 2015, complementa a viabilização financeira do PSP a participação de entidades ligadas ao setor privado, representadas pelo Sistema Fecomércio, além de recursos dos cofres públicos por meio de convênios com as prefeituras do Rio de Janeiro e Niterói.

O sistema Fecomércio é composto do Sesc RJ (Serviço Social do Comércio), do Senac RJ (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial) e da própria Fecomércio RJ (Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Rio de Janeiro). Nas palavras do presidente da Fecomércio, que assinou convênios de viabilização das operações, podemos observar a proposta oficial da entidade:

"A segurança pública é um dos temas mais importantes para nós e toda a sociedade. É o fator-chave, a partir do qual se melhora o ambiente empresarial, a imagem de cidades e de estados. Nós, do Sistema Fecomércio do Rio, apostamos que o investimento nas operações de Segurança Presente traz uma contribuição de interesse público, gerando mais qualidade de vida para as pessoas e para os negócios", afirma Orlando Diniz, presidente da instituição (SESC, 2016).

Assim, podemos perceber a participação do setor privado no PSP articulando-se ao público para a produção de segurança em áreas específicas, o que é reforçado pelas palavras do gerente de relações sindicais da FECOMERCIO, que declarou, a propósito do lançamento das operações Aterro, Lagoa e Méier Presente:

A intenção é contribuir para a busca de soluções aos problemas sociais [...] A Fecomércio decidiu tomar para si o assunto da segurança porque, se o cidadão não tiver sensação de segurança, não vai sair mais. E tirar o consumidor da rua provoca perdas para o comércio.

Tendo em vista esse posicionamento da Fecomércio, foi muito relevante a mudança em relação ao peso desses financiamentos a partir do fim de 2018. Essa alteração se deveu principalmente pelo entendimento da Corregedoria Geral da União (CGU), já no final de 2017, de que o Senac RJ não tinha entre seu escopo estatutário a previsão de financiar programas como o Segurança Presente, conforme trecho destacado a seguir, extraído do "Relatório de Gestão Exercício 2017":

Relatório CGU /2017. Descrição sucinta do item da deliberação: Providenciar a apuração e o ressarcimento ao Senac RJ dos valores efetivamente repassados por esta Unidade com base nos convênios do Segurança Presente, tendo em vista que os objetos estão em desacordo com a sua finalidade e seus objetivos regulamentares, não exigiram prestação de contas parciais e não previram repasse de recursos pelo Senac RJ que alcançaram, no mínimo, o valor de R\$ 2.931.920,00. Providências adotadas / Ações implementadas: Após discorrer brevemente sobre os convênios Segurança Presente e Centro Presente, a auditoria recomendou que os mesmos não fossem renovados nem celebrados ajustes que, supostamente, estariam em desacordo com as finalidades do Senac RJ, na medida em que estes contrariariam o disposto nos artigos 1o e 34 do Regulamento da Instituição (Decreto Federal no 61.836/1967). Em outras palavras: por não se adequar às finalidades institucionais contempladas no Decreto Federal no 61.836/1967. Conforme se verá nos itens seguintes, os exitosos convênios não padecem de quaisquer vícios e, portanto, não merecem essas recomendações, especialmente, em se tratando da realidade da segurança pública no Rio de Janeiro convênios Segurança Presente e Centro Presente. (SENAC/RJ, 2017, p. 96)

No fim de 2018, o Tribunal de Contas da União consolidou esse entendimento (LEMONS, 2020). Assim, uma das principais fontes de recursos das operações se extinguiu, tornando necessário repensar a expectativa dos gestores por expansão do programa. Podemos encontrar referência a essa decisão na fala de um dos entrevistados: “o investimento e custeio giram em torno de 180 milhões apenas [com recurso] público. O TCU sugeriu de uma forma, como órgão de controle, que a FECOMERCIO não participasse mais” (M. F., oficial coordenador operacional das operações, 04 jun 2020, Palácio Guanabara).

Essa interrupção de recursos da FECOMERCIO se constituiu como um dos principais motivos para o governo do Estado do Rio de Janeiro buscar formas alternativas para viabilizar os recursos necessários. Assim, o orçamento público passou a subsidiar quase integralmente o PSP, tanto através de fundos destinados a investimentos na segurança pública, criados com recursos de *royalties* advindos da exploração do petróleo no estado, quanto da arrecadação do tesouro. A exceção são os aportes vindos dos cofres públicos das prefeituras, quando alinham parcerias como no caso de Niterói¹².

¹² Niterói acabou por desenvolver alguns aspectos próprios em relação à gestão de sua operação, por exemplo: os agentes civis são nomeados em cargos comissionados da Prefeitura de Niterói, que arca integralmente com suas remunerações, assim como as gratificações dos policiais “estímulos”; os agentes civis, em determinado momento, foram selecionados após uma chamada pública para credenciamento de interessados.

Essa solução para o financiamento, após a interrupção obrigatória da participação do sistema FECOMÉRCIO, manteve o processo de expansão do PSP. Essa dinâmica demandou ajustes e articulações que foram inicialmente consolidados no início do mandato do governador Wilson Witzel, em 01 de janeiro de 2019. Note-se que nos governos anteriores, entre 2014 e 2018, ocorreram sete inaugurações de operações, e no primeiro ano do governo Witzel tivemos 11. No ano seguinte, mesmo com o afastamento do chefe do executivo em 28 de agosto do mesmo ano e a assunção do vice-governador Claudio Castro como governador em exercício (SABÓIA; REGULA, 2020), foram implementadas 17 operações, conforme observamos no Quadro 1.

Quadro 1 – Número de Operações por ano, regiões e datas de inaugurações

ANO	REGIÃO E DATA DE IMPLANTAÇÃO DA OPERAÇÃO	Qtd.
2014	Lapa – 01/01/2014;	1
2015	Aterro do Flamengo – 01/12/2015; Lagoa – 01/12/2015; Méier – 01/12/2015;	3
2016	Centro – 01/07/2016	1
2017	Niterói - 15/12/2017	1
2018	Leblon – 20/12/2018	1
2019	Ipanema – 03/01/2019; Tijuca – 03/01/2019; Nova Iguaçu – 16/08/2019; Laranjeiras – 16/09/2019; Bangu – 20/09/2019; Botafogo – 04/10/2019; Austin (Nova Iguaçu) – 30/10/2019; Duque de Caxias – 14/11/2019; Barra da Tijuca – 29/11/2019; Recreio dos Bandeirantes – 19/12/2019; Grajaú/Vila Isabel – 20/12/2019;	11
2020	Bonsucesso – 20/01/2020; Copacabana – 20/01/2020; Alcântara (São Gonçalo) – 24/01/2020; São Gonçalo – 24/01/2020; Madureira – 28/01/2020; Jacarepaguá – 04/02/2020; São João de Meriti – 05/02/2020; Belford Roxo – 10/02/2020; Queimados – 10/02/2020; Irajá – 14/02/2020; Rancho Novo (Nova Iguaçu) – 12/06/2020; Gávea – 20/07/2020; Jardim Botânico – 20/07/2020. Itaguaí - 12/08/20; Magé - 12/08/20; Piabetá - 12/08/20; Cristo Redentor - 26/08/2020;	17
Total de Operações implantadas até julho de 2020		35

Fonte: elaborado pelo autor a partir de entrevistas com coordenadores, 2020.

Essa expansão buscou também alcançar outras regiões da capital e da região metropolitana, trazendo maior equilíbrio entre as áreas selecionadas para receberem o PSP. Podemos observar essa divisão no Quadro 2, que considera os endereços das sedes das operações implementadas até dezembro de 2020.

Quadro 2 – Divisão por regiões, com endereços, das sedes das operações

Zona Sul – 09 Operações
Aterro: Av. Praia do Flamengo, sn Administração do Parque
Botafogo: Praça Nelson Mandela

Copacabana: Rua Figueiredo de Magalhães, pátio do 19ºBPM
Cristo Redentor: Cristo Redentor
Ipanema: Praça General Osório
Lagoa: Av. Borges de Medeiros, 1444, (Parque das Figueiras)
Laranjeiras: Largo do Machado, na rua do Catete
Leblon: Praça Antero de Quintal, na Av. Ataulfo de Paiva
Jardim Botânico: Av. Borges de Medeiros, 1444, (Parque das Figueiras)
Zona Oeste – 04 Operações
Barra da Tijuca: Av. Ayrton Senna, 2000 (2ªCIA) em frente a Cidade das Artes
Bangu: Av. Conego de Vasconcelos, (calçadão)
Jacarepaguá: Estr. do Pau-Ferro, 435, Pechincha (18ºBPM)
Recreio dos Bandeirantes: Praça Tim Maia, sn (Posto 12)
Zona Norte – 06 Operações
Bonsucesso: Rua Professor Augusto Medeiros de Mota, (próximo à Praça das Nações)
Irajá: 1ª base - Praça Nª Srª da Apresentação; 2ª base - Av. Bras de Pina. 1867, Vista Alegre
Madureira: Rua Tacaratu, 94 - Honório Gurgel (9ºBPM)
Méier: Rua Dias da Cruz, s/n - Praça Agripino Grieco
Tijuca: Praça Saens Peña
Grajaú/V. Isabel: Praça Edmundo Rego
Baixada Fluminense – 09 Operações
Austin: Rua Cel. Monteiro de Barros, 295, Praça de Austin
Belford Roxo: Av. Joaquim da Costa Lima, 2970, Parque São Bernardo (39ºBPM)
Caxias: Praça do Pacificador, Centro
Itaguaí: Rua América,s/n - Vila Margarida (24ºBPM)
Nova Iguaçu: Praça Rui Barbosa, Centro
Magé: Praça Getúlio Vargas, 71 – Centro;
Piabetá: Av. Caioaba, 77 (3ªCIA-DPO 34/2)
São João de Meriti: Av. Automóvel Clube, 1333 (21ºPM)
Queimados: Praça Nossa Senhora da Conceição
Niterói – 03 Operações
Centro: Rua Professor Leite (atrás do terminal rodoviário)
Icaraí: Rua Lopes Trovão (dentro do Complexo Caio Martins)
São Francisco: Av. Carlos Ermelindo Martins, 3.100 - Jurujuba (dentro do Clube Naval Charitas)
São Gonçalo – 02 Operações
São Gonçalo: Praça Zé Garoto, próximo ao 7º BPM e 74º DP
Alcântara: cabine entre as Ruas Yolanda Saad Abuzaid e João Caetano, próximo ao viaduto de Alcântara

Fonte: elaborado pelo autor a partir do Mapa de Bases, disponível no site Operação Segurança Presente, 2021.

Notas metodológicas e caracterização do estudo

Desde antes do início da pesquisa, inquietavam-nos as notícias sobre o PSP realizar um trabalho que contribuía para a redução da criminalidade fazendo algo diferente do praticado pelo efetivo da PMERJ, e se revelando como inovador.

O estranhamento residia menos sobre como se constituía o PSP, e mais sobre saber se aqueles que avaliavam os resultados e produziam as notícias sobre a nova operação sabiam o que a Policial Militar faz. Somente assim seria possível enunciarmos que estávamos diante de um ineditismo no policiamento, sem prejuízo de entender que em geral não existe rigor científico em afirmações feitas através da grande imprensa. Por isso, além do questionamento sobre o que uma unidade policial militar faz, havia também a dúvida se realmente o que o PSP operacionaliza é tão distinto do que é realizado pela PMERJ. Por fim, podíamos indagar se existiria um senso comum de que quando se espera um policiamento inovador, necessariamente ele deve se mostrar distinto daquele realizado pela Polícia Militar.

Logo no início deste estudo, percebi que embora eu mesmo fizesse parte do efetivo da PMERJ, que é também a maioria do pessoal do PSP, investigava algo estranho para mim. O programa era coordenado por uma secretaria de governo não vinculada à segurança pública, e contava com vários profissionais não policiais.

Nesse ponto, conhecendo mais do tema que pretendia estudar, tive de fazer uma escolha difícil: buscar outra proposta de pesquisa ou avançar sobre o objeto que já havia previamente selecionado. Essa dificuldade se devia à percepção de que o assunto das operações presente poderia exigir um esforço considerável para que eu pudesse guardar a distância adequada ao pesquisador. Optei por seguir adiante, e em todo o caminho o olhar atento de meu orientador, assim como meu esforço de distanciamento, foram constantes aliados para a boa condução da pesquisa. Também foi permanente a preocupação de zelarmos para que a “significação diferencial” não fosse negligenciada (BOURDIEU; CHAMBOREDON; PASSERON, 2002, p. 57). Isso foi particularmente importante durante minhas entrevistas com praças da polícia militar.

Como oficial, minha formação e atuação nunca foi a mesma que a dos praças, mesmo estando juntos durante o trabalho realizado em unidades policiais. Sem o devido cuidado, poderia atribuir significado a um determinado objeto, presumindo ser o mesmo entendimento de meu interlocutor. Ao perguntar o que um sargento

considera mais importante durante um *serviço de supervisão*, por exemplo, não devo assumir que o *serviço de supervisão* entendido pelo sargento guarda relação com o que eu, como oficial, já executei, embora ambos tenham a mesma finalidade e rotinas. A posição distinta de oficial e sargento, por si só, torna os dois serviços muito diferentes.

No exemplo do *serviço de supervisão*, entender “como” essa atividade é desenvolvida tem maior rendimento analítico do que saber “por quê”, uma vez que sua razão formal de existir na instituição é a função de controle. O que existe de distinto nesta atividade poderá vir do entendimento sobre *como* o controle é exercido a partir do supervisor, durante o serviço que realiza naquelas condições particulares oferecidas pelo PSP (BECKER, 2007, p. 54).

Nesse sentido, como forma de conferir maior liberdade às falas dos interlocutores, principalmente aos policiais militares, em função de eventualmente terem de se referir a superiores hierárquicos, optamos por citá-los neste trabalho sem identificá-los diretamente. Foi utilizada a primeira letra do posto ou graduação, seguida da inicial do nome, função e local de trabalho.

Para abrir o campo, realizei uma entrevista exploratória com o coordenador da Base Praça XV da Operação Centro Presente, CC. Logo após, conduzi outra entrevista com a mesma proposta com o CG, coordenador da Base Central do Brasil da mesma Operação. A partir dessas entrevistas, continuei ouvindo profissionais de diversas operações, com variados perfis e diferentes funções, a fim de delimitar melhor meu objeto.

Conforme será mencionado ao longo deste trabalho, e para facilitar a compreensão do leitor desde o início, considerando as peculiaridades do arranjo institucional do PSP, apresentamos a seguir um quadro resumo com os perfis dos entrevistados, que representam todos os diferentes profissionais do programa:

Quadro 3 – Resumo de perfis profissionais dos entrevistados/profissionais do PSP

CATEGORIA NATIVA	PERFIL	ATIVIDADE/FUNÇÃO
"Estímulo"	PM da Ativa que se inscreve voluntariamente em até doze serviços/mês remunerados por meio do PROEIS para atuar na OSP	Realiza patrulhamento.
		Realiza abordagens.
"Fixo"	PM da Ativa colocado à disposição da Secretaria de Governo (SEGOV) e nomeado em cargo comissionado	Realiza patrulhamento.
		Realiza abordagens.
		Realiza análise de filmagens.

		Realiza supervisão.
		Realiza serviço de Adjunto na Base.
	PM da Reserva "desapostado" para atuar exclusivamente na OSP e nomeado em cargo comissionado na SEGOV	Realiza patrulhamento.
		Realiza abordagens.
		Realiza supervisão.
	Coordenador - oficial policial militar da ativa colocado à disposição da Secretaria de Governo (SEGOV) e nomeado em cargo comissionado	Comanda a Operação local.
	Subcoordenador - oficial policial militar da ativa colocado à disposição da Secretaria de Governo (SEGOV) e nomeado em cargo comissionado	Comanda a Operação local em substituição ao Coordenador. Nos casos em que a Operação possui mais de uma Base, cada uma possui um Subcoordenador.
"SEGOV"	Agente civil egresso das FFAA	Realiza Filmagem e apoia administrativamente a Operação.
	Motorista	Conduz viaturas pesadas (Van) e leves (veículos Volkswagen Gol).
	Almoxarife, assistente administrativo e ajudante de Van	Controla material; auxiliar na confecção de escalas e apoio ao uso da Van.
	Agente que atua na DP, atende pela categoria nativa de "Custódia"	Relaciona os conduzidos a DP e encaminha ao Policial Civil (RAS) para apresentação da ocorrência ao Delegado.
	Assistente Social	Recebe pessoas em situação de vulnerabilidade na Base.
Estabelece contato com pessoas em situação de vulnerabilidade, e acompanha ocorrências que as envolvam.		
"RAS"	Policial civil que atua em regime adicional de serviço, atuando com dedicação exclusiva ao programa	Trabalha na DP processando as ocorrências da OSP.
	Policial militar que atua em regime adicional de serviço, atuando com dedicação exclusiva ao programa	Trabalha em viatura policial militar apoiando exclusivamente as ocorrências do programa.

Fonte: o autor, 2020.

No quadro, estão entre aspas as categorias nativas usadas pelos entrevistados. Foram ouvidos um profissional de cada perfil, doze ao todo, acrescentando mais dois subcoordenadores e dois coordenadores de operações, totalizando 16 encontros com duração média de quarenta minutos, que foram gravados com autorização dos interlocutores.

Consideramos relevante o acesso a quatro conjuntos de documentos que serviram como importante fonte de informações, além da participação em grupos de WhatsApp referentes a duas operações, administrados em conjunto pelos coordenadores e presidentes da associação de moradores:

- a) Relatório Gerencial sobre a execução das políticas públicas denominadas Operações Segurança Presente, Niterói Mais Segura e Rio Mais Seguro (Nov. 18);
- b) Planilhas de resultados operacionais;
- c) Convênios para implementação de Operações;
- d) Modelos de formulários e controles internos;
- e) Participação em grupos de WhatsApp das operações Ipanema e Aterro Presente.

Após ouvirmos os entrevistados, optamos por selecionar três áreas para aprofundar a pesquisa. Isso se deu em função de entendermos que as características principais a serem analisadas se repetem nas diferentes operações, com algumas variações conforme estejam em áreas de grande circulação de pessoas em regiões de comércio, turísticas ou de lazer. Utilizei esses três tipos de regiões para delimitar a observação sobre três Operações: Centro Presente, como exemplo de local com grande circulação de pessoas e comércio; Aterro Presente, região de lazer; e Ipanema Presente, local de turismo.

Para garantirmos que as dinâmicas de patrulhamento nessas três áreas pudessem ser consideradas equivalentes, com base em dados do Instituto Pereira Passos¹³, tomamos o cuidado de selecionar operações que possuíssem a mesma faixa de número de habitantes, entre 40 mil e 75 mil.

Também procuramos trabalhar com operações que se realizassem em locais com faixas distintas de remuneração mensal em salários mínimos. Assim, todas estão acima da mínima que vai até cinco salários mínimos, mas permitindo identificar nuances, já que o bairro Centro está na faixa de cinco a dez salários mínimos, enquanto Flamengo fica entre dez e quinze, e Ipanema está na maior faixa, acima de vinte salários mínimos.

As entrevistas foram realizadas com integrantes desses três locais. Assim como informações colhidas em grupos de WhatsApp criados por presidentes de associação de moradores ou pelos coordenadores das operações Centro e Ipanema Presente, aos quais tivemos acesso após interlocução com esses gestores. As informações produzidas a partir dessas fontes serão apresentadas ao longo do estudo dos padrões de atuação identificados no PSP.

¹³ Endereço eletrônico: <https://www.data.rio>

Também foi incluída a Operação Lapa Presente, como forma de permitir levantamento de dados quantitativos que servirão para ilustrar a discussão sobre alcance de indicadores criminais. Essa inclusão foi necessária porque as áreas das operações não coincidem com as delimitações do Sistema Integrado de Metas (SIM) — ou qualquer outra divisão territorial que permita sobreposição, como Zona Administrativa etc. — e, portanto, os dados disponibilizados pelo Instituto de Segurança Pública diretamente em seu endereço eletrônico e acessíveis ao público em geral precisam ser trabalhados de forma alternativa, fazendo ajustes para aproximar os limites das Operações com as CISPs e AISPs em que estão inseridas.

Assim, ao selecionarmos a região do centro da capital, que corresponde à AISP 5, foi preciso fazermos uma escolha metodológica. Como essa área é constituída pelas CISPs 1, 4, 5 e 7, separamos os dados da 1 e 4 relacionados aos logradouros principais do centro, como Avenida Presidente Vargas, praça Mauá e praça XV, e, ainda, incluímos a CISP 5, que cobre uma parte restante da OCP e toda a região da Lapa, o que nos fez acrescentar a Operação Lapa Presente. Excluimos apenas a CISP 7, à qual pertence o bairro de Santa Tereza.

Assim, ao filtrarmos os dados das CISP 1, 4 e 5 na plataforma do ISP, chegamos o mais próximo que essa fonte permite para levantamento de indicadores que se referem tanto a AISP, quanto as Operações Centro e Lapa Presente, que estão nela inseridas.

Essa opção apresenta limitações relacionadas aos logradouros e aos horários em que os delitos ocorrem. Isso porque ao mencionarmos as CISP 1, 4 e 5, cobrimos todos os locais policiados pela OCP e OLP, contudo, incluímos algumas ruas que pertencem a AISP 5, mas que não são patrulhadas pelos policiais do PSP. Restrição similar ocorre com o horário, em que os registros do ISP englobam vinte e quatro horas, enquanto as operações funcionam das 06:00h às 22:00h no caso da OCP, e das 20:00h às 04:00h no exemplo da OLP.

A despeito dessas limitações, a aproximação aqui realizada foi entendida como mais adequada para realizar algumas observações, que, embora não permitam extrapolar as análises para todo o conjunto do PSP, servem como suporte para o aprofundamento das análises produzidas a partir das entrevistas e documentos do programa, bem como auxiliam na compreensão do comportamento dos indicadores das Operações Centro e Lapa Presente.

Os mapas com os limites geográficos dessas Operações foram conseguidos ao navegarmos pelo Instituto de Segurança Pública (ISP Geo), utilizando senha de acesso de gestor policial. Apesar dessa plataforma oferecer um campo que permite gerar mapas com as delimitações de todas as operações, até a conclusão deste estudo ainda não apresentava dados do PSP desagregados do restante da CISP e/ou AISP disponíveis aos usuários.

Para melhor situarmos essas regiões em relação ao PSP, é importante apresentarmos, desde já, algumas de suas características gerais.

I)

A operação Centro Presente foi implantada em 02/07/2016, com previsão de encerramento do convênio com a Fecomércio em 31/12/2018, que até então custeava serviços e gratificações pagas aos policiais militares. A parceria não foi renovada, e a partir de 2019 a operação passou a contar apenas com subsídios públicos, seguindo em funcionamento até o presente.

Sua atuação ocorre em áreas do centro da Cidade do Rio de Janeiro, e se organiza com o desdobramento de cinco bases operacionais: Praça Mauá, Praça XV, Largo da Carioca, Central do Brasil e praça da Cruz Vermelha.

As equipes são compostas de policiais militares, profissionais egressos das Forças Armadas, motoristas, assistentes sociais, almoxarifes e assistentes administrativos. Todos utilizam colete da operação na cor vermelha. Os policiais militares o vestem sobre o 5º do RUPMERJ, uniforme operacional conhecido na PMERJ informalmente como MUG. Os demais profissionais vestem calças, coturnos pretos e camiseta branca. As ações ocorrem de domingo a sábado das 08:00h às 22:00h, em dois turnos.

A área da Operação Centro Presente compreende as Circunscrições das CISP 1, 4 e parte da 5, conforme Figura 1.

Figura 1 – Delimitação da OCP



Fonte: ISP Geo, 2021 (acesso restrito).

Podemos observar na Figura 2 que a área da Operação que pertence a CISP 1 é menor que a circunscrição como um todo:

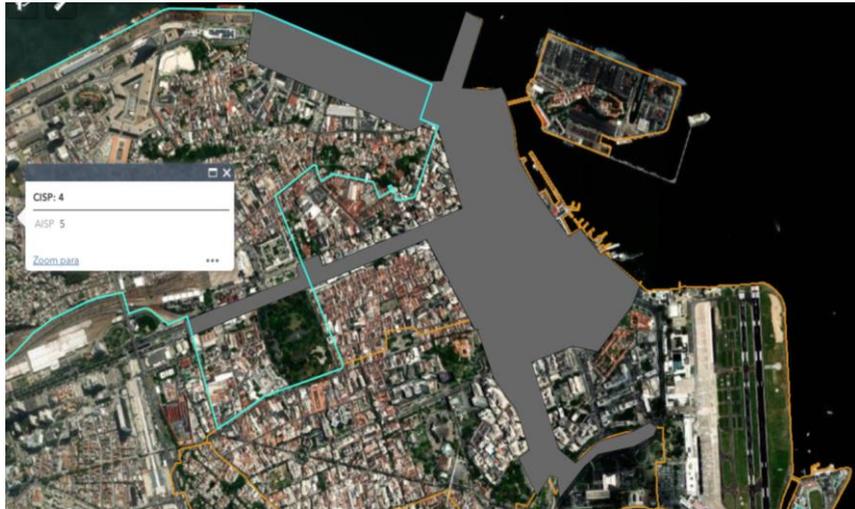
Figura 2 – OCP – AISP 5, CISP 1



Fonte: ISP Geo, 2021 (acesso restrito).

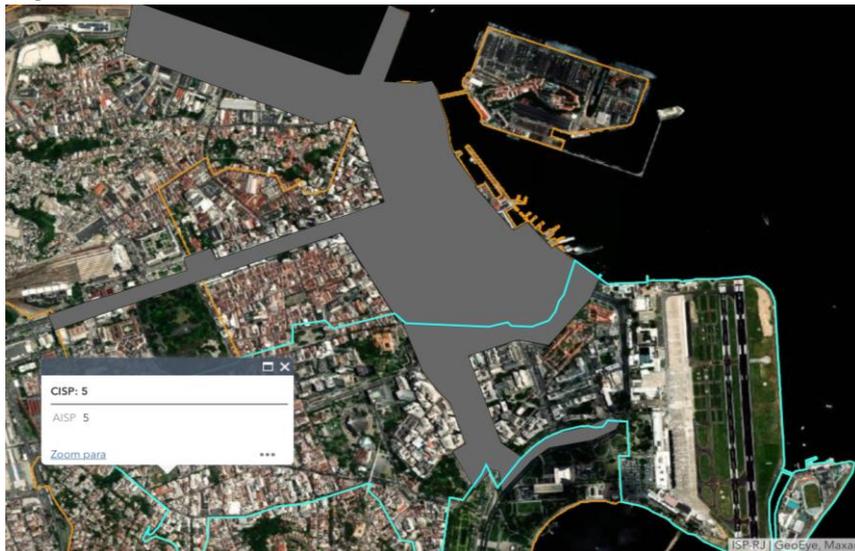
O mesmo pode ser identificado na CISP 4 e 5 vistas nas Figuras 3 e 4, na sequência:

Figura 3 – OCP – AISP 5, CISP 4



Fonte: ISP Geo, 2021 (acesso restrito).

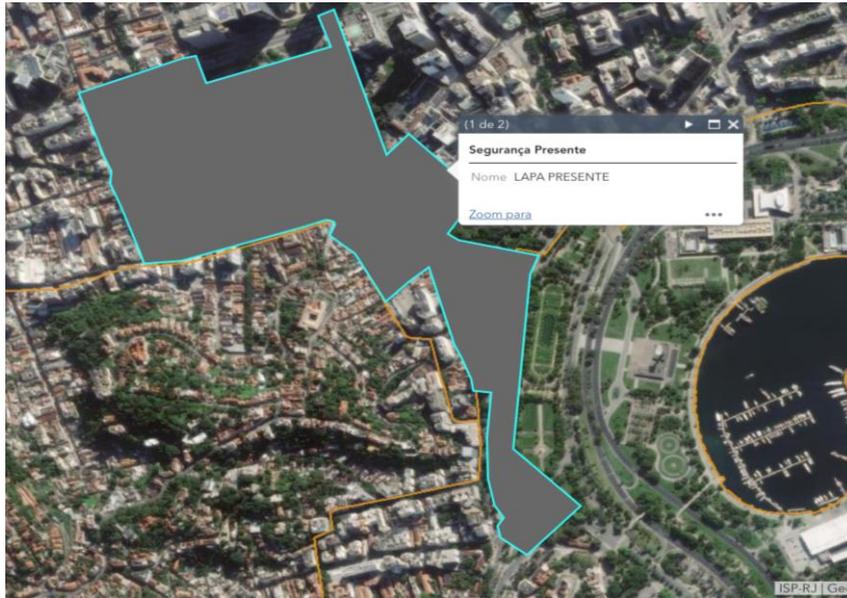
Figura 4 – OCP – AISP 5, CISP 5



Fonte: ISP Geo, 2021 (acesso restrito).

No caso da CISP 5, além de cobrir parte da OCP, também abarca toda a área da OLP, como podemos observar na Figura 5:

Figura 5 – OLP – AISP 5, CISP 5



Fonte: ISP Geo, 2021 (acesso restrito).

Conforme o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020a), o bairro do Centro possui área territorial em 2018 de 542,47 ha, e um total de 14.189 domicílios em 2010. O total da população em 2010 era de 29.555 pessoas.

Destaque-se que o bairro do Centro possui um intenso fluxo de pessoas que se deslocam de várias regiões, em particular, da baixada fluminense e zona oeste da cidade, com destino ao Centro. A estação Central do Brasil é ponto de conexão dos modais trem, metrô e ônibus, e recebe a maior parte do trânsito de cidadãos que se dirigem ao local de trabalho pela manhã e, ao fim da tarde, retornam para suas moradias. Esse movimento pendular faz com que a região no entorno da estação Central do Brasil receba cerca de 600 mil pessoas por dia, o que torna a questão da segurança um desafio ainda maior do que normalmente já seria em uma região com quase 30 mil moradores (ODEBRECHT TRANSPORT – OTP, 2020).

II)

A operação Aterro Presente foi inaugurada em 01/12/2015, com previsão de encerramento em 31/12/2018, quando se encerrou o recebimento de recursos da fonte 212 – Recursos de Convênio, firmado com o SESC/RJ. A partir do início de 2019 a operação passou a contar apenas com subsídios públicos, e continua em funcionamento até o presente.

Atua nas áreas do Aterro do Flamengo e adjacências. Suas equipes são formadas pelos mesmos conjuntos de profissionais que atuam na Centro Presente.

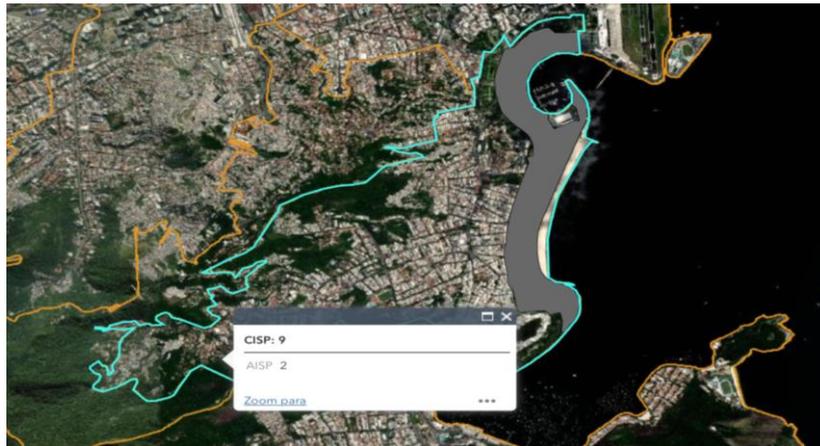
O efetivo que atua nas operações utiliza uniforme com colete da operação na cor verde, sobre o mesmo tipo de vestimenta dos que trabalham no Centro Presente.

As atividades ocorrem de domingo a sábado em dois turnos: o 1º Turno das 06:30h às 14:30h e o 2º Turno das 14:00h às 22:00h.

O Bairro Flamengo possui área territorial mensurada em 2018 de 164,63 ha, e um total de 23.230 domicílios levantados em 2010. O total da população nesse mesmo ano é de 50.043 (IBGE, 2020a).

A Operação Aterro Presente é coberta pela CISP 9, da AISP 2, conforme mostra a Figura 6, sendo possível observarmos que a maior parte da Operação cobre a área de laser do bairro (Figura 7).

Figura 6 – OAP – AISP 2, CISP 9



Fonte: ISP Geo, 2021 (acesso restrito).

Figura 7 – Mapa de limites do Bairro do Flamengo



Fonte: Instituto Pereira Passos, 2020.

III)

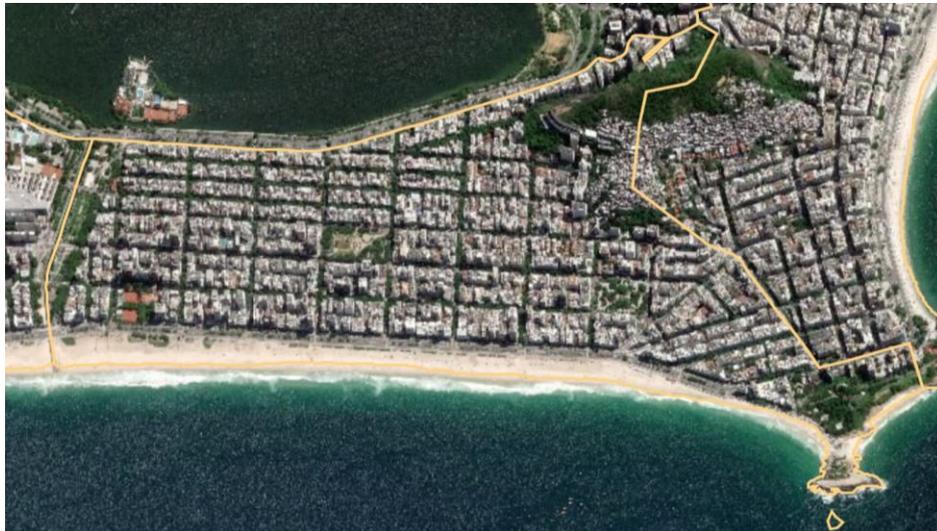
A Operação Ipanema Presente foi inaugurada em 03 de janeiro de 2019, no bairro de Ipanema. A operação conta com cerca de 50 profissionais por dia, que realizam patrulhamento a pé e em bicicletas, motos e viaturas. O efetivo que atua nas operações utiliza uniforme com colete da operação na cor amarela, sobre o mesmo tipo de vestimenta dos que trabalham nas demais operações.

O horário de funcionamento das operações é das 8:00h às 20:00h, todos os dias da semana. Assistentes sociais também fazem plantão nas bases para atuarem no acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade social.

O bairro Ipanema possui área territorial mensurada em 2018 de 308,49 ha, e um total de 18.496 domicílios em 2010. O total da população nesse mesmo ano era de 42.743 pessoas (IBGE, 2020a).

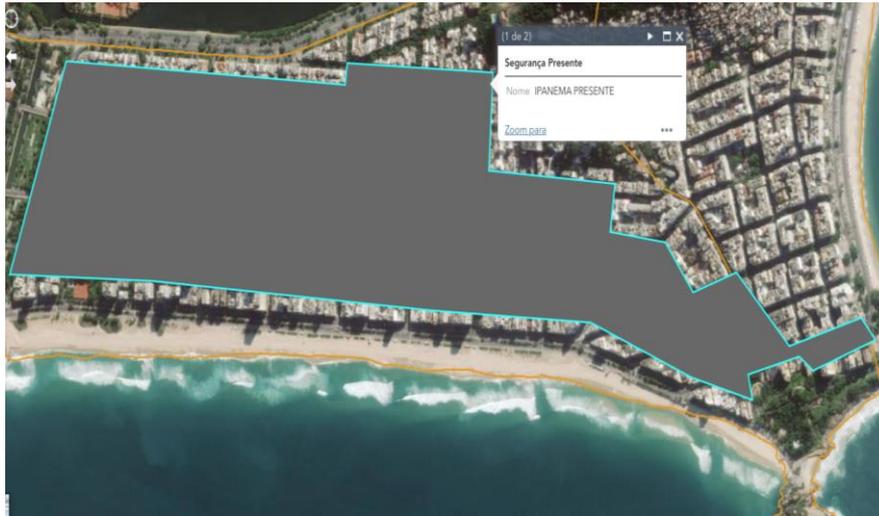
A Operação Ipanema Presente (OIP) é coberta pela CISP 9, pertencente à AISP 2, sendo possível observarmos, pela comparação da Figura 8 com a Figura 9, que a área da operação cobre a maior parte dos logradouros do bairro.

Figura 8 – Mapa de limites do Bairro Ipanema



Fonte: Instituto Pereira Passos, 2020.

Figura 9 – AISP 2, CISP 9



Fonte: ISP Geo, 2021 (acesso restrito).

Assim, estabelecemos dois conjuntos de informações que apoiam a seleção das três regiões mencionadas. Um primeiro se refere a estarem na mesma faixa de número de habitantes, acima da menor faixa de rendimento domiciliar mensal médio e pertencentes a cidade do Rio de Janeiro, duas na zona sul e uma na região central.

Outro conjunto se refere a características dos bairros que os distinguem entre si. Uma área de grande circulação de pessoas e comércio, como o bairro do Centro, outra em local de lazer como o Aterro do Flamengo, e ainda, em bairro identificado com o turismo, como Ipanema.

Vale dizermos que à época da realização de entrevistas e observações participantes, as operações na baixada fluminense ainda não tinham sido inauguradas, o que pode trazer outros rendimentos analíticos e que, desde já, fica como indicação para um momento futuro de aprofundamento desta pesquisa.

Objetivos e hipóteses de pesquisa

Partimos do entendimento de que seria necessário um esforço de pesquisa para caracterizar primeiro o que a PMERJ faz, para em seguida identificar o que o PSP realiza e qual sua natureza, e se suas práticas e atividades seriam realmente tão distintas do padrão de policiamento já efetivado pela Polícia Militar.

Para isso, situaremos o leitor quanto as origens do programa, mas antes será necessária uma problematização envolvendo o monopólio do uso da força legal enquanto elemento fundador do Estado moderno.

Essa contextualização sobre o campo de debates em torno da possível fragmentação do monopólio estatal da violência é relevante, considerando que as operações Segurança Presente, desde seu início, levantaram dúvidas sobre a questão da participação de segmentos privados financiando parcelas do custeio das operações e gratificações pagas aos policiais, bem como da atuação de profissionais sem investidora pública para o uso do poder de polícia.

Vale dizermos que entre parte de 2014 e 2018, a presença do segmento privado como financiador de custeio era marcante, até a CGU emitir parecer inviabilizando a continuidade desse apoio, como já vimos. Em 2019, os recursos passaram a ser majoritariamente públicos, posto que ainda existem doações de materiais feitas pelas comunidades atendidas diretamente a cada operação, e permanece a participação de agentes civis atuando em colaboração com os policiais.

Em que pese a discussão sobre a natureza do PSP – o que será investigado mais detalhadamente neste estudo – é importante situarmos nosso ponto de partida. Assim, consideramos que o PSP é uma iniciativa do campo da segurança pública, posto que a maioria de seus elementos constitutivos – dentre eles, o de maior expressão é a própria participação de policiais – se relacionam com a produção de segurança para determinadas áreas do estado do Rio de Janeiro. A partir dessa premissa a investigação busca responder se a natureza constitutiva do PSP é compatível com a operacionalização de policiamento e com o uso da força legal.

Para qualificar a análise dessa questão passaremos a identificar os padrões de policiamento da PMERJ e as atividades empreendidas pelo PSP, levantando aproximações e afastamentos entre os dois modelos. A partir desse recurso analítico, faremos o enquadramento conceitual do trabalho desenvolvido por PMERJ e PSP, comparando-os, com o objetivo de melhor compreendermos a natureza constitutiva do PSP, seus limites e potencialidades enquanto experiência para produção de segurança pública.

Objetivo Geral

Conhecer a natureza constitutiva do Programa Segurança Presente enquanto iniciativa do campo da segurança pública, quais as dinâmicas que aciona para produção de segurança, e a sua legitimidade para operacionalização de um policiamento.

Essa busca se desdobra na necessidade de identificar os elementos que contribuíram com sua origem, suas dinâmicas para eventual mobilização do uso da força legal estatal, além de levantar aproximações e distanciamentos entre os padrões de policiamento da PMERJ e as atividades realizadas pelo PSP.

A articulação desses resultados servirá para produzir um conjunto de insumos, especialmente necessário ao considerarmos os reduzidos dados disponíveis sobre o Programa Segurança Presente. Essa base de informações será analisada em perspectiva comparada, e servirá como suporte para a discussão em torno dos objetivos específicos e hipóteses levantadas para esta pesquisa.

Objetivos específicos

Tendo em vista o objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- (i) identificar a origem do PSP;
- (ii) conhecer a discussão teórica sobre a possibilidade de compartilhamento do uso da força estatal no estado moderno;
- (iii) identificar os padrões de policiamento da PMERJ;
- (iv) conhecer o trabalho desenvolvido no PSP;
- (v) conhecer as diferentes teorias sobre a natureza dos policiamentos e os atores que podem operacionalizá-los;
- (vi) situar o PSP em relação a se enquadrar como política, programa ou policiamento.

Hipóteses de pesquisa

Para alcançarmos esses objetivos, estabelecemos algumas hipóteses iniciais para avançarmos com a pesquisa: i) o Programa Segurança Presente mobiliza um novo arranjo estatal para uso real ou potencial da força legal do Estado para produção de segurança; ii) o PSP é uma política de segurança pública, desenvolvida através de um programa de governo; (iii) o PSP operacionaliza um novo tipo de policiamento.

Estrutura da tese

Este estudo se organiza através de cinco capítulos.

O Capítulo 1 apresenta os desenhos institucionais criados para viabilizar o uso legal da força no Rio de Janeiro, que serviram de base para a implantação da primeira operação Segurança Presente. Em seguida, como forma de analisarmos como um policiamento que se operacionaliza em conjunto com elementos de natureza privada, e a participação de pessoal não policial em sua constituição, realizamos uma discussão sobre os fundamentos do próprio Estado moderno. Em especial, abordamos o monopólio estatal sobre o uso legal da força, e o quanto este ainda permanece como pressuposto válido de fundação do Estado moderno.

O Capítulo 2 apresenta os padrões de policiamento da PMERJ, procurando iniciar aproximações com o Programa Segurança Presente.

O trabalho realizado nas operações está detalhado no Capítulo 3. Procuramos trazer o maior número de informações possível, considerando os poucos trabalhos disponíveis sobre o PSP.

Trazemos no Capítulo 4 uma problematização sobre a natureza dos policiamentos, bem como apresentamos os policiamentos que costumam ser acionados como constitutivos daqueles efetivados pela PMERJ e PSP.

O Capítulo 5 discute a inserção do PSP como uma política, programa ou estratégia de policiamento. Também serão apresentados como se desdobram os eixos de assistência social e policiamento no âmbito das operações.

Na Conclusão, retomamos os achados do estudo e discutimos a validade ou não das hipóteses, buscando estabelecer limites e potencialidades do Programa Segurança Presente como uma iniciativa no campo da segurança pública.

1 PROGRAMA SEGURANÇA PRESENTE: ORIGENS E O USO DA FORÇA COMO MONOPÓLIO ESTATAL

Ao longo das últimas duas décadas¹⁴, é possível identificarmos o governo do Estado do Rio de Janeiro implementando ações que demandam não apenas intervenções por meio do poder de polícia, mas também o uso da força legal, para alcançar os resultados pretendidos. Para isso, através de suas Secretarias, desenvolve arranjos institucionais em contextos complexos, nos quais pretende que servidores com diferentes perfis atuem em conjunto, cada um suprindo necessidades que as demais pastas, isoladamente, não poderiam atender.

Essa complexidade reside na necessidade de que policiais atuem em conjunto com outros atores públicos, para atingirem as metas que precisam ser alcançadas sob administração do governo central, e não por apenas um dos órgãos envolvidos. Os objetivos podem estar relacionadas à segurança, arrecadação de impostos ou qualquer outra finalidade, mas tanto o capital político auferido pelo êxito desses projetos quanto o seu gerenciamento estão relacionados diretamente com a cúpula do governo, e não com uma instituição singular.

Para isso, o Estado do Rio de Janeiro criou arranjos institucionais que foram designados de *operações*, e as colocou sob responsabilidade e direcionamento de Secretarias de Estado com atribuições de apoio e execução das diretrizes emanadas do chefe do executivo estadual. Essas iniciativas possuem uma característica distintiva que se traduz pela grande agilidade no modo pelo qual são operacionalizadas, uma vez que podem receber servidores cedidos de qualquer órgão público para exercerem, no âmbito do projeto, as atribuições originárias específicas de suas investidas. Como toda ação governamental, também estão sujeitas a limitações de recursos humanos e logísticos.

Como forma de atrair os profissionais mais bem qualificados de cada instituição, a Secretaria responsável por gerir determinada operação atribui aos servidores cedidos com uma gratificação extra, além de sua remuneração ordinária.

Além disso, a própria pasta aloca em cargos comissionados de livre nomeação e exoneração profissionais para atuarem em complemento aos servidores de carreira.

¹⁴ A partir da implantação da Operação Lei Seca, em março de 2009.

Podemos aprofundar essa análise ao estudarmos duas operações em particular, a Operação Lei Seca e a Operação Barreira Fiscal.

A Secretaria de Estado de Governo (SEGOV) implementou, em 19 de março de 2009, um programa para sensibilizar condutores sobre as consequências do consumo de bebidas alcoólicas em conjunto com a direção, denominado de Operação Lei Seca (OLS)¹⁵. Inicialmente se destinava a um contato com o cidadão e à distribuição de material publicitário, mas com a Lei 11.705, publicada em junho de 2008, foi acrescida a fiscalização veicular e de documentos, assim como a testagem de alcoolemia (BRASIL 2008).

Em 2012 já funcionava plenamente o arranjo criado pelo Estado, com várias equipes atuando em pontos fixos e de modo itinerante, compostas de uma mescla de agentes de educação¹⁶, quatro policiais militares, seis servidores da SEGOV e três do Departamento de Trânsito (DETRAN/RJ). Além desses, havia o pessoal de apoio, dentre eles, os motoristas dos reboques, e duas viaturas do Batalhão Policial Militar (BPM) da área, com dois policiais em cada (COELHO *et al.*, 2016).

Um exemplo dessa distribuição de profissionais pode ser visto em uma equipe especialmente formada em homenagem ao Dia Internacional da Mulher. Essa operação reuniu 17 agentes – entre elas, quatro policiais militares, servidores do Detran-RJ e da Secretaria de Governo, e agentes de educação (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2020).

Essa mescla de profissionais se torna mais complexa ao considerarmos que sobre o uniforme do policial militar é colocado um colete idêntico ao dos demais integrantes da equipe, o que dificulta distingui-los rapidamente. O que os diferencia é basicamente a pistola acomodada em coldres amarrados às pernas, o que, para o observador não iniciado, torna quase imperceptível a diferença, sobretudo quando o agente civil também possui algum equipamento posicionado no mesmo local em que fica a arma de fogo (como um porta-bloco de anotações, por exemplo).

Outra característica desse arranjo é a forma de selecionar seus integrantes. Os policiais que já estão no programa indicam colegas que ainda estão na PMERJ. Caso

¹⁵ Implementada em março de 2009, a Operação Lei Seca tem se destacado para além da missão de fiscalização pelo uso de álcool durante a direção de veículos, mas também pelas ações das equipes de conscientização e de marketing etc.

¹⁶ Cadeirantes, vítimas de acidentes de trânsito, que atuavam sensibilizando os condutores.

esses tenham fichas sem punições, e sejam aprovados pelo coordenador geral das operações, é enviado um ofício pela SEGOV, solicitando que esse profissional seja cedido para a operação (COELHO *et al.*, 2016).

A mudança do trabalho na PMERJ para a SEGOV significa para o policial militar deixar de atuar em serviços que expõem sua vida a riscos significativos, dependendo do local em que esteja lotado, e ainda acrescenta à sua remuneração uma gratificação extra. Em razão desses dois fatores, existe grande procura pela passagem à disposição da OLS, fazendo com que integrantes veteranos tenham muito cuidado ao indicar alguém, a fim de não serem criticados caso o selecionado cause algum transtorno para a coordenação do projeto durante sua participação nas operações.

Outro aspecto importante é a interação do policial militar com coordenadores que não são de sua área. Além do coordenador militar, oficial da Polícia Militar, encarregado da atividade operacional e de orientar os demais durante as abordagens aos veículos, há também o coordenador não policial, servidor da SEGOV, responsável pelas viaturas, tendas e demais materiais e recursos administrativos.

A forma pela qual servidores de diferentes órgãos e entidades públicas exercem controle horizontal sobre as práticas uns dos outros é um dos traços distintivos dessa experiência. Vemos esse reconhecimento na fala de um dos entrevistados:

A OLS [possui] controle horizontal, de constrangimento mútuo, sem nenhuma denúncia por corrupção. E mudou a cultura do “sabe com quem está falando”, assim como dos hábitos dos cariocas. (M. F., oficial coordenador operacional das operações, 04 jun 2020, Palácio Guanabara)

Um dos resultados característicos é o grande número de abordagens. A Operação Lei Seca completou 11 anos em 19 de março de 2019, e, desde que foi lançada até hoje, realizou 24.943 blitzes, abordou 3.394.774 motoristas e registrou 210.070 casos de alcoolemia (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2020).

Essa abordagem realizada na Operação Lei Seca é chamada de “Abordagem Cidadã”¹⁷ e está estruturada em dois pilares: fiscalização e educação. É entendida pelos policiais militares como aquela que tem não apenas caráter punitivo, mas principalmente educativo. Os que participam da abordagem não só atentam para os

¹⁷ A expressão Abordagem Cidadã, usada para indicar um contato do policial com o cidadão baseado em técnica profissional e educação, é reproduzida pelos integrantes das operações Segurança Presente, muitos dos quais trabalharam na OLS.

procedimentos, como também esclarecem a legislação ao condutor (DETRAN-RJ, 2020).

É importante marcarmos que esse é um arranjo diferenciado em matéria de segurança pública e de atuação do policial militar. Vejamos a análise conduzida por um grupo de pesquisadores sobre o funcionamento da OLS:

Embora não seja exatamente uma operação policial, já que está sob a alçada do Gabinete Civil e não conta apenas com policiais, é possível enfeixar tal operação no conjunto mais geral das iniciativas de segurança pública no estado. Do mesmo modo, a participação pronunciada de policiais militares, especialmente destacados para esse fim, bem como a natureza dissuasora da Operação, autoriza-nos a encará-la como campo privilegiado de observação do trabalho policial no Rio de Janeiro.

É importante, contudo, destacar que o maior interesse nessa modalidade de ação reside na sua atipicidade. **Trata-se de uma operação em que policiais militares fazem uso da sua autoridade, mas não atuam sozinhos, vale dizer, participam de uma equipe que ainda conta com profissionais da prefeitura, do DETRAN-RJ e voluntários.** Ao contrário de *blitzen* convencionais, os profissionais de polícia **não ostentam armas pesadas e não trabalham fardados.** (COELHO, 2013, p. 902-903, grifos nossos)

Observe-se que os pesquisadores não entendem a OLS como uma operação policial propriamente dita, mas como uma iniciativa de segurança pública e um trabalho policial diferenciado em relação à sua atuação ordinária na PMERJ.

Destacam-se ainda algumas características distintivas desse trabalho, dentre elas: atuação em conjunto com diferentes profissionais; atuam sem ostentar fardas e fuzis; atendem também a um coordenador militar subordinado a uma autoridade civil; tratam com segmentos específicos da sociedade, em geral de classe social média e alta; primam pela abordagem cidadã, pautada pela educação e técnica; recebem uma gratificação extra.

Outro formato institucional criado pelo governo do Estado do Rio de Janeiro é a Operação Barreira Fiscal (OBF). Lançada também pela Secretaria de Estado de Governo com o objetivo de apoiar a Secretaria de Estado de Fazenda na fiscalização do trânsito de mercadorias no estado e coibir a sonegação de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), além de atuar na apreensão de drogas, armas e produtos pirateados e combater crimes ambientais.

A OBF conta com cinco postos fixos de fiscalização: Nhangapi (Via Dutra, em Itatiaia), Levy Gasparian (BR 040), Mato Verde (BR-101 Norte), Angra dos Reis (BR-

101 Sul) e Timbó (RJ-186, no Trevo de Itaperuna). Além disso, uma unidade volante da operação percorre as principais rodovias do estado (SEFAZ RJ, 2018).

Podemos observar um exemplo da atuação policial da OBF quando são abordados veículos, condutores, e após revistas conduzidas pelos policiais militares que integram a operação, são encontradas drogas e outros materiais de procedência ilegal, como no exemplo seguinte:

Rio - Agentes da Barreira Fiscal do posto de Timbó, em Itaperuna, no Noroeste Fluminense, prenderam, nesta quinta-feira, um homem, que não teve o nome divulgado, com 1,5kg de maconha e três pinos de cocaína, dentro de um ônibus de viagem. De acordo com a equipe, a droga foi encontrada no interior do veículo que iria para Bom Jesus de Itabapoana.

O homem foi conduzido à 143ª DP (Itaperuna), onde foi autuado por tráfico de drogas e ficou preso à disposição da justiça. (O DIA, 2020)

Em outras situações fica mais evidenciada a atividade própria do policial militar quando esses identificam sinais, por meio de sua experiência profissional, que fundamentam a abordagem e que acabam por se confirmar com a apreensão de material ilícito, como no caso a seguir:

Segundo agentes o motorista, um homem de 36 anos teria ficado muito nervoso na abordagem. Com a atitude suspeita do caminhoneiro, os policiais revistaram o veículo encontrando um revólver calibre 38 com seis munições e 30 comprimidos de “rebite”. A reportagem conversou com sargentos Fagundes e Cardoso que participaram da operação, os mesmos informaram que é comum a apreensão desse tipo de droga, além de maconha e cocaína (SFN NOTÍCIAS, 2014).

Nos dois exemplos observamos a atuação dos servidores que possuem a investidura para o uso do poder de polícia até a sua forma mais drástica, por meio da força legal, em conjunto com outros profissionais que atuam em apoio ,com escrituração, autuação, multas etc.

A OBF é vista como uma modalidade de operação policial pelos órgãos governamentais e outros parceiros institucionais. Um exemplo pode ser visto na parceria firmada entre a OBF e o Disque-Denúncia, que passou a treinar seus atendentes para colher de modo mais qualificado a informação sobre crimes relacionados ao transporte de drogas, carga de combustíveis contrabandeados, armas, produtos pirateados e postos de combustível com suspeita de fraude nas

bombas, entre outros, como forma de enfrentamento a esses delitos e para desarticular as quadrilhas (DISQUE DENÚNCIA, 2019).

A experiência da OLS e OBF permitiu o desenvolvimento de uma prática que foi gradativamente sendo considerada alternativa institucional para viabilizar a realização de projetos que demandem a possibilidade, real ou potencial, do uso da força legal. Essa via indicou que não haveria mais a necessidade de descentralizar ciclos do poder de polícia, ou discutir sobre a descentralização do uso da força para instituição distinta das forças policiais. Bastaria requisitar o deslocamento do policial no interior da estrutura pública do estado, colocando-o sob direcionamento de outro órgão da administração pública direta¹⁸, ao qual é cedido sem perder o vínculo ou suas prerrogativas institucionais.

Ocorreria um movimento de “força legal deslocada”, na medida em que o profissional continua investido do poder estatal para exercer a força, mas o faz deslocado de seu órgão de origem, para outro no qual é formalmente requisitado e onde trabalha exercendo sua atividade de policial.

O monopólio da violência legal e legítima continua pertencendo ao Estado, mas se desloca por sua estrutura através do policial, que carrega consigo uma parcela autorizada dessa força estatal para distintos órgãos do governo que demandem ações típicas de polícia.

Um dos problemas advindos dessa análise é o de que se as próprias forças policiais possuem dificuldades e limitações para supervisionarem e controlarem o monopólio do uso da força do Estado exercido através de seus integrantes, maior preocupação deve existir quando esses profissionais realizam suas atividades sob direção de órgãos ainda menos estruturados para esse fim do que os órgãos de segurança.

Ainda assim, devido a essas experiências e a “força legal deslocada”, não foi necessário desenvolver um arranjo institucional específico quando o governo decidiu assumir, de modo mais direto, a responsabilidade pela segurança pública em região considerada estratégica, como no caso do bairro da Lapa.

¹⁸ Órgão da Administração Direta são as Secretarias de Estado e demais estruturas ligadas diretamente ao Governador. Entidades da Administração Indireta são as Autarquias, Empresas e Fundações Públicas e Sociedades de Economia Mista.

Segundo Campos, Gonçalves e Gonçalves (2019), quando no mês de dezembro de 2013 casos de assassinatos chamaram a atenção para a escalada da violência na região da Lapa e adjacências, no Centro (ANDRADE, 2014), o governo se viu pressionado por um movimento reivindicatório de melhorias para o bairro, designado por SOS Lapa.

Integrantes do grupo¹⁹ se reuniram, na manhã de 06 de dezembro de 2013, no Palácio Guanabara, com o então Governador do Estado do Rio de Janeiro em exercício – Sergio de Oliveira Cabral Santos Filho – e demais autoridades do Estado e Município do Rio de Janeiro²⁰. Ainda de acordo como os autores supracitados, a pauta do encontro buscava estabelecer:

[...] uma cõrte de governança – do Estado e da Prefeitura – que planejasse e executasse, de modo integrado, ações permanentes de desenvolvimento local, indo do reordenamento dos espaços públicos de circulação e convivência, ao apoio à economia criativa do lugar que, segundo eles, já se constituía no principal destino turístico-cultural noturno do Rio de Janeiro. (CAMPOS; GONÇALVES; GONÇALVES 2019, p. 03)

Como um possível desdobramento dessa agenda, teve início, em 1º de Janeiro de 2014, a Operação Lapa Presente²¹, uma iniciativa da Secretaria de Estado de Governo (SEGOV), em parceria com a Polícia Militar e com o apoio da Polícia Civil e da Secretaria Municipal de Conservação e suas vinculadas²².

¹⁹ Participaram representando o movimento Perfeito Fortuna – Centro Cultural Fundação Progresso; Maria Juçá – Associação Circo Voador; o diretor de teatro Amir Haddad – Instituto Tá na Rua; o empresário Pedro de Lamare – Sindicato dos Bares Hotéis; Restaurantes, Bares e Similares do Município do Rio de Janeiro – SindRio; Plínio Fróes – Rio Scenarium; Thiago Cesário Alvim – Bar Carioca da Gema; Leo Feijó – Teatro Odisseia; Ivan Sugahara – Sede das Cias.; e Paulo Michel – Associação Brasileira da Indústria de Hotéis do Rio de Janeiro.

²⁰ Participaram da reunião os Secretários de Estado de Segurança – José Mariano Beltrame, de Cultura, Adriana Scorzelli Rattes, de Governo, Wilson Carlos Cordeiro da Silva Carvalho, Vice-Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro e Secretário Municipal de Assistência Social – Adilson Pires, o Secretário Municipal Especial de Ordem Pública – Alexander Vieira da Costa, além do comandante do 5o Batalhão da Polícia Militar e representantes da Polícia Civil.

²¹ A Operação Lapa Presente contava inicialmente com 01 coordenador, 03 assistentes sociais, 48 agentes da SEGOV, 73 policiais militares e 03 oficiais, entre os quais o coordenador da Operação, que passaram a atuar em toda a região da Lapa, das 19:00h às 03:00h da manhã, entre domingo e quinta-feira; e das 21:30h às 06:30 da manhã, às sextas-feiras e sábados.

²² Companhia Municipal de Limpeza Urbana do Rio de Janeiro (COMLURB) e Companhia Municipal de Energia e Iluminação (RIOLUZ), da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, da Secretaria Municipal do Meio Ambiente e da Secretaria Municipal de Ordem Pública, por meio de sua vinculada: Guarda Municipal do Rio de Janeiro (GM-RIO).

Essa resposta rápida, estruturada durante o mês de dezembro de 2013, foi viabilizada pela utilização e adaptação de parâmetros que já existiam, materializados pelas operações OLS e OBF (ANDRADE, 2013).

Devido a essas duas operações, já havia um desenho de articulação entre PMERJ e SEGOV que foi usado como base para lançar a Operação Lapa Presente. O que de imediato sofreu alteração foi o foco da atuação policial, posto que os profissionais não mais agiriam com ênfase em fiscalização²³, mas no policiamento preventivo e ostensivo.

Essa presença mais visível que o PSP conferiu à atuação dos policiais militares participantes da operação, posto que ocorria diariamente e em local delimitado e de grande movimentação de pessoas, em comparação com as OLS e OBF que aconteciam em pontos que mudavam de localização a cada realização e com menor participação de policiais, acendeu a discussão sobre a natureza constitutiva dessas operações. Enfatizou-se a problematização sobre a criação da operação fora da pasta que cuidava da segurança pública, e sobre o PSP ser ou não um arranjo institucional distinto da Polícia Militar.

Com a extinção da SESEG por decreto governamental, em janeiro de 2019, essa discussão deslocou seu foco. Passou a considerar-se a razão de não estar submetida a PMERJ, esfera tradicionalmente incumbida da segurança pública com foco em policiamento, elevada ao estatuto de Secretaria de Estado pelo mesmo decreto que extinguiu a SESEG (RIO DE JANEIRO, 2019a).

Apesar das críticas, teve início o PSP com a implantação da Operação Lapa Presente, em 01 de janeiro de 2014, sob direção da SEGOV. Ainda não havia uma legislação específica que normatizasse o funcionamento do projeto, e por isso foi basicamente organizado com base nas experiências das Operações Lei Seca e Barreira Fiscal, e materializado pelo convênio com outras instituições.

Essa é uma característica marcante desse programa: adaptação acionada para realizar a transposição de modelos já conhecidos para uma realidade que demandava

²³ Para que o Poder de Polícia se manifeste dentro de sua forma mais abrangente, a Administração Pública necessita apoiar-se em meios capazes de materializar as suas ações para a prática de atos que possam afetar a coletividade, quais sejam: *ordem de polícia, consentimento de polícia, fiscalização de polícia e sanção de polícia*. A Fiscalização de Polícia tem dupla finalidade: primeiro, checar se as ordens dadas estão sendo cumpridas, sendo, neste caso, de natureza preventiva; e, segundo, detectar atos irregulares praticados pelos administrados, levando sempre em consideração as normas limitadoras e sancionadoras que regulam o assunto.

muitos ajustes. Foi necessário deslocar muito rapidamente o formato utilizado para funcionar no espaço limitado de uma ação de fiscalização, para uma missão de policiamento ostensivo em regiões muito maiores da cidade.

Neste ponto é importante registrarmos um aspecto central para a facilitação de transposição das experiências da OLS e OBF para a Operação Lapa Presente: a manutenção do mesmo gestor e idealizador da OLS e OBF na direção operacional das três operações. Podemos observar esse movimento através da fala desse profissional durante evento na Câmara Legislativa da cidade do Rio de Janeiro:

A Lei Seca foi a mãe dessas operações. Em seguida, tivemos a honra de implementar a operação Barreira Fiscal. Nosso vídeo já demonstrou aí como foi um sucesso total e o estado a julga imprescindível tanto para combater a sonegação de impostos quanto para evitar que armas e drogas entrem pelas estradas do nosso estado, já que, lá nas fronteiras, não é feito o trabalho que deveria ser. Pois bem, a operação Lapa Presente também foi a origem da operação Segurança Presente lá no bairro da Lapa, mas surgiu ali um modelo diferente, um modelo de integração em que a gente junta policiais militares com agentes civis; com assistentes sociais; com os serviços públicos municipais, como a Guarda Municipal, a Secretaria de Assistência Social do Município, a Secretaria de Ordem Pública, a Secretaria de Conservação; porque, quando nós fomos para a Lapa, a gente fez a poda de todas as árvores que atrapalhavam a iluminação do bairro. A gente pediu à Riolut para trocar as lâmpadas e a gente pôde dessa forma... À Comlurb, recolher os lixos. É a teoria das janelas quebradas, que surgiu lá em Nova York, de que o ordenamento urbano é fundamental para a segurança pública. É a teoria do Giuliani, que transformou a Cidade de Nova York na tolerância zero, porque os nossos policiais têm no sangue a abordagem, o tratamento diferenciado com o cidadão de bem, a abordagem cidadã mais a conferência. (RIO DE JANEIRO, 2018b)

Outra análise sobre a continuidade do gestor à frente da OLS e OBF sugere que esse profissional busca uma atuação mais descentralizada e menos burocratizada para promoção dos serviços públicos, pois “enquanto atuava como coordenador de ambas as operações, esse mesmo gestor, com ideias gerencialistas, recebeu a incumbência de elaborar ações de segurança pública para o bairro da Lapa, nos moldes da Operação Lei Seca” (PEREIRA, 2021, p. 71).

A experiência desse gestor, coronel da reserva da PMERJ e empresário, nas operações OLS e OBF, levou-o a conduzir os trabalhos iniciais de forma mais executiva, com foco na viabilização e entrega do resultado: a OLP instalada. A institucionalização de todo processo, com seus critérios e parâmetros, foi deixada para um segundo momento. Vale dizer que esse profissional buscou imprimir sua marca

de gestão ao projeto, conforme podemos observar na entrevista prestada em outro estudo realizado por Pereira (2021, p. 71):

Trouxe para operação, de uma maneira incremental e inconsciente, diretrizes do New Public Management, premissas como descentralização, gestão de desempenho; bonificações pecuniárias, meritocracia, otimização de recursos humanos e logísticos, economia orçamentária, transparência e governança colaborativa.

Nesse trecho é possível percebermos que a inspiração para a aproximação posterior com o segmento privado já estava presente. Isso porque O *New Public Management* é um conceito da administração pública do fim do século XX que busca por eficiência nos serviços, e sinaliza uma transição do modelo clássico de burocracia para um modelo inspirado nas regras e princípios mercadológicos do setor privado, dentre eles: “empreendedorismo, privatização, orientação ao cliente e técnicas de gestão do setor privado integradas ao setor público” (PEREIRA, 2021, p. 17).

Duas considerações importantes precisam ser realizadas a partir da fala do gestor. A primeira é a de que a eficiência na gestão pública tem grande distinção do que se mostra eficiente na esfera privada. Enquanto a primeira visa ao atendimento das necessidades amplas da sociedade, a segunda foca na satisfação de um pequeno grupo de investidores.

A segunda sinaliza que, ao empregar essas premissas, é fundamental que mecanismos de monitoramento e avaliação da eficiência pública sejam estabelecidos, como forma de sinalizar quando o escopo da proposta pública for privatizadamente orientado, o que independe da presença ou não de recursos privados subsidiando o projeto, e se revela como uma preocupação que precisa ser seriamente considerada em todas as áreas públicas.

Observamos que mesmo os princípios de administração gerencial sinalizados inicialmente, como gestão de desempenho, transparência e governança compartilhados, tiveram dificuldade de serem implementados ao longo do tempo.

Um dos motivos pode ser atribuído a um movimento de sucessivas trocas de coordenadores gerais das operações, oficiais superiores da PMERJ, a partir do início de 2019. Isso em razão da percepção de que esses princípios de gestão eram trabalhados de forma muito pessoalizada na figura do idealizador das operações, e de alguns coordenadores que já o acompanhavam desde a OLS e OBF, com baixa manualização e institucionalização dessas ferramentas de gestão.

Esse cenário se agravou ao deixarem seus cargos, posto que os novos gestores apenas davam seguimento as práticas em andamento, como se as operações funcionassem por um ciclo de inércia. Podemos encontrar um resumo dessa análise no trecho da entrevista de um dos gestores do PSP:

É construída de maneira absolutamente empírica [a operação segurança presente]. Sem nenhum tipo de conhecimento técnico. Não planejada. Um fato foi tomando conta do outro. A intenção era: eu tenho uma demanda, e como vou suprir essa demanda. Como não havia conhecimento técnico, apelou-se para a romantização. As coisas foram acontecendo, e conforme foram acontecendo e dando certo, foi-se dando um novo passo. Não havia uma base que pudesse dar sustentação a ampliação. (M. F., oficial coordenador operacional das operações, 04 jun 2020, Palácio Guanabara)

Isso contribuiu para a fragilidade do programa frente a críticas de que sofreriam influências externas no momento de definir os locais contemplados por operações. Foram criadas normativas que procuraram parametrizar alguns aspectos do programa, mas até março de 2021 ainda não foi possível encontrar um decreto governamental que regulamente uma doutrina própria e consolide um conjunto de indicadores para monitoramento, controle e avaliação do projeto.

A primeira normativa voltada para as operações foi o Decreto n.º 45.475, de 27 de novembro de 2015, que mencionava expressamente o PSP e viabilizava financeiramente a participação de policiais como voluntários, trabalhando em seus dias de folga. A legislação criava a possibilidade de se conceder gratificação aos policiais militares que atuassem no âmbito das operações da SEGOV, ao instituir o Programa de Estímulo²⁴ Operacional (PEOp), não sendo mais necessário realizar as operações exclusivamente com policiais *fixos* cedidos pela PMERJ, o que permitiu planejar a expansão do PSP (RIO DE JANEIRO, 2015a).

Mais tarde, esse dispositivo legal foi alterado pelo Decreto Estadual n.º 45.702, de 30 de junho de 2016, e a gestão e coordenação das Operações Lei Seca e Segurança Presente foram transferidas para a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH), fazendo com que toda a estrutura fosse remanejada para aquela pasta. A estrutura de segurança relacionada ao PSP

²⁴ Vem dessa palavra a origem da categoria nativa “Estímulo”, usada para se referir aos policiais militares que trabalham voluntariamente e sem compromisso “Fixo”, sendo esta última expressão outra categoria definida por oposição ao Estímulo, e que se refere aos PMs que são nomeados em cargos comissionados para trabalharem a disposição da SEGOV. Sempre que nos referirmos a essas duas categorias nativas ao longo do estudo utilizaremos fonte em *italico*.

continuou subordinada a uma secretaria que não teria ligação direta com as polícias estaduais.

Em 2017, o Decreto n.º 45.896, de 27 de janeiro, modificou a estrutura do poder executivo do Estado do Rio de Janeiro, e a gestão e operação dos Programas Lei Seca e Segurança Presente, até então de responsabilidade da SEASDH, voltaram a se subordinar a SEGOV (RIO DE JANEIRO, 2017a).

O Decreto n.º 46.261, de 09 de março de 2018, alterou a normativa anterior e incluiu a criação do Programa Rio Mais Seguro e Niterói Mais Seguro, esta, a primeira operação realizada fora da cidade do Rio de Janeiro. Assim, entre as operações desenvolvidas no âmbito da SEGOV até março de 2018, relacionadas pelo artigo 1º do mencionado decreto, estão:

- I - Operação Barreira Fiscal;
- II - Operação Lapa Presente;
- III - Operação Segurança Presente;
- IV - Operação Lei Seca;
- V - Operação Centro Presente;
- VI - Operação Rio Mais Seguro;
- VII - Operação Niterói Mais Seguro;
- VIII - Operações futuras implementadas no âmbito da Secretaria de Estado de Governo - SEGOV, desde que envolvam o Programa de Estímulo Operacional - PEOp. (RIO DE JANEIRO, 2018a)

Durante toda esta pesquisa, o PSP permaneceu dirigido diretamente pelo governo do Estado. A SESDH, Secretaria de Governo e a Secretaria da Casa Civil foram as pastas responsáveis por manter o controle e informar as diretrizes que deveriam ser seguidas pelos profissionais que atuavam nas operações, alternando-se conforme mudanças na estrutura governamental foram sendo realizadas.

Várias características semelhantes às operações Lei Seca e Barreira Fiscal foram mantidas, como o uso de coletes uniformizando todos os profissionais e a presença de policiais militares cedidos à Secretaria de Estado de Governo, além de servidores não policiais também desse órgão. Em que pese a iniciativa demandar muito mais recursos humanos e financeiros para a manutenção do projeto, ela teve início como uma adaptação dos formatos já existentes, com maior ênfase em atuação preventiva e ostensiva do que em fiscalização, como na OLS e OBF, e com baixa institucionalidade, já que sua regulamentação formal foi o próprio convênio entre os participantes (METRÔRIO, 2013).

Esses convênios orientaram a prática administrativa de formalizar a constituição das operações por meio de planos de trabalho, nos termos do artigo 11 da Lei n. 8.666, de 21 de Junho de 1993, contribuindo para a baixa institucionalidade do programa e sua reduzida formalização através de normas e legislação. Isso pode ser observado no trecho da entrevista a seguir:

A operação foi baseada em Plano de trabalho desde 2014. Mas isso por conta do Artigo 116 da Lei 8666. Na gênese existia um convênio com a FECOMERCIO. Mas hoje não, por isso precisamos de um plano executivo, contudo, não há nenhum arcabouço jurídico que descreva a operação. Existe apenas um decreto que trata do estímulo operacional. (M. F., oficial coordenador operacional das operações, 04 jun 2020, Palácio Guanabara)

O entrevistado se refere a previsão legal de que o instrumento de convênio celebrado por órgão público como a SEGOV deve ser regido pela legislação que trata de licitações e contratos²⁵. Essa norma exige que antes de formalizar o acordo seja elaborado e aprovado um plano de trabalho proposto pela organização interessada contendo uma série de informações como as explicitadas a seguir:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

- I - identificação do objeto a ser executado;
- II - metas a serem atingidas;
- III - etapas ou fases de execução;
- IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;
- V - cronograma de desembolso;
- VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

A inauguração do PSP foi seguida de vários ajustes, posto que aumentou de escala em muitos sentidos, dentre eles, a quantidade de policiais e agentes civis, a logística necessária e a visibilidade que passou a ter junto aos meios de comunicação. Esses fatores demandaram revisões e adequações em relação às operações OLS e

²⁵ Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/11293847/artigo-116-da-lei-n-8666-de-21-de-junho-de-1993>

OBF. Algumas dessas questões envolvem a própria possibilidade de uso da força legal no âmbito de órgãos públicos que não sejam forças policiais, a presença de servidores sem investidura policial atuando em conjunto com o policiamento, assim como a participação de segmentos privados interagindo para viabilização do PSP. Por isso, torna-se necessário problematizar o monopólio do uso legal da força como um elemento fundador ainda válido do Estado moderno.

1.1 Debate sobre o monopólio da força estatal

Iniciar uma análise sobre uma operação que se desenvolve em conjunto com elementos de natureza privada e participação de pessoal não policial, implica realizar uma discussão prévia sobre os fundamentos do próprio Estado moderno. Em especial, é preciso abordar o monopólio estatal sobre o uso legal da força, e o quanto ainda permanece como pressuposto válido de fundação do Estado moderno.

Uma forma de levantar a importância do uso da força para regulação das relações interpessoais e da vida em comunidade pode ser encontrada no que Norbert Elias (1993) chamou de processo civilizador. Esse processo contribuiu para uma mudança na conduta e sentimentos humanos rumo a uma direção muito particular. A maneira pela qual as pessoas passaram a se ligar umas às outras, ou a constituírem laços de coesão social em determinada comunidade, acabou por modelar a personalidade de cada indivíduo de uma “maneira civilizadora” (ELIAS, 1994, p. 197).

Segundo Elias (1994), esse caminho civilizatório não é produto da *ratio* humana ou resultado de um planejamento de longo prazo. Planos, ações, impulsos emocionais e racionais incentivam mudanças e modelos para além do desejo da pessoa tomada individualmente. Isso fez com que, progressivamente, o cidadão buscasse alinhar sua conduta ao padrão experimentado pelos demais, prevenindo transgressões de comportamento socialmente inaceitáveis e aprimorando seu autocontrole. Dessa interdependência de pessoas surgiu uma ordem *sui generis*, mais irresistível e forte do que a vontade e a razão das pessoas isoladas que a compõem (ELIAS, 1994, p. 195-196).

Ao longo desse processo civilizador foi possível observar mudanças na cultura, economia e na sociedade. No continente europeu ocorreu a transição do feudalismo

ao capitalismo, entre os séculos XV e XVIII, onde a figura do cavaleiro que brandia sua espada para evitar os perigos e ameaças presentes em cada estrada passou a ser mais vista na corte, protegida pelos muros da cidade. Assim, a vida beligerante, em que cada um usava a força em benefício próprio (o que envolvia considerável risco de morte a cada nova ameaça), foi cedendo lugar a um poder que buscava concentrar essa capacidade de autodefesa do indivíduo em nome da coletividade.

À medida que o processo civilizatório continuou a se desenvolver, foram propostas algumas formulações sobre como o governante poderia legitimamente fazer uso da força para regular os conflitos em sociedade. Destacaram-se as chamadas teorias contratualistas como linhas de pensamento que tentavam explicar esse Estado cada vez mais burocrático.

Um dos primeiros contratualistas, Thomas Hobbes (1588-1679), sustentava que o Estado de natureza é o local em que “*O homem é o lobo do homem*”, e antes de estabelecido o contrato social havia uma guerra de todos contra todos. Somente a existência de um poder maior que todas as pessoas poderia pôr fim ao constante estado de beligerância.

Para isso, Hobbes definiu um modelo de Estado que fosse soberano e absoluto, elaborando leis que passassem a organizar a vida em sociedade e que trariam restrições que não havia no Estado de natureza. Os homens tiveram que abdicar em proveito de um homem ou de uma assembleia os seus direitos ilimitados, fundando assim o Estado. Esse Leviatã²⁶ faria o uso da força legal e legítima recebida dos indivíduos para fazer cumprir suas ordens (HOBBS, 2003).

John Locke (1632 – 1704) divergia da teoria de Hobbes. Em sua obra “Segundo tratado sobre o governo civil” (1994), Locke sustentava que os homens em estado de natureza não estavam em guerra, mas, ao contrário, viviam em relativa harmonia e paz. O conflito só teria tido início a partir do momento em que a propriedade privada foi violada, fazendo-se necessária a criação de um contrato social que desse ao Estado a força transferida da comunidade para a preservação da propriedade e proteção das pessoas contra as ameaças internas e os perigos vindos de outros povos estrangeiros.

²⁶ Leviatã é a figura de um monstro marinho que por ser colossal e dominar os mares, protege todas as criaturas que vivem em seu reino.

Autor das obras “Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens” (2008) e “O contrato social” (2003), Jean Jacques Rousseau (1712 – 1778) considerava que os homens no estado de natureza são amorais, bons selvagens, enganados pelos poderosos para renunciarem à sua liberdade em favor da servidão. Rousseau entendia o pacto social como injusto, em que a propriedade era a fonte de todos os males.

Assim, para os contratualistas, o Estado é constituído a partir de um acordo coletivo, de um contrato social, que permite o atendimento das necessidades coletivas²⁷ – e, em particular para nosso estudo, a expectativa por segurança.

Uma vez que caberia ao Estado pactuar com o cidadão que atuaria em seu nome para regular conflitos que envolvessem ameaça real ou potencial de violência, e conforme o indivíduo passou a manter um relativo e estável aparato de autocontrole mental, entendeu-se que o indivíduo poderia deixar sua defesa contra os perigos a cargo de outras estruturas, e não mais depender apenas de sua espada (ELIAS, 1994, p.196).

Uma dessas estruturas, talvez a principal, desenvolvida para fazer cumprir esse ordenamento jurídico, foi a polícia. A própria noção de força policial só começou a ganhar contornos mais bem definidos com a modernização das sociedades a partir da constituição do Estado-nação. Para Foucault (2011), esse processo vai sendo marcado como aquele que passa a disciplinar e organizar o convívio social.

Isso não significa que somente com a constituição do Estado-nação se passou a contar com estruturas policiais, entendidas aqui como um conjunto de pessoas que exercem atividades de vigilância a favor das normas da coletividade da qual fazem parte. Esses arranjos sempre existiram e existem nos mais variados contextos. São pessoas autorizadas para regular as relações interpessoais dentro da sociedade através da aplicação da força física, quando necessária. Neste sentido, Bayley (2002) esclarece que:

²⁷ Existem as discordâncias sobre as teorias contratualistas, como a proposta de Marx, autor da obra “O Capital”, em conjunto com Friedrich Engels, que sustentam que o Estado não é o representante da sociedade ou do interesse da coletividade, mas, sim, uma instituição a serviço de um grupo (classe dominante), e contra outros grupos menos favorecidos, utilizando-se de seus instrumentos de regulação: sistema jurídico e o aparato militar e policial. Nesse contexto, a leitura de Marx do Estado é que esse é essencialmente classista, ou seja, representante de uma classe e não da sociedade em sua totalidade, como afirmavam os Contratualistas (MARX, 1993, p. 98).

Hoje estamos acostumados a pensar na polícia como uma criação do Estado, mas um pouco de reflexão mostrará que isso é muito restritivo. Vários tipos de grupos autorizam um uso interno da força que é aceito como legítimo. As pessoas estão sujeitas a tipos diferentes de policiamento, cada uma definida por um tipo de unidade social [...] As unidades sociais que autorizam a força policial variam em tipo e tamanho. Dentre as mais importantes se encontram famílias, clãs, tribos, grupos de interesse e comunidades territoriais. O Estado não é o único tipo de comunidade que pode criar uma força policial. (p. 20-23)

Max Weber, por sua vez, buscou sistematizar e formular a ideia de que o Estado é uma forma específica de política, e numa leitura feita a partir dos contratualistas, não considera que essa proposta tenha como elementos fundamentais o consenso e a participação popular.

O conceito de Estado, para a sociologia weberiana, considera que a atividade humana se desenvolve em um determinado curso de ação social tomado na vida em sociedade. Como afirma Weber (2004, p. 09), “o Estado se refere meramente a determinado curso da ação social de indivíduos, efetivo ou construído como possível”. O Estado moderno centraliza e organiza as relações sociais com base em um ordenamento legal, e por isso é entendido, nos termos de Weber (2001, p. 408), como:

Um complexo de uma específica ação e atuação humanas em conjunto, funciona em maneira bastante considerável do seguinte modo: é um conjunto complexo de interação humana, porque na representação daquilo que o Estado deveria ser, isto é, que as ordens possuem validade pelo fato de ser orientadas juridicamente.

O Estado weberiano, como um tipo ideal, é fortemente marcado pela racionalidade. Para o autor, “o Estado nacional descansa sobre um funcionalismo especializado e um direito racional” (WEBER, 2004, p. 518). Esse elevado grau de racionalização promoveu uma distinção entre o quadro administrativo composto de profissionais administrativos e os meios materiais de organização. Isso sinalizava aos funcionários que não poderiam utilizar o aparato estatal em benefício próprio, marcando, portanto, a separação entre a coisa pública e a privada.

Essa separação constitui a burocratização como uma das características do Estado moderno. Conforme aponta Weber (2004, p. 541), “a burocracia moderna destaca-se por uma qualidade que torna seu caráter inescapável essencialmente mais definitivo do que o daquelas outras: a especialização e o treinamento racional”.

Outro elemento fundamental para a existência do Estado moderno, e fundamental para nosso estudo, é o monopólio legítimo do uso da coerção física, da

violência legalmente utilizada em benefício da sociedade. Uma vez que tenhamos os cidadãos se submetendo às regulamentações e, ainda, a potencial coação por parte do Estado sobre aqueles que as descumprem, temos o desenho do Estado nacional tal qual definido por Weber (2011, p. 66-67) como:

Uma comunidade humana que, dentro dos limites de determinado território, reivindica o monopólio do uso legítimo da violência física. É, com efeito, próprio de nossa época não reconhecer, em relação a qualquer outro grupo ou aos indivíduos, o direito de fazer uso da violência, a não ser em casos em que o Estado o tolere: o Estado se transforma, portanto, na única fonte do 'direito' à violência.

Como todos os agrupamentos políticos que o precederam, o Estado pensado por Weber é uma estrutura de dominação do homem sobre o homem, que só pode existir sob a condição de que os homens dominados se submetam à autoridade continuamente reivindicada pelos dominadores. O que o distingue das outras estruturas de dominação é exatamente sua pretensão de exercer o monopólio do uso legítimo da violência física, ou manter a possibilidade desse uso (WEBER, 2011, 67-68).

Essa perspectiva de Weber não significa, todavia, que a dominação seja mantida exclusivamente através do aparato coercitivo estatal e pelo uso dos meios violentos de coerção. O autor sinaliza que os três fundamentos legítimos dessa dominação são a tradição, o carisma e a legalidade.

Esses elementos podem se apresentar com diferentes arranjos, mas em geral nos países democráticos a assunção do chefe do executivo se dá por força dos ritos legais que precisam ser seguidos, em particular os relacionados ao pleito eleitoral. Não afasta a possibilidade de uma dominação legal se articular com o exercício do mandato por um líder carismático (WEBER, 2011, p. 67).

Processos submetidos a uma dominação legal tendem a subordinar os elementos que constituem o Estado – em especial, o uso legítimo da força – ao ordenamento jurídico, geralmente balizado por sua Constituição. Segundo Adorno e Pasinato (2007, p. 134),

Aqueles que estão autorizados ao uso da violência o fazem em circunstâncias determinadas em obediência ao império da lei, isto é, aos constrangimentos impostos pelo ordenamento jurídico. Legitimidade identifica-se, por conseguinte, com legalidade.

Para Adorno (2002), essas pessoas autorizadas pelo ordenamento jurídico, a exercer o monopólio da violência, e, portanto, que gozariam de legalidade e legitimidade, seriam indicadas, de acordo como Weber (2004) por dirigentes que dispõem dos meios para organizar como o uso da força estatal será aplicado em um Estado considerado como:

[...] uma associação de dominação institucional, que dentro de determinado território pretendeu com êxito monopolizar a coação física legítima como meio de dominação e reuniu para este fim, nas mãos de seus dirigentes, os meios materiais de organização. (WEBER, 2004, p, 529)

A instituição do Estado moderno, nos termos weberianos vistos aqui, consolidou a centralidade do monopólio da violência como um de seus elementos fundantes. Com isso, indivíduos foram autorizados pelo ordenamento jurídico a utilizar essa força legal, como meio real ou potencial para manter a regulação da vida em sociedade.

Para Bayley (2002, p. 20) essa regulação possui três características que merecem nossa atenção: força física, autorização coletiva e uso interno. Esses aspectos auxiliarão na compreensão sobre a passagem em maior escala das formas de polícia ligadas a unidades sociais como clãs e tribos, para instituições de Estado.

Sobre a força física, é preciso mencionar que a possibilidade de seu uso real ou por ameaça tem por objetivo afetar o comportamento. A possibilidade de uso da força, mesmo quando não empregada, está por trás de toda a interação que acontece, mas é preciso que a instituição que irá aplicar essa força, ou mantê-la como recurso em potencial, tenha legitimidade para utilizá-la (COSTA, 2004, p. 40).

Além da aplicação da força, ou de sua possível utilização, é fundamental que a instituição policial atue a partir de uma autorização coletiva, pois será isso que conferirá legitimidade ao uso dessa força. Via de regra, essa autorização acontece no Estado moderno, como no contexto brasileiro, de forma indireta, através da representação política feita por parlamentares e chefes de executivo regularmente eleitos, sem embargo de que segmentos da sociedade discordem ou pleiteiem novos ajustes na extensão ou redução dessa autorização junto a seus representantes.

Esses arranjos para autorização da atuação das forças policiais variam muito, e estão longe de serem consenso nas sociedades. Em regimes autoritários, essa pactuação fica reduzida a vontade do líder ditatorial. Em democracias, o voto elege

os representantes do povo, que por sua vez orientarão a elaboração das leis e a constituição do ordenamento jurídico que irá pautar os órgãos de controle. Esse conjunto de parâmetros legais fornecerá maior ou menor espaço para o estabelecimento de policiamentos locais alinhados com a comunidade, entretanto, não é garantido, como já foi dito, que os parlamentares atuem tal qual se comprometeram com seu eleitorado.

Em países com uma tradição mais voltada para a descentralização (tanto política quanto jurídica), as amarrações constitucionais são mais gerais, deixando para os estados, assim como aos municípios, maior autonomia para o estabelecimento de suas polícias. Isso é possível, dentre outros fatores, porque os poderes legislativos, executivos e judiciários existem em nível local e podem entrar em consenso sobre a melhor forma de prestar determinado serviço e elaborar a legislação que irá sustentar e orientar o modelo adotado. Basta que não ofendam os princípios gerais de sua Constituição, que não chega a detalhar como devem ser constituídas as forças policiais²⁸.

No caso brasileiro, a arquitetura do sistema de segurança pública, em particular com relação às polícias, está desenhada na Carta Constitucional, e os poderes estaduais e municipais não podem escapar a esse formato, caso entendessem que localmente outro modelo seria mais adequado²⁹.

Considerados esses aspectos contextuais, o termo polícia, de forma genérica, considerando o período anterior a formação do Estado nos termos weberianos, indica um conjunto de pessoas que exercem atividades de vigilância e controle, com a possibilidade real ou potencial de uso da força a fim de garantir o cumprimento das normas que regulam a convivência da coletividade da qual fazem parte. Podemos observar que essa noção pode incluir pessoa ou pessoas, dentro de uma família, de uma tribo, ou de um clã, como apontou Bayley (2002). Entretanto, considerando a instituição do Estado moderno que passou a exercer em nome do indivíduo a eventual

²⁸ Um exemplo pode ser encontrado nos Estados Unidos, que contém um número expressivo de polícias. Estas atuam de acordo com uma legislação local, que pode diferir muito dentro do estado e entre esses, bastando não ir de encontro a Constituição.

²⁹ Isso não impede que várias tentativas tenham sido feitas para alterar esse sistema, entretanto, como dito, isso depende de mudança na Constituição. Várias Propostas de Emendas Constitucionais foram apresentadas, mas ainda sem resultados efetivos.

necessidade de se defender com uso de violência, acrescentamos que é preciso autorização do Estado para o uso dessa força.

Este uso da força legal ainda deve ser legitimado por uma aplicação que se limite por um mandato policial, construído de acordo com o modelo de nação e por sua legislação.

Na mesma linha, o “Dicionário de Política”, organizado por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (1995, p. 944), conceitua polícia como:

Uma função do Estado que se concretiza numa instituição de administração positiva e visa a pôr em ação as limitações que a lei impõe à liberdade dos indivíduos e dos grupos para salvaguarda e manutenção da ordem pública, em suas várias manifestações: da segurança das pessoas à segurança da propriedade, da tranquilidade dos agregados humanos à proteção de qualquer outro bem tutelado com disposições penais.

A polícia aqui é vista como uma função do Estado, entretanto, existe também o entendimento de que a força policial, uma vez que tenha a autorização estatal em acordo com seu ordenamento jurídico, pode ser de natureza privada. Bayley (2002, p. 23) chega a reconhecer a existência do policiamento privado:

Para a grande maioria das pessoas, as forças policiais mais autoritárias e importantes em suas vidas são aquelas públicas, especializadas e profissionais. Essas três características são QUASE um sinônimo de policiamento moderno – QUASE, porque o policiamento privado vem se expandindo tão rapidamente que em alguns países seus membros são tão numerosos quanto os da polícia pública. Uma vez que as características de caráter público, especialização e profissionalização caracterizam a polícia que possui maior atuação percebida contemporaneamente, estas serão as características da atividade policial que escolhi para análise inicialmente.

Para Bayley (2002), o que ocorre a partir da fundação do Estado moderno é a maior frequência do policiamento de natureza pública, e, por isso, decide aprofundar seus estudos sobre essa classificação, como uma estratégia metodológica. Entretanto, o próprio autor adverte que o policiamento privado é uma modalidade cada vez mais usada, citando o exemplo dos Estados Unidos:

Hoje nos Estados Unidos há um número igual de grupos policiais privados e públicos; áreas territoriais importantes, como locais de negócios e hotéis são quase exclusivamente policiados por agentes privados. E mesmo assim não seria possível dizer que esses locais não são policiados legitimamente. A questão é que a frequência com que a aplicação de força física é confiada pela comunidade a grupos privados, em oposição às agências públicas, e as

circunstâncias nas quais isto ocorre são pontos a serem determinados empiricamente. (BAYLEY, 2002, p. 24)

A partir da afirmação de Bayley (2002), torna-se relevante analisar um conjunto teórico que contribua para melhor problematizarmos a questão do monopólio a violência pelo Estado, antes de discutirmos sobre a adequação de policiamentos público ou privados unicamente sob a lógica weberiana.

Nesse sentido, Adorno (2002, p. 19) coloca um primeiro questionamento sobre a atomização desse monopólio diante da realidade contemporânea, citando Wiewiorka: “Cada vez mais difícil para os Estados assumirem suas funções clássicas. O monopólio legítimo da violência física parece atomizado e, na prática, a celebre fórmula weberiana parece cada vez menos adaptada às realidades contemporâneas”.

As dúvidas sobre a legitimidade do Estado-nação aumentaram a partir das limitações que as políticas neoliberais começaram a impor ao *welfare state*, em particular, trazendo prejuízos orçamentários que dificultaram a manutenção de algumas políticas públicas – entre elas, as de segurança pública.

Essa precarização na segurança pública contribuiu com a ineficiência dos órgãos policiais e, conseqüentemente, com a ampliação do crime organizado em sua forma internacionalizada, destacando-se o narcotráfico e sua atuação que não respeitaria fronteiras físicas ou soberanias nacionais.

Com isso, materializaram-se percepções de que o aumento da criminalidade e a organização de grupos criminosos estariam ligados à incapacidade do Estado em lidar com esse cenário. Isso ocorreria, dentre outros fatores, pelo enfraquecimento do monopólio estatal da violência, o que indicaria a fragilização de um dos elementos fundantes do Estado-nação.

Corroboram esse entendimento Garland (1996; 2001) e Shearing (1992), que sinalizam para processos de transferência das responsabilidades públicas para iniciativas privadas, com base nessa incapacidade do Estado de conter a violência. Esses autores apontam a intervenção de segmentos não estatais em tentativas de controle da criminalidade, induzindo a comunidade a se tornar corresponsável pela solução dos problemas de segurança pública.

Essa corresponsabilização tende a aumentar o mercado de segurança privada, ampliando a oferta de serviços de segurança e equipamentos de vigilância e proteção

peçoal, ao mesmo tempo em que o ideal de uma vida segura passa a ser visto como uma questão do indivíduo e não do Estado.

Soma-se ainda a noção de que a privatização dos serviços de segurança é percebida como uma indicação de erosão da autoridade estatal de controle do crime e da violência (SHEARING, 1992; CHRISTIE, 1993; GARLAND, 2001).

Essa sinalização aponta para uma mudança em algumas estruturas do Estado moderno, com a redistribuição de poder para instituições autônomas e descentralizadas (SCHERING, 2003; BRODEUR, 2002, p. 236). Esse movimento foi acompanhado por inúmeras privatizações destinadas a vários segmentos estatais, incluindo algumas atividades relacionadas ao policiamento.

Na segunda metade do século XX, observamos “a expansão da indústria de segurança privada e seu desenvolvimento crescente no policiamento do espaço público apareceu pela primeira vez na América do Norte” (BRODEUR, 2002, p. 237). Nesse período, não apenas nos Estados Unidos, como também na Europa, foi possível observar um grande aumento do policiamento privado em relação ao público, como informou Shering (2003, p. 437):

Esses estudos desafiavam a garantia, assumida em 1950 e 60, de que o policiamento contemporâneo era exclusivamente o policiamento do Estado, e argumentavam que o policiamento privado era um importante fenômeno contemporâneo que precisava ser reconhecido e entendido. [...] esse amplo estudo não só descreveu a extensão, a amplitude e a natureza do policiamento privado e suas relações com a polícia pública, mas desenvolveu uma postura política influente, que desafiava diretamente a concepção anterior das polícias corporativas como sendo ‘exércitos privados’.

Esse aumento da presença privada na segurança também promoveu alterações no policiamento público, na medida em que influenciavam a criação de parcerias para conciliar arranjos que permitissem o uso da força legítima em arranjos privados, como aponta Shering (2003, p. 239), ao observar “a conceituação de polícia privada como parceiro júnior no negócio de policiamento, que estava trabalhando para ajudar seu parceiro sênior, a polícia pública, na manutenção da paz”.

Essas considerações sobre a expansão do policiamento privado, em contraste com a concepção de Estado moderno formulada por Weber, nos leva a realizar uma problematização sobre o enfraquecimento do monopólio do uso da força legítima como um elemento ainda definidor do Estado moderno.

Essa discussão vem ganhando cada vez mais importância à medida que os efeitos da globalização e do mercado capitalista avançam. Para Habermas (2004, 139-140) há também um enfraquecimento do Estado nacional, ou, no mínimo, a necessidade de revisão de suas bases em função do novo cenário mundial. Isso porque se antes o Estado nacional proporcionava uma vinculação do cidadão à cultura de sua nação, reforçando os laços de solidariedade entre eles, desde os anos 90 esse mesmo Estado é erodido por dentro por conta do multiculturalismo e, externamente, pela globalização. O autor aponta alguns elementos que indicam esse processo de corrosão do Estado nacional, dentre outros:

(a) a ocorrência de processos supranacionais que malogram a tentativa “neurótica” do Estado nacional em guardar suas fronteiras; (b) a desnacionalização da produção econômica, que enfraqueceu a relação entre o Estado nacional e a economia, como uma relação complementar entre a política de assuntos interiores e a concorrência com poderes interestatais; (c) a transformação da empresa transnacional, em um mundo *pós-nacional* em modelo comportamental; (d) a composição de uma sociedade global plenamente descentrada, decomposta em uma quantidade desordenada de sistemas funcionais que se orientam a si mesmos; (e) a formação de um novo grupo de pessoas que se desfazem da auto compreensão ilusória da modernidade; (f) a substituição do Estado democrático por um “Estado do direito privado sem nenhuma remissão filosófica ao direito natural, reduzido a um código de regras e legitimado apenas pela comprovação diária de sua capacidade funcional”; (g) o ressurgimento de ordens supranacionais capazes de agir em prol de uma ordem global pacífica (ONU, por exemplo); (h) uma política internacional de segurança e direitos humanos; entre outros (HABERMAS, 2004, p. 148-151).

A partir desses indicativos, o Estado nacional teria sido “suprassumido” e não “extinguido”, e esse Estado pós-nacional passaria a existir nos seguintes termos (HABERMAS, 2004, p. 129):

A globalização do trânsito e da comunicação, da produção econômica e de seu financiamento, da transferência de tecnologia e poderio bélico, especialmente dos riscos militares e ecológicos, tudo isso nos coloca em face de problemas que não se podem mais resolver no âmbito dos Estados nacionais, nem pela via habitual do acordo entre Estados soberanos. Salvo melhor juízo, tudo indica que continuará avançando o esvaziamento da soberania de Estados nacionais, o que fará necessária uma reestruturação e ampliação das capacidades de ação política em um plano supranacional que, conforme já vínhamos observando, ainda está em fase incipiente.

Para Habermas (2004), tanto o fenômeno da globalização³⁰ quanto a ideia do lucro e do pensamento neoliberal³¹ implantada pelo sistema capitalista exigiram, e exigem, o afrouxamento das fronteiras entre os países, assim como a abertura dos mercados. Essas ações geram um cenário de exploração da força de trabalho pelas empresas multinacionais, e redução de garantias sociais antes fornecidas pelo Estado, concorrendo para deficiências nos serviços de saúde, educação e segurança, dentre outros efeitos negativos para a população.

O Estado-nação perde espaço diante da regulação de mercado feita globalmente, e, não podendo se isolar, sob pena de agravar sua situação econômica, acaba fragilizando sua própria identidade frente as instituições multilaterais da comunidade internacional. Habermas (2001) chega a mencionar que já não causa espanto, diante dos poderes estatais que são delegados para entidades supranacionais, a formação de um "governo mundial" ³².

Por vezes uma tomada de decisão pelo governo central é mera adaptação às regras transnacionais. Frente a esse fenômeno de fragilização do Estado nacional Habermas propõe o princípio de "patriotismo constitucional", instituto que ele sugere como algo capaz de unificar os cidadãos em torno da defesa dos mesmos princípios jurídicos.

Nesse contexto, Bauman (2007) aponta como uma das consequências dessa globalização a separação entre o poder e a política. Sendo assim, grande parte do poder de agir efetivamente, antes disponível ao Estado moderno, agora se afasta na

³⁰ Vale a pena, neste momento, verificarmos o sentido que a categoria "globalização" possui na obra de Habermas (2001). Para ele: "Os problemas econômicos das sociedades de bem estar social podem ser explicados com base em uma modificação estrutural do sistema econômico mundial indicada pela palavra-chave 'globalização'" (p. 68) E, mais adiante afirma que: "Utilizo o conceito "globalização" para descrição de um processo, não de um estado final. Ele caracteriza a quantidade cada vez maior e a intensificação das relações de troca, de comunicação e de trânsito, para além das fronteiras nacionais." (p.84) E, complementa, no seguinte sentido: "A expressão "globalização" evoca, em contraposição ao lastro territorial do Estado nacional, a imagem de rios transbordando que minam os controles de fronteira e que podem levar à destruição do "edifício" nacional." (p. 85-86).

³¹ Sobre o neoliberalismo, afirma Habermas (2001, p. 118): "A alternativa neoliberal mencionada alude à antiga controvérsia quanto à relação da justiça social com a eficiência do mercado".

³² Nas palavras do próprio Habermas (2001, p. 74): "A institucionalização de procedimentos para a sintonização mundial dos interesses, para a universalização dos interesses e para a construção criativa de interesses comuns não poderá se consumir na figura organizadora de um Estado mundial (tampouco desejável); esse processo terá de levar em conta a independência [...] os caprichos [...], e a peculiaridade [...] dos estados outrora soberanos".

direção de um espaço global, o que o incapacita a operar efetivamente na direção planetária, já que permanece local, fazendo com que a sociedade não esteja mais protegida pelo Estado – ou, pelo menos, é pouco provável que confie na proteção oferecida por este.

Segundo esse autor, o Estado-nação perderia sua força, que agora se evapora no espaço global, e o que restaria de política a cargo do Estado e de seus órgãos se reduz gradualmente, e dificilmente poderia conseguir ser mais que um Estado da proteção pessoal. O estado de bem-estar social já teria perdido espaço para um estado de proteção pessoal, em que a maior responsabilidade por essa proteção é deslocada para o próprio indivíduo e/ou para a iniciativa privada.

Bauman (2007) fala de uma transferência ou delegação de parte das atividades típicas do Estado, como o próprio uso legítimo da força, para arranjos particulares bem ao estilo da lógica de mercado capitalista regulada mundialmente no sentido da maior desestatização possível.

Assim, vemos cada vez mais a saúde pública de qualidade ser apropriada por empresas com seus caros planos de saúde, com o mesmo tipo de processo ocorrendo com a educação, transportes, e, mais recentemente no caso brasileiro, segurança.

Para Habermas (2004), o fenômeno da globalização afeta quase todos os âmbitos que constituem o Estado, desde o exercício de suas funções jurídicas e administrativas, passando pela sua soberania territorial e política, sua identidade coletiva e sua legitimidade democrática. Quanto ao impacto desse novo cenário no Estado-nação, Habermas observa que os Estados continuam a desempenhar o papel econômico de maximização dos benefícios, ao passo que a soberania e o monopólio do uso da violência pela autoridade pública se mantêm formalmente intactos.

Entretanto, alguns autores contemporâneos defendem a possibilidade não de transferência do monopólio da força, acompanhando Habermas, mas, sim, da criação de arranjos envolvendo a esfera privada para que esse monopólio possa ser manifestado em uma situação em que o Estado nacional se encontra fragilizado por fenômenos como a globalização e o mercado capitalista transnacional. Neste sentido aponta Marins (2010, p. 100), interpretando o artigo 144 da Carta Magna de 1988 como autorizativo dessa extensão ao particular:

Atividade de segurança privada não afronta o postulado do monopólio estatal da violência. Seu fundamento jurídico-político reside na compreensão de que a autodefesa pelos particulares, dentro dos limites constitucionais, é tolerada:

o Estado permanece com o monopólio do uso da força, mas não possui o monopólio para a satisfação das necessidades coletivas de segurança. Tal premissa é claramente adotada pelo Texto Constitucional em vigor, quando amarra, em seu art. 144, que a segurança pública é **dever do Estado, direito e responsabilidade de todos**. (Grifo nosso.)

Entendemos que a produção de segurança pode se dar por vários meios e por distintas instituições, e nesse conjunto está a segurança privada. Contudo, o uso da força é sempre acionado em nome do Estado através de seus agentes. Isso não impede que surjam outras formas não de transferência, mas de compartilhamento de atividades que demandem o uso legítimo da força tal como colocada pela tradição weberiana, entre o Estado e segmentos autorizados por ele. É isso que vemos em nível planetário com experiências como os Business District Improvement (BID), que veremos no Capítulo, 3 ou com as empresas de segurança privada.

Podemos dizer, com base em Bauman (2007) e Habermas (2004), que o monopólio do uso da força característico do Estado moderno nos termos de Weber (2011) vem sofrendo perdas diante do mundo da globalização negativa e do capitalismo de mercado transnacional.

Em que pese não ser possível falar em transferência ou delegação formal, é possível considerar processos de compartilhamento do uso da força legal, pelos quais esse elemento é fragmentado e diluído entre iniciativas diversas relacionadas a oferecimento de proteção. Isso passa por interpretações jurídicas que buscam flexibilizar a maneira pela qual o monopólio da violência é exercido pelo Estado.

Uma das maneiras de exercer a violência em sua forma de limitação ou coerção é materializada pelo chamado poder de polícia, que no contexto brasileiro está previsto pelo ordenamento jurídico no artigo 78 do Código Tributário Nacional, que diz:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (BRASIL, 1966)

O poder de polícia seria, portanto, uma prerrogativa que permite a vários segmentos de servidores públicos, de diferentes órgãos, limitarem em alguma medida

direitos individuais em razão de interesse público. É o exemplo do agente de vigilância sanitária; do controlador de tráfego; etc.

Para Carvalho Filho (2011, p. 70) poder de polícia é “a prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade.” Para outro jurista renomado, Hely Lopes Meirelles (1999, p.115), poder de polícia é:

À faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso, o gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado. O Poder de polícia é o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual.

Note-se que tanto por essa conceituação, quanto pelo próprio fato do poder de polícia estar regulado em código de tributário, e não em uma legislação penal, que não se refere a um poder exclusivo de forças policiais.

Contudo, em geral, quando é necessária a coercibilidade por meio da força física para que o indivíduo pratique determinada ação ou se abstenha, em razão da aplicação do poder de polícia, é a força policial a que irá exercer a violência estatal legítima. É por isso que, para Sandes (2007), poder de polícia é a imposição coativa aos cidadãos das medidas adotadas pelo Estado, de modo a buscar a preservação da ordem pública, admitindo-se o uso da força pela polícia quando aqueles opuserem resistência ao devido cumprimento da ordem (FAGUNDES, 2017).

Essa possibilidade de coerção física seria decorrente do monopólio do uso legal da força pelo Estado, e, por isso, a doutrina clássica do direito brasileiro³³ entende que não seria passível de delegação a particulares. Por outro lado, recentemente, identificam-se correntes que entendem ser possível a delegação de alguns dos atributos do poder de polícia, mas ainda assim não se referem ao uso da força. De acordo com alguns doutrinadores (MOREIRA NETO, 2009) do direito e jurisprudências³⁴, seria possível delegar alguns dos elementos constitutivos do poder

³³ Sobre o tema, vide: Binenbojm (2016, p. 246-251); Justen Filho (2015, p. 585); Mello (2015, p. 847-865); Mendonça (2009).

³⁴ O relator do *Resp 817.534/MG*, Min. Mauro Campbell, definiu que “as atividades que envolvem a consecução do poder de polícia podem ser sumariamente divididas em quatro grupos, a saber: (i) legislação, (ii) consentimento, (iii) fiscalização e (iv) sanção”. A partir de tal distinção, fixou o entendimento de que “somente os atos relativos ao consentimento e à fiscalização são delegáveis, pois aqueles referentes à legislação e à sanção derivam do poder de coerção do Poder Público.

de polícia, também chamados de fases ou ciclos, que seriam quatro: ordem de polícia, consentimento de polícia, fiscalização de polícia e sanção de polícia.

A Ordem de Polícia, de caráter eminentemente preventivo, consubstancia-se numa determinação legal ao administrado para que se faça ou se deixe de fazer alguma coisa que possa prejudicar o interesse coletivo (por exemplo, não permitir o estacionamento de veículo sobre a calçada ou em fila dupla). Pode apresentar caráter repressivo (por exemplo, uma ordem de prisão, dentre outras intervenções legais), sempre implicando na imediata obediência do administrado, face às normas legais aplicáveis ao fato. E por decorrer de norma estatal, não poderia ser descentralizada.

O Consentimento de Polícia é o ato administrativo através do qual a autoridade formaliza uma pretensão do administrado, tal como um alvará de licença ou de autorização, para a prática do ato ou exercício de atividade. Este ciclo poderia ser descentralizado mediante o interesse da Administração Pública em ampliar e dar celeridade na prestação de alguns de seus serviços.

A Fiscalização de Polícia tem dupla finalidade: primeiro, checar se as ordens dadas estão sendo cumpridas, bem como os alvarás emitidos, decorrentes do consentimento de polícia, sendo, nesses casos, de natureza preventiva; segundo, detectar atos irregulares praticados pelos administrados, levando sempre em consideração as normas limitadoras e sancionadoras que regulam o assunto. Aqui também seria possível a descentralização.

Por fim, diante da desobediência às ordens emitidas e violação dos alvarás consentidos (licença ou autorização), assim como falhas identificadas pela fiscalização, surgiu a Sanção de Polícia, de natureza interventiva, imperativa e de caráter eminentemente administrativo, que se destina a assegurar a repressão das violações consumadas que importem em prejuízo ao interesse público, podendo variar desde advertência a consequências mais graves, tais como: interdições de atividades; notificações de trânsito; apreensões e retenções de veículos; interdições de obras (violação do alvará de licença); inutilizações de gêneros alimentícios; demolições de construções; etc. Por sua natureza de punição, é uma atividade que não poderia ser descentralizada (MOREIRA NETO, 2009, p. 444).

[Em verdade,] no que tange aos atos de sanção, o bom desenvolvimento por particulares estaria, inclusive, comprometido pela busca do lucro - aplicação de multas para aumentar a arrecadação” (BRASIL, 2009).

Um processo em trâmite no Supremo Tribunal Federal acabará por decidir, com repercussão geral, se o ordenamento jurídico brasileiro seguirá acompanhando a doutrina clássica ou se adotará a flexibilização para delegar as atividades de consentimento e fiscalização. Ainda teremos de aguardar a decisão no âmbito do Recurso Extraordinário RE 633782, originado em Minas Gerais e sob relatoria do Ministro do Supremo Tribunal Federal Luiz Fux, para sabermos como irá se posicionar o órgão máximo do direito brasileiro³⁵.

Em que pese a discussão apresentada sobre descentralização de ciclos de polícia, sob uma perspectiva normativa, em todo o mundo, a experiência de compartilhamento do uso legal da força entre Estado e segmentos privados reforçam a hipótese de que não apenas os órgãos estatais atuam modernamente com a prerrogativa legal de usar a força.

Reforço marcante dessa tendência é trazido por Brancoli (2016), ao indicar que a própria Organização das Nações Unidas (ONU) está cada vez mais contando com empresas privadas militares e de segurança (PMSCs) para uma ampla gama de serviços. Além de ser um exemplo marcante dos processos de globalização e de fluidez das fronteiras físicas, é ainda preocupante que o estabelecimento de diretrizes sobre o uso de segurança privada armada só ocorreu no final de 2012.

Assim, um dos objetivos que o presente estudo busca estabelecer é se a experiência do PSP se enquadraria em uma dessas hipóteses de compartilhamento do uso legal da força ou de delegação de poder de polícia, conforme realize suas atividades junto à comunidade policiada. Vimos que não se trata de descentralização ou delegação do monopólio do uso da força estatal, mas de um exemplo de deslocamento desse poder no interior do próprio Estado, mantendo o seu exercício pelo policial investido com mandato para utilizá-lo, mas permitindo que execute suas atividades típicas de polícia em órgãos públicos distintos da instituição policial.

Esse arranjo, em que pese ter se mostrado viável no campo empírico e normativo, apresenta-se com um risco a ser ponderado pelo Estado quanto ao devido controle sobre o uso da força estatal, posto que até onde foi possível observar no âmbito desta pesquisa tem sido exercido no interior de instituição que tradicionalmente

³⁵ Incluído na pauta do STF n. 78/2019, DJE nº 181, divulgada em 19/08/2019, e até o momento sem data para decisão.

não reúne mecanismos aprimorados e calibrados para realizar a supervisão do exercício desse poder.

2 PADRÕES DE POLICIAMENTO NA PMERJ

Ao apresentarmos alguns padrões de policiamento efetivados na PMERJ e problematizarmos aspectos que merecem aprofundamento analítico, esperamos contribuir para o levantamento de questões importantes para o estudo sobre o PSP, na medida em que os profissionais responsáveis por promoverem o policiamento nas regiões com operações presente são policiais militares. Essa perspectiva torna razoável considerarmos que levem consigo as percepções e práticas que possuem sobre o que seja o trabalho policial na PMERJ, para o interior do programa.

Organizaremos essa parte da discussão a partir dos padrões de policiamento elaborados por David H. Bayley³⁶ (2002). Assim, em cada seção, traremos uma breve contextualização sobre os aspectos que serão abordados, para em seguida analisarmos de que forma elas se apresentam na Corporação Policial Militar fluminense.

2.1 A Lei como fonte de autorização e consenso

Conforme argumenta Bayley (2002), para existir um policiamento seria necessário possuir ao menos três elementos fundamentais: mandato legal para o uso da força física; ser destinada ao controle interno, excluindo Forças Armadas por conta de sua finalidade voltada para ameaças externas ao território; e autorização por parte dos membros da comunidade, conferindo legitimidade ao uso da força.

Esses requisitos decorrem, em um primeiro momento, do conceito geral de polícia apresentado por Bayley (2002, p. 22), que consiste em “um grupo de pessoas autorizadas a regular as relações interpessoais na sociedade por meio do uso da força”.

O autor compartilha que, ao propor essa conceituação, propositalmente erra pela excessiva abrangência, já que por este raciocínio, para existir policiamento,

³⁶ David Bayley faleceu em 14 de maio de 2020, aos 87 anos. Um dos pesquisadores de segurança pública e policiamento mais relevantes do mundo, com dezoito livros acadêmicos, muitos deles traduzidos para o português. Reitor da Universidade do Estado de Nova York em Albany, onde foi reitor da Escola de Justiça Criminal.

bastaria apenas uma autorização da coletividade para o uso da força sobre esse mesmo grupo.

Por essa definição, a atividade de policial sempre existiu, seja por meio da família, tribos, clãs, entre outros, criando uma possibilidade metodológica para o autor investigar e comparar todas essas formas de uso da força e a evolução do policiamento através do tempo.

Contudo, em um segundo momento, Bayley (2002) refina sua análise e esclarece que à medida em que o Estado moderno foi se constituindo, esse conceito foi sendo modificado e restringido, uma vez que o monopólio do uso da força legal foi passando de uma atividade não estatal para uma atribuição do Estado.

Considerando esse enquadramento teórico, a PMERJ está inserida, enquanto polícia militar, em um sistema legal maior, que estabelece seu mandato legal. A Carta Constitucional do país prevê a existência de instituições que recebem do Estado a delegação expressa para atuarem como polícias. Isso pode ser observado no artigo 144 da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88):

CAPÍTULO III

DA SEGURANÇA PÚBLICA

Art. 144. A **segurança pública**, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, **é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio**, através dos seguintes órgãos:

[...]

V - **polícias militares** e corpos de bombeiros militares.

§ 5º Às polícias militares **cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública**; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército **subordinam-se**, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, **aos Governadores** dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (BRASIL, 1988, grifos nossos)

Uma vez que a CF/88 destina a polícia militar para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, atuando de forma ostensiva, evidencia-se que esta instituição possui o mandato legal para o uso da força conferida pelo Estado, sem o qual não poderia exercer a finalidade determinada constitucionalmente. Contudo, em função de o Brasil ser uma república federativa, cada estado possui autonomia para regular sua administração dentro dos parâmetros previstos pela CF/88, e por isso é preciso considerarmos também como o Rio de

Janeiro instituiu a sua polícia militar. Isso pode ser verificado ao observarmos a constituição estadual:

DA SEGURANÇA PÚBLICA

CAPÍTULO ÚNICO

Art. 183. A **segurança pública**, que inclui a vigilância intramuros nos estabelecimentos penais³⁷, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, **é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, pelos seguintes órgãos estaduais:**

[...]

III - **Polícia Militar;**

[...]

Art. 184. A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar, forças auxiliares e reserva do Exército, **subordinam-se**, com a Polícia Civil, **ao Governador do Estado.**

Art. 185. **O exercício da função policial é privativo do policial de carreira**, recrutado exclusivamente por concurso público de provas ou de provas e títulos, submetido a curso de formação policial.

[...]

Art. 189. Cabem à Polícia Militar a **polícia ostensiva e a preservação da ordem pública**; ao Corpo de Bombeiros Militar, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 1º A lei disporá sobre os limites de competência dos órgãos policiais mencionados no *caput* deste artigo.

[...]

Art. 191. Ao **abordar qualquer cidadão no cumprimento de suas funções**, o servidor policial deverá, em primeiro lugar, identificar-se pelo nome, cargo, posto ou graduação e indicar o órgão onde esteja lotado. (RIO DE JANEIRO, 1989, grifos nossos)

Podemos notar que, no estado fluminense, cabe à polícia militar o policiamento ostensivo e de preservação da ordem pública, replicando a previsão da Constituição Federal. Mais uma vez está sedimentado na legislação o mandato legal para o uso da força necessária para a promoção da ordem pública.

A carta constitucional estadual é mais detalhista ao explicitar o mandato da polícia militar. Informa que só poderá exercer essa atividade o policial militar recrutado

³⁷ VER STF - ADIN - 236-8/600, de 1990 - "Por maioria de votos, o Tribunal JULGOU PROCEDENTE a ação, para declarar a inconstitucionalidade das expressões "que inclui a vigilância intramuros nos estabelecimentos penais" e do inciso II, todos do art. 180 (atual 183) da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Paulo Brossard, Moreira Alves e Presidente, que a declaravam improcedente". - Plenário, 07.05.1992 Publicada no D.J. Seção I de 15.05.92. - Acórdão, DJ 01.06.01.

por concurso público, e indica claramente que o cumprimento de suas funções, entre outras ações, envolve a abordagem ao cidadão.

Essa previsão legal traz o pressuposto de utilização da força legal, potencial ou real, para suspender temporariamente o direito fundamental de liberdade de locomoção, pelo tempo necessário para essa abordagem, como um dos recursos necessários ao cumprimento das funções do policial militar.

Aqui se coloca uma questão complexa relativa à ponderação de valores constitucionais: de um lado, a atividade policial para garantia de segurança; de outro, a liberdade de ir e vir do cidadão. Isso indica o quanto a força policial precisa ser cautelosa para evitar ultrapassar a tênue linha que separa as atuações para preservação da ordem do abuso de autoridade³⁸.

Veremos adiante que o sistema de controle que deve monitorar o trabalho policial a fim de prevenir e identificar irregularidades e/ou ilegalidades cometidas por policiais, possui muitas limitações para atuar de forma a exercer uma efetiva supervisão sobre os profissionais, atuando de forma muito mais reativa e punitiva. Esse mesmo sistema acaba atuando aquém do ideal em seu papel de promoção de prestação de contas a população, e oferecimento de elementos para a qualificação da responsividade dos gestores públicos.

O texto da Constituição Estadual também menciona legislação específica para regular as competências e atribuições do policial militar, que foi materializada pela Lei 443/81, da qual destacamos o trecho seguinte:

LEI Nº 443, DE 1º DE JULHO DE 1981. ESTATUTO DOS POLICIAIS-MILITARES

Art. 1º - O presente Estatuto regula a situação, obrigações, deveres, direitos e prerrogativas dos policiais-militares do Estado do Rio de Janeiro.

Art. 2º - A Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, subordinada ao **Secretário de Estado de Segurança Pública**³⁹, é uma instituição permanente, organizada com base na hierarquia e na disciplina, **destinada à manutenção da ordem pública** no Estado do Rio de Janeiro, sendo considerada Força Auxiliar, reserva do Exército.

³⁸ Esta pesquisa tratará desse tema ao longo das análises sobre os padrões de policiamento.

³⁹ Atualmente, a partir de janeiro de 2019, a PMERJ foi alçada ao *status* de Secretaria de Estado, ao mesmo tempo em que a Secretaria de Estado de Segurança foi extinta. A PMERJ passou a subordinar-se diretamente ao Governador do Estado.

Art. 3º - Os integrantes da Polícia Militar, em razão de sua destinação constitucional, formam uma categoria de servidores do Estado e são denominados policiais-militares.

[...]

Art. 4º - O **serviço policial-militar consiste** no exercício de atividades inerentes à Polícia Militar e compreende todos os encargos previstos na legislação específica, relacionados **com a manutenção da ordem pública**.

Art. 5º - A carreira policial-militar é caracterizada por atividade continuada e inteiramente devotada às finalidades precípua da Polícia Militar, denominada atividade policial-militar. (RIO DE JANEIRO, 1981, grifos nossos)

Essa lei estabeleceu o estatuto da Corporação, e prevê o serviço policial militar como o exercício de atividades relacionadas com a manutenção da ordem pública, exercida por servidores do estado investidos com o mandato para o uso legal da força.

A lei estabelece o mandato do policial, contudo, o faz de modo genérico, deixando ao policial a incumbência de definir quais são as ações que contribuem com a manutenção da ordem pública. Isso pode gerar um espectro amplo demais de atividades, que confundem tanto o profissional, quanto a sociedade atendida, sobre quais são as atribuições da Polícia Militar.

Outro requisito para existir um policiamento é ser destinado a segurança interna, e não para defesa do país contra ameaças externas. No caso brasileiro, como vimos nas citações acima, as polícias militares são estaduais e voltadas para a prevenção e preservação da ordem pública em seus respectivos estados. A Constituição Federal deixa claro a quem cabe a segurança externa aos limites territoriais do país e contra-ataques de nações estrangeiras ao país:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. (BRASIL, 1988)

Contudo, um aspecto relevante a ser abordado no caso específico da PMERJ diz respeito a sua natureza militar. Isso porque as polícias militares no Brasil são consideradas forças auxiliares, reservas do Exército. Isso significa que em situações relacionadas a ameaças externas, podem passar ao controle da força militar federal terrestre quanto ao direcionamento a ser dado ao seu emprego, independentemente

de serem subordinadas para todos os demais fins ao governo estadual. Nessa situação, a princípio, continuarão a atuar no controle interno, mas se forem acionadas para repelir ameaça externa ou atuar em território além das fronteiras do país, passariam a caracterizarem-se como exército, deixando de atuar de acordo com um dos elementos fundamentais para se constituírem enquanto polícia (BAYLEY, 2002).

Nesse mesmo contexto, veremos ao falarmos de profissionalização da PMERJ que essa ligação entre a força estadual e o Exército brasileiro, produz impactos que precisam ser problematizados dentro do processo formativo da instituição policial.

Outro elemento fundamental para um policiamento existir é autorização para atuar. Vimos que as Constituições Federal e estadual estabelecem que cabe a polícia militar atuação no estado do Rio de Janeiro.

Essa legislação constitucional é resultado da manifestação do poder legislativo da União e do estado da federação, no caso, o Rio de Janeiro, em consonância com o modelo brasileiro, que prevê uma república federativa constitucional presidencialista. Em tese, nesse modelo, o cidadão é representado por indivíduos eleitos em amplo processo eleitoral, que devem atuar em seu nome após a autorização das urnas, para elaboração e aprovação de leis que regulem o funcionamento do Estado e a vida em sociedade (ALMEIDA, 2014).

Dessa forma, quando a legislação aponta a natureza civil ou militar de uma polícia, sua finalidade e sua circunscrição, estaria implícita a vontade e o consentimento da população para esse desenho institucional, por meio da representação feita pelos parlamentares eleitos. Teríamos, então, o requisito de autorização mencionado por Bayley (2002).

Contudo, apesar de esse ser o processo formal e oficial pelo qual a sociedade brasileira confere indiretamente autorização para determinado aparato policial atuar em sua comunidade, não é possível afirmar que exista o consenso de todos. Existiria, assim, uma tensão entre a autorização via processo legislativo legal e o consenso informal, que, embora não invalide a legitimidade normativa de atuação de determinada instituição, contribui para a problematização sobre sua legitimidade junto à sociedade.

Uma indicação de que não há consenso sobre a forma de constituição e funcionamento do aparato policial, é o grande número de propostas de Emendas

Constitucionais para alteração dessa estrutura⁴⁰. A PEC 51 resume bem as proposições de alterações nesse sistema:

(1) O papel das polícias é garantir direitos dos cidadãos. (2) Desmilitarização: as PMs deixam de existir como tais porque perdem o caráter militar, dado pelo vínculo orgânico com o Exército (enquanto força reserva) e pelo **espelhamento organizacional**. (3) Toda instituição policial passa a ordenar-se em carreira única. (4) Toda polícia deve **realizar o ciclo completo** do trabalho policial (preventivo, ostensivo, investigativo). (5) A decisão sobre o **formato das polícias operando nos estados (e nos municípios)** cabe aos estados. O Brasil é diverso e o federalismo deve ser observado. (6) A escolha dos estados restringe-se à aplicação de dois critérios e suas combinações: **circunscrições territoriais e tipos criminais**. (7) As responsabilidades da União são expandidas em várias áreas, sobretudo na educação, assumindo a atribuição de supervisionar e regulamentar a formação policial. (8) A PEC propõe avanços também no controle externo e na participação da sociedade, o que é decisivo para alterar o **padrão de relacionamento das instituições policiais com as populações** mais vulneráveis, atualmente marcado pela brutalidade policial letal, que atingiu patamares inqualificáveis. (9) Os direitos trabalhistas dos profissionais da segurança serão plenamente respeitados. A intenção é que os policiais sejam mais valorizados. (10) A transição prevista será gradual, transparente, com a participação da sociedade. (BRASIL, 2013, grifo nosso)

Apesar disso, em nosso atual sistema político, uma vez que uma força policial tenha respaldo constitucional para se instituir, está implícito que possui autorização legal via representação indireta do poder legislativo. O problema que se coloca é que se autorização e legitimidade forem apenas decorrentes da lei, cria-se um ambiente de resistência ao trabalho policial, que é reduzida à medida que a Corporação passa a buscar ativamente a interação com a comunidade para a promoção da segurança local. Contudo, esse é um modelo de atuação que ainda não foi implementado de modo consistente, contínuo e amplo na maioria das forças policiais, incluindo a polícia militar fluminense.

⁴⁰ Destacamos como exemplo dessas proposições as Propostas de Emenda à Constituição (PEC) em trâmite no legislativo federal, a PEC 51, apresentada em 24/09/2013, e a PEC 430/2009, apresentada em 05/11/2009, sobre a qual foram apensadas outras quatro ligadas ao tema: PEC 432/2009, PEC 321/2013, PEC 361/2013, e PEC 423/2014.

2.2 Finalidade e profissionalização: limitações e desafios

Um segundo padrão, de acordo com Bayley (2002), indica que forças policiais em geral se apresentam com uma natureza, finalidade e racionalização que lhes são próprias. Podem, então, ser divididas em: a) pública ou privada, dependendo do subsídio financeiro e do direcionamento institucional terem origem pública ou particular; b) especializada ou não especializada, conforme a finalidade ser mais voltada para o controle da ordem pública, ou direcionada a uma multiplicidade de outras ações de natureza administrativa; c) profissional ou não profissional, de acordo com o grau de racionalização de sua administração.

Essas divisões podem se articular de todas as maneiras possíveis, sendo que, para o autor, a polícia moderna majoritariamente segue o padrão de ser pública, especializada e profissional.

Vale dizermos que, segundo Bayley (2002), o caráter público passa a ser mais facilmente determinado após a instituição dos Estados como unidades nacionais, mas na contemporaneidade já é possível verificar uma tendência de crescimento de sistemas de proteção privadas, sendo que ambos os sistemas podem coexistir.

Considerando essas indicações é possível observar que em relação à sua natureza, a PMERJ recebe seu orçamento da fonte do tesouro, chamada de Fonte 100 pelos técnicos, ou seja, a partir da arrecadação de tributos estaduais. Tanto a remuneração de seu pessoal, quanto custeio e investimentos são financiados pelo poder público. Esse orçamento é elaborado a partir das indicações do Comandante Geral da PMERJ, assessorado por seu Estado Maior Geral (EMG), ao Governador do Estado. Isso é materializado por ocasião da elaboração do planejamento estratégico para os quatro anos de mandato do chefe do executivo, traduzido no Plano Plurianual (PPA) que carrega todas as metas e estimativas orçamentárias necessárias para alcançá-las⁴¹.

Em seguida, a cúpula da PMERJ coloca em prática a execução desse orçamento para atingimento das metas estabelecidas, podendo realizar os ajustes

⁴¹ O Plano Plurianual é elaborado pela Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança do estado, que é repassado depois de aprovado para a Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro, a fim de que esta viabilize os recursos necessários para sua execução.

que forem necessários. É desse corpo diretivo que se originam as ordens e determinações para a Corporação. Assim, por possuir financiamento público e ser dirigida por gestores públicos, é possível considerar que a polícia militar fluminense possui natureza pública.

Em relação a ser um policiamento profissional, é preciso que a PMERJ apresente processos institucionalizados de recrutamento, treinamento, plano de carreira, entre outros elementos de racionalização do trabalho policial.

Neste sentido, identificamos que a Corporação possui dois processos para recrutar seus profissionais. Um é destinado ao quadro de praças e outro ao de oficiais. Ambos possuem cursos de formação que habilitam os profissionais a prosseguirem na carreira, que mediante outros treinamentos obrigatórios para progressão funcional permitem que os policiais cheguem ao final do tempo de serviço ocupando o mais alto nível de seus respectivos quadros funcionais. Esses processos de ingresso e formação já foram bem estudados ao longo do tempo (MUNIZ, 1999; CARUSO, 2004; PONCIONI, 2005; BASÍLIO, 2007; MINAYO; SOUZA; CONSTANTINO, 2008; SILVA, 2009; CARUSO; MORAES; PINTO, 2010; VEIGA, 2016; MAZZURANA, 2016; VEIGA; SOUZA, 2017; OLIVEIRA; ROMEU, 2019).

Podemos trazer desses autores, dentre outros pesquisadores que também discutem o tema, algumas preocupações sobre o modelo de capacitação da PMERJ.

Em primeiro lugar está uma tendência a mimetizar modelos de formação do Exército brasileiro, em função da manutenção do vínculo de ser sua força auxiliar. Processo semelhante acontece com a Guardas Municipais em relação às Polícias Militares, que por muito tempo cederam seus oficiais para dirigirem as forças municipais.

Esse contexto, segundo os autores já mencionados, contribui para o reforço de um *ethos* guerreiro, que se revela incompatível com uma prática de policiamento que deve buscar junto à comunidade a legitimidade e o consenso para suas ações, como visto na seção anterior.

Essa lógica tem sido debatida em diferentes momentos, mas a formação generalista da Polícia Militar tende a promover entre os discentes um entendimento subjacente ao currículo formal, qualquer que seja seu conteúdo oficial, que é reforçado por discursos de enfrentamento e guerra à criminalidade:

[...] em que o aluno hierarquiza os diversos conteúdos recebidos a partir do que é mais importante saber fazer quando formado: proteger a própria vida. Segundo esse entendimento, as disciplinas voltadas para técnicas e táticas policiais seriam mais necessárias do que aquelas voltadas para administração e logística. E, ainda, profissionais mais experientes em situações em que sua vida esteve em risco são mais considerados pelos novatos do que aqueles que atuam em áreas administrativas, como as escolas de formação, a não ser que estes últimos façam questão de relatar suas experiências operacionais aos alunos, o que acaba alimentando a valorização das ações repressivas em detrimento das preventivas. (MAZZURANA, 2016, p. 60)

Sobre ser especializada ou não, vimos que o policiamento precisa estar voltado para atividades dedicadas a colocar ostensivamente o policiamento em contato com a população, buscando a prevenção e a preservação da ordem pública. Polícias que cumprem majoritariamente outras tarefas que não necessariamente dependam do uso real ou potencial da força legal são consideradas por Bayley (2002) como não especializadas, destinadas principalmente a rotinas administrativas de fiscalização.

No caso da PMERJ, podemos observar que o uso real ou potencial da força legal faz parte diuturna do seu fazer policial, e está presente na maioria das atividades que realiza. A questão que se coloca é o quanto são efetivos os mecanismos para controle sobre o uso dessa força, o que veremos mais adiante.

2.3 Centralização, número de comandos e a integração

Ao discutir a estrutura do policiamento, Bayley (2002) estabelece uma relação entre centralização e número de comandos. Esses dois elementos variam conforme o sistema de segurança do país onde o policiamento é realizado, seja centralizado ou descentralizado. Em resumo, se as diretrizes para a atividade operacional da polícia têm origem em um ponto apenas, são centralizadas. Contudo, se têm sua origem em vários setores, com independência de comando, são descentralizadas.

Em relação ao número de comandos, a polícia pode ser uma força singular, em que apenas uma instituição policial atua em determinado território, ou uma força policial múltipla, quando existem várias polícias operando em uma mesma região. Esta classificação possui uma subdivisão que implica a sobreposição de jurisdição

entre os diferentes órgãos policiais, tornando esses subsistemas multiplamente coordenados ou descoordenados.

Em relação à estrutura de nosso país, onde o policiamento da PMERJ está inserido, podemos dizer que possuímos um sistema moderadamente descentralizado, com polícias atuando autonomamente em cada estado em relação à União. As diretrizes da PMERJ emanam de um Comando único, representado pelo Comandante Geral, que também acumula o cargo de Secretário da Secretaria de Estado da Polícia Militar (SEPM). Este, por sua vez, segue as diretrizes políticas determinadas pelo governador do estado, sem estar vinculado a seguir orientações do Poder central da União.

No terreno, a polícia militar atua de forma ostensiva por meio de Comandos intermediários de Policiamento de Área (CPA) Especializados (CPE), de Operações Especiais (COE), e de Polícia Pacificadora (CPP) que se dividem conforme a região e a finalidade específica de cada um. Subordinados a cada Comando intermediário estão Organizações Policiais militares (OPM) de diversas composições, denominações, número de policiais e especialidades.

Assim, em uma mesma região, como o centro da cidade do Rio de Janeiro, podemos encontrar policiamentos subordinados a diferentes Comandos intermediários atuando no mesmo espaço.

Ao mesmo tempo, a PMERJ atua de forma complementar a outras polícias, que não serão objeto deste estudo, mas que também possuem atribuições na mesma circunscrição. São exemplos a Polícia Civil estadual, a Polícia Federal e a Rodoviária Federal, ambas da União, e que atuam de forma independente da ação da PMERJ, em que pese ser possível a realização de operações pontuais em conjunto.

Ocorre que essa complementariedade, embora desejada e necessária, em geral passa por muitas resistências, promovidas por “tradições e culturas diferenciadas, com academias separadas, formações e inserções nas políticas de governo bastante distintas” (BRASIL; ABREU, 2002, p. 329).

É comum o diagnóstico que aponta não apenas dissonâncias entre as polícias estaduais, mas também um descompasso com outros órgãos e entidades da Administração direta e indireta:

falta de confiança entre os órgãos governamentais e policiais, a questão do isolamento e do corporativismo dos órgãos policiais, as diferentes culturas organizacionais (PMERJ, PCERJ, Ministério Público e Judiciário), reduzida

transparência nas tomadas de decisão e lógicas policiais excessivamente combativas, discricionárias, bem como uma cultura jurídica inquisitorial. (BOTTINO *et al.*, 2020, p. 25)

Assim, apesar da classificação em que se situa a Polícia Militar, é preciso pontuarmos que a integração com outras forças policiais, estadual ou municipais, costuma ser foco de tensão, constituindo-se em uma limitação que constantemente precisa ser alvo de esforço dos gestores para ser superada. Estabelecer processos de complementariedade com outras instituições em geral costuma passar por uma agenda de interesses institucionais circunstancialmente comuns.

2.4 Investimento, custeio e efetivo policial

Segundo Bayley (2002), poder é um conceito que se torna significativo apenas quando posto em relação à capacidade da força policial de cumprir com sua finalidade precípua.

Para o autor, uma força pode ser efetiva na prevenção do crime, outra em investigação, uma terceira pode ser efetiva em controlar distúrbios civis, e assim por diante (BAYLEY, 2002, p. 89). Essas diferenças na efetividade operacional de cada polícia variam conforme vários aspectos da organização, e, dentre esses, os principais para mensurar o poder da polícia seriam: a quantidade de pessoal empregada e o orçamento aplicado na instituição.

Nesse sentido, o efetivo da PMERJ possui 60.471 policiais militares previstos por lei (RIO DE JANEIRO, 2009b) para atuarem na ativa, ou seja, é o quantitativo máximo com o qual a Instituição pode estabelecer seu planejamento estratégico.

A lei que fixa esse número detalha quantos policiais devem existir em cada quadro, graduação e posto, o que nos permite verificar que nem todos os profissionais que integram a PMERJ atuam diretamente na atividade de policiamento.

Descontando-se do número total os quadros de oficiais que raramente atuam nas ruas, especialmente após atingirem o posto de oficial superior, e de praças que atuam nas áreas de saúde, manutenção e banda de músicos, o saldo se resume aos profissionais do Quadro de Praças Policiais Militares Combatentes (QPMP-0), que

abriga os que efetivamente trabalham no policiamento diurno e que prevê os seguintes quantitativos:

Quadro 4 – Profissionais que trabalham no policiamento diurno

Quadro de Praças Policiais Militares Combatentes	
Subtenentes	560
1º Sargentos	970
2º Sargentos	2.286
3º Sargentos	3.514
Cabos	9.302
Soldados	37.486
TOTAL	54.118

Fonte: RIO DE JANEIRO, 2009b.

Entretanto, como os policiais que trabalham na área operacional atuam em sistema de escala, esse número não representa a quantidade de policiais militares que atuam todos os dias e noites no estado. A fim de oferecer uma estimativa o mais realista possível, tendo em vista a dificuldade em apurar o número de profissionais em licença e atuando em atividades administrativas internas, bem como, que existem diferentes escalas de serviço, consideraremos que o regime de trabalho mais comum é o de Radiopatrulha: 12h (trabalho) x 36h (descanso); e 12h (trabalho) x 24h (descanso). Assim, em média, temos o efetivo dividido por quatro partes para permitir o rodízio entre os turnos de serviço.

Com isso, o efetivo total previsto de praças do quadro operacional de 54.118 é repartido por quatro para permitir os rodízios, indicando que por turno de doze horas de serviço temos no estado um efetivo total aproximado de 13.529.

Esse número precisa ser relativizado com o tamanho do estado fluminense, que possui 43.750,423 km², e uma população levantada no último censo em 2010 de 15.989.929 pessoas. Isso gera uma densidade demográfica à época do censo de 2010 de 365,23 hab./km².

Se analisarmos apenas a cidade do Rio de Janeiro, temos uma população em 2010, ano do último censo, de 6.320.446 pessoas, com uma densidade demográfica no mesmo ano de 5.265,82 hab./Km². Em 2018, a área territorial da cidade do Rio de Janeiro era de 1.200,255 km² (IBGE, 2020b).

Não dispomos do efetivo policial alocado na cidade do Rio de Janeiro, mas considerando o número de OPMs na região, onde estão 16 dos 41 Batalhões,

acrescidos de unidades especiais, podemos inferir que a densidade seja maior que a prevista para todo o estado.

Entretanto, em que pese o número máximo de policiais militares fixado em lei, a realidade aponta para um número menor que o legalmente previsto. Entre outros motivos, é necessário considerar que anualmente um quantitativo de profissionais ingressa na reserva remunerada (o equivalente à aposentadoria), outra parte é licenciada por invalidez decorrente de acidente em serviço ou por serem considerados incapazes para o serviço policial por problemas relacionados a saúde, e existem ainda os que são excluídos da Corporação por desvios de conduta. Junte-se a isso o longo tempo sem concursos públicos para reposição de efetivos, em que o último certame para ingresso de soldados foi em 2014.

A proposta de lei orçamentária anual para 2020, indicada na Figura 10, sinalizou que o quantitativo existente de policiais militares na ativa é de 44.493.

Figura 10 – Quantitativo de servidores por órgão de governo - 2020

QUANTITATIVO DE SERVIDORES POR ÓRGÃO DE GOVERNO					
LDO 2020 - ART 24 §2º XII					
ÓRGÃO / UNIDADE	SIGLA	↓ ATIVOS	INATIVOS	PENSIONISTAS	TOTAL
Secretaria de Estado de Educação	SEEDUC	71.406	83.661	-	155.067
Secretaria de Estado de Polícia Militar	SEPM	44.493	25.432	4.245	74.170
Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro	CBMERJ	12.596	9.002	196	21.794
Secretaria de Estado de Saúde	SES	9.875	8.977	-	18.852
Secretaria de Estado de Polícia Civil	SEPOL	9.143	6.854	540	16.537
Fundação Universidade do Estado do Rio de Janeiro	UERJ	7.841	3.627	-	11.468
Secretaria de Estado de Administração Penitenciária	SEAP	5.949	2.262	-	8.211
Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro	FAETEC	5.552	1.531	-	7.083
Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro	FSERJ	3.702	-	-	3.702
Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro	DETRAN-RJ	2.860	686	-	3.546

Fonte: GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2019, p. 145.

Por outro lado, observa-se que o efetivo policial na ativa só é inferior no Estado do Rio de Janeiro ao quantitativo de servidores na Secretaria de Educação.

Em relação ao investimento feito na PMERJ, de acordo com a Tabela 1, o montante dos gastos na função segurança pública dentro do orçamento total do Estado do Rio de Janeiro é muito expressivo. A proposta de orçamento para 2020 é R\$ 12,7 bilhões, equivalente a 15,79% do orçamento estadual previsto de R\$ 80 bilhões.

Tabela 1 – Resumo de despesa por função – LOA 2020

RESUMO DA DESPESA POR FUNÇÃO			
		R\$ (1,00)	
FUNÇÃO	TOTAL	RECURSOS DO TESOURO	RECURSOS DE OUTRAS FONTES
Legislativa	2.064.683.677	2.043.650.489	21.033.188
Judiciária	5.350.971.106	3.586.802.106	1.764.169.000
Essencial à Justiça	3.221.725.769	2.925.693.324	296.032.445
Administração	4.331.129.350	4.229.946.904	101.182.446
Segurança Pública	12.897.843.731	11.104.751.512	1.793.092.219
Assistência Social	302.329.532	292.893.279	9.436.253
Previdência Social	23.673.993.246	4.021.690.627	19.652.302.619
Saúde	7.075.545.394	5.462.851.629	1.612.693.765
Trabalho	30.483.117	29.593.117	890.000
Educação	8.174.586.535	4.997.654.267	3.176.932.268
Cultura	332.883.969	289.852.414	43.031.555
Direitos da Cidadania	199.541.335	186.745.875	12.795.460
Urbanismo	441.472.573	411.122.417	30.350.156
Habitação	240.502.072	235.898.255	4.603.817
Saneamento	652.651.527	646.651.527	6.000.000
Gestão Ambiental	1.275.020.673	924.301.642	350.719.031
Ciência e Tecnologia	548.493.803	537.830.409	10.663.394
Agricultura	363.355.753	234.785.432	128.570.321
Organização Agrária	29.149.677	22.584.501	6.565.176
Indústria	223.305.619	108.696.406	114.609.213
Comércio e Serviços	279.231.501	27.796.059	251.435.442
Comunicações	10.171.340	10.171.340	-----
Transporte	1.611.297.927	1.338.688.389	272.609.538
Desporto e Lazer	80.897.493	61.036.311	19.861.182
Encargos Especiais	9.434.996.986	9.434.996.986	-----
Reserva de Contingência	482.946.944	2.500.000	480.446.944
TOTAL	83.329.210.649	53.169.185.217	30.160.025.432

Fonte: RIO DE JANEIRO, 2020b, p. 18.

É importante considerarmos que se forem somados os gastos com aposentadorias e pensões destinados à área da segurança – que, conforme a Tabela 2, chegam a R\$ 8,5 bilhões, isto é, mais de um terço dos R\$ 23,7 bilhões destinados para a função previdência social –, o valor dedicado à função segurança chega a R\$ 21,2 bilhões ou 26,3% do orçamento do Estado, de mais de R\$ 83 bilhões.

Tabela 2 – Total de despesas previstas para 2020 para pagamento de pessoal e encargos sociais dentro da função segurança pública

Órgãos estaduais da segurança pública	Previsão de despesas com pessoal e encargos sociais (2020)	% do total de despesas com pessoal e encargos sociais
Secretaria de Estado de Polícia Militar	5.499.866.022	53,01%
Secretaria de Estado de Polícia Civil	1.880.115.169	18,12%
Secretaria de Estado de Defesa Civil e Corpo de Bombeiros Militar	1.840.065.788	17,73%
Secretaria de Estado de Administração Penitenciária	756.771.003	7,29%
Vice-Governadoria do Estado (DETRAN)	372.564.970	3,59%
Gabinete de Segurança Institucional do Estado do Rio de Janeiro	22.234.395	0,21%
Vice-Governadoria do Estado (Instituto de Segurança Pública - Rio Segurança- ISP)	4.335.160	0,04%
Total	10.375.952.507	100%

Fonte: GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2019.

A parcela do montante de recursos destinados a função segurança pública que cabe à PMERJ é de R\$ 5,7 bilhões, conforme podemos observar na Tabela 3.

Tabela 3 – Síntese da aplicação por fonte de recursos – função segurança pública

CÓD.	Identificação	Total	Pessoal e Encargos Sociais	Juros e Encargos da Dívida	Outras despesas correntes	Investimentos	Inversões Financeiras	Amortização da dívida
100	Ordinários provenientes de impostos	4.603.278.587	4.257.744.978	.....	315.626.548	28,907.061	.....	.....
108	Receita desvinculada Tesouro EC 93/2016	1.019.239.263	1.019.239.263	.....	.....	.....	.....	.....
120	Ressarcimento de Pessoal	61.295.243	29.154.006	.....	32.141.237	.....	.....	.....
212	Transferências Voluntárias	53.930.448	41.930.448	.....	12.000.000	.....	.....	.....
Total Geral		5.737.743.541	5.348.068.695	.....	359.767.785	29.907.061	.....	.....

Fonte: RIO DE JANEIRO, 2020b.

Sobre o investimento, podemos observar que a maior parte dos recursos da PMERJ é utilizada para custeio do pessoal e encargos sociais, restando para investimento pouco além de R\$ 389 milhões do total de mais de R\$ 5,7 bilhões. Esse contexto nos revela que a PMERJ se encontra limitada em sua capacidade de investimento, considerando que a maior parte de seus recursos é destinada para o custeio de remunerações e pensões.

Ao mesmo tempo, embora o segundo maior contingente de servidores seja da segurança pública, o número de policiais ainda pode ser considerado baixo, considerando a extensão e complexidade do território fluminense.

Coloca-se um dilema em relação a essa questão, posto que os recursos com pessoal tomam a maior parte do orçamento, mas o último concurso de ingresso foi em 2014, o que torna urgente a necessidade de novas entradas. Ao mesmo tempo esse dado indica que projetos que demandem maior efetivo policial dificilmente serão realizados com base em novos concursos, em função da limitação financeira com gastos de pessoal.

2.5 Autonomia, culpabilização e evitação

As três características mais comuns em um policiamento, de acordo com Bayley (2002), estão relacionadas: a) ao que a polícia é designada para fazer; b) às situações com as quais um policial tem que lidar; às ações que são tomadas para responder a essas situações.

Assim, o trabalho policial seria definido pelas ações que os policiais tomam em determinadas situações enquanto realizam as atividades prescritas por sua organização, como patrulha, atividades investigativas, operações especiais, dentre outras, considerando as influências do contexto social, político e histórico.

Em relação ao trabalho policial realizado pela PMERJ, podemos observar que as ações, no caso dos profissionais que atuam nas ruas, são fortemente influenciadas pela maior ou menor autonomia que esses servidores possuem em relação às decisões que tomam.

A autonomia para tomada de decisão do policial sofre algumas restrições por força da natureza militar de seu estatuto, a Lei nº 443, de 1º de julho de 1981, que

prevê em seu artigo 37 que “Os Cabos e Soldados são, essencialmente, os elementos de execução” (BRASIL, 1981). E, ainda, de acordo com o artigo 39 do mesmo estatuto, “Cabe ao policial-militar a responsabilidade integral pelas decisões que tomar, pelas ordens que emitir e pelos atos que praticar” (BRASIL, 1981).

Assim, tendo em vista que a maior parte do efetivo que atua nas ruas é composta de soldados e cabos – como vimos na seção que trata da profissionalização – temos profissionais que interagem com o cidadão limitados a executarem ordens recebidas, e caso decidam adotar autonomamente uma diferente linha de ação, serão integralmente responsabilizados caso o desfecho da ocorrência implique algum prejuízo para qualquer parte envolvida.

Em geral, os processos de tomadas de decisão que se refiram a situações criminais, em especial crimes em flagrante, permitem certa autonomia devido a protocolos e legislação bem definidos quanto à melhor condução da ocorrência. Entretanto, quando se trata de situações não criminais, a situação se complica em razão de procedimentos operacionais pouco específicos para esses casos.

Aqui vale trazeremos um esclarecimento mais aprofundado sobre a relação entre autonomia e culpabilização no âmbito policial militar. Para o trabalho na PMERJ, o profissional aciona constantemente o poder de polícia por meio de sua discricionariedade, que, de acordo com orientação contida no “Boletim de Instrução Policial nº 129/04”, significam:

Poder de Polícia: A faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, direitos e atividades individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.

A discricionariedade dentro do tema Poder de Polícia não possui a abrangência que muitos pensam ou significa agir sem lei, porquanto, a sua manifestação ocorre apenas em três momentos estanques: na oportunidade e conveniência de exercê-lo, praticando ou não o ato de polícia; na ação das sanções; e, por fim, no emprego dos meios necessários à efetivação do ato colimado.

A discricionariedade, como já vimos, traduz-se na livre escolha, pela Administração, da oportunidade e conveniência de exercer o poder de polícia, bem como de aplicar as sanções e empregar os meios conducentes a atingir o fim colimado, que é a proteção de algum interesse público.

Pode-se, com propriedade, asseverar, isto sim, que o Poder de Polícia se expressa, ora através de atos no exercício de competência discricionária, ora através de atos vinculados.

O ato de polícia é, em princípio, discricionário, mas passará a ser vinculado se a norma legal que o rege estabelecer o modo e forma de sua realização.

Por derradeiro, resumindo, o PODER DE POLÍCIA é o instrumento que o Estado coloca à disposição dos seus agentes para fazer valer a sua

autoridade e dar vínculo psicológico as suas ações, através da prática de atos DISCRICIONÁRIOS ou VINCULADOS, que normalmente são AUTO-EXECUTÓRIOS e COERCITIVOS, em regra, devendo a autoridade administrativa para tanto observar sempre os requisitos estabelecidos em lei, para que a mesma possa conhecer, com precisão, onde finda a sua competência e começa o direito do cidadão. (AUTOR: Assistente-Chefe da Secado Jurídica).

Uma vez entendido pelo profissional que o uso da força deva ser aplicado, este deverá seguir protocolos estabelecidos pela PMERJ, dentre os quais se destacam o “Boletim de Instrução Policial Nº. 002/08” e a “Instrução Normativa PMERJ/EMG-PM/3 Nº 33”, de 2015. Esta última traz em anexo o Manual para o Uso de Instrumentos de Menor Potencial ofensivo (armamento menos letal) e o Manual sobre o Tiro de Defesa, que estabelece o uso da arma de fogo como último recurso, e que se usada deve objetivar a defesa do policial e de terceiros, neutralizando a ação do agressor buscando um disparo que não seja letal.

Importa destacarmos que embora essas normativas disciplinem o uso da força legal, sua eficácia é relativizada conforme a instituição seja mais ou menos capaz de supervisionar e controlar os integrantes de seu efetivo. Veremos que o sistema de controle interno da PMERJ sofre com limitações para exercer uma atuação mais preventiva, acabando por adotar uma ação reativa após a ocorrência de desvios de conduta de seus policiais.

Note-se que uma vez que o policial militar decida abordar um cidadão, identificando-o por critérios discricionários mobilizados por sua experiência em reconhecer sinais de inconformidade do comportamento do indivíduo em relação ao ambiente, ou sinais que fundamentem suspeitas de que ele possa estar envolvido em algum tipo de delito, ele ficará vinculado a agir caso encontre fatos que justifiquem a prisão da pessoa abordada, como, por exemplo, conduzir o(s) envolvido(s) para a Delegacia de polícia Judiciária. Ao mesmo tempo, também fica passível de ser denunciado por abuso dessa autoridade, caso a condução seja verificada como indevida mediante o descumprimento de alguma questão técnica para a qual não tenha atentado.

É neste ponto que a discricionariedade no Brasil se difere da *discretion* americana, cuja comparação nos auxilia a compreender os limites da autonomia do policial militar, como sinaliza Kant de Lima (2013, p. 567):

confunde-se, com frequência, a *discretion* atribuída aos policiais e *district attorneys*, os órgãos encarregados do *law enforcement* nos EUA, onde é entendida como a faculdade de decidir sobre a oportunidade da propositura da acusação penal, com a discricionariedade brasileira que, nesse âmbito, não existe, uma vez que a polícia e o Ministério Público, no que tange aos crimes de ação pública⁴², estão obrigados a agir, instaurando o inquérito policial ou propondo a ação penal, pelo princípio da obrigatoriedade, como já mencionei.

Isso é crítico quando, por exemplo, um policial decide liberar, ou não, um pequeno traficante em função das circunstâncias em que se deu o flagrante ou, mesmo, em função de ganhos de informações futuras, o que acontece frequentemente. No caso do exercício da *discretion* pela polícia, isso é perfeitamente aceitável e ele pode e deve comunicar a seus superiores que está cooptando mais um informante (*snitch*), podendo, inclusive remunerá-lo, no futuro, por suas informações úteis na captura de outros supostos criminosos. O valor do informante está, entretanto, associado a sua invisibilidade como tal para o mundo do crime. No caso brasileiro, no sistema de obrigatoriedades, isso não é permitido.

Vale dizermos que a abordagem policial é orientada a acontecer a partir de duas diretrizes, uma voltada para a repressão relacionada à prisão em flagrante e outra direcionada à prevenção e à preservação da ordem pública. Esse direcionamento pode ser encontrado no “Boletim de Instrução Policial nº 132, de 21 Jul. 2004”, como observamos no trecho a seguir:

Qual a diferença, então, entre a busca pessoal **SEM MANDADO** no ato de efetuar uma prisão e a levada por fundadas suspeitas? Por quê a lei processual fez esta separação? Respondendo, não temos mais dúvidas de que se o assunto buscado está disciplinado na lei processual é porque a pessoa a ela submetida cometeu algum tipo de ilícito penal. Assim, necessário se faz uma correlação entre a conduta ilícita cometida com os artigos que disciplinam a **BUSCA PESSOAL** e os que versam sobre a **PRISÃO EM FLAGRANTE**. Daí tem-se que a busca no ato de uma prisão, está relacionada com o **FLAGRANTE PRÓPRIO**, ou seja, **ESTÁ COMETENDO A INFRAÇÃO PENAL e ACABA DE COMETÊ-LA** (art. 243, letras “a” e “b”, do CPPM e art. 302, incisos I e II, do CPP); por outro lado, a busca pessoal realizada com fulcro nas **FUNDADAS SUSPEITAS**, está relacionada com o **FLAGRANTE IMPRÓPRIO** ou **QUASE-FLAGRANTE e FICTO OU PRESUMIDO**, ou seja, é perseguido, logo após, é encontrado, logo depois, (Art. 243, letras “c” e “d”, do CPPM e art. 302, incisos III e IV, do CPP). Veja as redações abaixo:

Art. 243, CPPM - Considera-se em flagrante delito aquele que:
a) Está cometendo o crime;

⁴² As ações criminais no Brasil se classificam em privadas, públicas condicionadas à representação da vítima e públicas. Os dois primeiros tipos são opcionais, e o último, obrigatório para os agentes envolvidos, o que parece associar a categoria público à obrigatoriedade e a categoria privado à oportunidade. Lembre-se de que a categoria público, no Brasil, está associada à estatal; diferentemente, a categoria *public*, em inglês quer dizer coletivo, ou *publique*, em francês, onde quer dizer comum a todos, como em *République*.

- b) Acaba de cometê-lo;
- c) É perseguido logo após o fato delituoso em situação que faça acreditar ser ele o seu autor;
- d) É encontrado, logo depois, com instrumentos, objeto, materiais ou papéis que façam presumir a sua participação no fato delituoso

Art. 302, CPP – Considera-se em flagrante delito quem:

- I - Está cometendo a infração penal;
- II – Acaba de cometê-la;
- III – É perseguido, logo após, pela autoridade, ofendido ou por qualquer pessoa, em situação que faça presumir ser autor da infração;
- IV – É encontrado, logo, depois, com instrumentos, armas, objetos ou papéis que façam presumir ser ele autor da infração.

Do questionamento anterior, podemos chegar à seguinte conclusão: no **FLAGRANTE PRÓPRIO**, a autoridade policial ou seus agentes primeiramente **PRENDE O CRIMINOSO** e depois realiza a **BUSCA PESSOAL**; no **FLAGRANTE IMPRÓPRIO** ou **QUASE FLAGRANTE e FICTO** ou **PRESUMIDO**, ao contrário, primeiramente realiza a **BUSCA PESSOAL** e, depois, **PRENDE O CRIMINOSO**, desde que confirmadas todas as circunstâncias ou dados que recaiam contra si, incluindo a apreensão em seu poder de quaisquer instrumentos, materiais, objetos ou papéis, relacionados com o fato.

Quanto à expressão “**preservação da ordem pública**”, antes reportada, o atual texto constitucional, delegou as Polícias Militares um *Plus* a mais no campo de suas atribuições, já que se subentende a legitimidade para a prática de **ações preventivas**, objetivando dissuadir, desencorajar, desaconselhar ou inibir condutas criminosas, bem como, **ações repressivas**, ante a ocorrência de uma infração penal ou na iminência de acontecer, situação última, esta, que pode ajustar-se perfeitamente as pessoas contra as quais recaiam as “**fundadas suspeitas**”. Isto é perfeitamente compreensível porque o crime possui quatro fases: **cogitatio, conatus remotus, conatus proximus e meta optata**, palavras latinas que em português significam, respectivamente, cogitação, preparação, execução e consumação, porém, só existe crime quando o agente inicia o ataque a um bem jurídico penalmente protegido (vida, patrimônio, integridade física, etc.), o que se dá a partir da terceira fase. Daí resulta que a **primeira** e a **segunda** fase, em regra, não representam nenhuma conduta criminosa, entretanto, da segunda fase em diante, da análise do comportamento da pessoa, p. ex., **fuga ao avistar o policial, escalada do muro de uma residência**, etc., ela **deve** ser considerada **em fundada suspeita** a ponto de justificar uma abordagem, estando, aí, um momento reflexivo de extrema importância na conduta do **militar**, para que não infrinja o **seu dever jurídico de agir** (art. 301c/c 302, CPP) e a **prevenção** atinja o seu ponto máximo de eficácia, razão de ser da polícia ostensiva.

Assim, ao realizar sua atividade de policiamento, deparando-se como uma situação de flagrante delito, o policial militar irá trabalhar de modo a atender os requisitos legais previstos. Nesta situação, terá maior expectativa de que seu trabalho seja conduzido sem possibilidades de que sua conduta venha a ser questionada, ou até mesmo punida futuramente. Isso em razão de se pautar por previsões inscritas nos códigos penais brasileiros, e, portanto, conhecidas por todos os atores envolvidos.

Por outro lado, na abordagem a um cidadão que não esteja em situação flagrância de crime, mas sim que sinalize para o profissional um dos elementos de preparação indicados na norma citada acima, como, por exemplo, se afastar bruscamente ao avistar a presença policial, uma série de possibilidades poderão ensejar diferentes maneiras de condução da situação.

Nesses casos, os protocolos e as notas de instrução são conhecidas apenas pelo policial, e podem não ser interpretadas como adequadas por autoridades de outras esferas do próprio poder Executivo, como também do Judiciário e Legislativo. Nessas situações não há uma gramática comum que todos conheçam e que possa orientar a conduta do policial, como é o caso da legislação penal.

A interação entre o policial e a pessoa abordada ocorrerá, nesse exemplo, em um ambiente com poucos parâmetros definidos. Ambos, policial e indivíduo, acabam por interagir seguindo o que a própria abordagem for informando a cada um sobre como agir.

O próprio treinamento recebido pelos profissionais durante a formação é visto como insuficiente para orientá-los, seja porque não é capaz de considerar todas as possíveis situações de interação – o que é compreensível, mas não impede que sejam analisadas a maioria das situações já comuns de interação entre policial e cidadão – seja porque é entendido como descolado do fazer policial diário e, por isso, substituído ou ajustado pela experiência profissional (CANO, 1997; RAMOS; MUSUMECI, 2005; PINC, 2007; 2009; MAGALONI, 2016).

Para o policial, sua margem discricionária é reduzida; sua autonomia é restrita por seu próprio estatuto, e, diante de um cenário em que sabe ser difícil que todos reconheçam seus protocolos, em especial em situações não criminais, muitos optam por abordar apenas quem estiver em flagrante delito, não em fundada suspeita. Essa é uma estratégia informal de evitação que visa a reduzir sua culpabilização em caso de ter de adotar uma conduta não prevista pelas ordens recebidas, que raramente são suficientes para prever todos os desfechos possíveis durante uma abordagem. Nesse caso, o trabalho acaba por se restringir a focar em potenciais flagrantes criminais encontrados durante patrulhas aleatórias, ou no atendimento de ocorrências ordenadas pelo serviço de emergência.

Em relação à responsabilização pela tomada de decisão, entendemos que a autonomia para a escolha sobre como agir é tão limitada que não lhe caberia se responsabilizar por ações sobre as quais não tem domínio. Como diz o estatuto,

policiais e cabos são elementos de execução. Nesse sentido, resta a culpabilização pelos equívocos que cometerem. Essa visão é problemática, limitadora e não condiz com o potencial que se espera de um profissional que precisa administrar conflitos rotineiramente, sendo mais do que oportuna uma revisão nesse quadro normativo e na própria cultura organizacional que o informa.

Essa dinâmica é especialmente preocupante se esses mesmos policiais estiverem em um cenário em que precisem atuar na prevenção e ação sobre quaisquer tipos de desordens e delitos, incluindo interagir com assistentes sociais na atenção a grupos em situação de vulnerabilidade, onde as abordagens a pessoas com base em fundada suspeita são incentivadas e a interação com o cidadão é mais frequente, como no caso do PSP.

O policial terá de readequar sua prática para assumir uma autonomia que normalmente não possui em seu trabalho na PMERJ, o que demandará um conjunto de ações entre capacitação, supervisão, controle e monitoramento bem coordenadas.

Ao analisarmos o trabalho realizado nas operações no próximo capítulo, veremos que essa situação se complexifica na medida em que se verifica uma quase transposição direta do policial da PMERJ para o PSP, sem uma mediação que dê conta dessas diferenças quanto ao modo de atuação e de relação com a instituição, demais policiais e comunidade.

2.6 Funções da PMERJ: 190, SIM, flagrante e patrulha, não necessariamente nessa ordem

As funções da polícia, de acordo com Bayley (2002), dependem das situações em que a instituição tem que se envolver conforme a demanda da população e as prioridades da força policial.

Nas sociedades modernas, a polícia tem um papel cada vez maior como prestadora de serviços, mas ao mesmo tempo é cobrada como órgão de aplicação da lei. A sociedade acionaria a polícia conforme suas necessidades, em geral associadas à sua condição social e, também, pela expectativa que tem da atuação policial (BAYLEY, 2002).

Para o autor, as diferentes classes sociais acionam a polícia buscando resultados distintos. É mais comum que grupos elitizados da sociedade esperem que a polícia aplique a lei sobre o que entendem que seja crime. Já os segmentos menos favorecidos econômica e socialmente, em sua maioria, demandam apoio para a prestação de serviços voltados à mediação de conflitos, dificuldades de acesso aos seus direitos e a políticas públicas assistenciais. Já as prioridades da instituição policial estão relacionadas ao volume das demandas e às prioridades organizacionais.

Em relação às funções da PMERJ, podemos verificar no Quadro 5 os dez tipos de demandas que se constituem nos principais chamados que a sociedade levou até a Corporação por meio do acionamento de emergência, no mês de dezembro de 2019, através de ligação telefônica para o número 190.

Quadro 5 – Os dez tipos de ocorrências mais atendidas no mês de dezembro 2019

OS DEZ TIPOS DE OCORRÊNCIAS COM MAIS EMPENHO NO MÊS	QUANTIDADE
00.072:CRIMES CONTRA A MULHER	5953
90.006:AVERIGUAÇÃO DE DISPARO DE ALARME	2212
00.003:ACIDENTE DE TRANSITO COM VITIMA	2039
01.147:AMEAÇA	1655
01.129:LESAO CORPORAL	1457
00.073: VIOLENCIA DOMESTICA	1074
90.007:AVERIGUAÇÃO DE PESSOA/VEICULO EM ATITUDE SUSPEITA	866
08.420:PERTURBAÇÃO DO TRABALHO OU DO SOSSEGO ALHEIOS	838
00.000:OUTROS	717
01.150:VIOLAÇÃO DE DOMICILIO	673
TOTAL GERAL	17484

Fonte: Relatórios estatísticos do CECOPOM/maré zero – dez/2019 - Boletim de Instrução Policial nº 006/20.

Para fins de ilustração, nota-se que entre as 17.484 ocorrências atendidas em dezembro de 2019, apenas 866 foram no sentido de averiguar pessoa ou veículo em atitude suspeita. Nesse exemplo, o foco da PMERJ se volta para situações em que já existe indicação de crime em andamento, destacando-se o elevado número para atendimentos voltados à violência contra a mulher, e não para enfatizar atuações preventivas.

Em paralelo aos acionamentos de ocorrências feitos pelos cidadãos que orientam a função da PMERJ, também são colocadas prioridades para a sua atuação informadas pelo Governo do estado, através de legislação específica. O Decreto n.º

41.931/2009 estabelece quais são os indicadores e metas que precisam ser buscadas pela Corporação. Esta normativa dispõe sobre o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Estado do Rio de Janeiro, que instituiu os indicadores estratégicos de mortes violentas, roubo de rua e de veículos, compondo o Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados (SIM) (RIO DE JANEIRO, 2009a).

Esse sistema passou a premiar as unidades que que mais reduzissem esses indicadores no semestre, o que influenciava diretamente a função a ser desempenhada pelas Organizações Policiais Militares (OPM).

O processo trouxe avanços importantes não apenas na redução dos crimes abarcados pelo sistema, mas também no fomento a uma cultura de análise criminal que até então era muito personificada na figura do comandante, delegado ou responsável pelo planejamento.

O SIM foi inspirado por uma experiência semelhante, o CompStat, introduzido no início dos anos 1990 na cidade de Nova York, EUA, para mapeamento computadorizado de estatísticas de crimes e tendências nas prisões efetuadas. Mais tarde, esse sistema possibilitou ao departamento de polícia responsabilizar os comandantes pelos crimes em suas áreas e consolidou a atuação focada em pontos quentes⁴³, e não no patrulhamento aleatório.

Nesse sentido, conforme Silverman (2006), o CompStat é uma ferramenta de gerenciamento policial que enfatiza o uso de dados informativos atualizados sobre criminalidade, análise criminal e mapeamento criminal, a rápida implantação de recursos policiais para os locais onde esses padrões existem e a responsabilidade da polícia em relação a estratégias e soluções específicas de criminalidade em suas áreas⁴⁴.

Com o suporte dos dados de crime mais recentes, e do mapeamento que indicava padrões, as reuniões do CompStat avaliaram as táticas de controle do crime, responsabilizaram os comandantes do distrito por seu desempenho e geravam um

⁴³ Segundo Weisburd e Braga (2006), o policiamento em pontos quentes direciona a ação policial – incluindo, mas não limitado a patrulhas policiais – para aquelas pequenas áreas geográficas que historicamente deram origem a um alto volume de chamadas para serviços policiais e incidentes criminosos.

⁴⁴ Para mais informações, vide: Silverman (2006); Willis, Mastrofski e Kochel (2010).

senso de urgência sobre as prioridades que precisavam ser estabelecidas, representando à época uma inovação policial significativa que ajudou a focar os recursos do departamento de polícia de Nova York, servindo de boa prática para a gestão de polícias de todo o mundo (BRATTON, 2015).

Seguindo esse modelo, para o acompanhamento do Sistema Integrado de Metas, são realizadas reuniões de níveis I, II e III, conforme o nível dos atores envolvidos, seja operacional, tático ou estratégico, respectivamente. Contudo, esse programa também foi acompanhado de críticas, uma vez que crimes que estavam fora dos indicadores que contabilizavam para a premiação tendiam a ser relegados a um lugar de pouca importância entre as funções policiais prioritárias.

Problema semelhante também foi percebido no uso do CompStat, pois, ao focar a atenção da polícia em locais geográficos específicos com alto número de ocorrências criminais, induz a uma despreocupação com outros fatores de natureza não criminais que possam influenciar a dinâmica criminal.

Outro problema do SIM é sua vulnerabilidade a mudanças na forma de compor os indicadores utilizados. Um exemplo pode ser encontrado em setembro de 2019, quando o governador do Estado do Rio de Janeiro, via decreto, retirou o cômputo de mortes por intervenção policial do indicador estratégico de letalidade violenta. Mais uma vez a função policial foi alterada e a intervenção letal da polícia deixou de ser uma variável a ser considerada no tocante à perda de premiações⁴⁵.

Vimos como a função policial pode variar conforme o volume de demandas e a prioridade da organização. Esta priorização pode se dar por fatores externos como o programa de premiação pelo alcance de metas, ou por incentivo interno, conforme ordens recebidas pela cadeia de comando da unidade policial.

Para além de atender aos chamados de emergência do 190, alcançar as metas previstas no SIM e cumprir as ordens recebidas dos superiores hierárquicos, o policial ainda irá atuar sobre os crimes cometidos em flagrante que presenciar durante sua atividade de patrulhamento. Em geral, são essas as funções que desempenha, restando pouco tempo para buscar outras formas de interação com a comunidade.

É importante considerarmos que o SIM sofre críticas e recebe sinalizações quanto a ajustes que precisam ser considerados, entretanto, é um dos principais

⁴⁵ Em 2020 essa variável voltou a integrar o indicador de letalidade violenta (ISP, 2020).

sistemas de indicadores estratégicos de criminalidade usado pela PMERJ. Por isso, é uma condição para a condução de programas de segurança pública a utilização de indicadores não apenas relacionados a crimes, mas também a processos e atendimentos de natureza social. Sem esse tipo de sistema de monitoramento, temos dificuldade para acessar dados e realizar avaliações sobre o desempenho de projetos, em especial na área de segurança pública.

É o que ocorre, por exemplo, com o PSP, em que os dados disponibilizados são elaborados e processados internamente, sendo de grande importância que passem a ser tratados e disponibilizados de forma ampla e aberta para a sociedade, nos moldes do trabalho realizado pelo Instituto de Segurança Pública.

2.7 Um sistema de controle *a posteriori*

A necessidade surgida a partir do interesse da sociedade em controlar a força policial, assim como do próprio Estado, motivaram o desenvolvimento de mecanismos de controle, divididos por Bayley (2002) em *internos* e *externos*.

Os *externos* são divididos ainda em *inclusivos* ou *exclusivos*. Mecanismos de *controle externo exclusivos* podem ser governamentais, quando o próprio governo mantém instâncias com a finalidade de fiscalizar as forças policiais. Também podem ser não governamentais, com a fiscalização realizada por cidadãos organizados em grupos ou conselhos, ou ainda por outros formatos similares.

O controle que a PMERJ sofre é do *tipo externo exclusivo*. Como não há uma instância criada pelo Estado com finalidade de controle específico da atividade das Polícias, uma vez que a partir de janeiro de 2019 a Corregedoria Geral Unificada foi extinta, essa atribuição ficou com as entidades não governamentais, a imprensa em geral e a própria sociedade. Entendemos que nesse aspecto ocorreu uma fragilização sob esse viés de acompanhamento da atividade policial.

Em relação ao controle do tipo *externo inclusivo*, realizado por instituição distinta da Corporação policial, e com independência funcional do poder executivo, temos o Ministério Público do Rio de Janeiro (MPERJ). Esta instituição possui atribuição, como previsto na resolução GPGJ nº 2.021 de 30 de dezembro de 2015,

que criou o Grupo de Atuação Especializada em Segurança Pública (GAESP), para exercer o controle externo da atividade policial. Diz a referida normativa:

CONSIDERANDO a necessidade de otimização das ações do Ministério Público no tocante ao **controle externo da atividade policial** e à tutela dos direitos transindividuais relacionados ao sistema carcerário ou prisional, civil ou militar, bem como as atividades e serviços de segurança pública e persecução criminal;

[...] § 1o – O GAESP terá atuação em todo o Estado do Rio de Janeiro [...]; (RIO DE JANEIRO, 2015b)

Vale dizermos que o MPERJ não dispõe de recursos humanos suficientes para exercer esse controle sobre uma instituição com o tamanho e complexidade como a PMERJ, acabando por atuar em casos de maior repercussão, ou abrindo inquéritos civis sobre assuntos de caráter geral, como forma de comprometer a instituição por meio de Termo de Ajuste de Conduta (TAC) a promover determinadas alterações ou revisões que, se atendidas, evitarão a denúncia ao Poder Judiciário.

Já os mecanismos de *controle internos* são divididos em *implícitos* ou *explícitos*. Este último se localiza dentro das forças policiais, e, no caso da PMERJ, a principal instância é a Corregedoria Geral da Polícia Militar (CGPM). O Regimento Interno deste órgão foi formalizado por meio do “Boletim de Instrução Policial nº 214/02”, e definiu a sua estrutura organizacional, estabelecendo normas de administração e fiscalização que deveriam ser implementadas.

A missão da CGPM, de acordo com a referida portaria, é: assessorar o Comandante Geral em matérias inerentes à Justiça e Disciplina; promover e Coordenar a apuração das infrações penais militares e transgressões determinadas pelo Comandante Geral; acompanhar os ilícitos penais e transgressões dos integrantes da PMERJ; promover e Coordenar as atividades de investigações e Perícias Militares; coordenar e fiscalizar os assuntos prisionais da Corporação; promover a integração com os Órgãos do Poder Judiciário, Ministério Público do estado, Defensoria Pública, Corregedorias e Ouvidorias.

Para promoção da apuração de crimes militares e transgressões disciplinares, a CGPM estabeleceu uma estrutura descentralizada com oito Delegacias de Polícia Judiciária Militar, divididas por região e por finalidade específica, no caso das Unidades de Polícia Pacificadora, a saber:

1ª DPJM – sua sede está situada no bairro do Méier/RJ e exerce sua atividade correcional na área do 1º Comando de Policiamento de Área (Zona Sul, Centro, Zona da Leopoldina e Zona Norte do RJ).

2ª DPJM – sua sede fica na Rua Arindo da Silva Alves, nº 126 - Padre Miguel - CEP.21.740-000, e exerce sua atividade correcional na área do 2º Comando de Policiamento de Área (Zona Oeste do RJ).

3ª DPJM – sua sede está situada no Município de Nova Iguaçu e exerce sua atividade correcional na área do 3º Comando de Policiamento de Área (Baixada Fluminense).

4ª DPJM - sua sede está situada no Município de Niterói e exerce sua atividade correcional na área do 4º Comando de Policiamento de Área (Região Metropolitana e Região dos Lagos).

5ª DPJM – suas instalações, em fase de término, estão sendo construídas no Município de Barra do Piraí. Esta Delegacia exercerá sua atividade correcional na área do 5º Comando de Policiamento de Área (Regiões do Vale do Paraíba e Costa Verde).

6ª DPJM – sua sede está situada no Município de Campos e exerce sua atividade correcional na área do 6º Comando de Policiamento de Área (Norte e Noroeste do Estado do Rio de Janeiro).

7ª DPJM – sua sede está situada no Município de Nova Friburgo e exerce sua atividade correcional na área do 7º Comando de Policiamento de Área (Região Serrana).

8ª DPJM: sua sede está situada no bairro de Bonsucesso – Zona da Leopoldina e exerce sua atividade correcional nas áreas das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP).

Em relação à articulação com a política prisional referente aos policiais militares que recebem ordem judicial para iniciarem regime fechado, a CGPM coordena o funcionamento de uma Unidade Prisional situada no Município de Niterói, que possuía em 2018 em torno de 250 militares⁴⁶.

Quanto a atividades de perícia, a Corregedoria mantém um Centro de Criminalística localizado no bairro Sulacap/RJ, em instalações da área do CFAP – 31 de Voluntários, e conta com o efetivo de 58 policiais militares, especialistas na área de perícia técnica voltada para a incidência de crimes militares.

Ainda no que tange ao controle interno na PMERJ, temos as instâncias de supervisão que acontecem em três níveis, conforme os itens I a IV do artigo 9º da Instrução Normativa n.º 23, publicada no aditamento ao “Boletim de Instrução Policial nº 027/15”:

⁴⁶ Excepcionalmente, não apenas policiais militares estão presos na Unidade Prisional (UP). Em 2019 estava na preso na UP o ex-governador do Rio de Janeiro, Luiz Fernando Pezão (G1 RIO, 2019).

Supervisão de Alto Escalão, que divide-se em Supervisão do Comandante Geral e Supervisão do Estado Maior. Ambas abrangem todo o estado;

Supervisão de Médio Escalão, que divide-se em Supervisão do Comando e seu Estado Maior, e Supervisão dos demais Oficiais. Ambas ocorrem na área de um Comando Intermediário, relativas a uma região do estado;

Supervisão de Pequeno Escalão, que divide-se em três: Supervisão do Comando; Supervisão de Oficiais; e Supervisão de Graduados. São realizadas no âmbito de uma Organização Policial Militar, como um Batalhão.

Supervisão de Oficial e a Supervisão de Graduado ocorrem diuturnamente e são as que tem contato mais direto com o policiamento ordinário e tem as seguintes finalidades: orientar o pessoal de serviço; fiscalizar o cumprimento da missão; apoiar o policiamento; verificar o armamento e o equipamento dos homens e viaturas; e fiscalizar o cumprimento das escalas (Grifo nosso.).

Note-se que em relação à supervisão mais direta e próxima ao policial militar que atua nas ruas está a Supervisão de Oficial e a Supervisão de Graduado. Isso representa um oficial e um praça monitorando todo o efetivo de um Batalhão. Eles devem acompanhar ocorrências de alta complexidade, apoiar a realização de operações, responder a prioridades, garantir que as trocas de turnos ocorram em seu tempo adequado, substituir policiais que tenham problemas de qualquer tipo, enfim, uma série de atividades que tornam muito difícil realizar com o tempo devido às principais atribuições previstas para a Supervisão relacionadas a orientação e fiscalização.

Já o sistema *interno implícito* depende do grau de comprometimento dos policiais com as próprias normas institucionais. Este controle é fragilizado pelo distanciamento entre o policial de rua de sua supervisão, aliado uma expectativa de ser pouco valorizado pela sociedade e com condições de trabalho desgastantes, o que acarreta resistência a aderir ao conjunto de regras e valores da Instituição. Essa dinâmica acaba fazendo com que sua correção de condutas tenha que ser garantida por um esgarçado controle interno *explícito* promovido pelas Corregedoria⁴⁷ e Seções de Justiça e Disciplina que existem em cada unidade policial militar.

Observamos, durante as entrevistas e por meio da observação de campo, que apesar da estrutura da CGPM envolver diferentes unidades, o efetivo e os recursos disponíveis são insuficientes para um trabalho de controle em uma perspectiva preventiva, voltado para orientação e monitoramento do trabalho policial, o emprego do

⁴⁷ Atualmente designada como Corregedoria Geral da Polícia Militar, a partir da passagem da PMERJ ao estatuto de Secretaria de Estado de Polícia Militar, em 01 de janeiro de 2019. Anteriormente era nomeada como Corregedoria Interna da Polícia Militar (CIntPM).

uso da força e demais elementos sensíveis para promoção de legitimidade junto à comunidade. O sistema de controle interno implícito acaba por agir *a posteriori*, de forma reativa, em uma abordagem mais punitiva do que de controle da atividade policial.

Por sua vez, o controle *externo inclusivo* possui poucos recursos, e foca sua atuação sobre casos de maior envergadura, envolvendo desvios de conduta, buscando através dos TACs uma ação mais preventiva e corretiva, mas que também tem dificuldade de se tornarem efetivas em razão de em geral demandarem grandes investimentos do Estado, que, por sua vez alega queda na arrecadação ou, mais recentemente, regime de recuperação fiscal, para não atender aos dispositivos previstos no Termo.

Diante desse cenário, o sistema de controle interno e externo na PMERJ acaba por enfatizar uma atuação reativa, *a posteriori*, o que é especialmente preocupante quando o policial é demandado a realizar constantes abordagens a pessoas e a interagir mais frequentemente com o cidadão, como no caso do PSP.

2.8 A polícia e a política

Para Bayley (2002), a atividade policial assume grande relevância política quando considerada sua capacidade de interferir na extensão e efetividade da proteção a liberdade humana, da vida e integridade física do cidadão e da defesa de seu patrimônio. Ao mesmo tempo a polícia também é afetada pela política, direta ou indiretamente, influenciando sua maneira de preservar a ordem pública.

Seria possível, para o autor, avaliar a participação da polícia na política conforme seu grau de inserção e importância em conselhos governamentais; e na medida em que participa de processos de competição por política; e, ainda, a monitora.

Sobre a capacidade da PMERJ em influenciar a política, é mais comum que a Instituição seja pautada pelos interesses e valores do grupo político que assume o poder a cada quatro anos. Isso pode ser observado ao se considerar o chamado movimento pendular de orientação das polícias no Estado do Rio de Janeiro, produzido conforme o governo que assume o controle do estado:

Tivemos o efeito da alternância na ênfase dada aos direitos humanos nos governos Brizola e Nilo Batista e no enfrentamento protagonizado pelos governos Moreira Franco e Marcello Alencar. A ambiguidade marcou os governos de Garotinho e Rosinha, nos quais se promoviam discursos em defesa dos direitos humanos, mas não se organizava as polícias para essa missão. Esse movimento foi chamado de pendular (SOARES *apud* RAMOS, 2016, p. 124)

Em seguida ao governo Rosinha, tivemos uma gestão que se notabilizou pela ênfase dada a segurança pública com Sérgio Cabral Filho, que se reelegeu com uma proposta de ampliação da pacificação em favelas, em que as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) se apresentaram como um programa capaz de produzir segurança em áreas conflagradas pela ação do crime organizado. Um modelo que se iniciava por meio de ocupação militarizada, e que logo em seguida se definia por um policiamento que buscava a aproximação com o cidadão.

Os resultados foram muito positivos em relação à redução de confrontos armados, especialmente com o que foi observado após a instalação das três primeiras Unidades – Santa Marta (2008), Cidade de Deus (2009) e Batan (2009) – mas, a partir da segunda metade de 2012, a política de pacificação perdeu fôlego e os indicadores que nos primeiros anos eram motivo de entusiasmo, começaram a recuar em algumas UPPs (ISP, 2021).

O retrocesso continuou e a situação da criminalidade se agravou, até que, em novo movimento político, Luiz Fernando Pezão, o chefe do executivo do Estado e ex-vice-governador de Sérgio Cabral, consentiu com a decretação pela União de intervenção federal na área de segurança pública, em 16 de fevereiro de 2018⁴⁸.

O mês de outubro desse mesmo ano marcou as eleições para o novo mandato a se iniciar em 2019. O representante eleito Wilson Witzel, em um de seus primeiros atos, extinguiu a secretaria de estado de segurança, ao mesmo tempo em que elevou ao estatuto de secretaria de estado a Polícia militar e a Polícia Civil, sob um discurso de maior autonomia e empoderamento das polícias. Assim, a PMERJ, em termos de poder político, aparentemente ganhou espaço ao ser elevada a Secretaria de Estado,

⁴⁸ Conforme Decreto n.º 9.288, para “pôr termo ao grave comprometimento de ordem pública”, com base no art. 84, caput, inciso X, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB). Atendendo aos ditames do art. 36, § 1º da CRFB, o art. 1º do decreto interventivo especificou a amplitude da intervenção, limitando-a à área da segurança pública e fixando o seu prazo até a data de 31/12/2018.

mas será preciso decorrer um tempo maior para ser possível elaborar uma análise mais aprofundada.

3 TRABALHO NO PSP E SEUS (DES)ENQUADRAMENTOS COM PADRÕES DE POLICIAMENTO

Após termos analisado os padrões de policiamento da PMERJ, iremos aprofundar como o trabalho é desenvolvido no PSP, e o quanto se (des)enquadram aos parâmetros propostos por Bayley (2002). Considerando que é uma iniciativa do campo da segurança pública recente, e ainda pouco estudada, traremos o maior número de elementos possível relacionado às diversas dimensões das operações e seus desdobramentos para as instituições envolvidas, profissionais e comunidade.

Na medida em que for possível realizar aproximações e sinalizar distanciamentos em relação aos padrões de policiamento da PMERJ, destacaremos as relações apropriadas ao estudo comparativo entre essas duas estruturas.

3.1 Mandato e autorização

Em relação a atuar exclusivamente no controle interno, o PSP é realizado em áreas do estado fluminense, em regiões bem definidas e por meio de setores específicos distribuídos a cada grupo de profissionais, conforme vemos no trecho da fala de um supervisor:

Faço supervisão e policiamento normal. São distribuídos setores que tem uma área demarcada para fazer o patrulhamento. (S.S., praça, 20 ago 2018, sede do Aterro do Flamengo)

Tomemos por exemplo as três áreas selecionadas: operações Centro Presente; Aterro Presente e Ipanema Presente. Todas correspondem aos bairros do Centro da capital do Rio de Janeiro, Flamengo (e parte da Glória) e Ipanema, respectivamente.

Atualmente, o PSP pode ser implementado em qualquer município do estado, de acordo com a Lei nº 8.597 de 30 de outubro de 2019, que diz:

Parte inferior do formulário

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a implantar, conforme dispõe o Decreto nº 45.702, de 30 de junho de 2016, em todos os Municípios no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, o Programa “Segurança Presente”, com o

objetivo de evitar situações de conflitos e reduzir a criminalidade em todo o Estado.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (RIO DE JANEIRO, 2019b)

Uma vez que exista essa prévia autorização do governo estadual, basta que o município formalize o interesse em receber a operação para que seja dado início ao planejamento, que obrigatoriamente definirá uma região que estará inscrita no estado, em um de seus municípios, e, portanto, sempre com uma atuação em âmbito interno.

Essa mesma legislação, somada aos decretos que regulam o funcionamento do PSP, garantem a autorização para o funcionamento das operações. O problema que se coloca de início é que diferentemente da PMERJ, que tem sua previsão constitucional, o conjunto de normativas que orientam a implantação e desenvolvimento das operações trazem poucos parâmetros sobre processos de implantação, gestão, objetivos e metas a serem alcançadas.

Sobre o mandato de quem atua no PSP, identificou-se que as operações mobilizaram policiais militares, *fixos* e *estímulos*, sob direção da Secretaria de Estado de Governo, para realizar uma das atividades finalísticas do programa, o policiamento.

Por esse motivo, os profissionais que efetivamente operacionalizam as atividades típicas de polícia ostensiva, são coordenados em nível local por oficiais da ativa da PMERJ, assim como dirigidos em nível intermediário por superintendente operacional, que exerce a função de coordenador geral, sendo hierarquicamente superior a todos os demais nos termos da legislação policial militar. Em nível estratégico encontram-se subsecretários e secretário de estado de governo.

Todos os policiais militares seguem as normativas da PMERJ em relação à hierarquia e disciplina entre eles, e de subordinação técnica e funcional em relação aos servidores não policiais que estão em cargos de direção.

O mesmo ocorre com os policiais militares do *estímulo*, autorizados por força do convênio mantido entre a SEGOV e a Coordenadoria do Programa Estadual de Integração na Segurança (CPROEIS) a atuarem de acordo com as normas da instituição onde prestarão o serviço voluntário, e durante o tempo deste serviço, não existindo formalmente dupla subordinação.

Informalmente, contudo, policiais militares *fixos* ou *estímulos* guardam forte ligação com os colegas que continuam atuando exclusivamente na PMERJ, bem como mantêm seus vínculos e prerrogativas institucionais com a Polícia Militar. Isso

sinaliza que práticas próprias do policiamento ostensivo tendem a ser reproduzidas nas operações presente.

Essa transposição ocorre na medida em que mediações entre as duas formas de atuar dependem da ação de coordenadores e supervisores locais, e de capacitações episódicas e com limitações de recursos humanos e logísticos. Não se identificou um modelo sistematizado e institucionalizado de formação inicial e continuada capaz de problematizar a necessidade de mudança nos parâmetros do trabalho policial.

Os policiais militares atendem a previsão das Constituições Federal e estadual no desempenho de suas funções, e, portanto, possuem mandato para o uso legal da força, representando um exemplo do mecanismo já abordado de deslocamento da força legal. Entretanto, há um ponto sensível que precisa ser mais bem analisado em relação a direção estratégica das operações pertencer a órgão que não a PMERJ.

A Lei n. 13.675, de 11 de junho de 2018, que disciplinou a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), e institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp).

Essa normativa informou quais são os atores que integram o SUSP e que poderiam trabalhar de forma coordenada para promover ações de prevenção e repressão ao crime. Diz em seu Art. 9º o seguinte:

É instituído o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que tem como órgão central o Ministério Extraordinário da Segurança Pública e é integrado pelos órgãos de que trata o art. 144 da Constituição Federal, pelos agentes penitenciários, pelas guardas municipais **e pelos demais integrantes estratégicos** e operacionais, que atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica.

§ 1º São integrantes estratégicos do Susp: I - a União, **os Estados**, o Distrito Federal e os Municípios, **por intermédio dos respectivos Poderes Executivos**. (BRASIL, 2018, grifo nosso)

Em tese, de acordo com essa norma, o estado, representado por sua Secretaria de Governo, integra o SUSP, assim como a PMERJ e demais forças de segurança pública e defesa social do estado e municípios fluminenses.

A mesma Lei do SUSP explicita em seu artigo 10, inciso II, que “A integração e a coordenação dos órgãos integrantes do Susp dar-se-ão nos limites das respectivas competências, por meio de: [...] II - estratégias comuns para atuação na prevenção e

no controle qualificado de infrações penais” (BRASIL, 2018). Assim, não haveria óbice na participação da SEGOV e da PMERJ em ações para prevenção e controle qualificado do crime.

Contudo, ao mencionar “nos limites das respectivas competências”, esse dispositivo sinaliza que a gestão do policiamento caberia a PMERJ, que tem a competência constitucional apropriada.

O argumento que mantém a direção das operações no âmbito da SEGOV segue na linha de que estas não se resumem a ações exclusivas de polícia, envolvendo outros segmentos que precisam ser articulados por uma instância não policial com essa competência. Podemos observar uma das falas nesse sentido proferida pelo governador à época:

Witzel, no entanto, reforçou diante dos jornalistas a importância de que o Segurança Presente continue vinculado à Segov por ser “multidisciplinar”.

— O programa é diferenciado e integra ações de outras secretarias. Envolve ordem pública no trabalho junto aos municípios. Temos a questão de assistência aos moradores de rua também, onde temos muito a melhorar. (O GLOBO, 2019)

Esse argumento se alinha à Lei do Susp, mas carece de maior detalhamento e institucionalização a fim de ser verificado como uma efetiva prática do trabalho promovido pelas operações. A princípio não foi possível identificarmos um regramento em nível de decreto governamental que não apenas formalize, mas que também preveja indicadores de gestão que permitam avaliar o quanto as operações deixam de ser majoritariamente atividades de policiamento. Nesse sentido, um dos entrevistados manifestou preocupação com a possibilidade da gestão do programa passar para a PMERJ:

Este programa tem que funcionar na SEGOV porque toda política pública que transcende a capacidade de uma única secretaria, precisa de um órgão que possa cobrar produtividade das outras pastas. Como a PMERJ poderia cobrar a produtividade dela mesma? (M. F., oficial coordenador operacional das operações, 04 jun 2020, Palácio Guanabara)

A partir dessas considerações que apontam para a conveniência de se manter o PSP sob direção da SEGOV, uma vez que existe a necessidade de articular diferentes instituições públicas para viabilização dos resultados, é necessário que se problematize o dado produzido neste estudo identificando que o esforço maior nas

áreas das operações observadas é feito no sentido de prover policiamento. Nesse sentido, a presença de um a três assistentes sociais em cada operação ainda é tímida para um programa que pretende dar o mesmo peso para policiamento e assistência social.

3.2 Orientação privatizada, seleção e formação de pessoal: limitações e (des)enquadramentos

Quanto a ser especializada ou não, verifica-se em dois exemplos nas operações selecionadas para análise, que o efetivo é distribuído conforme diferentes atividades, como podemos observar no Quadro 6:

Quadro 6 – Quadro de efetivo total das operações Centro Presente e Aterro Presente

OPERAÇÃO ATERRO PRESENTE – EFETIVO TOTAL		
FUNÇÃO	PREVISTO	EXISTENTE
Oficial PMERJ (Coordenador)	01	01
Oficial PMERJ (Subcoordenador)	02	02
Praça PMERJ (Administrativo)	01	01
Praça PMERJ (Patrulhamento)	24	14*
Agente Civil (Subcoordenador Civil)	01	01
Agente Civil (Assistente Administrativo)	01	01
Agente Civil (Auxiliar Administrativo)	01	01
Agente Civil (Patrulhamento)	42	42*
Agente Civil (Motorista)	06	06
Agente Civil (Auxiliar de Base)	02	02
Agente Civil (Assistente Social)	03	03
Agente Civil (Auxiliar de RH)	01	01
Agente Civil (Almoxarife Assistente)	01	01
Efetivo Total	86	76
OPERAÇÃO CENTRO PRESENTE – EFETIVO TOTAL		
FUNÇÃO	PREVISTO	EXISTENTE
Oficial PMERJ (Coordenador Administrativo)	01	01
Oficial PMERJ (Coordenador Operacional)	01	01
Oficial PMERJ (Coordenador Militar)	04	04
Oficial PMERJ (Subcoordenador Militar)	04	04
Praça PMERJ (Administrativo)	01	01
Praça PMERJ (Patrulhamento)	64	51*

OPERAÇÃO ATERRO PRESENTE – EFETIVO TOTAL		
FUNÇÃO	PREVISTO	EXISTENTE
Agente Civil (Superintendente de Logística)	01	01
Agente Civil (Auditor)	02	02
Agente Civil (Subcoordenador Civil)	03	03
Agente Civil (Assistente Administrativo)	08	08
Agente Civil (Auxiliar Administrativo)	03	03
Agente Civil (Patrulhamento)	236	236*
Agente Civil (Assistente Social)	12	12
Agente Civil (Motorista)	16	16
Agente Civil (Auxiliar de Van)	08	08
Agente Civil (Auxiliar de RH)	01	01
Agente Civil (Almoxarife Assistente)	03	03
Agente civil (custódia na D.P.)	03	03
Agente civil (monitoramento no CICC)	06	06
Efetivo Total	377	364

Fonte: o autor, 2020.

Analisando o quadro, podemos observar que dentre os 86 profissionais previstos para a OLP, apenas três são assistentes sociais, enquanto na OCP, do total de 377 integrantes da operação, existem 12 agentes civis assistentes sociais.

A maioria do efetivo previsto nessas operações é de policiais e agentes civis de patrulhamento⁴⁹ voltados para apoio nas filmagens a abordagens, ou seja, majoritariamente são direcionadas para a atividade de policiamento, com o uso da força, potencial ou real, caracterizando, de acordo com Bayley (2002), uma atividade especializada.

Observe-se que as funções de Coordenador e Motoristas apresentam vagas em aberto, e a de praça (soldado; cabo; 3º, 2º e 1º sargento; e subtenente PM) para patrulhamento possui um número significativamente menor que o previsto. Um possível motivo para isso seja porque o programa não consegue captar voluntários em quantidade suficiente junto à PMERJ para o serviço de *estímulo*

Uma das explicações para isso pode ser que o policial da ativa para participar da operação precisa se inscrever para atuar em seus dias de folga, o que nem sempre é atrativo.

⁴⁹ Em outro momento do estudo iremos problematizar a indicação de termos um agente civil “patrulheiro”.

Por outro lado, muitos *estímulo* se identificam com uma operação específica dentro do PSP, seja em razão da qualidade da interação com a equipe, seja em função da proximidade com o local de residência. Isso o torna particularmente suscetível a se adequar aos processos de trabalho daquela atividade em especial. Essa adesão ao *modus operandi* da operação facilita a supervisão e o controle sobre esse profissional.

Sobre ser profissional ou não, o Quadro 6 também sinaliza que existe uma divisão de funções, contudo, identificamos durante a pesquisa lacunas no que se refere à seleção e à capacitação de pessoal.

A observação de campo revelou que no tocante à capacitação existem pontos de atenção que precisam ser mais bem analisados. A qualificação dos profissionais é dirigida por uma coordenação que elabora um Quadro de Trabalho Semanal (QTS) e oferece aos novatos uma semana de curso, em tempo integral, abordando temas como noção de primeiros socorros, direitos humanos, policiamento de proximidade, noções de direito e defesa pessoal. As instruções ocorrem na sede do 14º BPM (Bangu) e os professores são voluntários do próprio PSP.

Ocorre que a rotatividade entre os profissionais que são nomeados e exonerados do programa, por diversos motivos, é consideravelmente alta. Assim, nem todos que ingressam nas operações passam por essa capacitação.

Como qualificação continuada, existem alguns oferecimentos de cursos via plataforma virtual de aprendizagem da Escola de Educação a Distância da PMERJ (CEADPM), que disponibilizou curso sobre proteção a grupos vulneráveis elaborado pela Defensoria Pública, além de palestras sobre proteção contra violência à mulher e sobre abordagem policial.

Apesar desse esforço, é reduzida a institucionalidade desses processos, com apenas dois profissionais coordenando a área de ensino, pouca oferta de cursos e sem um calendário regular, fragilizam as ações de capacitação dos profissionais do programa.

Essa situação motivou um projeto de lei que se encontra em fase de elaboração, com a finalidade de propor a sistematização de uma doutrina específica para as operações, com propostas de ementas, entre elas: História do Rio, Policiamento Comunitário, Noções de Direito, Noções de Direitos Humanos, Técnicas de Abordagem, Gestão de Reputação e Comunicação, Gestão de Pessoas e Relações Público-Comunitárias. Indica ainda que os instrutores pertençam ao

programa, e que a qualificação seja dirigida tanto ao policial do quadro *fixo* das operações quanto ao policial do *estímulo* (AMORIM, 2020).

Enquanto não é institucionalizada uma doutrina para servir de base para as operações em geral, e para a formação inicial e continuada dos profissionais do PSP em especial, acaba-se valorizando o conhecimento prático e empírico principalmente originado da PMERJ.

Parece existir uma percepção de gestores do programa de que, ao se fazer a transposição de policiais militares da PMERJ para o PSP, automaticamente esses profissionais “viram a chave” e podem autorregular sua forma de trabalho: saem de um modelo tradicional de atendimento de chamados de emergência e enfrentamento a criminalidade para um que demanda competências específicas para a aproximação com o cidadão, controle de desordens e apoio à população em situação de vulnerabilidade. Entretanto, essa transposição é muito difícil sem o apoio sistematizado de capacitação, supervisão e avaliação de desempenho. Os resultados dessa fragilidade podem ser identificados no trecho a seguir, em que para o policial entrevistado o foco continua sendo encontrar o flagrante, posto que não lhe compete expedir mandados de prisão. A aproximação com o cidadão fica limitada a estarem no mesmo espaço físico:

Me identifico muito com o serviço de rua, prevenção, uma das ocorrências que mais vibro é prender. Minha vida toda tenho muita prisão em flagrante, fico focado em atitudes suspeitas, é o que gosto de fazer. Sabemos que íamos ter uma tarefa árdua pela frente, mas temos bom resultado, a gente passa para o marginal essa sensação de que vai ser abordado, olhou para gente e escamou, vai ser abordado, é muito eficiente... nós acabamos com o tráfico de drogas no casarão, nós não temos mandado, a gente tenta prender em flagrante... (S. P., praça, 09 maio 2018, base Centro Presente)

Em relação à seleção dos recursos humanos, esta ocorre de maneiras distintas, mais ou menos objetivas conforme a função e vínculo com o programa. As equipes que integram a operação são compostas de policiais militares da ativa que trabalham exclusivamente no programa ou de forma voluntária nas folgas, policiais militares da reserva remunerada, agentes civis, motoristas, assistentes sociais, almoxarifes e assistentes administrativos. Todos são selecionados por processos bem distintos entre si, detalhados na sequência.

Os PMs da ativa que atuam exclusivamente na operação são escolhidos tendo por base a indicação feita por policiais que já estão no programa. Geralmente são os

oficiais que sinalizam para a coordenação os nomes de policiais que serão solicitados a PMERJ. Os praças que possuem nomes de colegas para indicar, não o fazem diretamente para coordenação, mas primeiro ao oficial que é seu chefe imediato, e ele então pode ou não levar essa solicitação adiante.

O indicado não pode estar respondendo a nenhum procedimento apuratório na PMERJ ou em licença para tratamento de saúde, mas não há nenhum outro critério que não sejam as indicações feitas por colegas e encaminhadas pelos oficiais para que a coordenação geral do programa encaminhe pedido a Secretaria de Estado de Polícia Militar (SEPM) solicitando que coloque os policiais à disposição da Secretaria para atuarem no programa.

Os policiais que são da reserva remunerada, uma vez selecionados, passam por um processo de reconvocação, em que são “desaposentados” por autorização de um decreto⁵⁰ para atuarem exclusivamente na operação.

Os PMs da ativa que atuam esporadicamente na operação são selecionados a partir da inscrição voluntária do policial no site do PROEIS⁵¹, onde se cadastra para trabalhar em determinada operação durante sua folga.

Esses profissionais, somente podem permanecer no cadastro e trabalharem nas folgas se mantiverem alguns requisitos, e, caso os percam, são bloqueados no sistema pelos chefes de pessoal de suas respectivas unidades, conforme podemos observar na citação extraída do “Boletim de Instrução Policial nº 082, de 09 de maio de 2019”:

[...] determina que todos os chefes de P1 acessem o sistema do PROEIS (proeis.rj.gov.br) e efetuem o bloqueio dos policiais militares que se enquadrarem nas situações abaixo:

“PRISÃO”;

Estar respondendo a Processo Administrativo Disciplinar (PAD);

For punido, e enquanto estiver cumprindo Punição disciplinar de “DETENÇÃO” ou

Entrar em gozo de licença;

c.1 Para tratamento de saúde própria (LTS) ou de Pessoa da Família (LTSPF);

⁵⁰ Decreto autorizativo para convocação de policiais da reserva remunerada, pelo prazo de cinco anos.

⁵¹ Endereço eletrônico: <http://www.proeis.rj.gov.br>

- c.2 Para Tratamento de Interesse Particular (LTIP);
- c.3 Licença Maternidade (gestante ou aleitamento).
- d) Passar da situação de apto “A” para a de apto categoria “B” ou “C”;
- e) Afastar-se do serviço, por mais de 72 (setenta e duas) horas no período de 30 (trinta) dias, ou mais de 144 (cento e quarenta e quatro) horas no período de 180 (cento e oitenta) dias, exceto os casos de férias regulamentares ou de gozo de licença especial;
- f) Frequentar qualquer curso que implique em afastamento da Corporação por período superior a 15 (quinze) dias;
- g) Passar a ostentar comportamento inferior a “BOM”;

Os afastamentos para gozo de gala, luto, paternidade ou ações meritórias que resultarem em dispensa do serviço não importarão na exclusão ou suspensão do Policial Militar do PROEIS.

Os profissionais que não são policiais militares são nomeados em cargos comissionados para atuarem exclusivamente na operação e são designados oficialmente por agentes civis – na fala nativa, são conhecidos por “SEGOVs”. Podem atuar como almoxarifes, motoristas de viatura ou de van, agente civil de apoio ao patrulhamento, assistente administrativo ou assistente social.

Dentre esses, os agentes civis de apoio ao patrulhamento são egressos das Forças Armadas indicados por ofício enviado pela respectiva Força para a SEGOV, a partir de critérios que consideram o tempo de serviço e a folha disciplinar de serviço. São oriundos em geral no Exército, particularmente da Brigada Paraquedista, e da Marinha, especialmente do Corpo de Fuzileiros Navais conforme observamos no trecho a seguir:

Sou egresso da Brigada paraquedista, onde servi por oito anos. Recebi um ofício do quartel perguntando se era voluntário para a seleção para participar do projeto. Foi chamado ao Palácio Duque de Caxias e fui selecionado. Comecei trabalhando na rua, filmando as abordagens. Hoje trabalho na base auxiliando a distribuir o policiamento. (M., agente civil de apoio ao patrulhamento, 09 maio 2018, base Centro Presente)

Neste ponto, entendemos que embora a função do SEGOV egresso das FFAA seja filmar as abordagens, e apesar das orientações para que nunca aborde em razão de não possuir o poder de polícia, é inadequada a sua designação como Agente Civil de Patrulhamento. Isso porque esta é uma atividade típica do policiamento ostensivo da PMERJ, que a considera uma modalidade que agrega diferentes formas de policiamento simultaneamente, como o a pé e o motorizado.

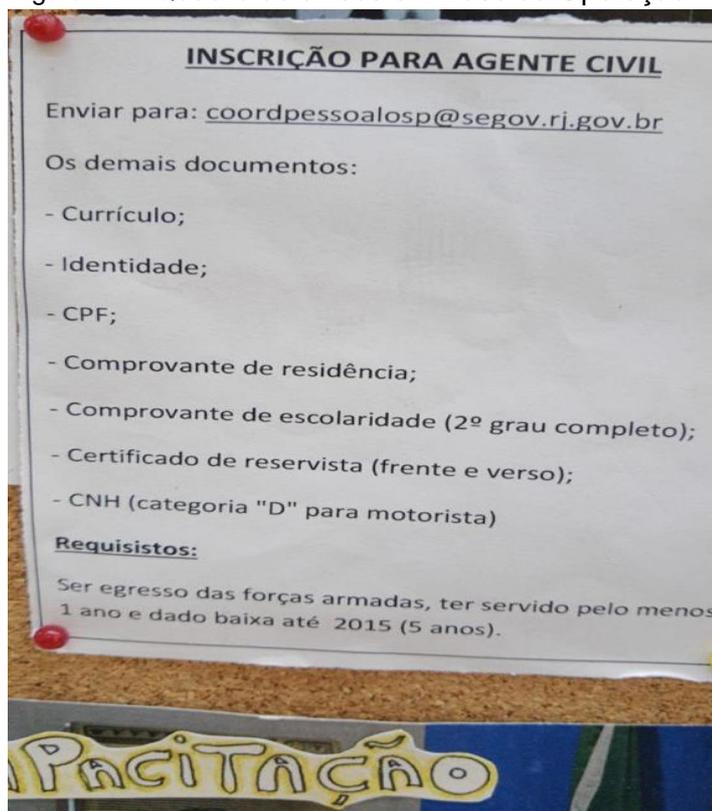
A própria Diretriz Geral de Planejamento e Operações (DGPO) conceitua a atividade de Patrulhamento como sendo: “VII - a ação de policiamento de maneira dinâmica, adotando técnicas especiais e caracterizada pela mobilidade dos policiais, motorizados ou não” (p. 34). Portanto, é uma atividade típica de Polícia, inadequada

para ser desempenhada por um profissional que não seja investido como policial, embora seja um agente público.

Os demais agentes civis são selecionados a partir de indicações que podem ser feitas por qualquer profissional que atua no PSP, portanto, também relacionais, embora exista orientação para que todas as candidaturas sejam enviadas para a coordenação por meio de e-mail oficial.

Podemos identificar os requisitos para inscrição de candidatos a agente civil na Figura 11. Além de currículo e documentos, solicita "Ser egresso das Forças Armadas, ter servido pelo menos 1 ano e dado baixa até 2015 (5 anos)". Por ser um quadro de avisos na base de uma das operações, revela-se também um problema relacionado à reduzida publicidade para esse processo de seleção de pessoas.

Figura 11 – Quadro de avisos em Base da Operação



Fonte: observação de campo do autor, junho 2020.

Local: Operação Centro Presente.

Podemos perceber, a partir das entrevistas, que em relação aos policiais militares da ativa e da reserva, o critério que prevalece é o relacional. Entretanto, notamos uma responsabilização de quem indicou em relação à conduta do indicado, e vice-versa. Como há interesse em continuarem participando de uma rede que poderá permitir novas indicações, cria-se um círculo em que todos que são selecionados buscam prestigiar quem criou a oportunidade de trabalho na operação e de valorizar sua participação para poderem também oferecer nomes de outros colegas no futuro.

Aqui observamos um ponto sensível ao PSP, que, ao ser entendido como uma ação estatal, deve primar pela impessoalidade. Os cargos comissionados são de livre nomeação e exoneração, contudo, pensar em critérios objetivos que pudessem orientar a seleção para esse pessoal traria maior legitimidade para a gestão do PSP. Isso se torna mais relevante ao considerarmos que os agentes civis formam um grande contingente – conforme observado durante trabalho de campo, por ocasião da última inauguração de operação em 2020 existiam cerca de mil “SEGOVs”. Esse número é corroborado pela fala de um entrevistado:

Tenho por dia por volta de 5.500 policiais nas ruas mês. São cinco mil vagas mês. Por volta de 300 fixos e 900 agentes civis. 1200 divididos em três alas, uma média de 400 profissionais por dia. Mais uma média de 165 estímulos por dia. (M. F., oficial coordenador operacional das operações, 04 jun 2020, Palácio Guanabara)

Todos os policiais militares *fixos* encontram-se comissionados⁵², e por esta razão não acumulam cargos⁵³. Isso em razão do Decreto nº 2.479 de 08 de março de 1979⁵⁴, que em seu artigo 22 autorizou que o cargo *em comissão*, assim considerado aquele de “(...) livre escolha do Governador (...)”, possa “*recair em funcionário*, em servidor regido pela legislação trabalhista ou em pessoa estranha ao serviço público, desde que reúna os requisitos necessários e a habilitação profissional para a respectiva investidura”, que exercerá sua função fazendo jus também a gratificação relacionada ao cargo desempenhado.

Além disso, no caso específico de policiais militares que exercem tais cargos em comissão, o Decreto nº 46.760, de 04 de setembro de 2019⁵⁵, autoriza que realizem suas funções considerando-as como de interesse policial militar, ou seja, a PMERJ considera que o serviço que prestam contribui com a sua missão institucional e, por isso, podem ser exercidos sem que sejam considerados desvios de função. O artigo 2º, item 12, desse decreto é taxativo ao considerar como de interesse policial militar os cargos em comissão desempenhados na “Operação Barreira Fiscal; Operação Segurança Presente; Operação Lei Seca;_Operação Rio Mais Seguro; Operação Niterói Mais Seguro; Todas as operações presentes e futuras implementadas no âmbito da SEGOV, desde que envolvam o Programa de Estímulo Operacional (PEOP)”.

Por estarem em atividade considerada de interesse policial militar, os *fixos* seguem as normativas da PMERJ em relação a hierarquia e disciplina entre eles, e

⁵² O Sistema de Gestão de Recursos Humanos (SIGRH) considera servidores estaduais que se encontram nessa situação como em “Requisição Interna”.

⁵³ A vedação ao acúmulo de cargos está prevista na Constituição Federal, artigo 37, incisos XVI e XVII.

⁵⁴ Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/968d5212a901f75f0325654c00612d5c/2caa8a7c2265c33b0325698a0068e8fb>. Acesso em 15 out 20.

⁵⁵ Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/262759145/doerj-poder-executivo-20-09-2019-pg-1>. Acesso em 15 out 20.

mantém um canal técnico em relação aos servidores não policiais que estão em cargos de coordenação administrativa.

Em relação ao controle de aspectos operativos de logísticos, observamos que são bem detalhados.

Sobre as diretrizes para a utilização dos veículos (chamados de viaturas), assim como para a distribuição de equipamentos e controle do pessoal de serviço, observamos que existe um Boletim Diário de Tráfego (BDT) que deve ser rigorosamente preenchido pelo usuário, que pode ou não ser também o motorista. Essa ficha se destina tanto a controlar os deslocamentos extraordinários – não destinados ao previsto para o policiamento da área – quanto para registrar avarias que sejam identificadas pelo usuário e/ou motorista.

Cabe a um setor a atribuição de coordenar todas as viaturas em relação à sua utilização adequada aos termos dos contratos de locação, uma vez que esta é a modalidade pela qual o programa adquire a sua capacidade de deslocamento motorizado. A partir de 2019, o custeio desses serviços passou a ser feito por meio de recursos públicos, conforme podemos constatar no extrato do Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (DOERJ):

Figura 12 – DOERJ com homologação de contratos de locação de veículos 112

 DIÁRIO OFICIAL <small>DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO</small>		ANO XLVI - Nº 042 - PARTE I SEXTA-FEIRA - 6 DE MARÇO DE 2020 25
<p>DATA DE ASSINATURA: 03/03/2020. FUNDAMENTO: Processo nº E-07/100.771/2017 (CN nº 351/2018). <small>Id: 2241070</small></p>	<p>DATA DA ASSINATURA: 05/03/2020 FUNDAMENTO: Art. 58, inciso I, c/c o art. 65, inciso I, e seu § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993, e suas alterações. PROCESSO Nº SEI-15/001/009196/2019. <small>Id: 2241360</small></p>	
<p>Secretaria de Estado de Governo e Relações Institucionais</p> <hr/> <p>SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E RELAÇÕES INSTITUCIONAIS</p>	<p>SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E RELAÇÕES INSTITUCIONAIS</p> <hr/> <p>EXTRATO DE TERMO ADITIVO</p>	
<p style="text-align: center;">EXTRATO DE TERMO ADITIVO</p> <p>INSTRUMENTO: 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 007/2019. PARTES: O Estado do Rio de Janeiro, através da Secretaria de Estado de Governo e Relações Institucionais e a empresa EBEC LOCAÇÃO DE VEÍCULOS S/A. OBJETO: Alteração para acréscimo quantitativo do objeto ao contrato nº 007/2019, O contrato ora aditado passa a ter o seguinte quantitativo total de 31 (trinta e um) veículos tipo Van, adesivados, sem fornecimento de motorista e sem fornecimento de combustível, para atender as demandas da Operação Barreira Fiscal e Operação Segurança Presente. PRAZO: De 9 (nove) meses, a contar 06/03/2020 a 10/12/2020. VALOR DO TERMO ADITIVO: Valor de R\$ 417.725,00 (quatrocentos e dezessete mil setecentos e vinte e cinco reais), totalizando o contrato o valor de R\$ 2.292.605,00 (dois milhões, duzentos e noventa e dois mil e seiscentos e cinco reais).</p>	<p>INSTRUMENTO: 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 009/2019. PARTES: O Estado do Rio de Janeiro, através da Secretaria de Estado de Governo e Relações Institucionais e a empresa EBEC LOCAÇÃO DE VEÍCULOS S/A. OBJETO: Alteração para acréscimo quantitativo do objeto ao Contrato nº 009/2019. O contrato ora aditado passa a ter o seguinte quantitativo total de 65 (sessenta e cinco) veículos tipo hatch, adesivados, sem motorista e sem combustível, para atender as demandas da Operação Segurança Presente. PRAZO: de 9(nove) meses, a contar 06/03/2020 a 10/12/2020. VALOR DO TERMO ADITIVO: valor de R\$ 232.116,00 (duzentos e trinta e dois mil cento e dezesseis reais) totalizando o contrato o valor de R\$ 1.241.316,00 (hum milhão, duzentos e quarenta e um mil trezentos e dezesseis reais). DATA DA ASSINATURA: 05/03/2020. FUNDAMENTO: Art. 58, inciso I, c/c o art. 65, inciso I, e seu § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993, e suas alterações. PROCESSO Nº SEI-15/001/016389/2019.</p>	

Fonte: DOERJ, 2020.

Ao responsável pela coordenação do serviço e distribuição do efetivo cabe exigir o preenchimento de planilha denominada Controle de Viaturas. Este documento é feito a cada turno de serviço, manhã e tarde, e apresenta uma coluna mais à esquerda para inserir a placa da viatura. Em seguida, segue-se a graduação e o nome de quem a utiliza – o responsável, não necessariamente o motorista – com outra coluna para colocação da identidade funcional ou RG. Por fim, um espaço para colocação do KM inicial e KM final – respectivamente, a quilometragem com que a viatura inicia e termina o turno de serviço.

Abaixo da planilha, mas no mesmo documento, constam linhas para observações, e um retângulo com a orientação para que: “em caso de alteração, anexar relatório de ocorrência com material à este documento”. A ficha é assinada pelo responsável, com nome por extenso e “legível” e datada.

O material utilizado pelos agentes durante o serviço é retirado em locais que variam conforme a estrutura física que serve de base de apoio ao programa. Todavia, independente da base ser uma edificação ou barracas de lona, os equipamentos são entregues mediante o preenchimento de uma planilha denominada Acautelamento de Material EOP, para o agente que atua como *estímulo* operacional, ou Controle de Material Agente Civil. Os dois documentos guardam diferenças em relação ao tipo de material que cada grupo utiliza.

Os equipamentos que ficam disponíveis em colunas à direita do espaço para preenchimento de graduação, RG, nome e ID funcional (um número de identificação que todo servidor do estado fluminense possui para controle central de pessoal, independente do registro de identificação da polícia).

Entre os equipamentos estão colunas para marcar com um “x” a retirada de: colete (do programa); cobertura (expressão do vestuário militar para designar “boné”); capacete; taser (arma de condutividade elétrica); rádio; colete balístico; e spray (espargidor de pimenta). Logo após seguem duas colunas para ser inserido o horário de recebimento e de devolução do material. Por fim uma coluna para apor se houve alteração (expressão para designar qualquer problema ocorrido com o material).

A planilha para agentes civis apresenta coluna para colocação do nome de guerra – vale lembrar que todos os agentes civis são egressos das Forças Armadas – e identidade funcional. Em seguida seguem colunas para marcar com um “x” a retirada de: rádio; câmera (é de uso exclusivo do agente civil a câmera para filmagem das abordagens); capacete; bicicleta; colete balístico; e GPS. Logo em seguida, uma

coluna para registrar se houve alteração, e, por fim, outra para inserir o horário de recebimento e devolução do material.

Esse detalhamento de registros das atividades rotineiras foi trazido a fim de evidenciarmos a burocracia que há por trás do trabalho das operações. Ao mesmo tempo, é possível verificarmos um contraponto: tivemos dificuldade de encontrar instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação, ou indicadores de desempenho, resultados e processos.

Em relação à natureza pública ou privada do PSP, consideramos que uma instituição pode apresentar natureza pública “se for paga e dirigida pela comunidade que também autoriza o policiamento”, sendo esta uma “formulação compatível com uma realidade importante do ato de governar: a delegação de autoridade para agir pela comunidade”. Por outro lado, pode a instituição ser de natureza privada “se a comunidade que a autoriza não paga por ela nem a direciona” (BAYLEY, 2002, p. 39).

Assim, o duplo público/privado proposto por Bayley (2002) pode ser utilizado para classificar o PSP, entretanto, é necessário considerarmos dois registros possíveis: um primeiro é o formal, em que a coordenação de cada operação fica a cargo de um oficial da polícia militar, além de praças que o auxiliam, cedidos pela PMERJ para atuarem exclusivamente no âmbito do programa.

Exatamente por causa disso é que o PSP conta com a maioria de seu efetivo composto de policiais militares. Assim, em que pese o programa como um todo não se constituir em uma polícia, um de seus eixos é o policiamento operacionalizado por profissionais que possuem mandato legal para atuarem como policiais, incluindo todas as prerrogativas decorrentes como uso de uniforme e todos os equipamentos próprios da profissão.

Um segundo registro, informal, relativo ao direcionamento do PSP, diz respeito a uma relação entre a origem dos recursos privados e a seleção do local em que é implantada a operação.

Embora não tenha sido possível encontrar documentos oficiais que comprovem essa relação direta entre financiamento e escolha do local por quem financia, encontramos na fala de alguns atores políticos o reconhecimento de que essa ligação é possível:

Eu não sou signatário do convênio. Fui ao lançamento do programa no Aterro do Flamengo para fazer um agradecimento à Fecomércio pelas bolsas dadas a moradores de comunidades — disse Beltrame. — O problema desse tipo

de patrulhamento é que eles (os agentes) não trabalham em cima da mancha criminal. Quem paga leva. Já tem em três lugares, e o próximo será a Barra da Tijuca. (COSTA; SERRA, 2015)

Já o então secretário de Governo do Estado à época, Paulo Melo, esclareceu, em defesa ao programa, que a escolha das áreas foi feita a pedido do cliente e que, “como em qualquer lugar do mundo, quem financia escolhe” (GRILLO; HIRATA, 2018).

Por isso, é possível inferirmos, mesmo em registro informal, que o PSP apresentou ao menos em relação a escolha do local fragilidades que o expuseram a influência de segmentos privados que financiaram parte das operações.

Assim, é preciso problematizarmos que a existência de recursos privados entre as fontes orçamentárias do programa pode limitar a ação estatal no tocante ao processo decisório de seleção da região que receberá a operação. Isso ocorre desde a implantação da primeira operação, quando o programa apresentou diferentes arranjos de financiamento de suas atividades.

Ocorreu maior ou menor participação de setores da iniciativa privada ou associações de indústria e/ou comércio, e mesmo de outras prefeituras, e financiaram não apenas as gratificações dos profissionais, mas também contratos de manutenção e de prestação de serviços, como passaremos a observar em duas das operações selecionadas para análise:

Tabela 4 – Tipos de despesa das operações Aterro e Centro Presente em 2018

OPERAÇÃO ATERRO PRESENTE			
CUSTO GERAL PARA UM ANO – 2018			
TIPO DE DESPESA		VALOR MENSAL	TOTAL ANUAL
Despesa com pessoal		R\$ 679.810,17	R\$ 8.157.722,08
Despesa com serviço		R\$ 60.287,50	R\$ 723.450,00
Despesas com aquisição		R\$ 22.859,49	R\$ 274.313,88
Despesas com combustível		R\$ 14.522,99	R\$ 174.275,88
TOTAL		R\$ 777.480,15	R\$ 9.329.761,80
CONTRATOS			
CONTRATOS	OBJETO	VALOR MENSAL	VIGÊNCIA
Alcon	Locação de rádios transmissores	R\$ 19.181,74	31/12/2018
Libex	Locação e manutenção de motocicletas	R\$ 21.888,00	31/12/2018
Working Plus	Locação e manutenção de computadores	R\$ 2.334,00	31/12/2018
Veloz	Locação e manutenção de vans	R\$ 37.665,00	31/12/2018

Veloz	Locação e manutenção de veículos	R\$ 28.250,00	31/12/2018
Top Security	Locação de aparelhos de GPRS/GPS	R\$ 28.242,72	31/12/2018
Guarailha	Fornecimento de água mineral	R\$ 1.836,00	31/12/2018

OPERAÇÃO CENTRO PRESENTE			
CUSTO GERAL PARA TRÊS MESES – 2018			
TIPO DE DESPESA	VALOR MENSAL	TOTAL 03 MESES	TOTAL ANUAL
Despesa com pessoal	R\$ 2.342.564,86	R\$ 7.027.694,58	R\$ 28.110.778,32
Despesa com serviço	R\$ 145.779,10	R\$ 437.337,30	R\$ 1.749.349,20
Despesas com aquisição	R\$ 50.000,00	R\$ 150.000,00	R\$ 600.000,00
Despesas com combustível	R\$ 30.000,00	R\$ 90.000,00	R\$ 360.000,00
TOTAL	R\$ 2.568.343,96	R\$ 7.705.031,88	R\$ 30.820.127,52
CONTRATOS			
CONTRATOS	OBJETO	VALOR MENSAL	VIGÊNCIA
Alcon	Locação de rádios transmissores	R\$ 16.706,08	31/12/2018
Libex	Locação e manutenção de motocicletas	R\$ 56.211,00	16/05/2019
NHJ do Brasil	Locação de módulos habitacionais	R\$ 9.986,00	03/05/2019
Working Plus	Locação e manutenção de computadores	R\$ 3.359,50	31/12/2018
Veloz	Locação e manutenção de veículos	R\$ 15.576,00	02/02/2019
Top Security	Locação de aparelhos de GPRS/GPS	R\$ 34.358,40	31/12/2018
Guarailha	Fornecimento de água mineral	R\$ 2.427,30	31/12/2018

Fonte: o autor, 2020.

Os dados trazidos pelas tabelas servem para ilustrar a disponibilização de serviços em apoio à realização do policiamento, financiados por segmentos da iniciativa privada. Por outro lado, na perspectiva dos integrantes do programa, sobretudo os policiais, esse cenário trouxe um impacto percebido como muito positivo. A infraestrutura das PSP é em geral elogiada nas entrevistas, e em particular reconhecem que as condições estruturais são muito mais adequadas e disponíveis que as existentes na Polícia Militar. É possível observarmos esse entendimento pelas falas dos entrevistados:

O material é todo locado, isso facilita que viaturas, motos, van, câmeras, o SEGOV tem um GPS que uma menina no Palácio acompanha esse deslocamento, e avisa se o cara sair muito da área. Como é tudo locado é bem mais fácil, quebrou, substitui. Existe o coordenador logístico, que é o L.,

que atua com pregão, é muito responsável. (C. J., oficial, 16 maio 2018, base Centro Presente)

A gente faz a supervisão da frota, dos dois projetos Segurança Presente e Centro Presente, a parte de abastecimento e a manutenção preventiva dos veículos, e corretivas em caso de acidentes. As equipes recebem os materiais que são controlados por diferentes responsáveis, eu coordeno frota, e o S. coordena esses materiais. A SEGOV é quem contrata a empresa que nos fornece os veículos, a Veloz, sob gerenciamento do superintendente de logística que é o L. (C. C. M., agente civil subcoordenador administrativo, Palácio Guanabara)

Entretanto, em que pese a maior disponibilidade de recursos logísticos, a manutenção das fontes de recursos para o programa é um ponto de tensão. Por vezes ocorrem atrasos no pagamento dos profissionais contratados, e a cada aproximação de término de convênio com apoiadores financeiros surge uma indefinição sobre a continuidade das operações.

Problemas como esses acabaram por motivar a busca pelo governo do estado de diferentes modos e formas de captação dos recursos para implementação de novas operações e manutenção das existentes.

Ao longo do tempo de realização do programa, as fontes de recursos foram se alterando e alternando com maior ou menor peso, sendo atribuídas a convênios com entidades da iniciativa privada, e ao orçamento do próprio estado. Essa evolução pode ser vista no Quadro 7, que indica que no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2020, o governo acabou por conseguir sustentar as operações exclusivamente com orçamento público, valendo-se de recursos captados por fundo público:

Quadro 7 – Fontes de recursos por LOA – 2015 a 2020

LOA/ANO	ÓRGÃO COM ATRIBUIÇÃO SOBRE O PSP	RECURSOS DESTINADOS AO PROGRAMA				TOTAL
		FUNTE 100 - Recursos Ordinários Provenientes de Impostos	FUNTE 101 - Recursos Ordinários Não Provenientes de Impostos	FUNTE 103 - Proveniente de Fundo (FISED)	FUNTE 212 - Recursos de transferências Voluntárias (convênios)	
LOA 2015	Secretaria de Estado de Governo - [...]. Coordenação do Projeto Operação Lei Seca, visando realização de campanhas permanentes de educação e fiscalização na capital e nos municípios da região metropolitana e baixada fluminense. Coordenação Geral da Operação Barreira Fiscal, que visa monitorar/fiscalizar o trânsito de mercadorias dos Postos de Controle Interestadual do Estado do Rio de Janeiro. Coordenação Geral do Projeto Operação SOS Saúde cujo objetivo é a implantação de políticas públicas que visem garantir adequação às estruturas hospitalares que promovam eficiência, humanização e qualidade aos serviços públicos de saúde.	500	0	0	0	500
LOA 2016	Secretaria de Estado de Governo - [...] Coordenação do Projeto Operação Lei Seca, visando realização de campanhas permanentes de educação e fiscalização na capital e nos municípios da região metropolitana e baixada fluminense. Coordenação Geral da Operação Barreira Fiscal, que visa monitorar/fiscalizar o trânsito de mercadorias dos Postos de Controle Interestadual do Estado do Rio de Janeiro. Coordenação Geral do Projeto Operação SOS Saúde cujo objetivo é a implantação de políticas públicas que visem garantir adequação às estruturas hospitalares que promovam eficiência, humanização e qualidade aos serviços públicos de saúde.	1.650.000	0	0	0	1.650.000
LOA 2017 -	SECRETARIA DA CASA CIVIL - [...] Subsecretaria de Estado de Governo - [...] Coordenação Geral da Operação Barreira Fiscal, que visa monitorar/fiscalizar o trânsito de mercadorias dos Postos de Controle Interestadual do Estado do Rio de Janeiro.	10.452.398	330.000	0	37.267.856	48.050.254

LOA/ANO	ÓRGÃO COM ATRIBUIÇÃO SOBRE O PSP	RECURSOS DESTINADOS AO PROGRAMA				TOTAL
		FUNTE 100 - Recursos Ordinários Provenientes de Impostos	FUNTE 101 - Recursos Ordinários Não Provenientes de Impostos	FUNTE 103 - Proveniente de Fundo (FISED)	FUNTE 212 - Recursos de transferências Voluntárias (convênios)	
LOA 2018	SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO - Promover apoio logístico as demais Políticas de Governo, visando o bem-estar social da população do Estado. Promover supervisão nas unidades do Estado que prestam serviços ao cidadão, objetivando avaliar a qualidade desses serviços, interagindo com as respectivas Secretarias no intuito de sanar eventuais deficiências. Promover a melhoria dos serviços prestados ao cidadão, através de treinamento e capacitação do Servidor Público Estadual. Implantar em todo o Estado, o módulo de avaliação e tratamento do Sistema de Gestão de Serviços Públicos por Indicadores - GESPI. Coordenação Geral da Operação Barreira Fiscal, que visa monitorar/fiscalizar o trânsito de mercadorias dos Postos de Controle Interestadual do Estado do Rio de Janeiro. Coordenação do Programa Governo Presente e Lei Seca.	629.142	0	0	20.883.974	21.513.116
LOA 2019	SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO - [...] Coordenação Geral da Operação Barreira Fiscal, que visa monitorar/fiscalizar o trânsito de mercadorias dos Postos de Controle Interestadual do Estado do Rio de Janeiro. Coordenação do Programa Governo Presente e Lei Seca.	10.659.827	0	25.125.000	2.100.000	37.884.827
PLOA 2020	SECRETARIA DE GOVERNO E RELAÇÕES INSTITUCIONAIS - [...] Coordenação da Operação Barreira Fiscal, que visa monitorar e fiscalizar o trânsito de mercadorias nos Postos de Controle Interestadual do Estado do Rio de Janeiro. Coordenação do Programa Governo Presente, que tem por objetivo promover uma política pública permanente de apoio à segurança dos moradores, frequentadores, empresários e turistas em bairros da cidade do Rio de Janeiro e realizar ações de ordenamento urbano. Coordenação da Operação Lei Seca, que tem por finalidade a diminuição dos índices de acidentes e mortes no trânsito no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, por meio de operações de fiscalização.	9.581	0	58.771.675	0	58.781.256

Fonte: elaborado pelo autor a partir da Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro, 2021.

Podemos notar que em 2015 os recursos do tesouro estadual eram mínimos, considerando que apenas a Lapa Presente funcionava, e que as próximas operações só foram inauguradas em dezembro desse mesmo ano. A maior parte dos recursos era oriunda da própria estrutura da Secretaria de Governo, e da prefeitura que cedia os guardas municipais. Em 2016, os recursos do orçamento aumentaram consideravelmente, coincidindo com a implantação dos programas, assim como foram firmados convênios com entidades de representação da iniciativa privada.

No ano seguinte os recursos deram um salto, tanto os de fonte pública (que passaram de R\$ 1,65 milhão em 2016 para mais de R\$ 48 milhões em 2017), quanto de convênios com o estado (que saíram de zero para mais de R\$ 37 milhões).

Contudo, a LOA é uma referência que pode sofrer alterações ao longo da execução anual, com remanejamento de recursos. Além disso, não foi possível identificar se entre os convênios firmados existiam alguns que previam investimentos e custeios diretos, sem passar pelos fundos públicos. Por isso, é de difícil levantamento o volume exato de recursos gastos para realização do PSP. Um indicativo dessa conta de difícil fechamento pode ser verificado ao se comparar os dados das LOAs com as informações veiculadas pela imprensa, como no exemplo a seguir:

A previsão para este ano é que o Segurança Presente consuma R\$ 120 milhões —quase R\$ 34 milhões a mais do que o valor gasto no ano passado, quando foram empregados R\$ 86 milhões. O programa contou em 2019 com cerca de R\$ 52 milhões em recursos do Tesouro, cerca de R\$ 29 milhões do Fised (Fundo Estadual de Segurança Pública e Desenvolvimento Social), além de pouco mais de R\$ 4 milhões da prefeitura. Desde 2016, foram gastos cerca de R\$ 210 milhões no Segurança Presente. (LEMOS, 2020)

O ano de 2018 apresentou uma redução total abaixo da metade do ano anterior, especialmente na fonte do tesouro público, fazendo com que o programa dependesse quase exclusivamente dos convênios. Como o aporte dos convenentes também foi reduzido, o programa passou por dificuldades para sua manutenção, gerando desconforto entre os profissionais das operações.

Contribuiu para a redução de recursos aportados por segmentos da iniciativa privada, a partir de dezembro de 2017, o entendimento da Corregedoria Geral da união (CGU) de que a participação do SENAC RJ, integrante do sistema Fecomércio era irregular. No fim de 2018, o Tribunal de Contas da União consolidou esse

entendimento, vedando financiamentos desse tipo por entendê-lo como desvio dos objetivos e das finalidades institucionais dessa entidade (LEMOS, 2020).

Devido a esses fatores, o governo voltou a reservar recursos em maior volume no seu orçamento em 2019, e, como alternativa, a reduzida participação dos convenentes, e até a mesma a proibição do maior patrocinador, a Fecomércio, buscou recursos no Fundo Estadual de Segurança Pública e Desenvolvimento Social (FISED), criado por lei em 2017⁵⁶ para receber 5% da arrecadação de royalties do petróleo e investir na implementação de programas e projetos na área da Segurança Pública (PONTES, 2019).

A experiência com o FISED parece ter sido promissora aos gestores do programa, tanto que em 2019 o fundo passou por uma reestruturação materializada por lei complementar⁵⁷ – a princípio, para atualizar os integrantes do conselho diretor em razão da extinção da Secretaria de Estado de Segurança, mas também para legitimar o uso de até 30% de seu saldo disponível para pagamento de horas extras aos profissionais de segurança pública por turnos adicionais e/ou com escala diferenciada⁵⁸.

Isso permitiu que já a partir de janeiro de 2019 os recursos do PSP fossem exclusivamente de fonte pública, e, em alguns casos, com apoio dos cofres das prefeituras que firmam convênios, como o exemplo de Niterói.

Na Mensagem de n. 63/2019, enviada pelo Governador Wilson Witzel para a ALERJ, solicitando aprovação da Lei que instituiria o Fundo estadual de fomento à operação segurança, é possível observarmos na justificativa do pedido que a ampliação das operações foi possível em razão do “investimento de parceiros, públicos e privados, com aportes de recursos financeiros, que não estão mais presentes”. Como esses parceiros se retiraram, foi necessário buscar outras fontes para a manutenção do programa, a fim de que possam continuar a realizá-lo. Segundo o documento:

⁵⁶ Vide Lei Complementar nº 178, de 20 de dezembro 2017.

⁵⁷ Vide Lei Complementar nº 186, de 18 de junho de 2019.

⁵⁸ Artigo 4º, inciso VII – ao pagamento de turnos adicionais e/ou com escala diferenciada. (RIO DE JANEIRO, 2017b).

Ações de **ordenamento público**, contribuindo para o desenvolvimento do ambiente de negócios, realiza **serviços assistencialistas** às pessoas em situação de vulnerabilidade e possui um **modus operandi de polícia de proximidade**, praticando um atendimento hospitalareiro e respeitoso, indo ao encontro do interesse público.

Para isso, o chefe do executivo estadual propôs captar novas fontes de receitas “que sejam complementares aos recursos provenientes do Tesouro Estadual, viabilizando a manutenção e o crescimento sustentável da Operação Segurança Presente”, como a criação do Fundo Estadual de Fomento à Operação Segurança Presente (FEFPSP), a fim de garantir o “custeio mínimo necessário para o desenvolvimento das ações de apoio implementadas pela Operação Segurança Presente nas áreas de segurança pública, ordenamento público e serviços assistencialistas complementares”.

A receita primordial do fundo será proveniente de doações de entidades públicas ou privadas, mas no caso destas últimas a contribuição é ao fundo e não mais diretamente para uma operação em particular. Passou também a ser possível o aporte de recursos provenientes de repasses do Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento social (FISED) e do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), mantido pela União Federal.

O fundo foi aprovado pela Lei n.º 8.729, de 24 de janeiro de 2020, e estabelece as suas possíveis fontes de recursos, bem como os responsáveis por sua gestão:

Art. 2º Constituem recursos do FEFPSP:

I - V E T A D O.

II - os consignados na Lei Orçamentaria Anual e nos seus créditos adicionais;

III - empréstimos, repasses, doações, subvenções, auxílios contribuições, legados ou quaisquer outras transferências de pessoas físicas ou jurídicas nacionais, estrangeiras ou internacionais, de direito público ou privado, diretamente ou através de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres;

IV - os decorrentes de empréstimo;

V - as receitas decorrentes das aplicações de seus recursos orçamentários e extraorçamentários, observada a legislação aplicável; e

VI - outras receitas.

[...]

Art. 3º O FEFPSP será gerido por um Conselho Diretor, tendo como membros: I - o Secretário de Estado de Governo e Relações Institucionais; II - o Secretário de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos; III - Secretário de Estado de Fazenda;

IV - 03 (três) representantes de entidades e organizações da sociedade, cuja finalidade esteja relacionada com políticas de segurança pública e defesa social;

V - Secretário de Estado de Polícia Militar;

VI - Secretário de Estado de Polícia Civil.

§ 1º Cada conselheiro terá 1 (um) suplente, que substituirá o titular em sua ausência.

§ 2º O Conselho Diretor do FEFPSP será presidido pelo Secretário de Estado de Governo e Relações Institucionais, cabendo ao Secretário de Estado de Fazenda as funções de Secretaria-Executiva.

§ 3º As deliberações do Conselho serão preferencialmente tomadas por via eletrônica. (RIO DE JANEIRO, 2020b)

Assim, a partir da LOA de 2019, observamos um movimento que é reforçado na LOA de 2020 e pela criação do FEFPSP, em que o orçamento do PSP passa a ser integralizado pelo poder público. Incluiu-se na normativa de criação do Fundo, como forma de parametrizar o processo de seleção das áreas que podem receber o programa, o artigo 9º, que prioriza a criação de operações em áreas com altos índices criminais, como observamos na leitura do referido dispositivo: “Art. 9º A implantação de novas áreas de atuação da Operação Segurança Presente deverá ocorrer, prioritariamente, nas áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) com maiores índices de criminalidade”.

A aprovação da legislação que criou o FEFPSP contou com o apoio de segmentos da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ). Isso porque, ao mesmo tempo que a LOA 2020 previu orçamento público já contando com os recursos dos fundos FISED e FOFESP, também foi lançada na ALERJ a Frente Parlamentar de Defesa das Operações Segurança Presente. O grupo de deputados que integram a Frente tem por objetivo elaborar legislação que viabilize a manutenção de investimentos para o programa (SOUZA, 2019). Assim, já não existe sustentação do programa por meio de apoio de segmentos privados, embora ainda existam na forma de doações, mas de modo muito reduzido em comparação ao período de parceria com FECOMERCIO.

A partir de 2019, o que passa a ocorrer é a maior interação entre os poderes legislativo e executivo em relação ao PSP. Os atores políticos podem realizar indicações legislativas pedindo a instalação do programa em determinadas regiões, que podem ou não serem viabilizadas a critério da gestão do PSP e da disponibilidade orçamentária. Assim, oficialmente, via orçamento e fundos públicos, os subsídios para

gratificações, remunerações e licitações para serviços de apoio são garantidos, assim como a fonte dos direcionamentos estratégicos do PSP se originam em Secretaria de Estado, o que sinaliza que a natureza do programa é pública.

Apesar da natureza dos fundos terem se estabelecido como públicos, ainda assim é preciso considerar que diante da falta de institucionalização de uma doutrina que regule princípios, objetivos, metas e parâmetros, além da definição de indicadores de desempenho, gestão, governança e transparência ativa, as operações permanecem vulneráveis à influência de atores externos que buscam orientar quais espaços receberão as operações – ou seja, ainda existe a possibilidade de o PSP receber recursos públicos, mas ser privadamente orientado.

3.3 Duas polícias no mesmo espaço: Polícia Militar e *Polícia Militar*

O PSP ocorre em regiões onde também atuam as demais polícias, a exemplo do que ocorre com a PMERJ. Destaca-se a interação com outros órgãos, em especial para coibir questões de desordem urbana, e é incentivada a parceria entre o PSP e Polícia Militar, conforme observamos no "Relatório Gerencial Operações Segurança Presente (novembro/2018)"⁵⁹, elaborado pelo coordenador da OCP à época:

A Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro em colaboração e apoio fornece por meio do Escritório de Gestão da Qualidade (CAEs/EGQ) as estatística e acompanhamento da análise criminal das áreas abrangidas pelas Operações Segurança Presente. **A Polícia Militar participa efetivamente das ações diárias em conjunto às Operações Presente, com viaturas e policiais militares, além de suporte e apoio operacional, quando necessário.** (Grifo nosso.)

Entretanto, ao nível dos coordenadores de operações e comandantes de batalhões, essa questão pode ser mais delicada. Isso porque a hierarquia militar cria uma situação em que devem interagir dois gestores que tem funções de comando de suas unidades, mas como pertencem a mesma Corporação, estão em níveis hierárquicos distintos que coloca o coordenador do PSP em situação de inferioridade.

⁵⁹ Documento de acesso restrito.

Essa situação é resolvida de acordo com o perfil dos gestores. Em alguns casos a habilidade interpessoal é suficiente, em outros não, e o comandante do batalhão designa um oficial de menor hierarquia para tratar com o coordenador, conforme o trecho a seguir:

Outra coisa é maturidade profissional, para articular-se com o Cmt do Batalhão. Hoje isso ainda é relacional, eu vou e troco com ele para ajustar o planejamento, mas tem profissionais que não se preocupam em buscar essa parceria, assim como comandantes do Batalhão que não fazem essa ponte, até por conta da superioridade hierárquica em relação aos coordenadores do programa. (C.S., oficial, 16 maio 2018, base Centro Presente)

A gente faz reuniões periódicas com outros órgãos para atuar no ordenamento urbano. No Centro não tem associação de moradores. (C. S.M., oficial, 16 maio 2018, base Centro Presente)

Essas dificuldades são superadas principalmente porque os profissionais têm o mesmo interesse na redução dos índices criminais. Essa interação também revela peculiaridades, uma vez que policiais militares estão em distintas estruturas institucionais, mas, ao interagirem, acionam símbolos, tradições e prerrogativas que lembram a cada interlocutor seu lugar dentro da Corporação de origem, hierarquizando a relação entre eles.

Isso pode significar maior ou menor integração institucional dependendo do quanto os atores envolvidos reconhecem esses códigos, e estabelecem a partir deles os parâmetros para a relação que estabelecerão entre as duas instituições, que se por uma perspectiva formal são representadas por PMERJ e PSP, em registro informal são Polícia Militar e *Polícia Militar*.

Esse cenário reforça a necessidade de que processos oficiais de capacitação, gestão e controle sejam implementados desde o momento que o policial militar ingressa e durante todo o tempo em que permanece na operação, como forma de auxiliar na adaptação desse profissional a um modelo de trabalho distinto do realizado na PMERJ.

Isso também é observado entre as praças, mas através de outra dinâmica. No caso dos oficiais, o coordenador da base é sempre de hierarquia maior que os demais oficiais que o auxiliam, o que não ocorre via de regra entre os graduados: cabos, sargentos e subtenentes. O adjunto, responsável por assessorar o oficial na condução dos trabalhos na base, por vezes é inferior hierárquico em relação aos demais policiais que atuam no serviço. O trecho a seguir exemplifica esse contexto:

Entrei em 1985, fiquei muitos anos no 6º, 5º e 9º BPM. fui para reserva em 2017. Trabalho como supervisor, e atualmente trabalho como adjunto, porque estão de férias. Trabalho no comboio, que é a van, levando detidos para a delegacia. Uma coisa interessante, é que aqui nesse projeto não existe hierarquia em relação aos praças, o adjunto é o cabo, já teve até soldado. O adjunto assessora o oficial coordenador, mas aqui isso não é respeitado. O cara reclama que é subtenente, e o o adjunto é o cabo. O adjunto de hoje é um cabo. Entre os oficiais não existe isso. Aqui não sei porque cargas d'água isso acontece, alguns aí se aborrecem, mas isso não me aborrece. (ST. A. Subtenente da Reserva Renunerada, supervisor. 07 de maio de 2018)

Quanto a participação da Polícia Civil esta é principalmente materializada pela disponibilização de um policial civil por região para atuar exclusivamente nas ocorrências do PSP, remunerado por meio de regime adicional de serviço (RAS). Podemos conhecer melhor essa dinâmica através da fala de um dos entrevistados:

O que nos respalda perante a população, perante os órgãos de segurança, é essa seriedade, cumprimentar a pessoa, faz a abordagem, temos o núcleo de inteligência que faz o levantamento se existe alguma pendência. Chegando na Delegacia, existe o inspetor do RAS, que atende só o PSP. É muito bom, temos um atendimento diferenciado, a relação é sempre muito boa. Tem mais um agente civil que fica lá na delegacia que auxilia, que chama quando é preciso voltar... esse conjunto de coisas é que fazem o projeto funcionar [...] Temos uma van, que chamamos de comboio, que leva o detido até a delegacia. Mas tentamos filtrar ao máximo antes de levar para a delegacia. (S. P., praça, 09 maio 2018, base Centro Presente)

Vale destacar do trecho acima a atuação do Núcleo de Inteligência. Esse é outro elemento que indica uma estrutura inscrita do PSP que espelha a P2, seção de inteligência dos Batalhões da PM, e reforça a percepção de que atuam duas versões da polícia militar no mesmo espaço.

3.4 Saturação policial e investimento público

Bayley (2002), ao definir “poder da polícia”, destacou que quando violações da ordem social afetam as elites, estas tendem a contribuir para o aumento do poder da polícia para a superação dessas ofensas, em especial, contribuindo com aporte financeiro para o aumento de efetivos e o reforço da capacidade operacional da polícia. Esse interesse tende a ser menos por conta da busca desses setores por redução da desigualdade social, e mais em razão de promover a segurança

necessária para a recuperação de espaços públicos que contribuam para o incremento do comércio, turismo e desenvolvimento econômico.

Observamos esse apoio financeiro nos primeiros anos do PSP. A partir de 2019 essa participação recuou, e atualmente as operações se mantêm via recursos e fundos públicos, o que demonstra a sua capacidade de mobilizar fontes de investimento e custeio dentro do governo, e, conseqüentemente, sua importância política para o estado.

Ainda assim, é comum encontrarmos manifestações de apoio ao programa vindo das associações de moradores e comerciais, clube de lojistas, entre outros, que doam insumos como resmas de papel, ventiladores, consertam bicicletas do patrulhamento etc. Vimos que é importante desenvolver mecanismos para que esse apoio não acabe por direcionar recursos públicos para interesses privatizadamente orientados, seja por meio de influências políticas ou econômicas. Observamos também que esses instrumentos de controle ainda precisam ser mais bem desenvolvidos e devidamente institucionalizados.

Em relação ao aumento do efetivo, se compararmos o número de profissionais empregados nas três áreas selecionadas para este estudo do PSP, com o contingente policial dos batalhões policiais militares que ficam nas mesmas regiões, poderemos analisar a diferença entre essas operações e a PMERJ. O efetivo das operações é distribuído conforme a demanda de serviço, levando em consideração os dias da semana com maior volume de ocorrências. Vejamos a distribuição por dias da semana em uma das áreas selecionadas:

Quadro 8 – Resumo do efetivo empregado em um dia nas operações Aterro e Centro Presente - 2018

OPERAÇÃO ATERRO PRESENTE – EFETIVO DIÁRIO		
TURNO	FUNÇÃO	DOMINGO A SÁBADO
Manhã 06:30h às 14:30h	Oficial PMERJ (Coordenação)	01
	Praça PMERJ (Patrulhamento)	32
	Agente Civil (Patrulhamento)	14
	Agente Civil (Motorista)	02
	Agente Civil (Auxiliar de Base)	01
	Agente Civil (Assistente Social)	01
Tarde 14:00h às 22:00h	Oficial PMERJ (Coordenação)	01
	Praça PMERJ (Patrulhamento)	32
	Agente Civil (Patrulhamento)	14
	Agente Civil (Motorista)	02
	Agente Civil (Auxiliar de Base)	01
	Agente Civil (Assistente Social)	01
08:00h às 20:00h	PoliciaI Militar (2º BPM)	02
09:00h às 21:00h	PoliciaI Civil (9ª DP)	02
Efetivo Total Empregado Diariamente		10 6
Efetivo Total de Policiais Militares		68
Efetivo Total de Agentes Civis		36
Efetivo Total de Policiais Civis		02

Fonte: o autor, 2020.

O quadro revela que para um turno de oito horas de trabalho diário, a operação Aterro Presente conta com um efetivo total empregado na atividade de policiamento de 32 praças PMERJ (Patrulhamento) que atuam exclusivamente no Aterro, uma área de lazer, prática de esportes e praia⁶⁰. Enquanto isso, o Batalhão da PMERJ (2º BPM), responsável pela mesma área somada ao restante do bairro do Flamengo, mais os bairros de Botafogo, Laranjeiras e Catete possui, segundo os dados de notícia obtidos via lei de acesso à informação, 200 policiais na atividade de policiamento (AMADO; ZUAZO, 2018).

⁶⁰ Sobre a escala de serviço que é seguida pelos integrantes do PSP, pode-se observar que estas planilhas que registram quem são os agentes que trabalharão em determinado período de serviço, onde será a atuação e com que tipo de recurso será realizado: a pé, moto, bicicleta ou viatura. Assim, cada planilha identifica a qual período de serviço se refere, se primeiro (06:30h às 14:30h) ou segundo turno (14:30h às 22:30h). No caso específico da Lapa Presente, o horário é único e noturno.

Entretanto, precisamos destacar que esse efetivo opera em regime de escala diuturna, seguindo os mesmos padrões de escalas mencionados quando analisamos a PMERJ, ou seja, podemos dividir por quatro o total de policiais. Isso significa que em termos de turnos de doze horas existem em média 50 policiais.

Nota-se que em termos de quantitativo policial, existe uma saturação bem maior na área do Aterro Presente, com um efetivo de 32 policiais em comparação com 50 profissionais usados para policiar quatro bairros, incluindo o próprio Aterro do Flamengo.

3.5 A abordagem a pessoas como núcleo do trabalho

Em relação ao PSP, antes de adentrarmos as características de seu trabalho, é preciso primeiro observarmos quais são as atividades que são designadas para os profissionais das operações. Em seguida, tentaremos avaliar o quanto de autonomia possuem para lidar com as situações que surgem durante a execução de seu fazer profissional. Vejamos os dois exemplos a seguir:

O Quadro 9 serve para ilustrar as modalidades com maior número de profissionais: patrulhamento a pé ou de bicicleta. Isso coloca uma distinção clara com as modalidades básicas da PMERJ, que são o a pé e o motorizado, sendo este último o mais utilizado.

Quadro 9 – Resumo por turno em um dia nas operações Aterro e Centro Presente em 2018

OPERAÇÃO ATERRO PRESENTE – POSTOS POR TURNO	
EQUIPES DE PATRULHAMENTO	DOMINGO A SEGUNDA-FEIRA
Supervisão	01
Base operacional	01
Patrulhamento de motocicleta (dupla)	03
Patrulhamento de bicicleta (trio)	10
Viatura (dupla)	04
Atendimento	01
Total de Postos Distribuídos	20
OPERAÇÃO CENTRO PRESENTE – BASE A – POSTOS POR TURNO	
EQUIPES DE PATRULHAMENTO	SEGUNDA A SEXTA
Supervisão	01
Base operacional	01
Patrulhamento à pé (dupla)	05
Patrulhamento de motocicleta (trio)	02
Patrulhamento de bicicleta (trio)	04
Viatura (dupla)	02
Atendimento	01
Total de Postos Distribuídos	16
OPERAÇÃO CENTRO PRESENTE – BASE B – POSTOS POR TURNO	
EQUIPES DE PATRULHAMENTO	SEGUNDA à SEXTA
Supervisão	01
Base operacional	01
Patrulhamento à pé (dupla)	16
Patrulhamento de motocicleta (trio)	02
Patrulhamento de bicicleta (trio)	02
Viatura (dupla)	01
Atendimento	01
Total de Postos Distribuídos	24
OPERAÇÃO CENTRO PRESENTE – BASE C – POSTOS POR TURNO	
EQUIPES DE PATRULHAMENTO	SEGUNDA à SEXTA
Supervisão	01
Base operacional	01
Patrulhamento à pé (dupla)	07
Patrulhamento de motocicleta (trio)	02
Patrulhamento de bicicleta (trio)	04
Viatura (dupla)	02
Atendimento	01
Total de Postos Distribuídos	18

OPERAÇÃO CENTRO PRESENTE – BASE D – POSTOS POR TURNO	
EQUIPES DE PATRULHAMENTO	SEGUNDA A SEXTA
Supervisão	01
Base operacional	01
Patrulhamento à pé (dupla)	17
Patrulhamento de motocicleta (trio)	04
Patrulhamento de bicicleta (trio)	04
Viatura (dupla)	02
Atendimento	01
Total de Postos Distribuídos	30

Fonte: o autor, 2020.

A circunscrição relativamente menor que a de um Batalhão e as distâncias curtas que precisam ser percorridas pelos profissionais facilitam o emprego dessas modalidades, o que também privilegia o contato próximo com o cidadão. Essa maior proximidade física com o morador ou a população flutuante facilita a execução de uma diretriz que pode ser observada em vários momentos: utilizar a abordagem a pessoas como elemento principal de seu trabalho. Para isso, a supervisão está sempre muito próxima, e todas as ações são filmadas pelo SEGOV.

A partir das entrevistas com os interlocutores, entendemos que a maioria dos gestores do programa compreendem a abordagem como elemento central para funcionamento das operações e, ao mesmo tempo, de legitimidade junto à comunidade e apoiadores locais. Atribuem a esse elevado número de abordagens, o aumento do indicador de cumprimento de mandados de prisão. Podemos constatar um exemplo dessa dinâmica na postagem no grupo de WhatsApp utilizado por integrantes da operação Centro Presente, iniciada em 04 de julho de 2016, que em 10 de maio de 2019 já somava 1.162 mandados cumpridos:

▶ “DINÂMICA”:

Policiais Militares da OPERAÇÃO CENTRO PRESENTE *DELTA*, em patrulhamento de rotina, tiveram a atenção voltada para um suspeito que tentou evadir com a aproximação policial. Iniciada a perseguição e realizado o cerco via rádio, o suspeito imediatamente foi contido. Após diligências de identificação, foi constatado tratar-se de *Willian Coelho Lima*. O mesmo **encontra-se com um mandado de prisão em seu desfavor** por *Receptação*. Diante dos fatos, a ocorrência foi apresentada na 4º DP, Av. Presidente Vargas. Onde *Willian* permaneceu preso à disposição da justiça.

Com a captura de *Willian* a Operação Centro Presente soma *1.162* *MANDADOS DE PRISÃO CUMPRIDOS*, em 2 anos e 11 meses de vigência. (Grifo nosso)

Para efeito de comparação, a Área Integrada de Segurança Pública que engloba o 5º Batalhão de Polícia Militar, e quatro Delegacias de Polícia Civil (1ª, 4ª, 5ª e 7ª DP) na região em que atua a operação Centro Presente (AISP 5), no mesmo período, de acordo com o ISPDados, somou 1.926 mandados cumpridos⁶¹.

Uma inferência possível é a de que desses 1.926 mandados, 1.162 foram cumpridos por policiais da OCP. Na seção sobre análise de dados, veremos que essa é apenas uma aproximação possível para ilustrar a análise, posto que existem limitações no uso dos dados do ISP para estudo das operações.

Nota-se a preocupação dos gestores em registrar a quantidade de abordagens diariamente pelo grupo de WhatsApp para a comunidade, como nos exemplos abaixo retirados dos grupos de WhatsApp da operação Ipanema Presente (dia 14.05.19) e da operação Centro Presente (dia 11.02.19):

MANCHA CRIMINAL IPANEMA PRESENTE

Data: *14/05/2019*

Fundada Suspeitas: *32*

Conduzidos a DP: *04*

Ocorrências: *01*

Presos: *00*

Apreendidos: *01*

Atendimento social: *00*

Custódia - Ag Alex

Relatório Final do dia de Hoje às 20:00hs (grifo meu)

OPERAÇÃO CENTRO PRESENTE

RELATÓRIO DIÁRIO

MANCHA CRIMINAL OCP

Data: 11/02/2019

Fundada Suspeitas: 50

Ocorrências: 03

Presos: 02

Apreendidos: 01

OPERAÇÃO DE ORDENAMENTO URBANO

Rua Marcílio Dias

◆veículos infracionados: 04

⁶¹ Disponível em <http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/>. Para obter os números deve-se filtrar pelo Título: mandados de prisão cumpridos; Tipo de Área: AISP; Área de Seleção: AISP 5.

◆ veículos rebocados para o depósito público: 02

A Operação Centro Presente soma *1085* *MANDADOS DE PRISÃO CUMPRIDOS* (grifos nossos)

Principalmente em relação à abordagem, os agentes costumam mencionar o Núcleo de Inteligência como ferramenta para a DP e um dos motivos para o alto número de mandados de prisão cumpridos:

Temos o núcleo de inteligência no Palácio, a gente aborda e tem uma pessoa sentada lá para checar o sistema. (C.S., oficial, 16 maio 2018, base Centro Presente)

A inteligência mantém em arquivo as filmagens que acabaram em delegacia, o que não gerou ocorrência é descartado, e, eventualmente é usado para estudo de caso. (C. S.M., oficial, 16 maio 2018, base Centro Presente)

Temos um canal na inteligência, que já nos devolve se ele tem passagem, se está foragido...tá limpo, aí não tem necessidade de levar para a DP. (S.S., 31 out 2018, sede do Aterro Presente)

Em relação ao Núcleo de Inteligência, podemos observar mais um desdobramento da *força legal deslocada*, mas com foco na habilitação de inteligência. Policiais *fixos* e *estímulos* com especialização, integrantes da comunidade de inteligência com acesso a redes de informações e bancos de dados, são aproveitados pelos gestores e recebem uma capacitação para alinhamento com as atividades inerentes ao PSP.

Esse movimento pode ser observado nas palavras de Fonseca (2020, p. 10) ao destacar em artigo que trata do setor de inteligência no PSP:

Outra experiência que trouxe bons frutos foi o emprego de policiais de outras agências em seus horários de folga [...] Mediante inscrição voluntária, agentes de inteligência que preenchem os pré-requisitos de ter especialização na área, ser membro ativo de uma agência congênera, além de ter acesso aos bancos protegidos nacionais e estaduais, são direcionados a uma capacitação oferecida pela própria agência. Com isso, policiais são habilitados a se inscrever, conforme sua disponibilidade, nos turnos de serviço diário disponibilizados [...] da mesma forma, atuando voluntariamente em seu período de folga, a agência conta como apoio de um policial civil nos dias de semana e horários de maior movimento. Esta é uma importante conquista que conjuga os aprendizados e varia o tipo de conhecimento produzido, ampliando o acesso às ferramentas de busca e às redes de contato da agência.

Em relação à dinâmica de trabalho, ao abordar um cidadão, o policial solicita ao Núcleo que verifique se existem mandados de prisão pendentes. O setor de

inteligência acessa os bancos de dados e retorna a informação em até dez minutos. Caso o acúmulo de trabalho aumente o tempo de espera pelo retorno dos dados solicitados, o policial terá de conduzir o indivíduo até a delegacia. Esse cenário, assim como a produtividade do Núcleo de Inteligência até setembro de 2019, foram retratadas por Fonseca da seguinte forma:

O aumento de agentes dedicados às coletas, associado à expansão das operações, está relacionado ao crescimento das consultas de um ano para o outro. A intenção precípua foi a de reduzir o tempo de espera, em dias e horários de maior incidência, como nos dias de semana no centro da capital ou nos finais de semana de sol nas operações que cobrem as praias, para as quais é estipulado um tempo máximo de dez minutos de espera. A partir de então, os policiais são orientados a efetuar o sarqueamento de indivíduos sob suspeição na delegacia mais próxima de sua base [...] a Operação divulgou que, desde janeiro, seu núcleo de inteligência havia registrado 73.017 consultas aos bancos de dados protegidos, com o cumprimento de 425 mandados de prisão, 118 evadidos da justiça e 58 desaparecidos localizados, números estes obtidos por meio das coletas dos agentes de inteligência oriundas das abordagens policiais. (FONSECA, 2020, p. 12)

Esse serviço auxilia o alcance do elevado número de cumprimento de mandados de prisão, que é principalmente atribuído, de acordo com a fala de um dos entrevistados, a noção de que a base do trabalho policial no PSP é a abordagem.

Missão principal é abordar, com segurança. Se não houver abordagem o projeto não dá certo. Tem que abordar, abordar, abordar. (ST. A., praça da reserva remunerada, 07 maio 2018, base Centro Presente)

Mesmo com os próprios sujeitos ouvidos advertindo que as áreas em que atuam nas operações são menos sujeitas a riscos do que em outras regiões da cidade, ainda assim foi dito que ao realizarem abordagens na forma e na quantidade que realizam, aprenderam a fazer o trabalho policial, conforme podemos perceber nos seguintes trechos:

a maneira de abordar... aqui aprende que pode ser educado e enérgico... todo o cidadão pode questionar a abordagem... mas ele pode abordar de maneira respeitosa... o próprio **policial passa a entender a importância da abordagem, a recolher informações sobre a pessoa**. (ST.V., praça, 31 out 2018, sede do Aterro Presente)

Aprendi o modo de trabalhar, **aprendi a como conversar com a pessoa na hora da abordagem**, levei isso para a UPP... perguntar por que ela tá ali há tanto tempo. Porque o policial antigamente era... encosta na parede... a pessoa fica meio chateada... hoje em dia eu chego e bom dia, tá indo para o trabalho... **dependendo do jeito que a pessoa te tratar aí você pode ter outra atitude**... muito do que aprendi aqui eu levo para a Upp. "Alguns chegam para ver o teu erro numa abordagem... o elo de tentar trazer a pessoa para você, a te para a pessoa dizer que em tal lugar tá acontecendo alguma coisa... sem informação o policial não consegue fazer muita coisa... o policial

não é adivinho, tem que saber conversar com o público para ver se ele traz alguma informação” [...] **porque pega o mais antigo de projeto, não de RG, e coloca com o mais novo que tá chegando.** Com isso você fica à vontade, porque fica mais à vontade naquele pedaço e conhece quem fica ali. **No batalhão fica muito preso no PB. Aqui usa bicicleta, moto, você conversa com a pessoa, faz uma abordagem,** puxar se alguém está devendo alguma coisa, começa conhecer quem fica ali. (CB. F., praça, 31 out 2018, sede do Aterro Presente)

Os trechos acima também indicam uma maior autonomia do profissional diante das situações que enfrenta durante seu serviço. Os entrevistados demonstram possuir poder de decisão sobre a forma e o momento oportunos para colher informações a partir da interação com o cidadão, assim como avaliar o comportamento do abordado e decidir sobre qual a melhor atitude que deve adotar.

Revelam ainda que no serviço realizado no batalhão policial militar ficam mais limitados a entrar em contato com o cidadão. No PSP se sentem mais seguros para tomar atitudes por sua iniciativa, uma vez que estão em companhia de colegas experientes no serviço que executam, diferente do que ocorre em algumas situações nas unidades policiais militares onde podem atuar em trabalhos e locais que nunca conheceram.

Assim, o PSP parece ter como foco do trabalho a abordagem a pessoas, e os profissionais tomam decisões, com uma autonomia que advém de alguns fatores distintos do que ocorre com o policial atuando na PMERJ, entre eles:

- atuam como fixo sempre no mesmo local; ou como *estímulo*, que pode selecionar sempre a mesma operação. Com isso, familiarizam-se com a região e as pessoas;
- podem acionar a supervisão, que chega rapidamente e os acompanha até quando for necessário;
- a abordagem é filmada como forma de garantir a correção de atitude dos policiais e servir de prova em caso de ação indevida do abordado;
- o núcleo de inteligência lhes oferece informações imediatas sobre o cidadão, em relação a possuir algum mandado de prisão;
- em situações que envolvam grupos vulneráveis, podem acionar a assistência social da operação em apoio;
- não precisam ficar na Delegacia de Polícia durante todo o procedimento, apenas no momento de prestarem declarações;

- mantêm contato com a comunidade via grupos de WhatsApp, através dos supervisores e coordenadores que lhes repassam direcionamentos a partir das postagens;
- o chamado de emergência é realizado majoritariamente pelo número de telefone da base da operação, e não pelo tradicional 190;
- atuam em áreas com menor risco de confrontos armados, posto que em geral são locais de comércio, lazer e turismo;
- possuem a percepção de que são apoiados pela comunidade local;
- possuem meios e equipamentos estruturais para realizar o trabalho, que não são deslocados para outros serviços;
- as pessoas que residem, trabalham ou transitam pela região já sabem que a abordagem é o modo de atuação do PSP, o que leva a maioria a conhecer o papel de cada um durante a interação, evitando-se situações de imprevisibilidade.

Assim, uma série de elementos, para além do maior efetivo empregado na região que recebe a operação, contribui para que o fazer policial do PSP seja distinto em relação aos processos pelos quais as decisões são tomadas quando realizam a atividade de policiamento em comparação com a PMERJ.

Por outro lado, por meio das entrevistas é possível identificar que as abordagens são fomentadas como um indicador informal de bom trabalho prestado, o que pode fazer com que os policiais, para “baterem a meta”, abordem sem a fundada suspeita, colocando em risco a legalidade e a legitimidade do projeto.

Nesse sentido, seria importante que uma doutrina sobre o policiamento do PSP distinguisse as abordagens por fundada suspeita daquelas realizadas como forma de estabelecer proximidade com o cidadão e a comunidade atendida, e que ambas contassem como produtividade.

Nota-se também que o trabalho realizado nas operações analisadas sugere a presença de alguns elementos que o diferencia daquele conduzido em outras áreas do estado. Entre eles estão a maior autonomia do policial; apoio do setor de inteligência; busca pela proximidade com o cidadão; oferecimento de canais de comunicação direto com a comunidade; e disponibilidade de assistentes sociais.

Essas características percebidas pelos policiais como adequadas aos locais das operações presente, e não para outras regiões da cidade e do estado precisa ser

problematizada. Essa questão pode ser melhor analisada ao considerarmos que o poder simbólico, conforme Bourdieu (1989, p. 14), expressa-se quando “reconhecido, quer dizer, ignorado como arbitrário”, instituindo um conjunto de valores e classificações que irão orientar o modo como gestores públicos, policiais, agentes civis, segmentos das comunidades e lideranças locais aceitam e apoiam os diferentes tipos de policiamento.

Esse aporte teórico sinaliza que para além da discussão sobre a participação de segmentos privados em apoio ao PSP, nota-se que os atores envolvidos naturalizam um processo de seleção de áreas e parcelas da sociedade que recebem um policiamento diferenciado, sem uma análise que aponte quais seriam os serviços de segurança pública que estão sendo planejados e implementados para regiões que não tenham o mesmo atrativo que localidades de comércio, lazer e turismo.

Essa naturalização traz consigo outro problema: altera as relações sociais entre o estado e o cidadão, entre o policial e o morador, que se aprofundam “ao nível dos indivíduos, dos corpos, dos gestos e dos comportamentos” (Foucault, 2011, p.30). Isto é, incorpora-se aos momentos de contato entre policiais e cidadãos, sem que seja problematizada, a percepção de que seja natural a existência de uma forma de policiamento específico orientado por prevenção e proximidade para comunidades privilegiadas, que se distinguiria daquele praticado nas periferias, mais episódico e repressivo.

3.6 Funções do PSP

Em lugar de receber chamadas via 190, o PSP atua recebendo demandas diretamente da população da área onde atua, através dos telefones instalados nas bases e por meio dos grupos de WhatsApp, criados geralmente pela associação de moradores em conjunto com o coordenador da operação local. A fim de ilustrarmos essa comunicação, segue mensagem de WhatsApp da Operação Ipanema Presente, de 08 de maio de 2020:

INFORMAÇÕES ÚTEIS E REGRAS DE CONVÍVIO DO GRUPO IPANEMA PRESENTE

Objetivo do grupo:

- **Policiamento de proximidade entre os agentes** da *Equipe IPANEMA Presente* e a **população local - Integração** dos agentes da *Equipe IPANEMA Presente* **com comunidade do bairro para buscar informações** e garantir maior efetividade e melhoria do serviço.

Horário do serviço: das 8h às 20h, todos os dias.

Atribuições do IPANEMA Presente:

- **Policiamento comunitário e ostensivo** do bairro do IPANEMA, **inspirado no projeto “tolerância zero”** implantado em NY para prevenção e repressão dos ilícitos penais e infrações de competência da Polícia Militar, **em parceria com órgãos públicos municipais.**

- **Combater quaisquer tipos de criminalidade.**

- **Apoio social a menores vulneráveis** e adultos em situação de rua, focando a recuperação e/ou ressocialização de cada um. 🍷

- Participar, colaborar e apoiar as ações e operações de ordem pública praticadas pelos órgãos municipais e/ou comunicar aos entes competentes a prática de **transgressões em geral que perturbam a ordem pública.**

Não é atribuição da *Equipe IPANEMA Presente:

Receber denúncia de buracos nas calçadas, vazamentos, semáforos apagados e afins.

Postagens estimuladas:

Denúncias (indicando a localização) sobre ocorrência de crimes, atividades ou pessoas suspeitas ou vulneráveis, informações que contribuam para resolver casos, críticas e sugestões de melhoria do serviço, dentro das atribuições do *IPANEMA Presente*. (Grifo nosso.)

A outra função do PSP pode ser levantada ao identificarmos quais são as prioridades do programa por meio das categorias de prisões e apreensões realizadas pelos policiais, considerando que a maioria dessas ocorrências acontece como resultado de abordagens que ensejam a prisão em flagrante, ou de quem é identificado com mandado de prisão em aberto. Como ilustração, observemos as ocorrências mais comuns em duas das áreas selecionadas de janeiro a outubro de 2018 no Quadro 10:

Quadro 10 – Resumo de presos e apreensões entre jan./out. 2018 nas Operações Centro e Aterro Presente

ESTATÍSTICA ACUMULADA - OPERAÇÃO ATERRO PRESENTE	
PRESOS CONDUZIDOS À DP / APREENSÕES	
CATEGORIA	Quantidade
POSSE DE DROGAS CONSUMO	704
TRÁFICO DE DROGAS	27
PORTE DE ARMA BRANCA	89
PORTE DE ARMA DE FOGO	12
APREENSÃO DE DROGAS	7
APREENSÃO DE MATERIAL	83
ROUBO	132
FURTO	107
CONTRAVENÇÃO PENAL (JOGO DO BICHO)	14
EXERCÍCIO ILEGAL PROFISSÃO	4
RECEPTAÇÃO	23
AMEAÇA	18
DESACATO	40
RESISTÊNCIA	24
DESOBEDIÊNCIA	21
SIMULACRO DE ARMA DE FOGO	17
VEICULO RECUPERADO ROUBO	21
OUTROS	179
ROUBO/ FURTO A ESTABELECIMENTO COMERCIAL	1
TOTAL DE PRESOS	1523
ESTATÍSTICA ACUMULADA - OPERAÇÃO CENTRO PRESENTE	
PRESOS CONDUZIDOS À DP / APREENSÕES	
CATEGORIA	Quantidade
POSSE DE DROGAS CONSUMO	1.058
TRÁFICO DE DROGAS	67
PORTE DE ARMA BRANCA	222
PORTE DE ARMA DE FOGO	21
APREENSÃO DE DROGAS	45
APREENSÃO DE MATERIAL	1468
ROUBO	221
FURTO	388
CONTRAVENÇÃO PENAL (JOGO DO BICHO)	312
EXERCÍCIO ILEGAL PROFISSÃO	307
RECEPTAÇÃO	87
AMEAÇA	42
DESACATO	114

RESISTÊNCIA	52
DESOBEDIÊNCIA	66
SIMULACRO DE ARMA DE FOGO	22
VEICULO RECUPERADO ROUBO	33
OUTROS	592
ROUBO/ FURTO A ESTABELECIMENTO COMERCIAL	36
TOTAL DE PRESOS	5153

Fonte: o autor, 2020.

Em primeiro lugar, é possível destacarmos no Quadro 10 que apenas os tipos AMEAÇA e OUTROS se repetem entre os dez maiores tipos de ocorrências verificados na tabela da PMERJ para o mês de dezembro de 2019, conforme Quadro 5, analisado no Capítulo 2. Ou seja, mesmo nesse exemplo usado apenas como ilustração em razão de pertencerem a períodos distintos em função da disponibilidade dos dados, é possível inferir que as demandas encaminhadas pela população são significativamente distintas entre PMERJ e PSP.

Destaca-se que o alto número de presos ou apreendidos por posse, uso e tráfico de drogas, assim como apreensão de material entorpecente. Esse dado é consistente com a proposta de dos gestores das operações de serem rigorosos com qualquer tipo de delito, mesmo aqueles que ensejam apenas a lavratura de um termos circunstanciado na DP.

Isso costuma ser um problema para o policiamento tradicional da PMERJ, em razão do tempo perdido para registro da ocorrência, mas não no PSP, em que existe um policial civil exclusivamente para atender o profissional da operação.

Também se percebe os indicadores elevados de crimes de rua e roubo a estabelecimento comerciais e veículos, em razão do impacto que provocam na sensação de segurança da população.

Pode-se presumir que nos casos analisados as funções priorizadas focam na regulação do espaço público – o alto número de presos por exercício irregular da profissão se refere a “flanelinhas”- e na redução dos delitos que afetam mais diretamente a comunidade local. As falas dos policiais também apontam para a mesma priorização indicada pelos dados:

Temos ênfase maior no roubo de rua, apesar de abranger outras coisas, a gente acaba esbarrando o tempo todo, roubo de estabelecimento comercial por exemplo, antes do cara sair da loja a gente está ali na porta (C.S., oficial, 16 maio 2018, base Centro Presente)

Roubos e furtos a lojistas, pedestres, esse é nosso foco principal. Trabalhamos com filosofia de Tolerância Zero, então atuamos contra flanelinha, por exemplo, em que explico e pergunto se tem algum alvará, não tendo nada, ele comete o crime de exercício irregular da profissão. Além disso, jogo do bicho, a gente conduz para DP se tiver. (C. S.M., oficial, 16 maio 2018, base Centro Presente)

O Quadro 11 apresenta com outro indicador, muito difundido entre os integrantes do PSP. As informações sobre cumprimento de mandados são constantemente atualizadas, indicando uma espécie de competição entre as operações para identificar qual é a que mais encaminha esse tipo de ocorrência.

Isso estaria ligado a capacidade de cada coordenador em incentivar os membros da equipe a realizar a abordagem pessoal, posto que esta seria a estratégia principal para identificar criminosos e, nos casos de mandados de prisão em aberto, reconduzi-los ao encarceramento.

Quadro 11 – Resumo dos mandados cumpridos/veículos rebocados/telefonemas recebidos nas Operações Aterro e Centro Presente em 2018

ESTATÍSTICA ACUMULADA - OPERAÇÃO ATERRO PRESENTE					
MANDADOS DE PRISÃO CUMPRIDOS		VEÍCULOS REBOCADOS		TOTAL DE TELEFONEMAS	
CATEGORIA	Quantidade	CATEGORIA	Quantidade	CATEGORIA	Quantidade
ROUBO	111	Total de veículos rebocados	1	Total de telefonemas	1124
FURTO	131				
HOMICÍDIO	18				
TRÁFICO DE DROGAS	31				
OUTROS	61				
TOTAL DE MANDADOS CUMPRIDOS	252				
ESTATÍSTICA ACUMULADA - OPERAÇÃO CENTRO PRESENTE					

ESTATÍSTICA ACUMULADA - OPERAÇÃO CENTRO PRESENTE					
MANDADOS DE PRISÃO CUMPRIDOS		VEÍCULOS REBOCADOS		TOTAL DE TELEFONEMAS	
CATEGORIA	Quantidade	CATEGORIA	Quantidade	CATEGORIA	Quantidade
ROUBO	303	Total de veículos rebocados	78	Total de telefonemas	8469
FURTO	118				
HOMICÍDIO	80				
TRÁFICO DE DROGAS	91				
OUTROS	347				
TOTAL DE MANDADOS CUMPRIDOS	939				

Fonte: o autor, 2020.

Os veículos rebocados, colocados como dado importante mensurado pela coordenação do programa, indicam a preocupação com a regulamentação do espaço público. Além disso, o dado sobre telefonemas recebidos confirmam outra forma de acionamento dos policiais pela comunidade.

Vale dizermos que as ligações são direcionadas para a base de cada operação, e não para o 190, sendo atendidas por um policial que imediatamente passa a solicitação adjunto da base e, caso necessário, ao coordenador da operação. Caso a demanda seja considerada pertinente, é imediatamente repassada ao grupo em patrulha, mais apta a solucionar a questão via rádio ou por meio de grupo de WhatsApp.

Outra função demandada o PSP é a assistência social. Os registros de “ações de acolhimento” feitos pelos assistentes sociais consideram qualquer atendimento feito a alguém em situação de vulnerabilidade, seja dos que os procuram na base da operação ou de quem se aproximam durante suas atividades em apoio ao policiamento.

Assim, entre as funções do PSP, estariam a redução dos indicadores contravenções e crimes, incluindo os de menor potencial ofensivo, regular o espaço público e atender a população em situação de vulnerabilidade, mantendo canais permanentes e diretos com a comunidade.

3.7 O controle no PSP: adesão, supervisão e filmagem

No PSP, o controle interno explícito tem como estrutura principal a supervisão. Já vimos que uma das funções principais das operações é a realização de abordagens, e, nesse sentido, a orientação e fiscalização passam a ser fundamentais para evitar desgastes junto à população local.

A supervisão é feita por um graduado, além de um adjunto que fica na sede mas que se desloca quando necessário, e pelo próprio oficial coordenador ou subcoordenador da operação. Esses agentes também são responsáveis pela preleção (Figura 13), uma fala dirigida a todos os integrantes da operação feita antes de cada início de turno, em que são passadas orientações sobre o trabalho, em particular sobre os procedimentos operacionais corretos e erros cometidos em outros serviços observados nas filmagens.

Figura 13 – Preleção Ipanema Presente



Fonte: grupo de WhatsApp da Operação Ipanema Presente, 15 jun. 2020.

Nessas reuniões breves também são passadas instruções sobre o que cada grupo deve fazer, o que será repetido nas supervisões que se seguirão ao longo do serviço. As informações devem ser bem compreendidas, posto que não existe uma “papeleta de serviço” como ocorre na PMERJ.

Este documento na Polícia Militar, uma tira com tamanho de um quarto de papel A4, é levado junto à carteira de identidade funcional e indica onde e o quê o policial

deve fazer – muitas vezes, é uma orientação genérica, indicando como missão a desenvolver, por exemplo, a preservação da ordem no local. Isso pode indicar tudo e nada ao mesmo tempo, deixando o policial à mercê de sua discricionariedade. A papeleta de serviço é rubricada sempre que um supervisor comparece ao local onde o policial está, sendo muitas vezes tal assinatura um ato meramente burocrático.

No PSP, toda ocorrência que demonstre ser um pouco mais complexa é imediatamente acompanhada por um supervisor. Como as distâncias dentro da área são relativamente curtas, o apoio chega muito rápido quando necessário. Essa proximidade da supervisão, assim como a sua proatividade e toda a estrutura de apoio é muito destacada por aqueles que executam o policiamento:

Os supervisão não ficam sentados. Dão força, fazem pessoalmente abordagem... dá uma força maior para você também fazer... chega apoio, faz diferença para o policial mostrar serviço, não ficar só embaixo da árvore. (CB. F., praça, 31 out 2018, sede do Aterro Presente)

O grande diferencial disso [reorientar o planejamento] é o fato de ter o oficial na rua, rodando nos postos, conversando, a gente tem a sensibilidade do panorama, o sargento também tem essa experiência... e a gente muda rapidinho, essa avaliação instantânea a gente consegue com a presença o tempo todo do oficial e do adjunto. E no batalhão não tem oficial? Tem... mas não estão só fazendo isso. O oficial no batalhão não é só uma coisa. Ele faz procedimentos. Eu já cheguei a ter de fazer cinco IPM [Inquérito Policial Militar] e dois Conselhos de Disciplina. [Processo Administrativo Disciplina] ... se eu fizer tudo isso em que tempo vou ser comandante. É difícil para o oficial estar o tempo todo na rua". (C.S., oficial, 16 maio 2018, base Centro Presente)

A supervisão chega muito mais rápido do que no Batalhão. (C. S.M., oficial, 16 maio 2018, base Centro Presente)

[...] a supervisão fica com o policial na delegacia até encerrar a ocorrência [...] no batalhão o supervisor, oficial de dia, comandante... nem sabem que o policial está na delegacia, fica sozinho... (ST.V., praça, 31 out 2018, sede do Aterro Presente)

Alguns dos elementos trazidos nessas entrevistas indicam maior proximidade entre o agente que atua nas abordagens policiais e a supervisão. Isso confere ao integrante do programa, ao lado de toda a infraestrutura e a celeridade com que o apoio de outros agentes chega em caso de necessidade, de acordo com a fala dos interlocutores, maior segurança para trabalhar.

O medo de errar é minimizado em razão da sensação de poder contar com o apoio do supervisor, além de um colega da policial civil na DP exclusivamente

dedicado a atendê-lo e orientá-lo. Reduz-se nele o temor por ser culpabilizado em caso de falhas na condução da ocorrência.

Essa preocupação com a culpabilização por erros em situações de serviço, como a abordagem e o uso da força, podem ser vistas em outra pesquisa feita com policiais militares fluminenses que atuavam em Batalhões convencionais da PMERJ:

Se questionou o entrevistado sobre temer ser detido ou preso devido a uma série de acontecimentos, em que 76% responderam que tinham medo de ser presos por algum erro cometido por um colega, 62% como resultado dos seus próprios erros no trabalho, 69% por causa de falsas acusações, 62% temiam ser presos por perseguição e 70% por ferir algum inocente [...] 40% disseram ter medo de ser presos por cumprir o seu dever como policial. [...] os policiais temem inclusive ser punidos por “fazer a coisa certa”. (MAGALONI; CANO, 2016, p. 51)

O controle interno implícito no PSP se refere à existência de uma cultura organizacional que se encarregaria de receber o integrante novato do PSP, e moldá-lo de acordo com os parâmetros estabelecidos no apenas pelo programa, mas também com as peculiaridades de cada operação em particular. Isso ficou evidenciado nas seguintes declarações:

Quando o policial vem para cá ele bate de frente com um modo de trabalho diferente, e ele fica sem graça de não ajudar, ele acaba se acostumando com esse jeito, ou vai para outro projeto... Se eu for bloqueado aqui, eu vou tentar o Méier, para outro programa, mas é difícil. Quem está no programa sabe como é, gosta de trabalhar aqui. Eu prefiro vir para cá do que ir para o Méier, que é mais perto da minha casa, mas você acaba gostando do modo de trabalhar das pessoas. Toda quinta feira as seis da manhã abre o modo de se escalar pelo PROEIS, eu posso a qualquer momento desmarcar, posso tirar até doze serviços. Não vejo diferença com a PM, a diferença é o apoio (CB. F., praça, 31 out 2018, sede do Aterro Presente)

A equipe que é selecionada para o projeto, que quem entra no nosso meio acaba adquirindo a nossa cultura organizacional. (ST.V., praça, 31 out 2018, sede do Aterro Presente)

Essa cultura organizacional é responsável por permitir que supervisores e coordenadores não precisem acionar o regulamento disciplinar para punir administrativamente os profissionais. O *fixo* e o *estímulo* que são policiais militares e participam do programa estão sujeitos ao regulamento disciplinar da PM, entretanto, os coordenadores fazem questão de dizer em todas as entrevistas que nunca foi necessário aplicá-lo. Nas sedes das operações, não existe uma Seção de Justiça e Disciplina como nas Organizações Policiais Militares. Tampouco é utilizada a possibilidade de bloqueio para inscrição como voluntário no programa, posto que isso

pode ser superado pelo policial, bastando que ele se inscreva em outra região. Ser bloqueado em uma operação não o impede automaticamente de participar de outras.

Os supervisores explicaram que são inúmeros os programas disponibilizados pelo PROEIS e, uma vez que o policial seja bloqueado no Aterro Presente, por exemplo, ele não é bloqueado nos demais. Se o policial perder a remuneração de um programa, ele pode inscrever-se em outro na mesma semana.

Assim, caberia a essa cultura organizacional contribuir, e em alguns casos constranger, o policial a se alinhar aos objetivos e forma de atuação do PSP. Conforme ouvido nas entrevistas, o policial que não adere ao fazer policial daquele grupo, ou insiste em trazer práticas oriundas do local onde trabalha entendidas como inapropriadas, sente-se desconfortável a ponto de não mais se voluntariar para atuar naquela área, ou altera seu proceder para enquadrar-se ao *modus operandi* da operação.

Outro aspecto marcante do controle interno, que tanto pode ser considerado explícito quanto implícito, é o procedimento conduzido pelo SEGOV egresso das Forças Armadas que possui como atribuição filmar todas as abordagens. Esse profissional exerce um duplo papel: ao mesmo tempo em que garante meios de prova de que a conduta dos policiais foi adequada, serve também como instrumento de coerção para que as ações sejam alinhadas ao esperado pela supervisão.

Essa lógica foi utilizada por um dos entrevistados, que atuou como coordenador operacional de todas as operações do PSP, para justificar a razão de optar por manter um profissional para realizar a filmagem em lugar de fixar a câmera no uniforme do policial:

Ele está ali para um controle horizontal. Como explicar por quê uso um profissional e não uma câmera Go Pro? Porque ele atua como um controle horizontal. Até estimulando o policial a produzir. Ele diz ao policial que se tudo der errado ele volta para o Batalhão, enquanto o agente civil fica desempregado. Por isso ele [agente civil] vai cumprir todas as determinações independente de qualquer contexto. (M. F., oficial coordenador operacional das operações, 04 jun 2020, Palácio Guanabara)

Em relação ao controle externo, os profissionais do PSP acabam sendo acompanhados por outras estruturas, distintas do Ministério Público, e mais informais. Alinha-se com uma das inspirações teóricas do PSP, em que uma das observações mais importantes de Kelling e Wilson (1982 apud BRATTON, 2015, p. 5) sobre Janelas

Quebradas diz: “A essência do papel da polícia em manter a ordem é reforçar os mecanismos informais de controle da própria comunidade.” (tradução nossa)⁶².

Destaca-se desse tipo de controle a mídia em geral, e, mais especialmente, as associações de moradores. Estas monitoram por meio dos grupos de whats app, e pelo contato direto com os servidores, cada atividade realizada: acompanham prisões e abordagens conduzidas, encaminhamento de pessoa em situação de vulnerabilidade, apoiam eventos cívicos... Enfim, há todo um controle exercido por esses atores sobre o trabalho dos profissionais do PSP. Destaca-se, nesta seção, a preocupação em receber o policial novato e moldá-lo para se adequar a forma de trabalhar nas operações. Esse processo se dá por meio de interação com os mais experientes que o orientam e colocam “as regras do jogo”.

Podemos notar, mais uma vez, que essa transição entre a PMERJ e o PSP não é feita por meio de ações de capacitação inicial e continuada sistematizadas, nem existe uma avaliação de desempenho sobre o quanto o policial alinhou-se ao trabalho realizado na operação.

A presença mais próxima de supervisores, e as condições mais favoráveis de trabalho (o que inclui o pagamento de remuneração extra), facilitam a adesão do novato ao projeto. Reduzem-se, assim, as dificuldades que o sistema de controle da PMERJ tem para atuar sobre seu efetivo.

Ainda assim, entendemos ser imprescindível para um policiamento de proximidade a implantação de mecanismos de controle internos e externos explícitos, para além da ação informal de ajustamento de condutas promovida pela filmagem das abordagens e pelo sistema não oficial de controle em que o policial pode ser impedido de se cadastrar como *estímulo* para novos serviços, ou o fixo e o agente civil que podem ser exonerados de seus cargos comissionados.

⁶² Citação original: “The essence of the police role in maintaining order is to reinforce the informal control mechanisms of the community itself.”

3.8 Gestão técnica, ingerência externa e institucionalização

Podemos observar uma maior articulação entre as operações e os segmentos que atuam politicamente em cada região. O interesse comercial, turístico e financeiro de determinadas áreas se constitui como vetor para a atuação de atores políticos que buscam viabilizar a implementação do PSP.

Um comentário feito no grupo de WhatsApp da operação Ipanema Presente, em 11 de maio, pelo presidente da associação de moradores, que é muito atuante em sua comunidade e participativo no grupo, sinaliza como ocorrem as referidas articulações:

O BARRA PRESENTE já está em gestação, com o apoio da ACIBARRA, presidida com dinamismo pelo Senador Ney Suassuna, também presidente de honra da nossa Câmara de Dirigentes Lojistas da Cidade / www.spcrrio.com, e Associações de Moradores locais. SERÁ UM SUCESSO, ao exemplo do IPANEMA PRESENTE! Nosso empresariado sente-se orgulhoso em apoiar nossa polícia e a Gestão do Governador Witzel

Esse movimento também pode ser observado em relação a outra área, o que indica um padrão nas articulações que viabilizam a seleção e implementação de uma operação. Podemos verificar na postagem extraída do grupo de WhatsApp da operação Ipanema Presente, em 11 de maio, em que é repassada uma mensagem sobre a necessidade de se iniciar um projeto para a região de Botafogo:

Repassando a iniciativa da implantação do Botafogo presente que tem que ser pra já! O Movimento #BotafogoPresenteJá nasceu a partir da mobilização de grupos de pais de alunos das escolas do bairro de Botafogo. Esse grupo congrega pais de quase todas as escolas de Botafogo, reunidos em torno de uma bandeira, que é SEGURANÇA PÚBLICA em Botafogo.

O grupo entende que o governo devia priorizar a sua atuação em segurança pública no bairro por este, em função do grande número de escolas, ter a maior concentração de crianças e adolescentes que circulam diariamente pelo bairro e estão sendo as vítimas preferenciais de bandidos.

Esse grupo tem desempenhado uma atuação junto às autoridades estadual e municipal e agora está tbm Rede Social, no Instagram buscando a adesão de todos que vivem, andam, trabalham e/ou tem filhos nas escolas do bairro.

Botafogo pede URGÊNCIA!!!!

Os bandidos sabem onde encontra as vítimas mais vulneráveis, elas estão em Botafogo!

Como medida emergencial, estamos lutando pela implantação do programa Segurança Presente e pelo aumento de Agentes da Guarda Municipal nos pontos de maior incidência de furtos e assaltos. (Grifo nosso.)

Em 04 de outubro, foi inaugurada a Operação Botafogo Presente. Isso demonstra a maior capacidade das operações para influenciarem diferentes setores da sociedade, posto que seu surgimento foi desde o início articulado em conjunto por diversos atores políticos e lideranças locais. Esses mesmos apoiadores continuam a servir de canais de ligação entre o PSP e integrantes da comunidade e dos poderes legislativo, judiciário e executivo de diferentes esferas de governo.

Essa possibilidade maior de influenciar a política é fundamental para sobrevivência do programa. O "Relatório Gerencial Operações Segurança Presente (novembro/2018)"⁶³, sobre a execução das políticas públicas denominadas de Operações Segurança Presente, Niterói Mais Segura e Rio Mais Seguro (do início de cada uma até dezembro de 2018), apontou o seguinte: "Os programas das Operações Presente encerram o período vigente em 31/12/2018 e sofrem o risco de descontinuidade, dependendo da decisão do próximo Governador eleito de prorrogá-las". Esse trecho indica uma vulnerabilidade do PSP relacionada à participação do segmento privado como setor que custeia parte das despesas com a manutenção da estrutura e gratificações de pessoal.

Os convênios são renovados por períodos de doze meses, e vão sendo aditados por igual tempo. Entretanto, não existem garantias de que o financiador irá continuar com sua participação.

A parte da comunidade que é atendida pelo PSP e mobilizada por seu interesse em continuar tendo a atuação da operação, pressiona políticos e parceiros privados para manterem a continuidade do programa. Neste aspecto associações de moradores, comerciantes e empresários mobilizam-se para pedir a manutenção das operações, assim como o apoio institucional do governo estadual e dos prefeitos.

Na Figura 14 não é possível afirmarmos quem fixou as faixas e qual seria a sua motivação, mas servem para demonstrar que o tema ganha visibilidade nas regiões com operações em momento de discussão sobre a sua continuidade.

⁶³ Documento de acesso restrito.

Figura 14 – Faixas de apoio na área da Lapa Presente



Fonte: acervo PSP, 2º semestre 2018.

Figura 15 – Faixa de apoio na área do Aterro Presente



Fonte: acervo do PSP, 2º semestre 2018.

Figura 16 – Faixa de apoio na área da Lagoa Presente



Fonte: acervo do PSP, 2º semestre 2018.

Assim, sobre os processos para seleção das áreas atendidas, é possível observarmos que a região escolhida também está relacionada com a capacidade de mobilização de atores políticos feita por moradores, comerciantes e empresários. Isso, por sua vez, está também ligado ao ganho de capital político que esses mesmos atores terão ao serem identificados como protagonistas pela implantação do PSP na região.

Assim, não são e não serão todas as áreas que receberão operações do PSP. Isso torna esse policiamento uma estratégia destinada a promover resultados em regiões específicas, com potencial para “o reinício de atividades econômicas de consumo e comércio, com geração de emprego e renda” (GONÇALVES, 2018, p. 24).

A partir de 2018, críticas sobre a concentração de operações privilegiar a zona sul da cidade do Rio de Janeiro, em conjunto com a redução dos investimentos privados ao final desse ano, contribuíram para que o governo passasse a lançar novas

operações em municípios da região metropolitana, como indicativo de que sua atuação passaria a chegar a locais da baixada fluminense. Entretanto, manteve-se o foco em áreas de comércio, como os “calçadões” de Bangu ou Duque de Caxias.

Podemos identificar essa ênfase em regiões de atração turística, comercial ou de lazer, com a expectativa dos gestores de recuperar e/ou fomentar espaços de geração de emprego e renda, como forma de incrementar a arrecadação de tributos, e da ampliação de oportunidades para a população. Contudo, não foi possível no âmbito desta pesquisa avaliar o quanto esses impactos estão sendo alcançados, o que nos faz sinalizar a necessidade de estudos complementares nessa área.

Também é relevante destacarmos que trouxemos, em vários momentos, atores políticos, líderes comunitários e representantes dos setores privados participando de articulações para instalação de operações e seu apoio para continuidade de sua atuação.

Isso revela a existência de um espaço para que esses apoiadores possam exercer poder, seja ele de natureza política, econômica, ou ambos, para influenciar o processo de identificação e seleção da região que receberá a base do PSP. E como esse exercício de poder se dá de forma assimétrica, os processos de priorização das localidades que receberão o programa também acabam sendo hierarquizados conforme a capacidade de ingerência dos atores engajados em levar a operação para determinada área.

Esse é um aspecto que demonstra a fragilidade institucional do PSP, uma vez que ainda não é possível identificar a institucionalização de normativas governamentais que regulem o programa e definam seus marcos de governança, e lhe indique e viabilize ferramentas de gestão para operar com base em indicadores de desempenho, monitoramento e avaliação, reduzindo ao máximo espaços para ingerências estranhas ao ambiente da gestão das operações, que convém ser permeável a críticas e contribuições plurais dos membros da comunidade, mas não a intromissões privatistas.

4 VIGILÂNCIA, POLICIAMENTOS E O TRABALHO DA PMERJ

Nos capítulos anteriores vimos aspectos sobre o monopólio da violência legítima e legal do Estado moderno, bem como aprofundamos o conhecimento sobre alguns aspectos do trabalho realizado por policiais militares da PMERJ e pelos profissionais do PSP.

Neste ponto do estudo problematizamos a natureza da atividade de policial, e, em seguida, trazemos alguns conceitos sobre os policiamentos que costumam ser acionados como referências pelos gestores da PMERJ e PSP.

Ao fim desta parte do estudo, iremos oferecer uma atualização sobre o tipo de policiamento realizado pela PMERJ, deixando para o capítulo seguinte a análise sobre como essa atividade se expressa no âmbito do PSP.

Para introduzir uma discussão sobre tipos de policiamentos, é relevante iniciarmos pela análise do que seja policial em relação a quais instituições, públicas ou privadas, bem como que indivíduos poderiam operacionalizar atividades de polícia. Observe-se que mesmo na Constituição pátria, não apenas as instituições identificadas como forças policiais inscritas no artigo 144, no capítulo que trata da segurança pública, realizam policiamentos.

Um exemplo disso é o artigo 52, inciso XIII, no Capítulo que trata do poder legislativo, ao sinalizar que podem existir instituições policiais com foco muito mais específico que as previstas no artigo 144 da CRFB/88, como as polícias legislativas.

Outros casos de instituições criadas pelo Estado, para além das forças policiais inscritas no artigo 144, podem ser vistos nos exemplos da Força Nacional, Guardas Municipais e as Forças Armadas, estas quando realizam atribuições próprias de agências policiais. Vejamos algumas situações veiculadas pela mídia:

29/12/2017. O Ministério da Justiça prorrogou pelo prazo de seis meses a permanência da **Força Nacional** do Rio Grande do Norte, dentro do Plano Nacional de Segurança Pública. O novo prazo definido pela portaria nº 1.242, publicada nesta sexta-feira (29) no Diário Oficial da União, começa a ser contado a partir da próxima segunda-feira, 1º de janeiro. De acordo com a pasta, a prorrogação acontece em "caráter episódico e planejado", também nos estados do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul e de Sergipe. **As equipes atuam nas ações de policiamento ostensivo, polícia judiciária, e perícia forense.** (Grifos nossos.)

27/09/2018. Uma equipe composta por 45 agentes do Grupamento de Trânsito da **Guarda Municipal** de Belo Horizonte (GMBH) participou do curso "Abordagem de Verificação", realizado pela Polícia Rodoviária Federal (PRF), na tarde desta quinta-feira, dia 27. Os participantes receberam orientações

sobre legislação de trânsito, **técnicas de abordagem e de planejamento de blitz**. Também foram orientados a utilizar os cinco novos etilômetros adquiridos pela GMBH, nesta semana. A parte teórica aconteceu na sede da Guarda (avenida dos Andradas, 915). Já as aulas práticas foram realizadas no Parque Municipal Américo Renné Giannetti, no Centro. O chefe do grupo de capacitação da PRF, Marcos Ávila, destacou que o curso representou uma oportunidade de dividir conhecimentos e doutrinas da Polícia Rodoviária Federal com a Guarda Municipal, tendo como objetivo principal evitar mortes no trânsito. “O trabalho de fiscalização e **policciamento no trânsito** necessita de constante treinamento, **sendo as abordagens fundamentais** para prevenir crimes e evitar tragédias”, destacou. (Grifos nossos.)

24/09/2018. Militares do **Exército** fazem **patrulhamento** em diversas comunidade do Rio e da Região Metropolitana na manhã desta segunda-feira (24). De acordo com o porta-voz do Comando Militar do Leste, Coronel Carlos Cinelli, os militares apoiam diariamente as ações da Polícia Militar em todo o estado. As **tropas ajudam no reforço do policiamento** nas principais vias de acesso as comunidades do RJ. (Grifos nossos.)

Podemos verificar nesses trechos que, em muitos casos, não ocorre a referência direta ao órgão nomeando-o como polícia, embora se atribua a ele a atividade de policiamento. Um exemplo esclarecedor pode ser encontrado nas legislações municipais que regulam a atuação das Guardas Municipais ou Guardas Cíveis, que indicam como atribuição explícita realizar policiamento. Teríamos, portanto, no próprio texto Constitucional, instituições designadas por polícia; instituições que atuam como polícia mas assim não são designadas pela Carta Magna; e instituições designadas por polícia previstas em legislação infraconstitucional. Isso implica considerar um aspecto sobre polícia e segurança: não são apenas os órgãos designados pelos textos legais como forças policiais que produzem policiamentos.

Outra consideração importante sobre essas diferentes formas de nomear o que seja polícia ou policiamento, é que independentemente do tipo de instituição, devemos observar a natureza do trabalho que realiza. Dito de outro modo, não é porque Guarda Municipal, Polícia Militar e Exército durante uma GLO realizam policiamento, normativamente assim designado, que trabalham realizando a mesma atividade, entregando o mesmo serviço para a comunidade. Essas três instituições, por exemplo, possuem natureza, missão institucional, formação e emprego muito distintos uma das outras. É, inclusive, fundamental que as gestões dessas instituições compreendam que devem evitar mimetizar processos formativos, como tradicionalmente ocorre da Guarda em relação à PM, e desta para com o Exército. Essa lógica acaba por trazer o reforço de estratégias de natureza beligerante, para atividades de natureza civil

voltadas para a administração de conflitos e de proximidade com o cidadão, o que contribui para um tensionamento das relações entre polícia, guarda e sociedade.

Em que pese o ordenamento constitucional e infraconstitucional instituir polícias e orientar como deve ser aplicado o uso da força legal do Estado, existem autores que defendem a existência de outras formas de policiamento.

4.1 Natureza do policiamento

Johnston (2002) postula pela possibilidade de articulação entre policiamento público e privado, e expõe que esse processo tem ocorrido de três formas:

Privatização de funções anteriormente realizadas pelas forças policiais públicas; expansão do papel das organizações “híbridas” de policiamento – cujo status setorial preciso é um assunto sujeito à discussão; expansão das atividades do policiamento “civil” – que vai desde o patrulhamento das ruas por civis até justiça informal, portanto ilegal, praticada por grupos de vigilantes. (p. 237)

Para o autor, a segurança privada expandiu seu papel em direção ao policiamento “híbrido”, que envolve formas de cooperação entre diferentes agências de controle social fora dos limites tradicionais de normatização e, em alguns casos, responsabilização. Além disso, aponta que os setores públicos também teriam percebido as vantagens desse hibridismo (JOHNSTON, 2002, p. 237).

Vale acrescentarmos que, nesse sentido, ainda que identificadas pelo autor vantagens desse hibridismo, entendemos que cabe ao Estado estabelecer os parâmetros para regulamentação e controle das modalidades de policiamento que forem desenvolvidas a partir dessa lógica.

O contexto trazido por Johnston (2002) ofereceu os insumos para elaboração de seis diferentes arranjos de policiamentos que operavam na Inglaterra *ao nível de rua*, constituídos entre 1970 e 1990: patrulhas de segurança privada; segurança privada empregada através de uma autoridade municipal; segurança municipal; forças policiais municipais; atividade de vigilância de bairro; e vigilantismo (p. 238-239).

Essas categorias serviram de base para a interpretação conduzida pelos pesquisadores brasileiros Muniz e Paes-Machado (2010), em que os policiamentos

seriam resultantes de diferentes arranjos entre agência estatal, não estatal; espaço público ou privado; e normativamente legal ou ilegal.

A combinação desses elementos foi equacionada em oito alternativas lógicas, que, segundo os autores, podem ser identificadas com exemplos observáveis na sociedade, conforme a disposição a seguir:

- **Policamento estatal legal e público**, que é o policiamento realizado por agentes estatais em áreas públicas ou espaços de uso comum, com mandatos legalmente estabelecidos, a exemplo da Polícia Militar, Civil e Federal, Forças Armadas, Força Nacional, Guarda Municipal.
- **Policamento estatal ilegal e público**, realizado pelos mesmos agentes estatais em áreas públicas ou espaços de uso comum, mas que atuam fora de seu mandato legal. Podemos observá-los, por exemplo, quando atuam em milícias⁶⁴ no Rio de Janeiro.
- **Policamento não estatal legal em espaços privados**, que é operacionalizado por agentes particulares em espaços de circulação restrita ou privados, a exemplo da segurança privada bancária, vigilantes em condomínios, metrô, escolta pessoal etc.
- **Policamento não estatal ilegal em espaços privados**, que é aquele praticado por agentes particulares, sem qualquer respaldo legal, em espaços de circulação restrita ou privados, a exemplo dos realizados por vigilância informal ou clandestina em condomínios, restaurantes e boates. É aquele realizado por alguém sem qualquer investidura pública, autorização legal ou registro profissional.
- **Policamento estatal legal em espaços de circulação restrita**, como, por exemplo, os policiamentos feitos por agentes públicos e com respaldo legal em palácios de governo, residências oficiais, no Congresso Nacional, prisões, instalações das forças armadas etc.;
- **Policamento estatal ilegal em espaços de circulação restrita**, exemplificado pelos policiamentos realizados sem autorização legal, em espaços de circulação restrita ou privados, por funcionários públicos, tais

⁶⁴ Sobre milícias, ver Cano e Duarte (2012).

como policiais, bombeiros, agentes penitenciários que fazem o chamado "bico" na vigilância privada informal em locais de lazer, centros comerciais, eventos, condomínios etc.

- **Policimento não estatal legal em espaços públicos**, que diz respeito ao policiamento implementado com respaldo legal por agentes particulares ou privados, em espaços públicos ou de uso coletivo, como aqueles realizados em grandes eventos públicos, jogos esportivos, controle e vigilância feitas por vizinhos.
- **Policimento não estatal ilegal em espaços públicos**, que se refere ao policiamento realizado sem respaldo legal por agentes particulares ou privados em espaços públicos ou de uso coletivo, ilustrados pelas práticas de controle e vigilância feitas por ligas comunitárias de autodefesa, milícias, bandos armados, gangues, grupos de extermínio, capangas etc.

Considerando todas essas formas e arranjos possíveis de policiamentos, Shearing (2001) buscou encontrar uma definição que permitisse reunir todas suas expressões na sociedade. O autor sustentou que *segurança* é uma categoria genérica que pode, por si só, incorporar as atividades tanto de forças policiais públicas como organizações de segurança privada, assim como as formas de policiamento “híbridas” e populares.

Segurança, como defende o autor, implica a preservação de algum tipo de “ordem estabelecida” contra uma ameaça interna ou externa, sendo que a questão do que constitui uma ameaça depende do caráter da ordem estabelecida em questão. *Policimento*, nesta perspectiva, “seria entendido como a preservação da paz, referindo-se a atividades pelas quais uma promessa ou garantia é realizada ou, de forma mais exata, refere-se a atividades que pretendem promover esta realização” (SHEARING, 2001, p. 429).

Para Johnston, a essência da *segurança* depende mais da ausência do risco do que da presença de proteção, ou, ainda, segurança requer garantias. Assim, para esse autor, alinhando-se ao conceito de Shearing (2001), policiamento “consiste em uma série de práticas através das quais alguma garantia de segurança possa ser dada aos sujeitos” (JOHNSTON, 2002, p. 248).

Desta forma, todos os arranjos que em algum momento promovam, na visão dos cidadãos, alguma garantia de segurança, realizam policiamento. Assim, polícias institucionalmente criadas pelo Estado – com ou sem essa denominação expressa – empresas de segurança privada; agentes do estado trabalhando durante o “bico”; pessoas sem autorização legal para atuarem como agentes de segurança em bares, boates etc.; grupos de vigilantes de bairro; enfim, todos praticariam policiamentos. Entretanto, essa abordagem acaba por oferecer um conceito amplo demais, expandindo-se tanto que acaba não permitindo seu uso como recurso analítico, posto que abarca qualquer expressão de controle social que possa se valer do uso potencial ou real da força, legal ou, o que seria mais temerário, ilegal.

Iremos problematizar esse entendimento acrescentando a noção de que nas situações em que a produção de controle social não é autorizada por instâncias públicas, não se poderia reconhecer a existência de uma polícia com os padrões mínimos para operacionalização de um policiamento. Isso não impede que certos arranjos produzam segurança, mas não policiamento.

Os casos apontados por Johnston (2002) e Muniz e Paes-Machado (2010) ocorreriam também quando a atividade se dá fora dos parâmetros legais. Este policiamento seria realizado em sua expressão de controle social ilegal, sem a chancela estatal que outorga o poder de polícia e delega o monopólio do uso da violência legítima. Caracterizaria, assim, ações de submissão da comunidade através do uso real ou potencial da força ilegítima e ilegal para fazer valer o interesse do grupo que pratica a coerção local.

Esses entendimentos também acabam por confundir produção de segurança com operacionalização de policiamento. A segurança, real ou sua mera percepção pelo cidadão, pode ser produzida por atores públicos e/ou privados. Esses podem atuar de modo intencional como uma empresa de segurança privada, ou por meio de uma associação de moradores, ou, ainda, pela ação de profissionais de conservação que podam uma árvore ou iluminam um trecho da rua que antes estava encoberta. A expectativa é a de que a comunidade dessas áreas se sinta mais segura.

Já o policiamento implica necessariamente que o profissional tenha investidura pública para utilizar o poder de polícia, mas, sobretudo, a violência estatal, que vai até o extremo da aplicação da força letal. Acrescente-se que esse entendimento, como vimos no Capítulo 1, não afasta a discussão atual sobre o monopólio do uso da força ainda ser elemento válido para caracterizar o Estado moderno, visto as indicações de

sua fragmentação entre atores ligados à produção de segurança privada, com a anuência e/ou autorização do poder público.

Assim, é possível observarmos experiências em diferentes países que reforçam as teses dos que defendem que embora pertença ao Estado o monopólio do uso da força, é possível que ele seja exercido por diferentes arranjos institucionais que contemplem a participação de segmentos privados ou que se direcionam a espaços restritos.

O Vera Institute of Justice (DAVIS *et al.*, 2000) patrocinou uma pesquisa internacional comparativa sobre a responsabilização pública da polícia privada. Aqui, partiu-se do pressuposto de que seria possível uma força policial atuando sem profissionais investidos de mandato policial pelo Estado. A pesquisa identificou quatro arranjos distintos, dentre os quais o de tipo D, que se refere ao policiamento convencional (ou seja, de polícia pública atuando em espaço público) como sendo o tipo mais comum.

O tipo A seria a forma de policiamento privado mais presente no mundo, constituído pelo conjunto entre polícia privada e espaço restrito, característico de espaços privados de uso coletivo, como por exemplo os shoppings centers, grandes escritórios, repartições governamentais, universidades, hospitais, aeroportos, hotéis, parques temáticos, condomínios residenciais etc.

Como exemplo mais específico desse formato, a pesquisa destacou uma empresa de segurança de Johannesburgo, África do Sul, especializada na provisão de serviços de reação-armada, isto é, serviços de patrulha motorizada e armada que respondem a alarmes de assalto, principalmente em residências.

Já o tipo B diz respeito a uma variedade de práticas policiais que vai desde a permissão do segundo emprego de policiais, até a venda de serviços por corpos policiais públicos para clientes fixos ou eventuais. Esse arranjo foi exemplificado por meio do estudo a partir da cidade do México, onde parte da segurança das instituições financeiras é realizada por uma divisão da polícia governamental que opera por contrato.

O tipo C, por sua vez, seria o menos comum no mundo, identificado por um policiamento privado em espaço público. Seria o exemplo dos *Business Improvement District* (BIDs), corporações público/privadas sem fins lucrativos organizadas pelos

proprietários estabelecidos numa determinada região com o objetivo de estimular o desenvolvimento local⁶⁵.

Os BIDs foram detalhados pelo estudo através da experiência de Nova Iorque, em que a MetroTech Área BID é uma corporação público/privada que desde 1992 atua no bairro do Brooklyn, tendo como principal atividade a provisão de policiamento⁶⁶. Note-se que, neste estudo, em que se considera a possibilidade de empresas privadas empregarem o uso da força, incluindo o emprego de armas de fogo, não se menciona formatos de policiamento conduzidos por cidadãos, grupos de moradores ou de paramilitares sem vínculo legal público ou privado, e menos ainda por indivíduos que atuam à margem da lei. Afasta-se, portanto, do modelo proposto por Johnston (2002) e Muniz e Paes-Machado (2010), no que tange à produção de policiamento e/ou segurança por indivíduos ou segmentos ilegais, estatais ou privados.

É possível identificar que os três tipos de policiamento proposto pela pesquisa do Vera Institute of Justice (DAVIS *et al.*, 2000), desconsideram que este deva ocorrer exclusivamente em áreas públicas ou pertencentes ao poder público, e ainda, que devam ser conduzidos por profissionais investidos do poder de polícia. São exemplos que reforçam a hipótese de que o monopólio da violência legítima e legal embora continue sendo exclusivo do Estado, comporta arranjos institucionais que contemplem autorização estatal para atuação de atores do segmento privado, gerando combinações público-privadas.

Por outro lado, nos casos em que, sem qualquer autorização legal, atue um profissional que pertença a uma força estatal ou não, não teríamos um policiamento. Ocorreria uma ação ilegítima e ilegal, em que pese algum segmento da sociedade, grupo ou indivíduos se sentirem seguros, ou tenham a noção de que está sendo-lhe garantida a segurança.

⁶⁵ Um exemplo de BID pode ser encontrado em Milton Keynes (2018).

⁶⁶ A MetroTech área BID realizava um exame de admissão extenso. Os oficiais admitidos eram treinados na mesma academia dos policiais públicos, mas por um tempo menor. O treinamento durava 96 horas e incluía cursos para resolução de conflitos, cursos em Direito Constitucional, Civil e Penal, e técnicas de investigação e elaboração de relatórios. Treinamentos em defesa pessoal, manuseio de cassetetes e assuntos relacionados a gangues também eram periodicamente oferecidos.

Em relação ao profissional de segurança privada atuando com autorização legal em espaço restrito ou com alguma finalidade específica, sem estar incluído em um dos arranjos concebidos pelo Estado, como no exemplo dos BIDs, entendemos que lhe falta o componente de prestação de serviço difuso, geral e público.

Assim, não deixamos de considerar que as combinações ilegais ocorrem e fornecem em determinadas situações a sensação de segurança as pessoas, como também podem submetê-las a violações de seus direitos.

Uma proposta de tipologia mais geral, que acreditamos contribuir para uma distinção inicial ao estudarmos policiamentos e produção de segurança, seria distinguir policiamento de vigilância.

Policiamento seria a atividade promovida por uma instituição estatal através de servidores públicos investidos de mandato policial, enquanto vigilância provê segurança sem que seu promotor seja policial. Sob essa perspectiva, a vigilância admitiria ainda ser classificada em legal, quando seus atores possuíssem autorização para atuação, e ilegal quando ocorressem à revelia das regulamentações pertinentes.

Uma vez colocada essa proposta, é oportuno para nosso estudo apresentar, dentre o que classificamos como policiamento, aqueles que são geralmente citados como referenciais pelos dirigentes da PMERJ e PSP.

Dentre as diferentes possibilidades de policiamentos, existem algumas modelagens mais testadas e que acabam por serem mais utilizadas. Um estudo comparativo elaborado por Nick Tilley (2003) considerou como referenciais o policiamento orientado para problemas, policiamento comunitário e policiamento guiado pela inteligência. Partiu do pressuposto de que esses modelos seriam novos em relação ao paradigma de policiamento burocrático-profissional, voltado para o atendimento de eventos sob demanda, que desde o pós-guerra serviu de inspiração para reformas estruturais em polícias de vários países.

Preferimos descartar o policiamento guiado por inteligência em razão de não ser observada sua utilização pela PMERJ, nos termos postos por Tilley (2003), e incluir o modelo de proximidade, posto que acionado com frequência por essa força e pelo PSP. Também apresentamos o tipo baseado na teoria das “janelas quebradas”, apropriada por políticas de “tolerância zero”, por ser mencionado em vários contextos pelos profissionais que atuam nas operações presente.

Assim, foram analisados neste estudo os modelos burocrático-profissional ou tradicional, orientado ao problema, comunitário, proximidade e baseado em “janelas quebradas”.

4.2 Modelo profissional ou tradicional de policiamento

Esse modelo policial foi dominante em meados do século XX e persiste como uma opção de policiamento até o presente. Algumas das suas características incluem a resposta rápida às emergências, o tratamento eficiente dos incidentes, a investigação minuciosa dos crimes graves, a ênfase na patrulha aleatória e preventiva, o uso de táticas reativas e de dissuasão, e o gerenciamento rigoroso de comando e controle, que ainda são muito acionadas.

Vale dizermos que a concepção do “Modelo Burocrático Profissional” ou “Tradicional”, como passaremos a designá-lo, foi a primeira grande revolução nas organizações policiais, pois correspondeu a um profundo processo de reforma que reconfigurou as visões, estruturas e práticas policiais vigentes. A busca de institucionalização da polícia e racionalização das práticas policiais visavam superar problemas graves e crônicos nas forças policiais, os quais sabotavam sua capacidade de oferecer um serviço igualitário e de qualidade à população. Dentre esses problemas a serem superados, destacam-se: i) mandonismo político; ii) discriminação, preconceito e exclusão; iii) baixa aderência às exigências legais; iv) baixa institucionalidade; v) ineficácia e ineficiência; e vi) descrédito público.

Para dar conta destes desafios, buscou-se inspiração no modelo militar de gestão centralizada e hierarquizada, agregando uma gerência científica do crime. Consistiu-se no primeiro esforço de departamentalização e especialização do trabalho policial. Foi a partir do Modelo Tradicional que se passou a distinguir as modalidades de trabalho policial que deram origem aos serviços de emergência, de patrulha e de investigação estruturados em departamentos, setores ou mesmo em polícias independentes (como é o caso dos estados brasileiros, em que emergência e patrulha estão na Polícia Militar, enquanto a Investigação está na Polícia Civil).

Isto significou a busca pela pronta-resposta ao chamamento da população e pela presteza no atendimento, aliada ao compromisso de não se caracterizar em uma

polícia intervencionista, invasiva e provocativa aos olhos da cidadania. Tratou-se, portanto, de uma proposta intencionalmente reativa, de natureza emergencial, centrada no controle do crime e da discricionariedade policial. Essa orientação, embora tenha contribuído para a profissionalização das forças policiais, levou também ao distanciamento dessas instituições da população. A ênfase em repressão e a atomização das Corporações em relação à interação com a comunidade, promoveram questionamentos sobre a necessidade de revisão desse modelo.

Um dos motivos se deve ao advento do sistema de despacho 911, ou 190 no caso do Brasil, que em meados da década de 1960 redefiniu drasticamente a maneira como a polícia controlava o crescente volume de chamadas de emergência para uma central centralizada de despacho e comunicações. A expectativa era de que as ocorrências fossem atendidas rapidamente, e para isso este serviço acabava por drenar a maioria dos recursos da Instituição. Muitos policiais se tornaram “escravos do rádio”, correndo de chamada em chamada e por vezes perdendo o foco em quaisquer problemas ao nível das ruas que tivessem gerado chamadas (BRATTON, 2015).

Como consequência, surgiram iniciativas de policiamento que se contrapõem ao modelo “tradicional”, buscando a aproximação com a comunidade, deslocando o foco do combate ao crime para lançar luz sobre a prestação de serviço para o cidadão. Exemplos são os modelos de proximidade e comunitário, que orientam o policiamento a buscar o contato com a sociedade e construir com ela soluções para os problemas da criminalidade local. Outros tipos desenvolvem peculiaridades conforme a finalidade a que se destinam, mesclando características entre eles e aprimorando novas técnicas, orientando as ações de seus integrantes para a realização de policiamentos diferenciados.

4.3 O Policiamento Orientado para o Problema (POP)

É um tipo de policiamento em que diferentes assuntos são considerados como questões policiais, uma vez que se refere a um conjunto de situações que se repetem durante as atividades rotineiras da força policial, que identifica esses conjuntos e os

examina, buscando soluções adequadas que possam ser adotadas sistematicamente, sempre que necessário.

Esse policiamento demanda a criação de espaços institucionais em que a experiência dos operadores de polícia seja considerada na identificação dessas questões policiais e levada para profissionais com habilidades específicas, necessárias ao aprofundamento da análise.

Atua com a expectativa de que a cada novo aprendizado envolvendo um problema policial ou de desordem, uma nova estratégia seja disponibilizada aos operadores policiais, com ênfase em respostas de natureza preventiva. Com isso, a ideia central é envolver a comunidade, outros órgãos públicos, iniciativa privada quando necessário, sem, necessariamente, contar com a atuação do subsistema de justiça criminal.

É fundamental, nesse policiamento, avaliar a efetividade de cada nova estratégia proposta. Por isso, a troca entre analistas e operadores é condição indispensável para monitorar a necessidade de correções no planejamento. Uma vez que a estratégia tenha sido bem-sucedida, deve ser compartilhada com todos que possam se beneficiar dela.

O desenvolvimento desse tipo de policiamento se deve principalmente a Herman Goldstein, que introduziu o conceito em 1979. A proposta residia na noção de que o policiamento deveria focar em como modificar as condições que dão origem aos problemas de crimes que se repetem, evitando atuar apenas em reação à quando eles ocorrem ou buscar preveni-los através de patrulhas aleatórias, como faz o policiamento tradicional.

Este tipo de policiamento contribui para a redução do estresse dos policiais que precisam retornar várias vezes para lidar com o mesmo tipo de problema, provocado em muitos casos pelos mesmos infratores. Além disso, a agência fica sobrecarregada pelos mesmos tipos de atendimentos. Assim, Goldstein (2001) propôs um policiamento baseado no método de solução de problemas, em que a agência deveria atuar a partir das quatro etapas:

1. Exame cuidadoso dos dados, para identificar padrões dos incidentes com os quais a polícia lida rotineiramente.
2. Análise profunda das causas desses padrões (ou problemas).
3. Descoberta de novas formas de intervir previamente na cadeia causal, a fim de que esses problemas sejam menos prováveis de ocorrerem no futuro.

Essas novas estratégias não são limitadas aos esforços para identificar, prender, e oficialmente acusar e julgar infratores. Mais do que isso, sem abandonar o uso do direito penal quando ele parece ser provavelmente a resposta mais eficiente, o policiamento orientado para problema procura descobrir outras respostas potencialmente efetivas (que podem exigir parceria com outros) dando grande prioridade à prevenção.

4. Avaliação de impacto das intervenções e, se elas não tiverem sucesso, iniciar o processo novamente (GOLDSTEIN, 2001).

O policiamento orientado para a solução de problemas tende a ser mais utilizado para a análise da natureza e do alcance dos problemas de natureza criminal ou de desordens e em quais devem ser as respostas a eles. Entretanto, em muitas situações, as falhas desse policiamento acontecem no momento de executar as estratégias de resposta.

Para evitar esses equívocos, esse modelo oferece um conjunto de quatro fases que devem ser observadas tanto por quem analisa quanto por quem opera esse policiamento: método SARA (Scanning, Analysis, Response and Assessment), ou IARA em português (Identificação, Análise, Resposta e Avaliação)⁶⁷.

É na fase de resposta que precisam estar presentes ao menos três requisitos: a realização de uma pesquisa para identificar alternativas de resposta; a escolha dentre uma dessas alternativas; e, por fim, a implementação da alternativa escolhida. Note-se que em polícias centralizadas esta fase se torna mais complexa, considerando a baixa participação do operador nesse processo, uma vez que será ele o agente capaz de identificar a efetividade da escolha estratégica ou tática feita.

A questão central desse policiamento pressupõe a existência de uma troca permanente de informações entre operadores e analistas. Essa análise não deve se restringir à tabulação de crimes, mas na busca de padrões de crime e de alternativas de resposta a esses padrões. Sem essas proposições estratégicas, o operador policial tende a agir através dos meios tradicionais, em geral mais reativos e aleatórios⁶⁸.

⁶⁷ Para saber mais: Paul Ekblom, do Home Office britânico, recentemente propôs uma inovação do IARA constituída de: *Intelligence* (Inteligência), *Intervention* (Intervenção), *Implementation* (Implementação), *Involvement* (Participação) e *Impactand processe valuation* (Impacto e processo de avaliação). O "5I" se baseiam numa grande variedade de conceitos práticos e ferramentas. Um resumo pode ser encontrado em: www.crimereduction.gov.uk ou www.jdi.ucl.ac.uk.

⁶⁸ Para mais informações, vide Brown e Scott (2007).

4.4 Policiamento comunitário

O policiamento comunitário é uma filosofia que promove estratégias organizacionais que apoiam o uso sistemático de parcerias e técnicas de resolução de problemas, para abordar proativamente e de imediato, condições que dão origem a questões de segurança pública, como crime, desordem social e medo de crime⁶⁹.

Enquanto o policiamento orientado para problema é um método usado para análise e solução de problemas de crime, o policiamento comunitário representa uma filosofia organizacional mais ampla ao incluir o desenvolvimento de parcerias externas com membros e grupos da comunidade. Além disso, o policiamento comunitário discute mudanças organizacionais que devem ser implementadas numa agência policial (por exemplo, descentralização de tomada de decisões, responsabilidade territorial fixa, treinamento amplo de toda a agência e avaliação de pessoal) destinada a apoiar um modelo colaborativo de solução de problema, parcerias com a comunidade, e uma orientação proativa geral para assuntos relacionados ao crime e as questões de desordem social.

Podemos dizer, de modo geral, que se pode ter o POP sem policiamento comunitário, mas este sem o POP dificilmente tende a ter sucesso na redução do crime em geral. Isso pode ser confirmado pelo uso frequente do método IARA, próprio do POP, em treinamentos e capacitações sobre policiamento comunitário, como no exemplo do manual de polícia comunitária publicado pela Secretaria nacional de Segurança Pública como orientação aos estados brasileiros (SENASP, 2008).

Enquanto o POP identifica parceiros cuja ajuda seja necessária para lidar com problemas específicos, o policiamento comunitário o faz de modo geral. O POP é mais objetivo: se o problema são os assaltos nas proximidades dos pontos de ônibus, um parceiro necessário é a autoridade de trânsito local. Se o problema é roubo de mercadorias em lojas, então a cooperação dos comerciantes locais é necessária. Mas raramente a comunidade, em sentido amplo, pode ajudar com o trabalho técnico especializado envolvido na análise do problema, desenvolvimento de solução, e avaliação. Por outro lado o policiamento comunitário busca parcerias para reforçar a

⁶⁹ Para saber mais, vide COPS Office (2009).

confiança na polícia de modo mais geral, enquanto o POP a busca apenas para finalidades específicas.

É importante trazermos a noção de que o policiamento comunitário tem, em geral, sua origem atribuída a filosofia anglo-saxônica do *community policing*, que tem sido adotado de forma generalizada nos países ocidentais, pelas diversas instituições policiais, por oposição ao policiamento tradicional de orientação reativa.

Entretanto, é possível considerarmos que o *community policing* tem sua origem muito antes dos anos 1960 e 1970 nos Estados Unidos. Sua origem remonta à Polícia Metropolitana de Londres, fundada por Robert Peel, em 1829, que baseava a sua intervenção numa base consensual, designada por *policing by consent*, em que o agente deveria buscar os parâmetros e limites de sua atuação, assim como a legitimidade que precisava para agir, na pactuação com a comunidade, de onde também conseguiria a aprovação para suas ações (GOLDSTEIN, 1987).

4.5 Policiamento de proximidade, dissuasão e justiça procedimental

A expressão polícia de proximidade é geralmente empregada em policiamentos que buscam o apoio da comunidade policiada. França, Portugal, Colômbia e Chile são alguns países que utilizam esse modelo.

Partindo-se da premissa de ativamente buscar a participação de segmentos da sociedade para apoiar suas ações, cada Instituição estabelece estratégias muito particulares e próprias para cada região a fim de criar os canais de participação social que desejam.

Na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, a implementação de Unidades de Polícia Pacificadora possibilitou, nos primeiros anos de atuação, práticas de aproximação que foram usadas como estratégias institucionais de aproximação com o cidadão.

Essas experiências significariam a potencial transformação no modo do policial interagir com o morador, contando com colegas que realizam ações sociais de interesse da comunidade, como conduzir aulas de reforço e de práticas esportivas.

A Instrução Normativa IN-23, de 12 de fevereiro de 2015, publicada no Aditamento ao “Boletim de Instrução Policial nº 27/15”, aprovou as Normas Gerais de

Policiamento e Operações da PMERJ (DGPO). Nela consta a conceituação da Corporação para polícia de Proximidade:

IV - Polícia de Proximidade – Filosofia de polícia na qual policiais e cidadãos dos mais diversos segmentos sociais trabalham em parceria, desenvolvendo ações em regiões territoriais específicas, promovendo o controle das questões relacionadas ao fenômeno criminal. Está alicerçada sob seguintes princípios: Prevenção, Descentralização, Proximidade e Resolução Pacífica de Conflitos. Sua operacionalização ocorre por meio de ações de polícia baseada na aproximação, presença, permanência, envolvimento e comprometimento do policial no seu ambiente de trabalho. (p. 34)

Em 2016, foi publicado pela PMERJ o “Manual de Polícia de Proximidade”, que trouxe os seguintes marcos conceituais:

Aprimorando os conhecimentos sobre o tema, conceituamos que Polícia de Proximidade é uma metodologia múltipla, que através da aproximação com a sociedade aplica o Policiamento Orientado para o Problema conjugado às estratégias para a redução do impacto e incidência de delitos que influenciam a vida local, ao compreender e estudar os movimentos e fenômenos de criminalidade. O cerne desta metodologia é o trabalho em parceria realizado pela polícia militar e os diversos segmentos sociais que juntos desenvolvem e promovem a segurança cidadã. (p. 35)

Essa conceituação se aproxima do que é praticado no mundo, como no entendimento da Guarda Nacional Republicana (GNR), de Portugal:

O Policiamento de Proximidade, veio renovar profundamente a maneira como olhamos para o papel das polícias atualmente. Em termos estratégicos, visa essencialmente a pró-atividade, através da presença dos elementos policiais no terreno. Esta visão deveu-se à vontade política para aproximar as polícias aos cidadãos, de associar às polícias uma imagem amigável, de resolver os problemas da ordem pública e da segurança com estratégias imaginativas e eficazes. O Policiamento de Proximidade, de origem belga e francesa, é definido como uma forma de gestão da segurança, implementada próximo da população, de maneira a responder, através de uma ação policial, prioritariamente preventiva, às suas necessidades cuidadosamente identificadas e tomadas em consideração. (GNR, s.d., grifo nosso)

O alinhamento conceitual da experiência fluminense com o policiamento de proximidade praticado, principalmente no continente europeu, vai ainda mais além. No modelo português existe uma limitação quanto ao protagonismo da comunidade na indicação de ações que serão foco da atuação policial, conforme nos sinaliza Fernandes (2015, p. 33):

Policiamento de proximidade (PP) predomina no continente europeu e procura aumentar a “proximidade, [a] presença e [a] visibilidade policial, visando um melhor diálogo da polícia com a população e um melhor conhecimento da área, [...] **sem implicar necessariamente o estabelecimento de parcerias e um envolvimento importante da população no processo de produção da segurança**”. Tanto o PP como o Policiamento Comunitário procuram envolver os cidadãos na sinalização, identificação e resolução dos problemas. Desta forma, ambos os modelos dão prioridade à prevenção em detrimento da vertente reativa. (Grifo nosso.)

A mesma influência pode ser vista não no conceito de Polícia de Proximidade, mas no de Polícia Comunitária, inscrito na DGPO já referida:

V – Polícia Comunitária – Filosofia de polícia que busca estabelecer parcerias entre polícia e comunidade. Baseia-se na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devam trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas, tais como crimes graves, medo do crime e, em geral, a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida na área. Observe-se que tanto a polícia comunitária quanto a polícia de proximidade, em essência, estão sob um mesmo feixe de significados, sendo necessário **caracterizar a maior adequação da polícia de proximidade, em razão do nosso contexto social e nossa herança cultural, na qual o Estado exerce papel central nas ações no campo da segurança pública.** (*apud* FERNANDES, 2015, p. 34, grifo nosso)

Desde o início do processo de implementação do policiamento de proximidade pela PMERJ, em especial através das Unidades de Polícia Pacificadora, foram observadas críticas na implementação das ações de aproximação em razão da iniciativa ficar a cargo dos policiais militares. Isso acabava por mobilizar segmentos da comunidade a resistir ao comandante da UPP como o “novo dono do morro” (ROCHA, 2014, p. 28). Este traço distintivo não é sinalizador de todas as experiências de policiamento de proximidade no mundo, mas está presente em Portugal e na proposta da PMERJ.

Na distinção entre os termos colaborar e cooperar, há um elemento importante acionado pela PMERJ para diferenciar os policiamentos Comunitário e de Proximidade. Em ambos os termos ocorre a participação da comunidade, mas enquanto na Polícia Comunitária a sociedade *coopera*, no sentido de que se envolve inclusive nos processos de tomada de decisão sobre a melhor forma de prover a segurança no local, na Polícia de Proximidade a comunidade *colabora*, no sentido de que o cidadão apoia alguns dos procedimentos de planejamento e execução, mas não participa dos processos decisórios sobre como será operacionalizado o policiamento.

Podemos observar como a *colaboração* é acionada no policiamento de proximidade através da mais recente iniciativa da PMERJ nesse sentido, o Programa Bairro Seguro iniciado em 2020. Neste projeto a sociedade é estimulada a participar das ações previamente planejadas, controladas e dirigidas pela Polícia Militar.

Segundo palestra proferida por gestor do alto escalão da PMERJ na Fundação Getúlio Vargas, esta experiência seria uma estratégia de gestão em segurança baseada no modelo de polícia de proximidade, e conta com capacitações específicas para grupos de polícias em cada Batalhão, com foco no “controle da criminalidade, violência e perturbação da ordem pública, através de ações preventivas e da *participação social integrada e colaborativa*, potencializando a capacidade de solução de problemas locais, de forma a alcançar a prevenção situacional” (FGV, 2020).

Em geral, como as próprias conceituações de Polícia Comunitária e de Proximidade constantes da DGPO indicam, ambas são consideradas sinônimos em muitos países. Contudo, em razão dessa diferença na forma de prever a *colaboração* ou *cooperação* entre policiais e comunidade, entendemos que são consideradas no âmbito da Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro como policiamentos distintos.

Ocorre que a distinção observada na forma como a PMERJ interpreta os conceitos de policiamento comunitário e de proximidade, bem como o próprio debate em torno de similaridades ou distanciamentos entre os dois modelos, é ao nosso olhar menos importante do que a compreensão sobre qual deva ser a natureza da aproximação entre policial e cidadão.

Para analisar o modelo de policiamento de proximidade ou comunitário para além da distinção trazida pela perspectiva adotada pela PMERJ, é central considerar o quanto as interações entre policiais e cidadãos buscam estabelecer uma proximidade baseada em confiança e legitimidade, e o quanto resumem-se a uma presença ostensiva com efeito dissuasório sobre possíveis intenções criminais.

As operações segurança presente apresentam alta concentração de policiais e agentes civis em um reduzido território, aumentando a percepção de que é mais provável que alguém que decida cometer um delito seja abordado e detido em flagrante. Essa percepção gera um efeito inibidor sobre a intenção criminal quando esta passa por um processo decisório baseado em custo e benefício, ou seja, quando o possível criminoso analisa o risco de ser capturado e conclui ser alto demais, preferindo desistir de seu intento e/ou deslocar-se para outra região ou horário. Este

seria o centro da teoria da dissuasão, tradicionalmente a principal influência para as instituições de segurança e justiça ocidentais (NATAL *et al.*, 2016, p. 03).

É possível identificar na forma como os policiais do PSP enfatizam a importância da abordagem baseada na fundada suspeita, assim como a valorização da presença ostensiva alocada em áreas circunscritas, o alinhamento maior com o enfoque dissuasório conforme alguma das características desse modelo apontadas por Natal *et al.* (2016, p. 04):

se as pessoas suspeitarem que estão sendo vigiadas o tempo todo, elas estariam menos propensas cometer atos criminosos. Assim, esse modelo pressupõe políticas públicas que envolvem, por exemplo, um vultuoso efetivo policial patrulhando as ruas e situados em locais de grande visibilidade, promovendo a sensação de estarem em todos os lugares, além de contar com auxílio tecnológico do monitoramento por meio de câmeras de vigilância espalhadas por toda a cidade. No intuito de aumentar a percepção de risco por parte da população, outra característica das polícias no modelo da teoria da dissuasão é o policiamento ostensivo.

Outro aspecto do PSP que o alinha ao modelo delineado pela teoria dissuasória é a valorização de números e indicadores que enfatizam a quantidade de apreensões e prisões, além do incentivo a abordagens policiais como elementos que indicam a eficácia do órgão policial. Essas características foram encontradas no PSP conforme vimos ao longo deste estudo, assim como a reduzida preocupação com o levantamento sistematizado e científico sobre a “percepção da população a respeito de medo e insegurança ou a qualidade do tratamento dos oficiais” (NATAL *et al.*, 2016, p. 05).

Pesquisas futuras poderão melhor avaliar o quanto o policiamento de proximidade do PSP vai além do modelo dissuasório promovido pela proximidade física e geográfica, e consegue que a comunidade respeite as leis e a ordem a partir do reconhecimento da autoridade policial como legítima, mais do que em razão da coerção e o receio de ser punido (TYLER, 2004; SUNSHINE e TYLER, 2003).

Entendemos que o objetivo maior a ser perseguido pela força policial para ser bem sucedida em sua missão institucional de promover a segurança da comunidade depende de sua competência para estabelecer interações de qualidade com a sociedade, capazes de incentivar o cidadão a contribuir com o trabalho policial e respaldar as suas atividades. Em resumo, a polícia precisa que as pessoas reconheçam que seus encaminhamentos são adequados e que o respeito as leis é

antes uma escolha acertada do que uma obrigação passível de coação se descumprida (Natal *et al.*, 2016, p. 09).

Nesse sentido é importante trazermos os estudos sobre legitimidade e justiça procedimental inspirados em Tyler (1990; 2004), em que a voluntária aceitação das pessoas ao regramento legal e cooperação com a polícia estão mais diretamente ligados a avaliação que a comunidade faz sobre a legitimidade das instituições, do que sobre o modo como a autoridade da força policial é exercida rotineiramente. Assim, para Natal *et al.* (2016, p. 12):

quando as pessoas percebem que as decisões foram tomadas de maneira justa, estariam mais propensas a aceitá-las, mesmo contra seus próprios interesses pessoais. O modelo implica portanto em duas etapas: I. maior propensão em obedecer as leis e cooperar no cotidiano quando a polícia é percebida como uma autoridade legítima que tem o dever de ser obedecida. II. a legitimidade é conquistada a partir da percepção de que a polícia emprega procedimentos justos no processo decisório e no tratamento interpessoal.

É importante ressaltar que a adequação procedimental com que a força policial trata cada caso concreto também depende de outras instâncias que participam desde a elaboração das leis até o modo de encarceramento. Quando esse sistema não busca articular-se para ser percebido como legítimo e justo pela sociedade, e enquanto as...

soluções para o controle da criminalidade e situações de conflitos estiverem baseadas primordialmente na ameaça do recurso da força, haverá pouca disposição em respeitar e aceitar a autoridade policial como legítima e a obediência dos indivíduos será motivada pela coerção ou por seus valores pessoais e não pela legitimidade da autoridade. (Natal *et al.*, 2016, p. 13)

Essa análise apoiada na teoria dissuasória e na da justiça procedimental permite ponderar que o policiamento de proximidade praticado em diferentes níveis e por distintos segmentos tanto no PSP quanto na PMERJ, precisa ser considerado em relação a sua capacidade de ser reconhecido pela comunidade como apto a encaminhar de forma adequada os casos de natureza criminal ou social, bem como de reforçar a legitimidade da própria instituição enquanto órgão de estado que deve ser respeitado por sua autoridade e qualidade na prestação de serviços, e não por sua possibilidade de impor sanções e aplicar a força legal.

4.6 Polimento baseado em “janelas quebradas”

Segundo Souza e Kelling (2006), o policiamento direcionado pela teoria das *janelas quebradas* se refere a uma ênfase da polícia em comportamento desordenado e ofensas menores, que, se deixadas sem atenção, são sinais de que ninguém se importa com sua correção. Isso contribui para o aumento do medo do crime, com a ocorrência de crimes mais graves e, em última análise, com a deterioração urbana⁷⁰.

Janelas Quebradas ou “Broken Windows” refere-se à tese apresentada pela primeira vez, sob esse nome, por George Kelling e James Q. Wilson em artigo publicado na revista *Atlantic Monthly*, publicado em 1982. Em 1990/91, a teoria ganhou visibilidade ao servir de referencial teórico aplicado à tarefa da polícia de Trânsito de restaurar a ordem e reduzir o crime no metrô da cidade de Nova York

A utilização da teoria continuou a sustentar a atuação policial em 1994 e 1995, foi uma das orientações para redução da desordem e do crime na cidade como um todo. O atual comissário de polícia da cidade de Nova York, William Bratton, liderou ambos os esforços, primeiro como chefe da Polícia de Trânsito e depois em seu primeiro mandato como comissário de polícia.

As prisões e intimações por contravenções aumentaram vertiginosamente nesses anos e continuaram a aumentar no início dos anos 2000. A criminalidade caiu drasticamente, com o índice de crimes diminuindo em 50% e os homicídios em 67% entre 1993 e 1998. Em 2015, o índice de crimes caiu cerca de 75% e os homicídios em quase 82% (BRATTON, 2015).

A teoria das *janelas quebradas* elaborada por Wilson e Kelling, a qual argumenta que tolerância e desordem são a semente para a ocorrência de crimes mais sérios, assim como uma janela quebrada dá a impressão de abandono e indiferença e leva à quebra de outras. Essa teoria diz, também, que o policiamento de pequenas infrações e atos de desordem diminuiria a ocorrência de crimes mais sérios, o que implica a volta do patrulhamento a pé, uma estratégia efetiva no controle do crime, e cooperação dos residentes. Devido a esses argumentos, essa teoria serviu

⁷⁰ Para saber mais, vide Sousa e Kelling (2006).

de referencial para políticas de "tolerância zero" desenvolvidas principalmente em Nova Iorque (EUA).

Uma diferença importante do policiamento de *janelas quebradas* é a de que ele defende a mesma solução geral de policiar o que é entendido por desordem.

Este método se baseia em dois princípios. O primeiro deles diz que pequenos delitos ajudam a destruir a qualidade de vida das comunidades. Por exemplo, jogar um pedaço de papel no chão não é nada terrível, mas se todos do bairro fazem isso, o local se transforma numa grande lixeira urbana. O segundo princípio é que pequenos delitos incentivam delitos maiores. Por exemplo, propriedades abandonadas e cobertas de destroços geralmente se tornam local de tráfico de drogas e podem desencadear delitos ainda mais graves.

Enfatizamos que "consertar janela quebrada" é um referencial teórico que orienta o policiamento a agir sobre infrações menores que possam incentivar a ocorrência de crimes mais graves, enquanto "tolerância zero" é designação de uma política pública pautada pela ação sobre qualquer forma de irregularidade, infração menor ou desordem, independentemente se podem ou não fomentar crimes mais graves, o que reforça e sobrepõe uma dimensão punitivista em relação à preventiva.

A tolerância zero orienta para uma atuação da polícia sobre qualquer forma de desordem, abordando e conduzindo qualquer pessoa considerada em atitude suspeita ou que tenha praticado um delito, mesmo que seja uma simples contravenção.

Apesar de resultados aparentemente favoráveis em Nova York, o próprio autor da teoria das Janelas Quebradas avaliou que a política de "tolerância zero" distorceu a proposição de sua teoria (WENDEL; CURTIS, 2002). Isso porque a sua ideia original incorpora consultas com a comunidade no planejamento de ações e no nível de tolerância dos vários atos de desordem cometidos, o que não foi adequadamente implementado em Nova Iorque. As regras estabelecidas ignoraram a participação da comunidade nas decisões. Consequentemente, as intervenções da polícia produziram um impacto passageiro no uso de entorpecentes ilícitos e foi responsável apenas parcialmente nas grandes transformações ocorridas no mercado de drogas.

Aqui é importante anteciparmos que o PSP é entendido por vários de seus gestores e integrantes como tributário da experiência de Nova Iorque. Podemos observar essa relação na postagem inserida no grupo de WhatsApp da Operação Ipanema Presente, em 08 de maio de 2019, informando as suas atribuições:

INFORMAÇÕES ÚTEIS E REGRAS DE CONVÍVIO DO GRUPO IPANEMA PRESENTE

[...] ***Horário do serviço***: das 8h às 20h, todos os dias.

Atribuições do IPANEMA Presente

- Policiamento comunitário e ostensivo do bairro do IPANEMA, **inspirado no projeto “tolerância zero”** implantado em NY para prevenção e repressão dos ilícitos penais e infrações de competência da Polícia Militar, em parceria com órgãos públicos municipais.

- **Combater quaisquer tipos de criminalidade.** (Grifo nosso.)

Outra evidência da aproximação teórica entre o PSP, o policiamento por “janelas quebradas” e a política de Tolerância Zero ocorreu no lançamento das operações Aterro, Méier e Lagoa Presente: o ex-prefeito de Nova York, Rudolph Giuliani, esteve na cerimônia e discursou sobre como a sua experiência no combate à criminalidade pode ajudar o estado do Rio de Janeiro. Disse o político americano:

É preciso ter um diagnóstico do crime na cidade, onde a polícia é colocada no lugar certo e na hora certa. Acho que é com isso que Nova York pode contribuir. Em áreas com muitos roubos de telefones celulares, por exemplo, investe-se no combate a este tipo de crime. Se há tráfico de drogas, a polícia tem esse foco. (BOECKEL, 2015)

Podemos notar que o protagonista da política de Tolerância Zero considera que o policiamento, para ser efetivo, precisa ter foco específico. No caso do PSP, ocorre uma delimitação tanto geográfica quanto de finalidade que contribui com a especialização do policiamento. Conforme podemos verificar na fala de oficiais entrevistados, o foco da operação se volta para coibir crimes de rua, atuar sobre pequenas desordens que possam evoluir para crimes mais graves, encaminhar pessoas em situação de vulnerabilidade, entre outros:

Roubos e furtos a lojistas, pedestres, esse é nosso foco principal. Trabalhamos com filosofia de Tolerância Zero, então atuamos contra flanelinha, por exemplo, em que explico e pergunto se tem algum alvará, não tendo nada, ele comete o crime de exercício irregular da profissão. Além disso, jogo do bicho, a gente conduz para DP se tiver. (C. S.M., oficial, 16 maio 2018, base Centro Presente)

Entretanto, existem alguns pontos de atenção que sinalizam para limitações ou fragilidades tanto da política de Tolerância Zero quanto da teoria das Janelas Quebradas, e apontam para uma preocupação sobre a forma como questões sociais passam a ser tratadas pelo poder público. Especialmente, essa política pode conduzir

a noções de que tudo “fora da ordem” gera mais desordem. Um dos problemas desse entendimento surge quando se relaciona desordem com a existência de grupos em situação de vulnerabilidade.

É necessário problematizarmos a existência de segmentos que tendem a minimizar os problemas sociais, sanitários e mesmo econômicos, e identificam que pessoas em situação de vulnerabilidade representam perigo, reduzindo toda a política pública a necessidade de legislações para remoções. Por isso, é fundamental o acompanhamento dessas políticas por profissionais que possam encaminhar de forma adequada questões sociais, respeitando as especificidades de cada pessoa e seus direitos, inclusive o de permanecer nas ruas. Sem esse cuidado, políticas de tolerância zero podem se deslocar perigosamente para políticas higienistas (FREITAS, 2017).

Outra preocupação com a política de tolerância zero deve ser o acompanhamento da mudança das modalidades criminosas. Isso pode ser observado no exemplo de Nova Iorque, quando, por volta de 1996, após o intenso enfrentamento a qualquer tipo de delito promovido pela política de Tolerância Zero, os mercados de drogas se mudaram para locais fechados e entregas em domicílio.

A política de “tolerância zero” em Nova Iorque costuma ser referência como modelo para redução da criminalidade, em especial àquela relacionada ao tráfico de drogas. Para Wendel e Curtis (2002) esta consideração precisa ser relativizada a partir de dois aspectos. O primeiro aponta para um contexto em que a redução da criminalidade é motivada também por outros fatores sociais e econômicos. O segundo indica que existe poucos elementos para corroborar que o mercado de drogas tenha sido eliminado ou reduzido, mas evidências consistentes de que tenha sido reconfigurado a partir da presença constante do policiamento, com entregas de drogas a domicílio.

O movimento de indicadores a partir da entrada e permanência de policiais uniformizados revela-se principalmente pelo aumento do número de prisões e apreensões de grande quantidade de produtos ilícitos. A partir dessa dinâmica ocorre uma reconfiguração do mercado de drogas, que adota estratégias para se tornar menos explícito e percebido pelos não-usuários.

Além disso, a experiência da política nova iorquina agravou ao longo do tempo as tensões com as minorias, conforme Wendel e Curtis (2002, p. 272) “Em comunidades formadas principalmente por minorias, os ressentimentos explodiram

em protestos após vários incidentes, divulgados incansavelmente, de abusos da polícia contra cidadãos”.

4.7 O policiamento da PMERJ

Podemos observar que, a partir de 2020, a Visão de futuro da PMERJ se tornou “Ser referência em polícia de proximidade, orientada pela gestão e solução de problemas”. Contudo, ao longo das últimas cinco décadas tivemos algumas tentativas de implantação de policiamento comunitário ou de proximidade, a exemplo dos Postos de Policiamento Comunitário, em 1980, das Companhias de Policiamento Comunitário, em 1990, do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais, em 2000, que “terminaram esvaziadas ou desvirtuadas” (MUSUMECI, 2013, p. 27).

As mesmas dificuldades vem sendo enfrentadas pelo programa das Unidades de Polícia Pacificadora/Proximidade, que embora sigam em atividade após um processo de reformulação conduzido pela Secretaria de Estado de Polícia Militar (SEPM), ainda enfrentam resistências na busca pelos resultados pretendidos pela proposta inicial do programa, como consolidar sua legitimidade junto as comunidades e irradiar para toda a Corporação o modelo de proximidade (MUSUMECI, 2015; 2017)

Para abordarmos os tipos de policiamento da PMERJ, e a resistência a continuidade de algumas de suas variantes, propomos uma perspectiva teórica diferenciada, a partir do conceito de signo. Segundo Ferdinand de Saussure (1992), este é o sinal que ocupa o lugar de qualquer coisa que é conhecida pela experiência. Pode ser dividido em dois elementos que o formam: o significante, que é o elemento perceptível do signo. Situa-se no plano da forma, é a parte material; e significado, que não é uma coisa, mas a representação mental dessa coisa, e situa-se no plano do conteúdo, da mensagem, da interpretação.

Para Laclau (2007), existem dois tipos de significantes: o vazio e o flutuante. Este último será acionado para discutirmos os tipos policiamento na PMERJ.

O significante flutuante seria aquele que pode se articular com uma variedade de projetos concretos. Desta forma, ao se mover entre os projetos, torna-se flutuante.

É um termo cuja vacuidade é resultado da não fixação introduzida por uma pluralidade de discursos que se interrompem uns aos outros (LACLAU, 2004).

O significante flutuante possui uma sobredeterminação inevitável de seu sentido, que poderiam ser deslocados de um discurso e ter seu significado reapropriado em outro discurso concorrente, adquirindo nova identidade e transformando, da mesma forma, a totalidade do novo discurso. Seriam fundamentais às práticas hegemônicas pela capacidade de instituir ligações entre as cadeias discursivas pelas quais tais significantes “flutuam”.

Um significante flutuante poderia ser conectado a diferentes contextos, portanto a função de significação em cada um deles é plenamente realizada. Ele pode até ser ambíguo: uma sobredeterminação ou subdeterminação de significados impede que seja totalmente resolvido. Assim, flutua entre diferentes formas de articulação, em diferentes projetos.

Para analisarmos como o sentido de diferentes projetos de policiamento “flutuam” em seu significante no interior da própria PMERJ, será relevante trazeremos primeiro como essa força policial atribui significado aos seus Tipo, Forma e Modalidade de policiamento.

Podemos observar que o paradigma de policiamento que orientou a Instituição nas últimas quatro décadas foi normativamente orientado por dois documentos: as Normas Gerais de Policiamento (M-3), publicada em 31 de Janeiro de 1983, e as Diretrizes Gerais de Operações (DGO), publicada em 27 de outubro de 1982.

Ambas foram inspiradas pelo regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200) instituído pelo Decreto Federal nº 66.862 de 08/07/1970, atualizado pelo Decreto Federal nº 82.020 de 20 de julho de 1978, que em seu art. 2º definia policiamento ostensivo e seus tipos (BRASIL, 1978).

Após a publicação do M-3 e da DGO, nova versão do R-200 foi publicada através do Decreto Federal nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, mantendo-se os conceitos elencados nos itens de seu artigo segundo⁷¹. A única mudança nesse dispositivo efetivada pelo decreto mais recente, foi incluir que para novos policiamentos serem criados pelos estados, o Estado Maior das Forças Armadas

⁷¹ Alteração recente foi efetivada no R-200, pela Lei Federal nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019, para reestruturar o sistema de proteção social dos militares, sem que tenham sido modificados dispositivos que impactem nos aspectos discutidos neste trabalho

precisa ser ouvido, através da Inspetoria Geral das Polícias Militares. Para compreendermos o conceito de policiamento ostensivo definido pelo R-200 é preciso considerar também as definições que a norma apresenta para ordem pública, e sua manutenção:

Policiamento Ostensivo [de acordo com o item 27] é a Ação policial, exclusiva das Polícias Militares em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam **identificados** de relance, quer **pela farda quer pelo equipamento**, ou viatura, objetivando a **manutenção da ordem pública**. São tipos desse policiamento, a cargo das Polícias Militares ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, os seguintes: ostensivo geral, urbano e rural; de trânsito; florestal e de mananciais; rodoviária e ferroviária, nas estradas estaduais; portuário; fluvial e lacustre; de radiopatrulha terrestre e aérea; de segurança externa dos estabelecimentos penais do Estado; outros, fixados em legislação da Unidade Federativa, ouvido o Estado-Maior do Exército através da Inspetoria-Geral das Polícias Militares.

Manutenção da ordem pública [de acordo com o item 19] é o **exercício** dinâmico do **poder de polícia**, no campo da segurança pública, manifestado por **atuações** predominantemente **ostensivas**, visando a **prevenir, dissuadir, coibir** ou **reprimir** eventos que **violem a ordem pública**.

Ordem pública [de acordo com o item 21 é o] conjunto de **regras formais**, que emanam **do ordenamento jurídico** da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum. (Grifos nossos.)

A partir desses conceitos a PMERJ consolidou formalmente os seus tipos de policiamento ostensivo, dividindo-os em Ordinário (POO), Extraordinário (POE) e Complementar (POC). Desdobrando-se desse conjunto seguiram-se as demais formas e modalidades, que em linhas gerais conforme o R-200 eram caracterizadas por uma atuação visível, identificada por fardas, viaturas e equipamentos, utilizando-se do poder de polícia para ações de prevenção, dissuasão e/ou repressão de eventos que violem as normas do ordenamento jurídico.

Em 2015 a PMERJ, através da Instrução Normativa PMERJ/EMG-PM3 – Nº. 23 (IN 23)⁷², de 12 de fevereiro, aprovou as Normas Gerais de Policiamento e Operações da PMERJ (DGPO), unificando as duas normativas do início da década de oitenta, e consolidou um conjunto com três tipos, oito formas e dezoito modalidades de policiamento. No entanto, os três tipos de policiamento ostensivo continuaram inalterados: Ordinário (POO), Extraordinário (POE) e Complementar (POC).

⁷² Documento de acesso restrito.

Nesta atualização foram incluídas novas modalidades de policiamento, entre eles o de Proximidade e o Pacificador, mantendo-se como expressões básicas de policiamento a radiopatrulha e o patrulhamento a pé. Note-se que mesmo quando a PMERJ apresenta um novo policiamento, como o de proximidade, este é enquadrado como modalidade, e não como um novo tipo de policiamento ostensivo.

Mesmo quando os discursos de gestores indicam que caberia ao policiamento de proximidade ser uma referência, ele não é normativamente colocado como um *tipo* de policiamento ostensivo, mas um desdobramento dele, que dificulta ao policial entender no que se difere do trabalho que já realiza tradicionalmente.

Isso implica dizer que sob a perspectiva normativa, o policiamento da PMERJ foi, e continua sendo, o ostensivo geral, complementar ou extraordinário para preservação da ordem pública. Sob a dimensão prática, os policiais identificam-se com esse significante de policiamento, cujo trabalho consiste em atuar de modo visível, identificado por fardas, viaturas e equipamentos, utilizando-se do poder de polícia para ações de prevenção, dissuasão e/ou repressão de eventos que afetem a ordem pública através da violação das normas previstas no ordenamento jurídico, ou seja, sobretudo atuar para garantir a aplicação da Lei.

Para completar o quadro com os tipos de policiamento ostensivo da PMERJ é importante trazeremos o Complementar (POC). Este é destinado a reprimir ou prevenir a atuação da criminalidade em situações específicas, como por exemplo a realização das operações A REP III, as conhecidas “blitz”.

O Quadro 12 foi elaborado para esclarecer a maneira pela qual a PMERJ organiza e hierarquiza seu policiamento, e detalha os seus Tipos, Formas e Modalidades:

Quadro 12 – Tipos, Formas e Modalidades de policiamento da PMERJ

Tipos de Policiamento	Formas de Policiamento	Modalidades de policiamento	
Policiamento Ostensivo Ordinário (POO)	A pé	Ostensivo Geral (POG)	
	De bicicleta	Radiopatrulha (RP)	
	Motorizado	Patrulhamento Motorizado Específico (PAMESP)	
Policiamento Ostensivo Extraordinário (POE)	Montado	Patrulhamento Tático Motorizado (PATAMO)	
	Aéreo	Patrulhamento Montado (Ptr Mont)	
	Por embarcações	Patrulhamento Transportado em Ônibus Urbano (PTOU)	
	Em patrulha	Com Cães	
	DPO*	Pacificador (Pol Pacificador)	
		De Proximidade (P PROX)	
		Em Áreas Turísticas	
Policiamento Ostensivo Complementar (POC)	Operação de Ação Preventiva (A Prev)	Em Praças Desportivas	
	Operação de Ação Repressiva (A Rep)	Rodoviário	
		A Rep 1 - Vasculhamento	Ferroviário
		A Rep 2 - Busca e Captura	Portuário
A Rep 3 - Revista		Fluvial e Lacustre	
	A Rep 4 - Cerco	Florestal e de Mananciais	
	Operações de Fiscalização de Condutores e Veículos (OpFisc)	De Guarda	
		Em Unidade Hospitalar	

Fonte: elaborado pelo autor a partir da DGPO/PMERJ, 2020.

Assim, dentro do campo policial militar em geral, e da PMERJ, em específico, temos diferentes discursos disputando precisar o que seja policiamento.

Temos a perspectiva normativa que conceitua policiamento ostensivo, qualificando-o como se fosse um gênero, caracterizado por informar o trabalho policial como aquele que em síntese deve ser visível, dissuadir, reprimir e fazer cumprir as leis.

Derivam desse gênero espécies, que seriam as formas e modalidades de policiamento, que apesar de possuírem finalidades distintas, em grande parte assumem as características gerais do policiamento ostensivo.

As exceções tendem a envolver aquelas atividades mais especializadas, que por um conjunto de elementos que os identificam como distintos dos demais, desenvolvem atributos diferenciados – como, por exemplo, o aéreo, o marítimo e o motorizado específico (PAMESP), empregado geralmente em escolas, e, mais recentemente, na garantia de medidas protetivas a mulheres vítimas de violência doméstica (Patrulha Maria da Penha e Guardiões da Vida).

Como essas exceções alcançam um número reduzido de policiais, se comparadas com a Radiopatrulha (RP), Patrulhamento Tático Móvel (PATAMO) e Ostensivo Geral (POG), sofrem muita resistência para incorporarem mudanças na concepção tradicional do que seja o policiamento ostensivo, entendido como aquele que deve inibir a prática de delitos pela sua presença, atuar em flagrante de crimes para reprimi-los e fazer cumprir as leis.

Ainda assim, temos também a dimensão de discursos que a despeito desse contexto, defendem ser possível uma modalidade de policiamento, como o de proximidade, ser capaz de orientar o fazer policial de toda a Corporação, como foi a aposta dos gestores nas Unidades de Polícia Pacificadora. Ocorre que essa estratégia acabou se revelando incapaz de levar as características de maior aproximação com a comunidade e busca ativa por legitimidade para o policiamento ostensivo ordinário como um todo.

Assim, desde o início da década de 1980, os tipos de policiamento ostensivos principais da PMERJ são os mesmos, e gerações de policiais aprenderam principalmente pela interação com os profissionais mais experientes, que atuar ostensivamente se refere a trabalhar de modo visível, identificado por fardas, viaturas e equipamentos, utilizando-se do poder de polícia para ações de prevenção, dissuasão e/ou repressão de eventos que violem as normas legais.

Soma-se a isso a percepção de que parte dos policiais possuem sobre a divisão de policiamento ostensivo em *tipo, forma e modalidade*, em que esta última é uma orientação mais específica e particular para uma determinada situação, uma pequena variação em sua atividade ostensiva já bem conhecida.

Independente da classificação de policiamento atribuída, se observarmos as características do Policiamento Ostensivo Ordinário da PMERJ – entre elas: ser um policiamento disponível majoritariamente para atender chamados de emergência que partem do 190, e que devem atender com a maior rapidez possível; seguir a cadeia hierárquica de comando e controle; patrulhar de forma aleatória uma determinada área definida; entre outras –, veremos que de modo geral o policiamento praticado pela PMERJ se molda ao modelo tradicional ou burocrático de policiamento.

Nesse sentido, entre as *modalidades* de policiamento mais empregadas pela PMERJ está a de radiopatrulha (RP). Esta responde aos chamados de emergência que são despachadas a partir do acionamento do telefone 190 pela população. Quando não estão atendendo essas ocorrências, realizam o patrulhamento aleatório em setores específicos designados pela chefia da seção de planejamento operacional do Batalhão de Polícia Militar. Junto do policiamento a pé, a RP é a modalidade básica de atuação da Corporação, empregada sem interrupção em escalas de 12h (serviço) x 24h (descanso) x 12h (serviço) x 48h (descanso).

Em uma escala muito menor em comparação à modalidade de RP, não permitindo que seja possível considerá-lo como predominante, temos o policiamento ordinário complementar (POC). Assim, por exemplo, quando o setor de planejamento e operações da PMERJ identifica um número elevado de ocorrências em um determinado local, e envia um policiamento direcionado a ficar baseado nessa região, é feito um policiamento por pontos quentes, embora a Corporação o classifique como: Policiamento Ostensivo Complementar (POC) do tipo A Prev; Forma: Motorizado.

Ao considerarmos que *tipo* é aquele capaz de orientar toda a estrutura da Instituição, e de modo geral informar a cultura organizacional, podemos considerar que a PMERJ segue tendo como modelo principal de policiamento o tradicional. Isso não impede que atue simultaneamente com outras modalidades específicas de acordo com seu plano estratégico, ou para atender a uma demanda local em particular, mas que ainda não foram capazes de influenciar o fazer mais tradicional da Corporação.

Isso ocorre tanto em razão de um efetivo reduzido que é empregado nessas modalidades específicas – com exceção do efetivo as UPPs, que também não foi capaz de introjetar na tropa como um todo seus preceitos de proximidade – quanto em função desses projetos localizados não alcançarem legitimidade junto ao efetivo como um todo, muito ligado a um *ethos* conservador do que seja o trabalho policial, alimentado por discursos de enfrentamento da criminalidade.

Podemos observar que a maior parte do efetivo operacional da PMERJ é destinada especificamente para o atendimento de emergência, em que a base do patrulhamento é a Radiopatrulha, junto da forma a pé, que em razão do número de policiais reduzidos, acaba deixando a RP como principal modalidade de atuação.

Essa análise pode ser melhor compreendida quando associada ao entendimento de um dos gestores do PSP sobre uma das razões para criação do programa, e que ao mesmo tempo contribui para sua aceitação tanto por sociedade quanto pela própria PMERJ:

O PSP nasce de uma demanda reprimida. Durante a política de pacificação todos os esforços de capital humano foram para as UPPs. Isso produzia um esvaziamento dos Batalhões. Se pegar o planejamento operacional 2012 a 2018, havia uma pressão grande, porque uma das marcas de qualidade era reduzir o tempo de atendimento de ocorrência. E o que acontece quando se quer que o tempo de atendimento seja mais rápido? Se aumenta a RP, que é o modelo de patrulhamento que vai atender ocorrência. Ao mesmo tempo havia nos batalhões a orientação para redução do tempo de atendimento de ocorrências 190, que deve ser feito pelo trabalho do policiamento de RP que é quase todo dirigido por Maré Zero [central de despacho das viaturas na capital e região metropolitana]. Assim o comandante não pode mexer na RP, e não convém mexer no PATAMO, GAT e PAMESP que possuem missões muito específicas para controle da criminalidade, atuar em enfrentamento, e são os policiamentos com os quais ele efetivamente consegue interferir na dinâmica criminal da área do batalhão, isso faz com que o Cmt altere a outra única alternativa, o patrulhamento a pé, para reforçar as RPs. Isso se dá por conta desse período em que existiam duas políticas antagônicas, ao mesmo tempo que todo o capital humano era revertido para pacificação, por outro lado se exigia do Cmt maior agilidade. Como ele não pode abrir mão do PATAMO, GAT e PAMESP, que são serviços muito específicos, ele abre mão do POG, do policiamento a pé. Com isso ocorre uma deterioração do policiamento comunitário, da presença do policiamento nas ruas, em contato com o cidadão. É aí que entra o PSP. (M. F., oficial coordenador operacional das operações, 04 jun 2020, Palácio Guanabara)

É preciso esclarecer que o planejamento estratégico 2012 a 2018 ao qual o entrevistado se refere apresenta metas definidas pela PMERJ em seu mapa

estratégico para o período 2013 a 2018⁷³. Os indicadores estabelecidos baseavam-se no tempo médio de chegada para atendimento de ocorrências e previam reduções drásticas a cada ano. Ao mesmo tempo, o mesmo instrumento de gestão demandava em sua oitava diretriz implantar UPPs na região metropolitana, o que dependia da absorção dos recursos humanos que ingressavam na Corporação.

Assim, diante do não recompletamento de efetivo em função da política institucional de direcionar os recém ingressos para as UPPs, o comandante do batalhão optava por mobilizar seu escasso número de policiais para a rádio patrulha (RP) a fim de atender as chamadas do 190, reduzindo ou até suspendendo o policiamento a pé em contato direto com o cidadão.

Em razão dessas considerações, entendemos que o *tipo* de policiamento praticado pela PMERJ na contemporaneidade é principalmente o *tradicional*. Embora não apareça normativamente entre as classificações institucionais previstas, suas características podem ser encontradas na maioria dos Policiamentos Ostensivo Ordinário, Extraordinário e Complementar, e em suas formas e modalidades, notadamente pela maneira como os policiais se apropriam do conceito de policiamento ostensivo previsto em regulamento que data de 1970. Esse seria voltado para ser visível, dissuadindo pela presença ostensiva a prática de delitos, atuar em flagrante de crimes para reprimi-los e fazer cumprir as leis. Esses elementos acabam por contribuir com a constituição de um *ethos* policial voltado mais para uma atuação que enfatiza o crime e seu enfrentamento, do que para a busca de legitimidade institucional a partir do reconhecimento da adequação de práticas e procedimentos policiais pela comunidade atendida.

Percebemos, assim, que as iniciativas da PMERJ em reforçar modalidades de fazer policial com maior abrangência como o modelo de proximidade, possuem grande dificuldade de se firmarem como paradigma de atuação principal.

Isso ocorre em virtude de vários fatores. Destacamos, dentre eles, debates que apontam uma formação inicial de seus efetivos marcada por um mimetismo com as Forças Armadas, levando a um entendimento equivocado de que deveriam atuar com

⁷³ PMERJ. Projeto e Mapa de Formulação Estratégica da PMERJ. Direcionamento Estratégico. Dezembro/2012. Disponível em: <https://esppmmerj.files.wordpress.com/2013/05/mapa-estratic3a9gico-e-projetos.pdf>. Acesso em: 22 maio 2018.

ênfase no combate ao criminoso, considerado o inimigo a ser batido, quando a atividade policial é majoritariamente de natureza preventiva e voltada para a aproximação com a comunidade.

Por outro lado, alguns aspectos do Estado do Rio de Janeiro reforçam discursos de “guerra” reverberados por segmentos dentro das forças policiais. Entre esses elementos está a presença de organizações criminosas na maior parte do estado, todas extremamente violentas, e que colocam o policial em permanente estado de alerta e prontidão. Observamos esse cenário na Tabela 5, que demonstra a ocupação por grupos armados na região metropolitana do Rio de Janeiro, com destaque para o avanço das milícias, que passaram a contar com alguns servidores públicos, autoridades e atores políticos no cenário do crime organizado:

Tabela 5 – Número de bairros e população sob controle de grupos armados na Região Metropolitana do Rio de Janeiro em 2019. Números absolutos e porcentagens

RM do Rio de Janeiro		número de bairros sob controle	População sob controle
Milícia	abs.	199	3.603.440
	%	21,8	29,2
Comando Vermelho	abs.	216	2.981.982
	%	23,7	24,2
Terceiro Comando	abs.	27	445.626
	%	3,0	3,6
Amigos dos Amigos	abs.	3	48.232
	%	0,3	0,4
Em Disputa	abs.	165	4.462.271
	%	18,1	36,2
Sem Denúncias	abs.	302	791.469
	%	33,1	6,4

Fonte: NEV-USP; GENI-UFF; FOGO CRUZADO; PISTA NEWS, 2020.

Esse contexto de trabalho do policiamento ostensivo tradicional no estado do Rio de Janeiro, assim como discursos de combate ao crime organizado e precariedades relacionadas a logística e processos formativos continuados, alimentam um *ethos* combativo no profissional.

O cenário apresentado na Tabela 5 serve como argumento para o aumento de investimentos em equipamentos de proteção pessoal, revisão e ampliação de

treinamentos que ofereçam as melhores condições técnicas para situações de excepcionalidade, quando os policiais precisam se envolver em confrontos armados. Assim como reforça a importância da análise criminal, uso de evidências e informações de inteligência para o planejamento de operações policiais.

É fundamental que revisões sejam promovidas nos processos de formação inicial e continuada, supervisão e controle interno e externo, com a finalidade de reduzir as resistências a novas práticas de policiamento com foco na prevenção efetiva e na natureza da polícia enquanto administradora de conflitos, e não força de combate. Essa proposta demanda articulação com outros atores públicos e sociedade, e se encaixa mais acertadamente em uma Corporação que somente no mês de dezembro de 2019 atendeu, através de seu serviço de chamados de emergência, 66.534 ocorrências policiais, conforme “Boletim de Instrução Policial nº 006, de 10 de janeiro de 2020” (p. 84).

A partir dessas considerações é possível analisar algumas entrevistas concedidas por profissionais do PSP que sinalizam como esse policial identifica o procedimento central para um bom policiamento, a abordagem.

Trabalho na motopatrulha, nossa função é abordar, abordar e abordar... nossa missão é colocar os devedores da justiça atrás das grades, de 06 da manhã até 18h. (S. P., praça, 09 maio 2018, base Centro Presente)

Muitos dizem que aprenderem a ser polícia aqui, fazendo abordagem, cinco, seis, dez e começam a compreender a importância da abordagem. (ST. V., praça, 31 out 18, sede do Aterro Presente)

Não realizar a abordagem baseada na fundada suspeita em função das limitações de infraestrutura e de efetivo da PMERJ, que acaba por enfatizar a rádio patrulha (RP) em detrimento do policiamento a pé, é visto pelos policiais como uma das principais causas do aumento da criminalidade. Esse profissional se reconhece antes como um guardião, pela perspectiva da presença física em busca do evitamento do delito a partir da identificação de condutas suspeitas, do que como um agente promotor de legitimidade e confiança a partir de diferentes formas de interação e aproximação motivadas por situações não criminais. Essa é uma prática própria da cultura policial que acaba sendo transposta da PMERJ para o PSP, conforme observamos no trecho da entrevista a seguir:

Ocorre que ao utilizar o PSP como alternativa para recolocar o policiamento em contato com o cidadão, formado om policiais que possuem uma cultura marcada pelo enfrentamento, o PSP nasce com uma intenção quase obsessiva de abordar, abordar todo mundo. (M. F., oficial coordenador operacional das operações, 04 jun 2020, Palácio Guanabara)

Nesse sentido, o modelo dissuasório acaba orientando com maior ênfase o tipo de proximidade praticado pelo PSP, deixando o enfoque na construção da percepção de uma atuação legítima e com justeza procedimental em segundo plano, quase que como um resultado secundário que se espera alcançar por um movimento de inércia. Podemos identificar a preocupação de um gestor do programa sobre esse aspecto:

Abordagem não pode ser o único modelo de interação. É preciso inventar outras formas de interação polícia-cidadão, então estamos criando outras formas de interação, que seriam abordagem de contato ou de aproximação, em que explica-se o modelo de atuação, convida-se para participar do grupo de whatsapp, passa-se o telefone da base. ((M. F., oficial coordenador operacional das operações, 04 jun 2020, Palácio Guanabara)

Até o encerramento desta pesquisa o PSP contabiliza abordagens baseadas em fundada suspeita, mas não possui ainda sistema para incentivar e monitorar aproximações do policial com o cidadão que não tenham relação com a busca por crimes em flagrante, exceto o caso dos registros de atendimentos realizados pelos assistentes sociais.

5 O PROGRAMA SEGURANÇA PRESENTE COMO POLÍTICA, PROGRAMA OU ESTRATÉGIA DE POLÍCIAMENTO

Primeiro, é importante destacarmos o que as Operações Segurança Presente não são, para então chegarmos a um possível conceito sobre sua natureza. As operações realizadas nas diversas localidades estão agrupadas sob um Programa designado por Segurança Presente, sendo possível observarmos através dos posicionamentos de seus gestores que são operacionalizadas basicamente por dois eixos principais: policiamento e assistência social.

Marquemos aqui uma primeira distinção importante: na percepção dos gestores do programa, as operações não se confundem com policiamento. O PSP seria mais amplo, ao não buscar exclusivamente por meio dos policiais a prestação de assistência social e consolidação da legitimidade do trabalho junto à comunidade atendida.

A estrutura do PSP foi se desenhando ao longo do tempo, com a expectativa dos coordenadores de que cada operação atuasse para que os eixos policiamento e assistência social se articulassem para promover os resultados esperados. Esses resultados seriam o atingimento dos objetivos de um programa, que, por sua vez materializaria uma política pública de segurança.

Nesse sentido, algumas normativas relativas ao PSP ora o designavam como um programa, ora como uma política. Essas oscilações na nomenclatura sinalizavam que entre os gestores e atores políticos havia divergências sobre como caracterizá-la. Um exemplo pode ser encontrado no “Relatório Gerencial Operações Segurança Presente (novembro/2018)”⁷⁴, que informa:

Segurança Presente é uma **política de segurança pública** composta pelas Operações Lapa Presente, Aterro Presente, Lagoa Presente, Méier Presente, Centro Presente, Niterói Mais Segura e Rio Mais Seguro (realizada no bairro de Copacabana), e, mais recentemente, Ipanema Presente, Tijuca Presente e Leblon Presente. **As operações visam a promover uma política pública** permanente de apoio à segurança dos moradores, trabalhadores, frequentadores, empresários locais e turistas nas regiões onde são realizadas. Prestam ainda apoio aos órgãos públicos federais, estaduais e municipais atuantes nas localidades, além de desenvolver ações de auxílio social ao acolhimento de moradores de rua, crianças e adolescentes que estejam em estado de vulnerabilidade, sem o acompanhamento de seus

⁷⁴ Documento de acesso restrito.

responsáveis (Relatório Gerencial Operações Segurança Presente). (Grifos nossos.)

Essa perspectiva também pode ser vista na definição apresentada por um grupo de assistentes sociais que atuam nas operações (BAGGIO *et al.*, 2019), publicada em Congresso de Serviço Social:

A **Operação** Segurança Presente é uma política pública do governo do Estado do Rio, voltada para o atendimento na área de segurança e bem-estar social, criada pela Secretaria Estadual de Governo e Relações Institucionais, com atuação de policiais militares e agentes civis egressos das forças armadas e assistentes sociais, visando ao atendimento à população do Rio. (p. 02)

O trabalho do Serviço Social na Operação Segurança Presente está inserido em uma Política de Segurança Pública, [...] que propõe um conjunto integrado de ações e iniciativas do governo e da sociedade civil para garantir proteção social para quem dela necessitar, considerando princípios da justiça social e dos direitos humanos. (BAGGIO *et al.*, 2019, p. 3) (Grifos nossos.)

Entretanto, considerando que os posicionamentos dos gestores do PSP, assim como os trechos do relatório e do trabalho publicado pelos assistentes sociais merecem um olhar mais atento, faremos uma análise sobre a adequação dessa terminologia – política pública – e tudo que ela encerra.

O PSP é designado tanto por política, programa, ação ou projeto conforme a normativa que analisamos ou o entendimento do interlocutor com quem conversamos ao longo das entrevistas. O próprio conceito de política pública encerra diferentes compreensões, indicando que ainda é uma construção teórica relativamente recente. A produção acadêmica volta-se com maior ênfase para essa temática a partir da segunda metade do século XX com estudos sobretudo norte-americanos e europeus que buscavam analisar como as instituições públicas mediavam a relação entre Estado e sociedade.

O estudo sobre política pública compõe um campo de investigação delineado pela Ciência Política, e se ocupa da análise sobre a formação de governos, suas instituições e como funciona a administração pública, entre outros objetos. Ainda assim, não há consenso quanto ao conceito de política pública.

Para Souza (2006) não há um único ou mais adequado conceito para definir o que seja política pública, limitando-se a afirmar que esta busca “colocar o governo em ação” ao mesmo tempo que estuda essa ação.

Outra abordagem considera que podem existir conceitos até mesmo opostos sobre esse tema. Para Melazzo (2010), visões de mundo distintas informam controvérsias que se traduzem por diferentes concepções sobre o que seja uma política pública.

Em geral o conceito de política pública trata da priorização de recursos públicos, racionalizando sua aplicação a fim de atender demandas coletivas da sociedade. Usa-se o planejamento para orientar o atingimento de objetivos e metas previamente estabelecidos (DIAS e MATOS, 2012).

Ainda assim, em que pese um acordo maior em torno do conceito como proposto por Dias e Matos (2012), existe também o entendimento de que qualquer definição de política pública é arbitrária (SECCHI, 2013). Esse autor afirma que a abstração desse conceito pode ser materializada por distintos instrumentos, como projetos, leis e até por campanhas publicitárias, entre outros.

Para Guba e Lincoln (2011), políticas públicas são ações implementadas pelo Estado, direta ou indiretamente, que atendam a demandas da sociedade. Esse atendimento poderia inclusive beneficiar grupos específicos em detrimento de outros.

Essas demandas sociais orientam a formulação de políticas públicas que se materializam através de programas e ações que buscam gerar resultados concretos para a sociedade. Em alguns casos traduzem os compromissos inscritos nas plataformas eleitorais que são cobrados pelos eleitores (SOUZA, 2006).

Nessa linha uma publicação do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) consolidou um conceito para políticas públicas como sendo

o conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para a provisão de bens ou serviços à sociedade, dotada de recursos orçamentários ou de recursos oriundos de renúncia de receitas e benefícios de natureza financeira e creditícia (IPEA, 2018, p. 13).

Observando o PPA 2020-2023⁷⁵ (2020, p.30) do estado do Rio de Janeiro encontramos a identificação da violência e criminalidade como problemas sociais graves a serem superados. Essa análise foi feita sobre trecho que justifica a própria razão de existência do PPA, como vemos a seguir:

⁷⁵ Disponível em:

<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC42000007039>. Acesso em: 14 jan. 2021.

Em relação à área de Segurança Pública, pode-se dizer que o Estado passou por profundas mudanças na última década, com destaque para a ascensão e a crise da política centrada nas Unidades de Polícia Pacificadora (UPP). A primeira UPP foi instalada no morro Santa Marta em 2008. Em seguida, o programa se expandiu, chegando a 12 unidades em 2010, 18 ao final de 2011, 28 em 2012, 36 em 2013, até atingir 38 em 2014. No auge da Política de Pacificação, os indicadores estratégicos de criminalidade caíram ao patamar mais baixo da série histórica iniciada em 2003. No entanto, a partir de 2013/2014 esses indicadores passaram por uma deterioração contínua, sobretudo os referentes aos crimes contra o patrimônio e crimes contra a vida.

O número de vítimas de crimes contra a vida e crimes contra o patrimônio iniciou uma trajetória ascendente, atingindo os níveis mais elevados da década em 2016 e 2017, fenômeno que coincidiu com o agravamento da crise econômica e fiscal do Estado do Rio de Janeiro. O agravamento da situação do Estado provocou uma intervenção federal na área de segurança, que durou de fevereiro a dezembro de 2018, além do fechamento de 9 (nove) UPPs ao longo daquele ano. A partir do final de 2018, os indicadores estratégicos de segurança começaram a melhorar. Tanto os homicídios dolosos quanto os roubos de carga e veículos entraram em queda na comparação mês a mês com os números de 2017. Nos primeiros meses de 2019, observou-se uma continuidade na tendência de melhora dos indicadores em comparação com o ano anterior. [...] Em resposta à conjuntura descrita na seção anterior, o Estado do Rio de Janeiro buscou garantir a efetiva aderência dos instrumentos de planejamento de longo e médio prazo.

A partir do diagnóstico trazido pelo PPA 2020-2023 sobre violência e criminalidade, foi possível identificar que a política para segurança pública é voltada majoritariamente para o controle da violência através da redução dos indicadores criminais de letalidade, crimes contra o patrimônio, roubos de cargas e de veículos.

Essa nos parece uma abordagem parcial para o tratamento de questões de segurança pública. Entendemos que a violência é multicausal e por isso deve ser tratada por meio de distintas políticas públicas articuladas para geração de emprego e renda, acesso a saúde, moradia e educação, dentre outras abordagens que busquem a redução da desigualdade social, para além do controle da criminalidade pela atuação dos policiamentos.

Esse entendimento está alicerçado no conceito de Segurança Cidadã, um desdobramento do conceito de Segurança Humana, utilizado pela primeira vez em 1994 no Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 1994) – em que entende-se que segurança se refere a uma ordem cidadã democrática, que busca eliminar as ameaças de violência na população para promover a convivência segura e pacífica. Nesse sentido o “Guia da

Segurança e Convivência Cidadã” (PNUD, 2016), informa que deve-se observar os aspectos multicausais da violência, e não apenas o crime⁷⁶.

Essa consideração mais ampla e sistêmica não é identificada no plano plurianual ao apresentar o problema da violência e criminalidade, que acaba resumindo-se a um Programa, entendido aqui como “programa é um conjunto de atividades organizadas para realização dentro de cronograma e orçamento específicos do que se dispõe para a implementação de políticas, ou seja, para a criação de condições que permitam o alcance de metas políticas desejáveis” (ALAHARJA e HELGASON, 2000, p. 09).

No PPA 2020-2023 é possível identificar o Programa 0478 – “prevenção à violência e combate à criminalidade”. Sob esse título desdobram-se algumas Ações, que podem ser conceituadas como “instrumento de programação que contribui para atender ao objetivo de um programa, podendo ser orçamentária ou não-orçamentária” (BRASIL, 2008).

Uma Ação em particular interessa mais diretamente ao objeto deste estudo, a de número 1166 – “Patrulhamento de Regiões Críticas da Cidade - Operação Governo Presente”. Por sua vez essa Ação divide-se em duas atividades, também chamadas de produtos: Produto: 5464 – “Pessoa em situação de vulnerabilidade encaminhada para acolhimento (unidade)”; e Produto: 7270 – “Operação de patrulhamento realizada (unidade)”. A unidade orçamentária que subsidia os recursos para essa Ação é a de número 14010 – SEGOV.

Um dos aspectos relevantes desse conjunto formado por Programa, Ação e Produtos é a sua finalidade, descrita como: “Promover uma política pública permanente de apoio à segurança dos moradores, frequentadores, empresários e turistas em bairros da cidade do Rio de Janeiro e realizar ações de ordenamento urbano.” (RIO DE JANEIRO, 2020, vol. 01, p. 458).

⁷⁶ Destacam-se, entre esses fatores, o *déficit* de capital social (enfraquecimento das redes de cooperação e confiança entre os cidadãos); fatores de risco (individuais, domésticos ou sociais que a partir de um efeito cumulativo colocam as pessoas em condições e situações vulneráveis, aumentando suas chances de vitimização ou serem agentes da violência); violência intragerações (praticada contra o idoso); violência contra a mulher; contextos sociourbanos inseguros (ambientes que oportunizam o crime, espaços de uso público e de circulação com falta de manutenção e iluminação, pouco ou nenhum policiamento, ausência de estética urbana, fazendo com que o espaço fique mal utilizado).

Assim, a Ação constitui a materialização de uma política pública que se destina resolver ou mitigar o problema de segurança e ordenamento urbano em determinados bairros, portanto segmentada e dirigida para moradores de áreas de lazer, comércio e turismo. Conforme Secchi (2013) tanto uma Ação, quanto uma lei ou qualquer outro instrumento normativo estão aptos a formalizar uma política pública. Ao ser direcionada para um segmento da sociedade, segue o entendimento de Guba e Lincoln (2011) que consideram possível que apenas segmento da comunidade seja atendido.

A partir do referencial teórico apresentado é possível estabelecer o parâmetro que adotarei para analisar o PSP, acompanhando o entendimento de Dias e Matos (2012) sobre a possibilidade de arbitrar o conceito de uma política pública.

Será considerada política pública qualquer iniciativa governamental que articule diferentes instituições públicas para interferir positivamente para solução de um problema social da totalidade ou segmentos da sociedade, materializada através de programas e/ou ações inscritas no plano plurianual com suas respectivas previsões orçamentárias.

Por essa perspectiva conceitual, em articulação com PPA 2020-2023, é possível considerar o PSP uma política pública que busca solucionar problema social de segurança identificado no plano plurianual do governo estadual, materializada por uma Ação inscrita no Programa para prevenção à violência e combate à criminalidade. Sua finalidade é realizar ações de ordenamento urbano e promover permanente apoio à segurança de moradores, frequentadores, empresários e turistas em bairros da cidade do Rio de Janeiro. Para isso desdobra-se operacionalmente através de dois eixos principais: pessoa em situação de vulnerabilidade encaminhada para acolhimento, e operação de patrulhamento realizada.

Para além da definição programática interpretada a partir do plano plurianual do governo, é preciso que uma política pública seja revestida dos elementos característicos de uma orientação estatal destinada a direcionar instituições da administração para que atuem de determinada maneira, coordenada, monitorada e avaliada por órgão central, a fim de produzirem resultados específicos diante de um problema social.

Essa consideração torna necessário apresentar algumas limitações observadas quando analisamos os efeitos práticos da política pública Segurança Presente. Entre esses fatores limitadores, destacamos que não foi possível

identificarmos um plano estratégico específico para implantação das operações, com parâmetros para seleção das regiões atendidas, bem como a existência de indicadores de gestão capazes de mensurar o atingimento das metas e objetivos.

Em que pese o monitoramento e a avaliação do alcance das metas e objetivos constituírem uma fase importante para a efetividade de uma política pública, observamos que a deficiência encontrada no PSP insere-se na tradição do país que ainda busca qualificar a administração pública nesse campo, como afirmam Menezes e Mourão (2017, p. 109):

Apenas nas últimas décadas o Brasil inseriu na agenda pública a avaliação de políticas e programas governamentais, ao contrário de países como os Estados Unidos, Canadá, Espanha ou mesmo países latino- americanos como o Chile e o México [...] pouca tradição em avaliação de programas públicos no Brasil ...

Um avanço nesse sentido pode ser observado, mesmo que tardiamente, na publicação de decreto governamental nº 47.647, de 15 de junho de 2021⁷⁷, que institui o comitê gestor de políticas públicas de segurança dos programas de policiamento de proximidade ou comunitário, e nesse caso vários órgãos foram incluídos, entre eles:

I - o Secretário de Estado da Casa Civil;
 II - o Secretário de Estado da Polícia Militar;
 III - o Secretário de Estado de Governo;
 IV - o Secretário de Estado de Polícia Civil;
 V - o Secretário de Planejamento e Gestão;
 VI - o Secretário de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos;
 VII - o Secretário de Estado de Defesa Civil;
 VIII - o Secretário Estadual de Administração Penitenciária;
 IX - o Diretor Presidente do Instituto de Segurança Pública;
 X - 03 (três) membros indicados pelo Governador do Estado.
 § 1º A presidência do Comitê será designada pelo Chefe do Poder Executivo.

Embora ainda não seja possível identificar os resultados práticos produzidos pelo comitê, nota-se a preocupação em articular diferentes órgãos que não apenas as forças policiais para alcançar a finalidade da política pública materializada pelas operações segurança presente e outras que venham a se basear nos modelos de proximidade ou comunitário.

⁷⁷ Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-47647-2021-rio-de-janeiro-institui-o-comite-gestor-de-politicas-publicas-de-seguranca-dos-programas-de-policiamento-de-proximidade-ou-comunitario-sua-secretaria-executiva-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 16 jun. 2021.

Vale destacar que as preocupações já manifestadas sobre o quanto busca-se legitimidade para as instituições policiais e reconhecimento pela sociedade sobre a sua justeza procedimental, para além da preocupação com o efeito dissuasório do policiamento, ainda não foram tratadas de modo formal e sistematizado pelo comitê.

A própria definição de critérios que orientam a elaboração de parâmetros importantes para a execução do PSP não é clara para todos os atores. Isso inclui os processos de seleção de pessoal, que em geral ocorrem por meio de indicações para cargos de livre nomeação e exoneração, portanto, são sujeitos a pessoalidade – o que, embora se adeque a cargos dessa natureza, não convém para uma atividade que envolva policiamento.

A capacitação desse pessoal é outro ponto de atenção. Não foi identificado um estudo interno ou consultoria que apontasse as competências necessárias para a realização das diversas atividades nas operações, tampouco um conjunto de disciplinas elaboradas especificamente para desenvolver conceitos, procedimentos e atitudes próprias para as atividades exercidas nas distintas funções realizadas nessas operações.

Esse ponto é extremamente importante, já que por envolverem diferentes perfis de profissionais para sua efetivação, entre eles, egressos das Forças Armadas, assistentes sociais e policiais militares de diversos postos e graduações, as operações exigem qualificação constante e sistemática que possam problematizar a cultura policial e o papel dos atores civis em um modelo ainda em busca de consolidação. O trecho a seguir sinaliza essa preocupação ao indicar a percepção do entrevistado de que policiais e agentes civis fazem parte de um mesmo grupo, com códigos e símbolos semelhantes, quanto não idênticos:

O trabalho com esses meninos [agentes civis egresso das FFAA] é muito eficaz. Eu tenho 48 anos, não tenho o mesmo vigor físico, eles são uma mão de obra... digo que se eu fosse Cmt Geral eu dava um RG para cada um [...] De campo eles estão de nota dez, eles arriscam muito a vida deles. (S. P., praça, 09 maio 2018, base Centro Presente)

Percebe-se a valorização ao vigor físico, a experiência operacional em detrimento da qualificação formal, e a disposição em arriscar a vida como valores que seriam compartilhados entre os agentes civis de apoio ao patrulhamento e os policiais. Essa aproximação contribui para o afrouxamento da supervisão que precisa garantir que o agente civil não se aproprie de um mandato policial que não lhe pertence,

representando um risco que não poder existir em um projeto governamental voltado para promoção de segurança pública.

Outro ponto de grande relevância reside na dissonância entre a expectativa dos gestores e o conjunto de ações efetivamente desdobradas nas regiões que recebem as operações. Embora seja possível identificar o trabalho de assistentes sociais, suas articulações e encaminhamentos, a parcela de representatividade desse serviço em comparação com o eixo policiamento é muito baixa.

A considerável maioria de atividades, interações, articulações com a comunidade e lideranças locais é promovida por policiais militares de diferentes postos e graduações. Os agentes civis egressos das Forças Armadas que atuam com a missão de filmar as abordagens, o fazem em apoio ao policiamento. Assim, é possível percebermos que a ênfase das operações, em que pese o esforço para articular os eixos mencionados, se dá principalmente sobre o trabalho policial.

O site recentemente disponibilizado pelo PSP⁷⁸ sinaliza que o trabalho realizado nas áreas atendidas é desenvolvido pelas Operações Segurança Presente, e as define como:

um modelo de policiamento de proximidade que complementa a atuação da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Com o objetivo de promover ações de segurança pública, cidadania e atendimento social, as operações visam um ambiente mais seguro e acolhedor aos moradores, comerciantes e turistas das regiões onde atua. (OPERAÇÃO SEGURANÇA PRESENTE, s.d.)

Podemos observar nessa conceituação a ênfase atribuída à atuação dos policiais militares em comparação com as ações do eixo de assistência social. De acordo com esse texto, é o “policiamento” que irá promover “ações de segurança pública, cidadania e atendimento social”, a fim de gerar um ambiente mais seguro para “moradores, comerciantes e turistas”.

No estágio atual do PSP, podemos considerar que a política pública é majoritariamente exercida através de uma estratégia de policiamento, ou seja, são principalmente os policiais que informam e articulam a atuação de outros profissionais e serviços. É preciso equilibrar a atuação dos eixos de policiamento e assistência social.

⁷⁸ Disponível em: <https://segurancapresente.rj.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2021.

O próprio estabelecimento de metas para o PSP apresentado em seu site sinaliza quais seriam seus objetivos, mas não encontramos os parâmetros utilizados para estabelecê-los, os patamares que devem ser atingidos ou que tipos de ações de reordenamento urbano serão realizadas. Assim, de modo genérico, é colocada a “meta de reduzir índices de criminalidade, promover o reordenamento urbano, prestar atendimento social e garantir o direito de ir e vir da população do Rio de Janeiro” (OPERAÇÃO SEGURANÇA PRESENTE, s.d.).

Outra limitação encontrada aponta para a necessidade de investimento em ferramentas de gestão, definição de estratégia para seleção e implantação de operações, conformidade, transparência ativa, controle interno e externo, tecnologia de informação e comunicação, monitoramento e avaliação, videomonitoramento, critérios para seleção de pessoal, doutrina para orientar formação inicial e continuada, pesquisa para avaliação da percepção de segurança subjetiva, canais de comunicação com a sociedade, divulgação de dados estatísticos específicos através do ISP, e, por fim, elaboração e divulgação de um plano estratégico com o estabelecimento claro de seus objetivos, metas e indicadores de desempenho.

5.1 O eixo policiamento

O primeiro eixo do PSP é o policiamento. Aqui é relevante apontarmos aproximações e distanciamentos com outros tipos de fazer policial que normalmente são citados como inspirações ou mesmo como sendo o próprio modelo utilizado nas Operações Segurança Presente.

Um deles é o Policiamento Orientado para Problemas (POP), que em sua proposta busca modificar as condições que dão origem a crimes que se repetem, através da aplicação do método SARA (Scanning, Analysis, Response and Assessment), ou IARA em português (Identificação, Análise, Resposta e Avaliação).

Contudo, não foi possível identificarmos, por meio das entrevistas realizadas, a existência de uma adoção sistemática dessa metodologia pelos policiais militares das operações. Apesar disso, a reduzida distância entre o operador e o coordenador da operação local apontam que a utilização do IARA é substantivamente realizada pela troca de informações direta, e, como os policiais verificam empiricamente quais

são os problemas mais comuns na área – em geral reduzida e circunscrita a um bairro – que se repetem com frequência, estabelecem com relativa agilidade protocolos informais sobre como agir, sancionados pelos supervisores e coordenadores, e em geral com o apoio da associação de moradores e outras representações da comunidade local. Essa dinâmica inclui os grupos de WhatsApp, em que o problema é identificado e uma resposta é alinhada e implementada com relativa rapidez.

Com isso, as falhas do POP que normalmente acontecem no momento de executar as estratégias de resposta, em razão da baixa participação do operador no processo, são mitigadas.

Em relação ao tipo de policiamento Comunitário, é interessante considerá-lo em conjunto com o de Proximidade. Ambos, enquanto considerados como sinônimos, informam a atuação do policiamento das operações. São incentivados os contatos com a comunidade local, postura profissional e cortês, foco para atuação em parcerias com membros e grupos locais, maior autonomia para tomada de decisões e responsabilidade territorial fixa.

Entretanto, como a experiência de polícia de proximidade efetivada pela PMERJ se aproxima de países como Portugal, em que um elemento distinguiria o policiamento de Proximidade por manter o protagonismo do planejamento estratégico e tomada final de decisão no âmbito institucional, e não compartilhado com a comunidade como prevê o modelo Comunitário, o PSP se alinha mais à proposta de proximidade tal qual desenhada pela Polícia Militar fluminense. Isso é, em parte, devido à presença de um número significativo de policiais militares nas operações, muitos dos quais, oficiais e praças que atuaram, no caso dos *fixos*, ou ainda trabalham, situação dos *estímulos*, nas UPPs, que difundiram essa versão do policiamento de proximidade.

Contudo, os dados produzidos neste estudo não são suficientes para afirmar que a proximidade promovida pelo PSP vai além do que problematiza a teoria dissuasória (Natal *et al.*, 2016). Isso deve-se tanto pela interação mais restrita entre coordenadores e supervisores com as lideranças locais, quanto pelo enfoque dos profissionais que realizam o policiamento em abordar por fundada suspeita, aumentar os indicadores de apreensões e prisões, e se fazerem visíveis no terreno. Sugere-se que pesquisas futuras possam aprofundar a natureza, dinâmica e qualidade das interações policial-cidadão nas operações segurança presente.

A proximidade esperada em um policiamento com a proposta enunciada pelo PSP precisa buscar a legitimidade da atuação da força policial. Isso ocorre por meio do reconhecimento pela comunidade atendida da adequação das práticas e procedimentos policiais conforme cada caso. Conforme Tyler (1990; 2004), essa justiça procedimental do policiamento contribui com a maior aceitação voluntária de todos ao regramento legal e cooperação com a polícia, sem a necessidade da ameaça constante de coerção.

Outra alusão frequente a inspirações que criaram o PSP pode ser encontrada em registros que citam a teoria das janelas quebradas e a política de tolerância zero. Nesse sentido, é possível identificarmos empiricamente o senso comum entre os policiais das PSP de que crimes menores, como a posse e o uso de drogas, são foco de sua atuação, enquanto em geral não são objeto de atenção e condução para a Delegacia de Polícia pelo policiamento tradicional.

Por uma perspectiva conceitual, para efetivamente enquadrarmos o trabalho desenvolvido nas PSP como policiamento com base na teoria janelas quebradas, seria necessário que cada operação complementasse sua atuação com uma ampla discussão com as comunidades atendidas, a fim de pactuar quais seriam os limites de atuação dos policiais em relação ao que seriam consideradas desordens, tal como o autor da teoria previu (WENDEL; CURTIS, 2002).

Esse é um importante ponto de atenção, especialmente se considerarmos que a polícia não é percebida igualmente em todas as partes do estado, e varia de acordo com o histórico de interação de determinada comunidade com as forças de segurança, podendo ser, inclusive, refratárias à presença policial.

Uma vez que a proposta do PSP seja atuar sobre as pequenas irregularidades e contravenções locais, é relevante discutirmos previamente com os moradores sobre a melhor maneira de abordar essas questões, sob pena de se criarem resistências que deslegitimam a atuação do policiamento.

Não observamos esse tipo de diálogo anterior à implantação das operações. O que vimos foi a interação de lideranças locais que articulam com autoridades e atores políticos a vinda do PSP para seu bairro, sem que seja estabelecido um pacto para sua relação com a comunidade.

Em relação ao foco do PSP, este ocorre por meio de uma delimitação tanto geográfica quanto de finalidade, que contribui para a especialização do policiamento. A ênfase da operação se volta para coibir crimes de rua, atuar sobre pequenas

desordens que possam evoluir para crimes mais graves, reprimir o consumo de drogas ilícitas, encaminhar pessoas em situação de vulnerabilidade, entre outros, conforme identificamos no trecho a seguir:

Roubos e furtos a lojistas, pedestres, esse é nosso foco principal. Trabalhamos com filosofia de Tolerância Zero, então atuamos contra flanelinha, por exemplo, em que explico e pergunto se tem algum alvará, não tendo nada, ele comete o crime de exercício irregular da profissão. Além disso, jogo do bicho, a gente conduz para DP se tiver. (C. S.M., oficial, 16 maio 2018, base Centro Presente)

Percebemos, na fala do entrevistado, a influência da teoria das janelas quebradas e da política de tolerância zero sobre as origens do PSP. Seus desdobramentos orientam o foco do policial militar a encaminhar qualquer ocorrência criminal para a Delegacia de Polícia, por menor impacto que tenha sobre o contexto da segurança local.

Um ponto que sempre merece muita atenção, quando falamos de inspirações de modelos estrangeiros apropriados por experiências nacionais, é a necessidade de incorporá-los com as devidas mediações e ajustes.

O ordenamento jurídico dos Estados Unidos orienta os policiais a acionarem a *reasonable suspicion stops* (razoável suspeita para abordar) e ordenarem o “*stop, ques on, and frisk*” (“pare, pergunte e reviste”). Uma vez estando com o cidadão abordado algum elemento que o torne suspeito de uma prática delituosa, o profissional tem a *discretion* para decidir o encaminhamento que dará à situação. Pode optar por torná-lo informante, por exemplo. Pode ainda decidir liberá-lo, sem que essas condutas sejam consideradas crimes cometidos pelo policial.

Vejamos o conceito de *discretion* constante do relatório Janelas Quebradas e política de qualidade de vida na cidade de Nova York, elaborado por William J. Bratton, Comissário de Polícia em 2015, e um dos gestores que melhor se aproveitou dessa teoria:

Discretion: Em termos de policiamento, é a capacidade de escolher entre opções de execução, como prisão ou intimação ou advertência. Previsto na Lei de Processo Penal, que estabelece que o agente “pode prender” por todas as ofensas que não sejam domésticas (pelas quais “devem prender”). (BRATTON, 2015, p. 40, grifo nosso)

Essa possibilidade de avaliar a conveniência de seguir ou não com a condução da ocorrência, é um elemento que, em tese, aparelha com opções legais o policial a lidar com questões de “desordem de baixo nível e pequenos crimes”, tal como consta no relatório elaborado por Bratton ao conceituar a teoria das Janelas Quebradas:

Janelas quebradas: uma filosofia criminológica que sustenta que manter e monitorar ambientes urbanos para prevenir a desordem de baixo nível e pequenos crimes como vandalismo, bebida em público e evasão de tarifas ajuda a criar uma atmosfera de ordem e legalidade, evitando assim crimes mais graves de ocorrer. (BRATTON, 2015, p. 40)

Observamos um problema grave nesse conceito, relacionado à definição do que sejam essas desordens de baixo nível. Para que o policial dos EUA possa mobilizar sua *discretion*, são necessárias leis que tipifiquem normativamente quais são esses pequenos delitos, o que acaba criminalizando condutas relacionadas à população de rua, por exemplo. Esse movimento legislativo ocorre principalmente sob inspiração da tolerância zero em muitas cidades.

Em nosso país é possível observarmos forte debate político sobre processos de criminalização das populações periféricas e marginalizadas, mas como cada estado não possui autonomia para legislar em matéria penal, diferente do sistema americano, essa discussão precisa passar pelas casas legislativas federais. Nesse sentido, esperamos fortemente que não tenhamos uma legislação que permita esse tipo de criminalização, justificada, a nosso ver, equivocadamente como instrumento de controle da criminalidade.

No caso brasileiro, a discricionariedade é um atributo do poder de polícia, e só é acionada no momento de identificar os elementos de fundada suspeita para abordar, e, uma vez tomada essa decisão, o policial está vinculado a agir de acordo com a legislação. Ao encontrar elementos que indiquem a prática de crime, é obrigado e conduzir o cidadão à Delegacia de Polícia, sob pena de, se não o fizer, responder pelo crime de prevaricação.

Entretanto, em que pese os contextos legais americano e brasileiro distintos, a retórica normativa para fundamentar a abordagem é menos relevante do que os mecanismos de suspeição acionados pelos policiais para realizá-la.

Importar um modelo que já apresenta indicações de aumentar o número de abordagens e prisões em excesso, sinalizando para casos de abuso de autoridade, sem o devido cuidado, pode agravar uma situação já bastante criticada no Brasil

(particularmente no Rio de Janeiro) sobre abusos cometidos por profissionais de segurança pública durante abordagens policiais.

É interessante trazermos a atualização do pensamento dos próprios gestores da política de tolerância zero sobre esse foco em abordagens e prisões. Primeiro, com a crítica feita pela próprio Gabinete do Inspetor-Geral da NYPD (OIG), o que reforça a importância de setores externos para monitoramento e avaliação de programas voltados para segurança pública. O relatório, intitulado “*An Analysis of Quality-of-Life Summonses, Quality-of-Life Misdemeanor Arrests, and Felony Crime in New York City, 2010-2015*”, foi emitido em 22 de junho de 2016 e apresentava duas conclusões principais:

- Entre 2010 e 2015, a preocupação com a desordem e qualidade de vida teve pouca ou nenhuma relação temporal com o declínio das taxas de crimes criminais na cidade de Nova York.
- O foco no controle da desordem e questões sociais relacionadas a qualidade de vida, não é distribuído uniformemente pela cidade e ao longo do tempo. (NEW YORK CITY DEPARTMENT OF INVESTIGATION; OIG-NYPD, 2016, p. 3, tradução nossa) ⁷⁹

Esse relatório criticava indiretamente o princípio central do policiamento de Janela Quebrada, qual seja, que a atenção da polícia aos crimes menores e à manutenção da ordem pública terá um impacto positivo nos crimes mais graves. Também sugeria que, além de ineficaz na redução de crimes graves, esse modelo teria um impacto diferente nas regiões com um número maior de pessoas em situação de vulnerabilidade.

O Departamento de Polícia de Nova York questionou as conclusões desse documento. Foram relacionados critérios que refutariam esses argumentos, organizados no Relatório “As janelas quebradas não estão quebradas: a resposta do NYPD ao relatório do inspetor-geral sobre o policiamento de controle da ordem e promoção da qualidade de vida”, destacando-se os seguintes tópicos:

- A maioria das prisões são feitas por agressão, evasão de tarifa de transporte público e crimes. As prisões pelas ofensas restantes, incluindo crimes contra drogas e aqueles tradicionalmente vistos como de perturbação da ordem,

⁷⁹ Citação original: “- Between 2010 and 2015, quality-of-life enforcement had little to no temporal relationship with the decline of felony crime rates across New York City.

- Quality-of-life enforcement is not evenly distributed across the city and over time.”

diminuíram para um nível nunca visto desde então meados da década de 1990;

- Apenas 7 por cento dos detidos por contravenção foram condenados à prisão em 2015, e apenas um pequeno número estava sujeito a fiança. A maioria dos detidos por contravenção é solta no dia seguinte, ou antes, enquanto se aguarda sua audiência no tribunal. (BRATTON, 2015, p. 6, tradução nossa)⁸⁰

Em que pese essa resposta ainda sinalizar para uma abordagem punitivista, a abordagem das Janelas Quebradas foi recalibrada a partir do segundo mandato de Willian Bratton como Comissário da Polícia, iniciado em janeiro de 2014. O comissário e os gerentes-chefes do departamento concluíram que um alto número de prisões e intimações não era necessário para sustentar níveis baixos de criminalidade.

A partir dessa recalibragem, no final de 2015, as detenções anuais pelo NYPD caíram em 80.000 de sua alta em 2012, e caíram mais 6,7% no acumulado do ano até agosto de 2016. As intimações anuais caíram mais de 300.000 de sua alta em 2005 e caíram mais 9% no acumulado do ano até agosto de 2016.

Sobre o tipo de policiamento do PSP, é possível verificarmos que as respostas do efetivo não ocorrem, via de regra, a partir do acionamento do 190 (chamado de emergência), mas pela proximidade física e/ou virtual (via WhatsApp) dos policiais com a comunidade ou pelo contato com o telefone da base da operação.

A patrulha ocorre dentro de uma área muito restrita, com pontos de atenção no terreno bem definidos. As táticas são principalmente preventivas, relacionadas à saturação da presença ostensiva. Ainda, o gerenciamento é menos rigoroso em razão da curta distância entre operadores, supervisores e coordenadores.

Em relação ao pessoal não policial nas operações, a participação do “SEGOV” em conjunto com o policial militar não considera em nenhum momento a possibilidade de que ele faça uso de poder de polícia para o qual não possui investidura pública. É uma situação distinta do caso trazido por Johnston (2002, p. 238), ao dar como exemplo de policiamento “híbrido” realizado pela Secretária de Fraudes Graves, na

⁸⁰ Citação original: "- The majority of misdemeanor arrests are made for assault, the , transit fare evasion, and traffc offenses. Arrests for the remaining offenses, including misdemeanor drug offenses and offenses traditionally viewed as quality-of-life offenses, have decreased to a level not seen since the mid-1990s.

- Only 7 percent of misdemeanor arrestees were sentenced to jail in 2015, and only a small number were subject to bail. Most misdemeanor arrestees are free on the next day, or sooner, pending their court appearances."

Inglaterra, em que para prevenir e reprimir crimes no comércio, emprega, além de policiais, advogados e contadores civis para conduzirem inquéritos, mesmo sem terem poderes policiais formais.

Como exemplo, citamos uma abordagem policial realizada com a revista pessoal. Em qualquer situação desse tipo no PSP estará envolvido no mínimo um policial militar e um SEGOV que filmará a ação.

Durante a abordagem, o agente do Núcleo de Inteligência será acionado a distância e informará de imediato os antecedentes criminais. Caso a questão seja de natureza assistencial, será sugerido que o cidadão procure a Assistente Social na base da operação. Ocorrendo o encaminhamento para a DP, lá estará um SEGOV que anotará os dados da abordagem e passará para um policial civil que atua em sua folga, remunerado pelo Regime Adicional de Serviço (RAS) exclusivamente para o PSP.

A qualquer tempo o supervisor poderá ser chamado a acompanhar a ocorrência. Todos esses contatos são realizados por rádio, formulário eletrônico (via Google Forms) e/ou por grupo de WhatsApp. Podemos melhor visualizar esse arranjo para o policiamento do PSP no Quadro 13:

Quadro 13 – Unidade operacional mínima de policiamento no PSP

Quadro resumo de profissionais do PSP envolvidos em um atendimento ou ocorrência policial			
Ações de policiamento	Qtd de profissionais	Perfil profissional	Função
Ação de polícia ostensiva	1	Policial militar (<i>estímulo e/ou</i> fixo)	Abordar transeuntes em atitude suspeita. Estabelecer relações com a comunidade. Fazer-se presente e visível.
Ação de supervisão	1	SEGOV egresso das FFAA	Proteger-se e filmar toda a abordagem.
			Realizar supervisão implícita por meio de filmagem
	2	Policial militar (fixo)	Realizar preleções; acompanhar ocorrências em DP; orientar os agentes; observar pontos de correção a partir das filmagens; interagir com autoridades. Realizar a supervisão vertical.
Ação de apoio a polícia judiciária	1	SEGOV custódia	Receber informações sobre a ocorrência, registrar em formulário próprio e passar para o policial civil de RAS. Entrar em contato com os policiais para que compareçam a DP.

Ação de polícia judiciária	1	Policia Civil (RAS)	Processar e apresentar ocorrência ao Delegado de Polícia e confeccionar o RO.
Ação assistencial	1	SEGOV Assistente Social	Apoiar o encaminhamento de ocorrências assistenciais
Ação de inteligência	1	Policia civil ou militar (fixo ou estímulo) do Núcleo de Inteligência	Realizar pesquisa sobre antecedentes criminais

Fonte: o autor, 2020.

Podemos verificar como essa unidade operacional mínima funciona em uma situação real, através de uma das ocorrências policiais conduzidas pela operação Centro Presente, extraída de grupo de WhatsApp instituído em 12/11/18, às 12:51 h para estabelecer a comunicação entre os agentes, e no qual fui incluído em 28/11/18 às 20:19h, como acréscimo à minha observação de campo:

Quadro 14 – Resumo de uma ocorrência policial da Operação Centro Presente

DATA e BASE	Logradouro	Natureza da Ocorrência	Hr Ocor	Hr Ent wa	Cam/Film	Nº Pres/Nº Anot Crim	RO
28/11/2018 BASE D	Av. Marechal Floriano em frente ao Palácio Itamaraty, S/Nº, Centro – RJ	MANDADO DE PRISÃO - LATROCÍNIO (Art. 157, §3º - CP)	15:42	21:40	D19; F109-0386	01/02 (Latrocínio - Posse e uso).	004-06638/2018
Dinâmica							
<p>Policiais Militares da OPERAÇÃO CENTRO PRESENTE *DELTA*, em patrulhamento na tarde, desta quarta-feira, 28/11/2018, tiveram a atenção voltada para um indivíduo que tentou evadir com a aproximação policial. Iniciado o cerco tático via rádio, o indivíduo imediatamente foi contido. Após diligências de identificação, foi constatado tratar-se de *LPSMR*, onde consta um mandado de prisão preventiva pelo crime de Latrocínio. Diante dos fatos, a ocorrência foi apresentada na 4ªDP, Av. Presidente Vargas. Onde Luis Paulo permaneceu preso à disposição da justiça.</p>							

Fonte: extraído de grupo de WhatsApp formado por integrantes da operação Centro Presente.

O trecho do Quadro 14, em negrito e destacado, repete-se com muita frequência em outras ocorrências do PSP que envolvem abordagem policial e, em geral, encerram-se com a condução do indivíduo a DP: “[...] tiveram a atenção voltada para um indivíduo que tentou evadir com a aproximação policial. Iniciado o cerco tático

via rádio, o indivíduo imediatamente foi contido. Após diligências de identificação, foi constatado tratar-se de [...]”.

Vale destacarmos que o agente civil egresso das Forças Armadas realiza um duplo papel. Ele atua ao lado de policiais militares, e, ao mesmo tempo em que é responsável por realizar as filmagens de todas as abordagens, resguardando os direitos do cidadão, também exerce um primeiro efeito de controle implícito sobre os policiais.

A principio houve uma estranheza, mas só temos a agradecer a filmagem que nos livra de problemas. Já tivemos abordagens que terminam em saque de arma, em fuga. Graças a Deus a abordagem sendo filmada, os delegados sempre perguntam: tem a filmagem? Tem sim senhor. Nós não temos nenhum desvio de conduta até hoje. Essas abordagens filmadas são muito efetivas. (M., agente civil de apoio ao patrulhamento, 09 maio 2018, base Centro Presente)

Sobre essa presença de indivíduos não policiais também no patrulhamento, com a missão de filmar as abordagens realizadas, é importante sinalizarmos que essa dinâmica não é comum entre forças policiais – não a filmagem em si, já adotada em diferentes situações⁸¹, mas ser realizada por um indivíduo que não possui investidura policial atuando ao lado dos policiais.

Vejamos como alguns dos interlocutores tratam a presença do SEGOV que filma as abordagens e acompanha a equipe de policiais durante todo o tempo em que patrulham:

Função do agente civil é puxar a câmera, se abrigar e filmar. (C.J., oficial, 16 maio 2018, base Centro Presente)

[...] porque causa uma certa leveza na hora da abordagem, porque ao perceber que ele está sendo filmado, sente mais seguro... resguarda tanto o policial quanto o cidadão. Muitas coisas na PM vão melhorar quando a filmagem acontecer... trabalhei na rua e as vezes alguém vê um policial fazendo uma imobilização mas ninguém sabe o que aconteceu antes... (3 S.S., Supervisor Aterro Presente, 20 ago. 2018, sede Aterro Presente)

Não atrapalha, porque a função deles [agente civil] é filmar. Já teve casos que a filmagem salvou o policial. (ST. A., praça da reserva renunerada, 07 maio 2018, base Centro Presente)

⁸¹ Um exemplo são as polícias de Chicago e Nova Iorque nos EUA; e iniciativas mais próximas como a Operação Lei Seca no Rio de Janeiro.

A operacionalização das filmagens funciona de acordo com a explicação de um agente civil de apoio ao patrulhamento e da policial responsável por processar as imagens na sede do PSP, situada no prédio anexo do Palácio Guanabara:

Ligo a câmera, anuncio os componentes da guarnição, o local. Filmo todas as abordagens. Tem uma equipe que trabalha a madrugada toda descarregando as imagens. No dia seguinte a nova equipe comparece lá e pega as câmeras para o próximo serviço. (M., agente civil de apoio ao patrulhamento, 09 maio 2018, base Centro Presente)

Cada operação tem um policial militar responsável por baixar as filmagens das câmeras. Avalio as imagens e sugiro ao coordenador eventual estudo de caso e outros encaminhamentos. Por isso é importante que sejam experientes os policiais que vão avaliar as filmagens. Pego o cartão de memória da câmera, uso o adaptador e descarrego no computador, arquivo as filmagens para que possam ser usadas em caso do delegado ou da justiça pedir. Já tivemos caso da pessoa acusar o policial de a agredir e a filmagem mostrou que ela tropeçou e cortou o supercílio. E quando vejo a filmagem e identifico algum erro técnico, chamo o coordenador e mostro, e ele então conversa com os policiais e dá orientações para a falha não acontecer, em toda a preleção que acontece sempre antes de cada serviço. As vezes o coordenador consegue treinamentos na própria polícia ou em outros órgãos, e estamos sempre fazendo capacitação. (ST. Q., praça, 14 jun 2018, sede das operações Palácio Guanabara)

Vale dizermos que esses SEGOV são egressos das Forças Armadas, na maioria do Exército Brasileiro, e estão familiarizados com o meio militar próprio dos policiais militares. Isso, por uma perspectiva, facilita a aproximação entre esses atores, mas por outra reforça uma lógica de aproximação do trabalho policial com a formação militar, que não é compatível com a natureza da atividade de polícia, especialmente em uma que busca a proximidade com o cidadão. Essa análise pode ser aplicada aos trechos a seguir extraídos de entrevistas com um dos agentes civis que atuam em apoio ao patrulhamento, e dois policiais militares:

A ideia do projeto de contratar ex-militares, a ideia foi essa, trabalhar com pessoal que sabe lidar com hierarquia e disciplina. Parece que o cara tá vivendo como se ainda tivesse no quartel. Tá no nosso dia a dia, não tem essa quebra de hierarquia e disciplina. (M., agente civil de apoio ao patrulhamento, 09 maio 2018, base Centro Presente)

Pela tropa, achei interessante. O SEGOV tem uma cultura militar. tá vindo das forças armadas. apesar dele não estar armado, a gente tem um cuidado maior com ele. como ele tá mais distante filmando, ele ajuda, diz se tem alguém chegando perto, avisa. (CB. F., praça, 31 out 2018, sede do Aterro Presente)

Os meninos são bons, eles sabem como conviver nesse ambiente militar. Causa uma certa leveza na hora da abordagem, O cidadão ao perceber que está sendo filmado, ele se sente mais seguro, sabe que não vai ocorrer nada

errado. Isso resguarda o cidadão e a nós. (S. S. praça, 31 out 2018, sede Aterro Presente)

Outro aspecto muito relevante em relação ao agente civil que precisa ser analisado é sua possível atuação como força policial. Partimos do conceito de que apenas o servidor investido do mandato policial pode realizar policiamento. Entretanto, independentemente dessa premissa, e considerando que os uniformes usados por SEGOVs e policiais militares são quase idênticos (Figura 17), em termos de ostensividade, podemos entender que ambos exercem efeito dissuasório.

Figura 17 – Equipe da OCP durante apresentação de ocorrência na DP



Fonte: WhatsApp da operação, 20 fev. 2019.

A partir de 2019, os SEGOVs passaram a utilizar uma cobertura – termo nativo para boné – com a mesma cor do colete, diferente dos policiais que passaram a utilizar cobertura própria do uniforme da PMERJ. Isso auxiliou na distinção entre eles, mas ainda não o suficiente para quem não é familiarizado com as características de uniformes militares. Isso é especialmente relevante ao considerarmos que a presença

ostensiva, dependendo da doutrina adotada, pode ser incluída como um dos níveis de força utilizado por profissionais de polícia.

Em geral, no Brasil, os policiamentos se orientam pela matriz curricular⁸² elaborada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (BRASIL, 2014), em que o primeiro nível de força é a verbalização, ou seja, o contato mediante comandos dados ao cidadão para que faça ou deixe de fazer alguma coisa, e que pode evoluir até o uso da arma letal caso ocorra resistência armada às ordens dadas.

Por outro lado, algumas polícias adaptam o modelo sugerido pela SENASP, e incluem a presença ostensiva como o primeiro nível de força, em sua forma potencial e com efeito dissuasório sobre possíveis intenções criminais. É interessante trazeremos o exemplo, nesse caso, do manual elaborado pelo Departamento de Polícia Federal (2009) para orientar a segurança privada, em que o primeiro nível de força é:

NÍVEL 1 – PRESENÇA FÍSICA

A mera presença do vigilante uniformizado pode ser na maioria dos casos o bastante para conter um crime ou ainda prevenir um futuro crime, bem como evitar ações de pessoas mal-intencionadas. (p. 9)

A questão sobre a presença ostensiva ser um ou não um nível de uso da força é importante para problematizarmos se o SEGOV se incorporaria de um mandato a que não faz jus, mesmo que de modo não intencional, simplesmente por estar atuando ao lado dos policiais e com uniformes muito semelhantes.

Segundo os interlocutores, o primeiro nível de força seria efetivamente a verbalização, e, quanto à presença ostensiva, não ocorreria em razão do SEGOV guardar distância do trabalho do policial militar, limitando-se a realizar a filmagem, enquanto a verbalização junto ao cidadão é sempre conduzida por policial.

A princípio, não foram encontrados elementos que indiquem que o SEGOV não atue exclusivamente como apoio para a realização de filmagens, como também não é possível afirmar que não possam se exceder. Esse excesso pode ocorrer em situações em que o agente civil identifique ameaça ao trabalho do policial militar, como podemos observar no trecho de entrevista concedida por um SEGOV:

⁸² Nessa matriz, encontra-se o conteúdo programático para a disciplina sobre uso da força, que aponta como modelos recomendados para as polícias: “FLETC”; “GIUESPIE”; “REMSBERG”; “CANADENSE”; “NASHVILLE”; “PHOENIX”.

Pra mim está sendo muito gratificante fazer parte desse projeto. Trabalhava na CEDAE, em escritório, já tinha passado em concurso para a polícia, estava aguardando me chamarem, e não pensei duas vezes em aceitar o trabalho no Segurança Presente. [...] Na primeira semana fizemos uma capacitação, manuseio da câmera, como se portar na hora da abordagem, Quem faz o trabalho é o PM, mas se precisar de um apoio, se tiver de ajudar em alguma situação de risco, vou ajudar. (M., agente civil de apoio ao patrulhamento, 09 maio 2018, base Centro Presente)

Ao mesmo tempo, para além de uma distinção técnica quanto a adotar ou não a verbalização como primeiro nível de força, na prática diária do PSP, o que o cidadão vê e identifica como um grupo de policiais atuando para dissuadir o crime, inclui o agente civil.

As entrevistas trouxeram o dado de que os SEGOVs não atuam se apropriando de um mandato que não lhes pertence. Isso se daria menos devido aos rigorosos protocolos de atuação, e mais em razão do corporativismo dos policiais militares, que não renunciam às suas prerrogativas e não admitem que os SEGOV adotem qualquer ação que se sobreponha ou invada o poder de polícia que lhes é muito caro. Nesse sentido, segue trecho de um entrevistado:

O SEGOV não aborda, a gente diz: vocês não tem poder de polícia [...] eles são exaustivamente orientados de que não são policiais. E uma coisa primordial. Que a gente bate muito na tecla... mesmo o criminoso quando é abordado, ele tem que ser abordado sem excesso. Temos que ser imparcial. Desde o próprio infrator, ou a pessoa, o transeunte... (C.S., oficial, 16 maio 2018, base Centro Presente)

Como uma espécie de contrapartida, os SEGOV filmam toda e qualquer abordagem, e acabam angariando um tipo de poder correcional sobre os policiais militares. Vejamos o que um entrevistado policial militar dizia sobre o início da atividade dos SEGOV:

No início tínhamos alguns que reclamavam da filmagem, de filmarem alguma conduta indevida, mas era reforçado junto ao SEGOV que era para filmar sempre, e hoje não temos problemas com isso. (C. S. M., oficial, 16 maio 2018, base Centro Presente)

Essa espécie de interação por meio de “freios e contrapesos”⁸³ acaba por contribuir para uma atuação autorregulada do PSP, que é mantida pela condição de

⁸³ Freios e contrapesos é uma teoria jurídica, originada da doutrina americana *checks and balances*, que indica a autonomia e independência mediante o equilíbrio de forças entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, s.d.).

estabilidade mais precária do SEGOV em relação ao policial militar, como podemos inferir a partir da entrevista de um agente civil:

A maioria dos policiais entendem o significado da filmagem, que é para resguardar o policial. Se um policial pedir para desligar a câmera? Eu digo que infelizmente não vou poder desligar. O policial tem o emprego dele garantido. O policial se for exonerado, ele continua na polícia. Nós temos esse como único emprego, nós falamos entre os agentes civis: nós não podemos trocar de lugar com eles. (M., agente civil de apoio ao patrulhamento, 09 maio 2018, base Centro Presente)

Um mecanismo semelhante ao da interação por meio de freios e contrapesos ocorre com outro ator do PSP que desperta controvérsia, o “custódia”. Este profissional é um SEGOV que atua na Delegacia de Polícia Judiciária, junto a um policial civil escalado para atender exclusivamente à operação. Toda ocorrência que é encaminhada até a delegacia de polícia é recebida pelo policial civil que trabalha em seu dia de folga exclusivamente para o PSP, remunerado por uma gratificação chamada de RAS (Regime de Adicional de Serviço). O preenchimento de planilha de informações, assim como o estabelecimento de contato entre a DP e os policiais militares, são atividades realizadas pelo Custódia.

O policial civil que atua por meio do RAS atende de modo exclusivo todas as situações trazidas pelo PSP, e as encaminha para análise do Delegado de Polícia. Enquanto esse processo é feito na sede de polícia judiciária, os policiais que realizaram a abordagem continuam a fazer o policiamento, somente comparecendo à delegacia no momento exato de prestar declarações ou informações complementares, chamados pelo Custódia.

Isso é visto pelos policiais da operação como uma grande vantagem em relação ao serviço que é realizado nos Batalhões, onde por vezes um mesmo tipo de ocorrência “segura” os policiais da atividade operacional por horas na DP. Com isso, os policiais não perdem tempo na delegacia além do mínimo necessário, tal como informam dois policiais entrevistados:

Tem um motorista de pesado na base, contratado para isso, que leva para a delegacia de van, a gente tem um agente civil SEGOV chamado de “custódia”, que faz um filtro e passa para o delegado que toma as medidas de praxe, além de dois policiais civis que recebem RAS como se fossem os policiais militares, trabalham doze horas, um pega mais cedo e outro mais tarde. Todas as ocorrências vão para uma planilha de BOCP (Boletim de Ocorrência do Centro Presente). Os PCs que trabalham na folga não trocam muitas informações porque são de outras delegacias, mas os que trabalham na DP costumam trocar informações. Não se assemelha tanto ao ciclo

completo porque ainda temos que levar para a DP, mas é um passo nessa direção. Os policiais não perdem tempo na DP, os presos ficam com o custódia e os policiais civis, e os policiais que fizeram a prisão são chamados na hora de prestar as informações (C. J., oficial, 16 maio 2018, base Centro Presente)

O PC faz um extra só para atender a operação naquele DP, facilita bastante, é maravilhoso. E ainda temos um cara na inteligência, que já nos devolve se ele tem passagem, se está foragido... tá limpo, aí não tem necessidade de levar para a DP. (S.S., praça, 31 out 18, sede do Aterro Presente)

Também é interessante observarmos o estabelecimento de uma lógica que coloca o PSP muito próxima de realizar um ciclo completo de polícia, ou seja, do momento da abordagem até a apresentação ao Delegado de Polícia, todos os aspectos estão sob algum nível de controle da operação, o que gera grande celeridade em comparação à atividade rotineira da Polícia Militar.

No entanto, não é possível afirmarmos que se trata de ciclo completo porque, ao fim dos procedimentos, a ocorrência ainda depende de uma segunda Instituição, a Polícia Civil, para seu encaminhamento. Isto porque cabe à autoridade de polícia judiciária a apreciação final quanto ao destino do caso concreto apresentado.

O mecanismo de interação por meio de freios e contrapesos é acionado também no caso do custódia em relação ao policial civil, em que o corporativismo deste último limita a atuação do custódia à atividade burocrática da operação, e ao acionamento dos policiais militares quando necessária a presença deles. A documentação e atividades próprias da polícia judiciária ficam a cargo exclusivo do policial civil, que atua em apoio exclusivo o PSP. Mais uma vez, não é possível afirmarmos que não possa ocorrer um avanço do custódia sobre as atribuições exclusivas do policial civil, o que seria uma ilegalidade, mas em regra isso não ocorre por conta de limites impostos e fiscalizados pelo próprio profissional de polícia judiciária.

Ponderando as entrevistas com a observação de campo, entendemos que o custódia e o SEGOV que atua filmando as abordagens, atuam de modo incompatível com uma atividade de policiamento. O custódia porque recebe uma designação – incluída nas planilhas de controle das operações – que aponta para uma ilegalidade, posto que ninguém pode ser custodiado por profissional que não tenha investidura legal para isso, e, mesmo que seja apenas um designação equivocada, não há elementos suficientes para garantir que esse profissional não avance sobre

atribuições próprias de polícia judiciária. O SEGOV porque também recebe uma designação equivocada conforme planilhas de controle da operação – agente civil (patrulhamento) – e, além disso, seu uniforme e a atuação em conjunto com os policiais militares acaba por incluí-lo na ação dissuasória, primeiro nível de força próprio das forças de segurança pública.

Além disso, o sistema de freios e contrapesos identificado a partir das falas de policiais não é garantia de que outras apropriações indevidas de mandato policial não possam ocorrer.

Em relação à valorização de seu trabalho pela perspectiva policial, verifica-se as condições em que as atividades que são realizadas no PSP acabam por indicar diferenças na forma como o policial se percebe em relação à Corporação a que pertence por formação, investidura e vínculo estatutário. Isso pode ser observado pelas declarações a seguir:

A grande verdade é que somos policiais, a diferença é a valorização, é saber que você tá num local que você tem estrutura, equipamentos, e financeira, esse projeto vem a amostrar que o policial valorizado vai surtir efeito, o policial valorizado vai ser melhor que o policial de Londres. Acaba com aquela teoria, vai lá e trabalha... sem se preocupar com os meios para isso. (S. S., 31 out 18, sede do Aterro Presente)

É um policiamento complementar. Vou levar para onde for. Tentar implementar isso tudo. Essa coisa do policial interagir com a sociedade (C. S. M., oficial, 16 maio 2018, base Centro Presente)

O trabalho de polícia é exatamente o que a gente faz, o de fiscalização. Mais do que botar uma viatura e um agente em pé... não vai inibir, não intimida mais os marginais. A abordagem inibe muito a ação, o marginal sabe que vai ter um espaço muito curto antes de ser abordado. O que falta no batalhão é esse serviço de fiscalização... o baseamento teoricamente parado em local estratégico... mas é a abordagem é o carro chefe da missão policial militar. (ST.V., praça, 31 out 2018, sede do Aterro Presente)

Por outro lado, na perspectiva dos gestores do programa, em especial os oficiais coordenadores, a partir da percepção da comunidade atendida de que o trabalho do PSP é realizado por meio de policiais militares, desenvolve-se uma percepção de valorização da própria Polícia Militar.

Serão necessárias pesquisas junto à comunidade e com o público interno para validação dessas percepções, para melhor compreensão do programa em relação às noções de valorização profissional e de pertencimento dos policiais e agentes civis.

5.2 Análise de alguns dados quantitativos do PSP

A metodologia de análise dos dados quantitativos considerou algumas particularidades, que foram levantadas a partir das entrevistas com os interlocutores.

A primeira reside na impossibilidade de acesso a dados de ocorrências policiais atendidas exclusivamente por policiais das PSP. A base disponibilizada pelo ISP não torna possível identificar quais delitos ocorreram em área de operação e foram atendidas por seus policiais atendidas, e quais pertencem à condução de policiais militares do Batalhão da área.

Uma indicação para aprimoramento da gestão do PSP pode desde já ser feita, no sentido de alinhar sua gestão e o Instituto de Segurança Pública com a eventual participação de outras instituições de pesquisa e/ou gestão, a fim de desenvolver um banco de dados que desagregue por região os números específicos de cada operação. Isso é relevante para análises de migração da mancha criminal, dentre outras aplicações.

Enfatizamos que o ISP possui os dados, mas não é possível acessá-los diretamente pelo *site* aberto ao público ou pelo ISGeo. Para isso é necessário estabelecer contato com os gestores e pesquisadores do Instituto a fim de viabilizar que um trabalho específico seja realizado, o que não foi objeto deste estudo uma vez que o esforço empreendido para levantar os dados em comparação com o rendimento analítico gerado não traria acréscimos substanciais para os resultados da pesquisa.

Em segundo lugar, a observação de que as áreas das PSP não se equivalem a outros padrões de divisão territorial ou administrativa existentes no estado ou municípios, como Regiões Administrativas ou Circunscrições Integradas de Segurança Pública.

Em razão disso, utilizamos um recurso de aproximação, a fim de tornarmos viável utilizar os elementos disponibilizados diretamente pelo *site* do ISP. Para isso, buscamos a melhor sobreposição possível entre Área Integrada de Segurança Pública (AISP) e suas Companhias Integradas de Segurança Pública (CISP)⁸⁴, com

⁸⁴ Essa divisão por AISP pode ser encontrada no site do Instituto de Segurança Pública (ISP), baixando-se o arquivo *Relação das regiões, áreas e circunscrições integradas de segurança (relação de BPM, DP, municípios e bairros/distritos)*.

regiões ocupadas por PSP. Ocorre que não foram encontrados espaços que pudessem ser sobrepostos perfeitamente, restando estabelecermos a relação mais próxima possível.

Assim, selecionamos uma das três operações utilizadas para realizar o campo, a Centro Presente, e, excepcionalmente agregamos a operação Lapa Presente. Assim, o conjunto de dados das ocorrências policiais registradas nessas duas Operações coincidem com a área territorial da 5^o Área Integrada de Segurança Pública (AISP5), mais precisamente com as 1, 4 e 5 Companhias Integradas de Segurança Pública (CISP), conforme a seguinte divisão: 1 CISP - Centro (parte); 4 CISP – Centro (parte), Gamboa, Santo Cristo e Saúde; 5 CISP – Centro (parte), Lapa e Paquetá; 7 CISP – Santa Tereza.

Percebe-se que a OCP é inteiramente contemplada pelas 1, 4 e 5 CISP, já que cada uma cobre uma parte do Centro da cidade do Rio de Janeiro. A OLP é sobreposta à região da 5 CISP. Temos dados que extrapolam as operações relativas a Paquetá, que possuem pouca significância no conjunto total de ocorrências, e que não podem ser desagregados por estarem mesclados aos dados de parte do Centro e Lapa. Essa separação foi possível em relação a Santa Tereza, pois como equivale perfeitamente ao espaço da 7 CISP, bastou excluirmos essa Circunscrição da base de dados referente à AISP 5.

Assim, foi possível acessarmos o arquivo *Base DP: evolução mensal das estatísticas por circunscrição de Delegacia (1/2003 a 03/2019)*, disponível no endereço eletrônico do Instituto de Segurança Pública⁸⁵, e levantarmos todas as ocorrências relativas à região da AISP5, por mês, exceto as da CISP7, como já mencionamos. Como forma de garantir a correção dos dados, também consultamos o ISP Geo⁸⁶, ferramenta do tipo *tableau* que permite vários recortes. Contudo, também possui as mesmas limitações já apontadas em relação à não especificidade de dados por operação do PSP.

Em seguida, dentre as diversas variáveis e indicadores sistematizados pelo ISP, selecionamos aqueles que guardavam relação com os eixos operacionalizados

⁸⁵ INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA (ISP). Dados abertos. Disponível em: <http://www.ispdados.rj.gov.br/estatistica.html>. Acesso em: 18 nov. 2020.

⁸⁶ ISPGeo. Visualização. Disponível em: <https://www.ispvisualizacao.rj.gov.br:4434> . Acesso em: 10 out. 2020.

pelo PSP, e que pudessem contribuir para uma comparação face os dados qualitativos extraídos das entrevistas. Dentre eles, os referentes a roubo e letalidade, relacionados a crimes violentos; drogas e apreensão de adolescente por prática de ato infracional, relativo a assistência social; furto, prisão em flagrante e cumprimento de mandado de prisão, relativo ao trabalho ostensivo preventivo e busca por legitimidade junto à comunidade.

Por essa razão, trabalhamos com o indicador ROUBO, que de acordo com o glossário de variáveis do ISP⁸⁷ reúne: roubo_comercio; roubo_residencia; roubo_veiculo; roubo_carga; roubo_transeunte; roubo_em_coletivo; roubo_banco; roubo_cx_eletronico; roubo_celular; roubo_conducao_saque; roubo_apos_saque; roubo_bicicleta; outros_roubos.

Também aproveitamos o indicador de total de APREENSÕES do ISP, que aglutina os títulos de *apreensão_drogas*; *apreensão_drogas_sem_autor*; *posse_drogas*; e *trafico_drogas*.

Os números de cumprimentos de Mandados de Prisão foram chamados de CMP, e as Prisões em Flagrante realizadas foram designadas por APF.

Mantivemos como AAAPAI o indicador de Autos de Apreensão de Adolescentes por Prática de Ato Infracional, também informado pelo ISP como *aaapai*. Fizemos o mesmo para a variável *total_furtos*, nomeando-a como FURTOS, que agrega as variáveis: *furto_veiculos*; *furto_transeunte*; *furto_coletivo*; *furto_celular*; *furto_bicicleta*; e *outros_furtos*.

Conservamos com o mesmo título o índice *letalidade_violenta*, que reúne de acordo com a base de dados do ISP: homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte, latrocínio, morte por intervenção de agente do Estado.

A partir da definição desses indicadores, verificamos que duas considerações podem ser feitas e dirigidas a todas as análises que faremos. Em primeiro lugar, as subnotificações são um traço comum no cenário da segurança pública brasileira. Isso não nos permite afirmar o quanto os dados anteriores ao início das operações eram fidedignos ou subdimensionados, e o quanto desse contexto se alterou após o início das atividades do PSP.

⁸⁷ INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA (ISP). Notas Metodológicas e Dicionários de Variáveis. Disponível em: <https://www.ispdados.rj.gov.br:4432/Notas.html>. Acesso em: 11 out. 2020.

O segundo elemento diz respeito a um evento que impactou o contexto geral da segurança pública do estado: a decretação da Intervenção Federal, conforme Decreto n.º 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. Também não é possível avaliar o quanto ações relacionadas a esse processo contribuíram com a redução dos indicadores em geral. Os estudos do Observatório da Intervenção apontam que não foram significativos⁸⁸, mas, por outro lado, também sinalizam a melhora considerável da infraestrutura, da logística e dos equipamentos das forças de segurança.

Feitas essas considerações, passamos a analisar os dados quantitativos dos indicadores selecionados. Em razão das limitações mencionadas, estes não permitirão extrapolarmos as conclusões para as demais operações, mas servirão como mais uma fonte para ilustrar algumas das proposições colocadas pelos gestores ou normativas do PSP.

Um dos focos do PSP é promover entre os policiais o incentivo à abordagem, como forma de identificar pessoas em atitude suspeita, que uma vez tendo confirmada a suspeição sejam presas e conduzidas à Delegacia pertinente. Nesse processo também se verifica se esses cidadãos possuem mandados de prisão em aberto, para que de imediato possam ser direcionados para o cumprimento da decisão judicial.

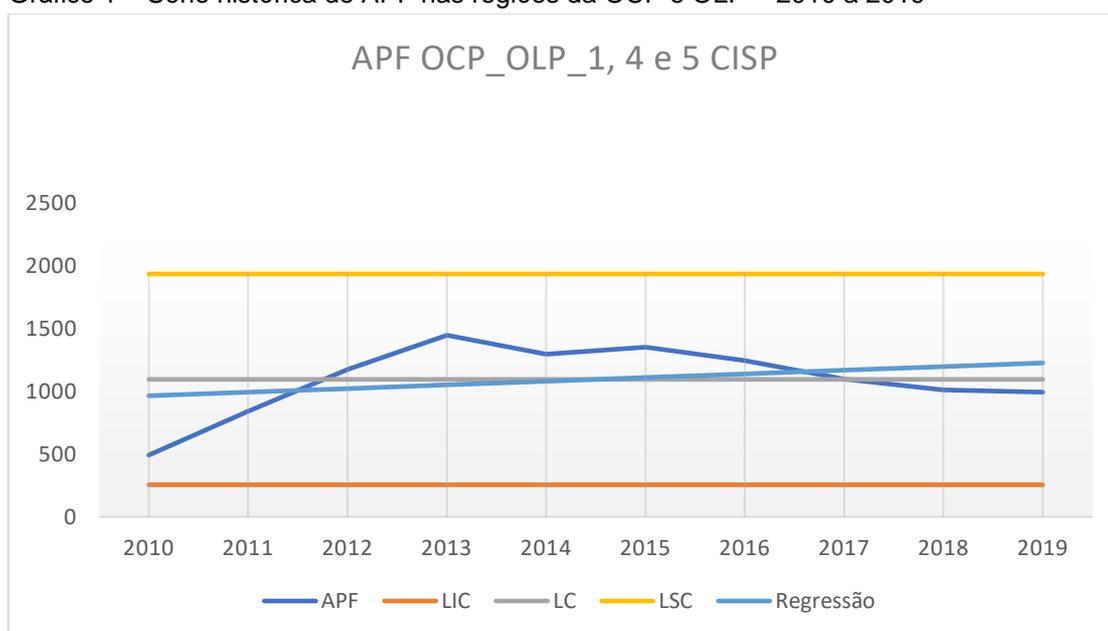
Desde já se nota a necessidade dos gestores do programa avaliarem a possibilidade de orientarem o policiamento a também realizar abordagens de aproximação, com a finalidade de estabelecerem contato com a população atendida, e não apenas com foco na fundada suspeita. Considerar como indicador de produtividade informal apenas as abordagens em busca por prisões em flagrante e cumprimento de mandados, afasta-se da busca por legitimidade pretendida pelos idealizadores do programa, já que deixa de considerar as interações com a comunidade como recurso para superação da desconfiança em geral dirigida sobre a atividade policial.

Feita essa consideração, podemos observar no Gráfico 1⁸⁹ que o total de prisões em flagrante na área da AISP5 possuíam números que desde 2010 vinham em processo de aumento acentuado, atingindo seu ápice em 2013 – portanto, antes da implantação da Operação Lapa Presente (OLP), em janeiro de 2014.

⁸⁸ É possível ter acesso aos relatórios no endereço eletrônico do Observatório da Intervenção: <http://www.observatoriodaintervencao.com.br/dados/relatorios1/>

⁸⁹ trabalhamos com três desvios-padrão em todos os gráficos.

Gráfico 1 – Série histórica de APF nas regiões da OCP e OLP – 2010 a 2019

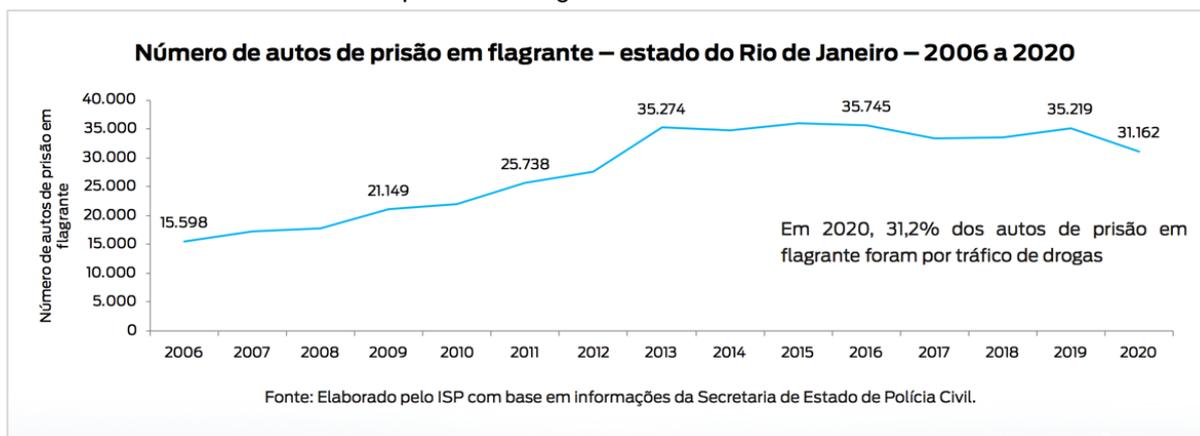


Fonte: elaborado pelo autor a partir do ISPGeo e Base de Dados do ISP, 2020.

Após a inauguração da Operação Lapa Presente (OLP), os dados se mantiveram elevados e acima da média, ou linha de controle (LC), para a série histórica. Com o início da Operação OCP, esse padrão foi mantido, só demonstrando um movimento de decréscimo a partir de 2017, quando ficou levemente abaixo da média. Porém, a linha de tendência revela um movimento crescente em relação ao número de prisões em flagrante, considerando o conjunto dos dados.

Vale ressaltarmos que esse aumento do número de prisões em flagrante nas operações não foi isolado neste estudo do contexto maior em que estão inseridos. Por isso, é importante destacarmos que no Estado do Rio de Janeiro ocorreu um aumento desse indicador a partir de 2006, mantendo-se em patamar elevado desde 2014, conforme observamos no Gráfico 2, elaborado pelo ISP para uma série histórica entre 2006 e 2020.

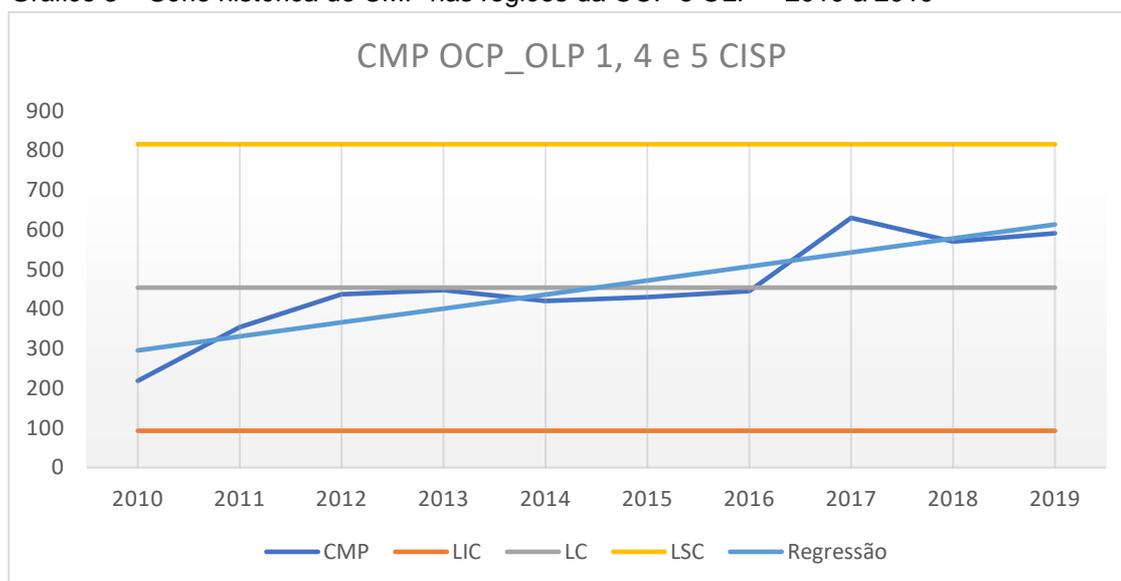
Gráfico 2 – Número de autos de prisão em flagrante – RJ – 2006 a 2020



Fonte: ROLIM, 2020.

Em relação a outro indicador muito citado pelos gestores do PSP, o alto cumprimento de mandados de prisão, observa-se no Gráfico 3 que entre 2010 e 2012 esse número mais que dobrou, alcançando a média da série histórica em 2013, e se mantendo pouco abaixo dela até 2016. Em julho de 2016, com a implantação da OCP, observa-se a consolidação de um forte aumento, que alcançou o ápice de toda a série histórica em 2017, mantendo-se elevado a partir desse ponto. A linha tendência indica um forte movimento de subida nos números de cumprimento de mandados de prisão.

Gráfico 3 – Série histórica de CMP nas regiões da OCP e OLP – 2010 a 2019



Fonte: elaborado pelo autor a partir do ISPGeo e Base de Dados do ISP, 2020.

Assim, em relação aos APF e CMP, é possível estabelecermos, por meio das duas linhas de tendência que sinalizam movimentos ascendentes, uma confirmação de que esses dois indicadores na região analisada apresentam resultados positivos. Contudo, em relação ao APF, podemos notar que havia um movimento de subida anterior às operações, o que não permite afirmarmos que tal resultado na AISP 5 seja devido às operações.

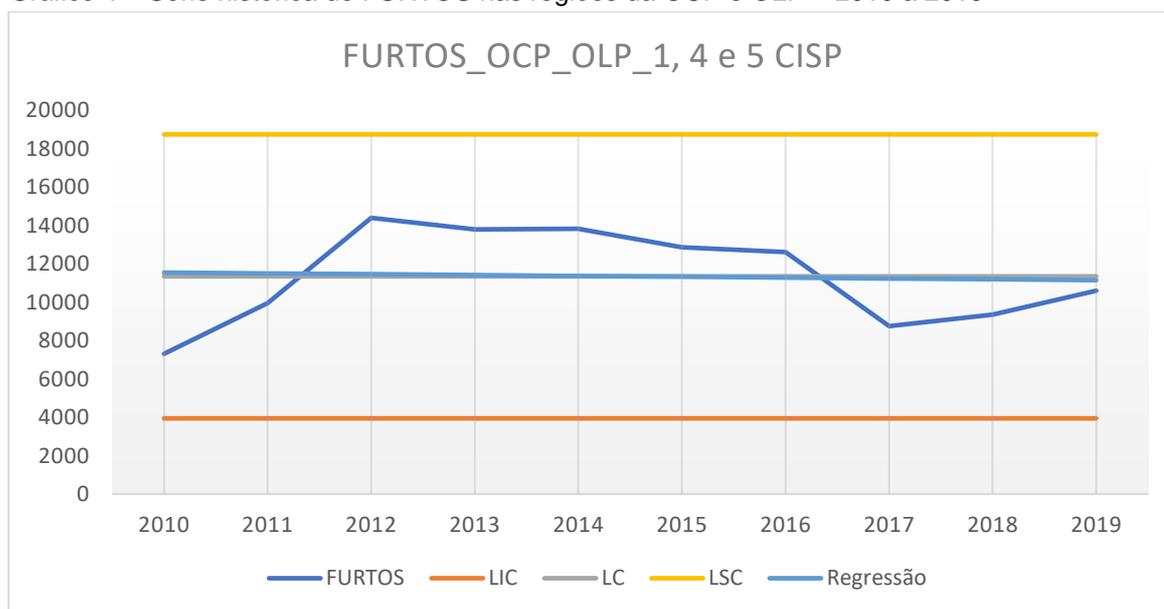
Por outro lado, em relação ao CMP, é possível verificarmos que a partir da inauguração da OCP, em 2016, uma brusca subida no indicador sinaliza um provável impacto da operação, que manteve em elevado patamar os números desse ponto em diante. Contudo, não temos dados e análises suficientes para apontarmos uma correlação entre esses fatores. Acrescente-se, no caso do CMP, que o policiamento ordinário do 5º Batalhão de Polícia Militar atua na mesma região, ou seja, não é possível afirmar o quanto essa unidade contribuiu para o aumento desses indicadores.

Em relação ao indicador FURTOS, podemos inferir do Gráfico 4 que os números vinham em ascensão desde 2010, ultrapassando a média da série histórica no início de 2011, mantendo-se nesse patamar mesmo após a inauguração da OLP. É possível observarmos que após a implantação da OCP em julho de 2016 ocorreu um decréscimo acentuado dos números, que se mantiveram abaixo da Linha de Controle, embora seja notado um movimento de subida durante o ano de 2019. A linha

de tendência quase se sobrepõe à média da série histórica, o que indica que o efeito de redução percebido logo após o início da OCP tende a um equilíbrio com a média com o passar do tempo.

Contudo, não é possível afirmarmos correlação entre os efeitos das operações no movimento de aumento criminal, e não há como avaliarmos o quanto são suficientes para manterem os números consideravelmente abaixo da média.

Gráfico 4 – Série histórica de FURTOS nas regiões da OCP e OLP – 2010 a 2019



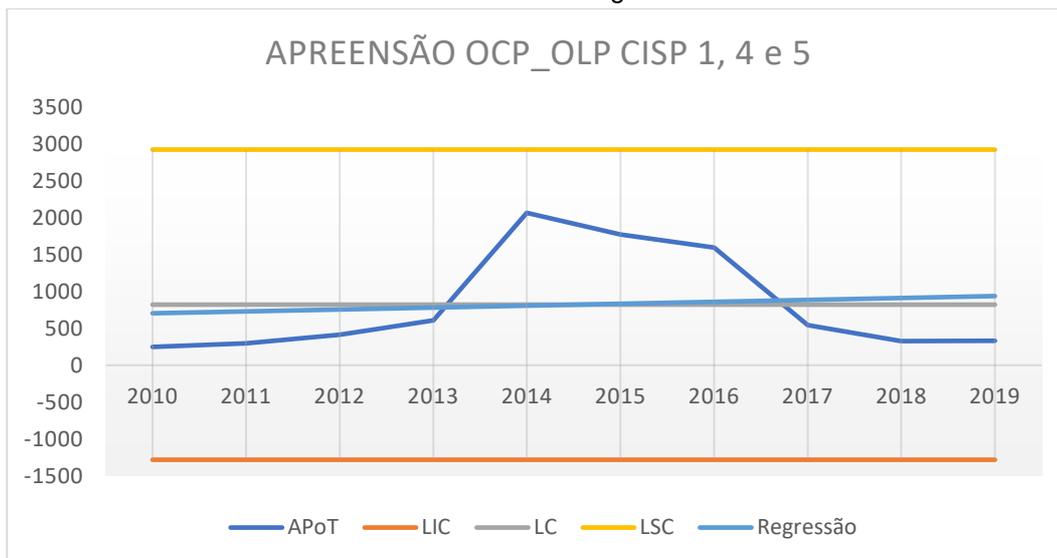
Fonte: elaborado pelo autor a partir do ISPGeo e Base de Dados do ISP, 2020.

O índice APREENSÃO apresentado no Gráfico 5 aponta que no momento de inauguração da OLP a série histórica alcançou seu ápice. Logo após à inauguração dessa operação, verifica-se uma redução acentuada, chegando-se próximo à média logo antes do início da OCP. Por sua vez, com o início das atividades da operação Centro Presente, os números continuaram em decréscimo, chegando ao fim de 2019 no mesmo patamar de 2010.

Os dados quantitativos nos permitem inferir a possibilidade de que as operações possuam um foco voltado para coibir delitos relacionados a drogas ilícitas, posto que não é possível afirmarmos uma correlação. Ainda assim, esses dados ilustram uma consistência com as entrevistas dos interlocutores, gestores e operadores, bem como com os discursos das autoridades pautados pela lógica de serem rigorosos com qualquer tipo de delito.

Assim, o policiamento ordinário da AISP 5, via de regra, não conduz para a Delegacia de Polícia um cidadão por posse e uso de um cigarro de maconha, por exemplo, em razão de terem como prioridade atender chamados de emergência com maior importância. Contudo, para o efetivo policial das operações, essa condução está entre as suas finalidades precípuas, como atestam os dados analisados.

Gráfico 5 – Série histórica de APREENSÃO nas regiões da OCP e OLP – 2010 a 2019

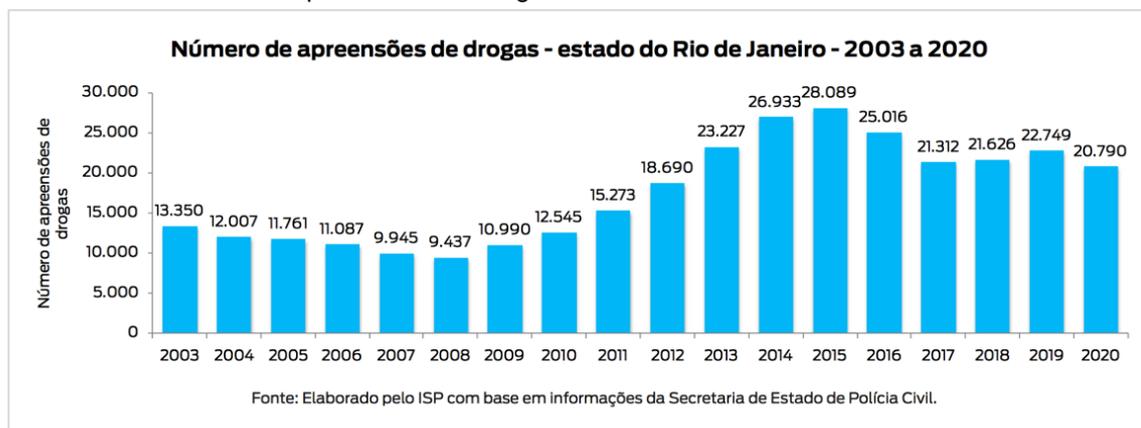


Fonte: elaborado pelo autor a partir do ISPGeo e Base de Dados do ISP, 2020.

Esse movimento é consistente com as fontes que inspiraram a idealização do PSP, a teoria das janelas quebradas e a tolerância zero. Conforme Bratton (2015), de 1993 a 1996, as prisões por drogas e por contravenção aumentaram em 98% e 51%, respectivamente.

Ainda assim, o aumento desse indicador está alinhado com o incremento do número de apreensões de drogas no Estado do Rio de Janeiro, desde 2010, conforme observamos no Gráfico 6, elaborado pelo ISP. Este sinaliza que não podemos afirmar o quanto a queda dessa variável nas Operações Presente se deve a seus esforços, e o quanto acompanham uma tendência percebida em um contexto maior.

Gráfico 6 – Número de apreensões de drogas – RJ – 2003 a 2020



Fonte: ROLIM, 2021.

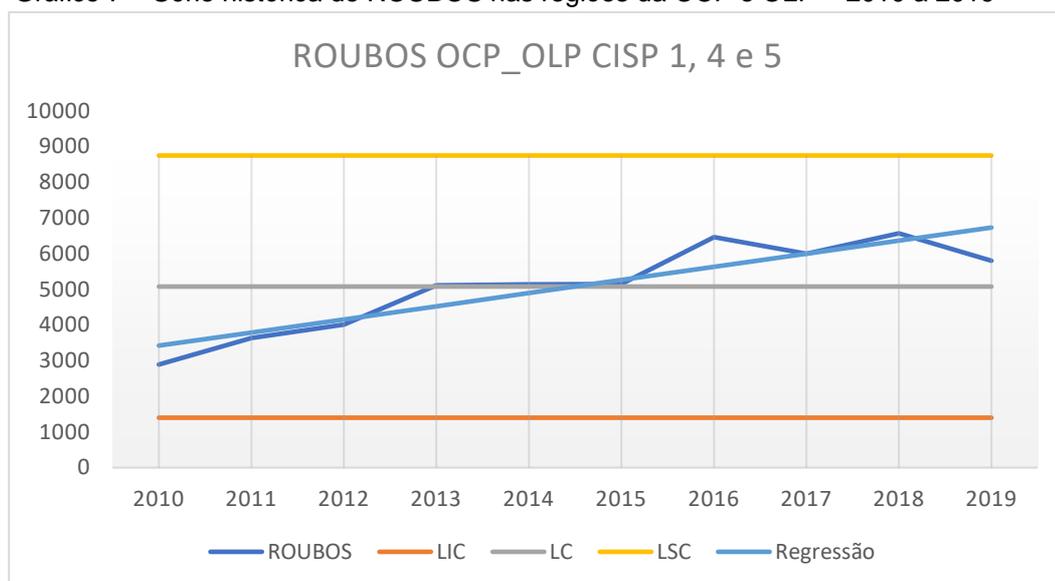
Sobre o indicador ROUBO apresentado no Gráfico7, podemos observar que os números, na AISP5, seguiam um movimento de estabilização no momento de implantação da OLP, e um ano após seguiram de forma ascendente, ultrapassando a média da série histórica.

Após a inauguração da OCP, iniciou-se um movimento errático que se manteve acima da média, com um decréscimo acentuado no início de 2018, reforçando que em fevereiro desse ano foi declarada a intervenção federal na segurança do estado. Durante esse período, a linha de tendência se manteve ascendente.

Como agregamos todos os indicadores relativos a roubo, após análise mais detalhada junto ao ISP Geo, verificou-se que as duas modalidades de roubo que mais impactam o indicador do total de Roubos são roubo_interior_coletivo e roubo_celular, correspondendo a partir de 2015 a cerca de 30% do total de casos em média. A linha indica uma tendência de aumento dos números.

Os roubos continuam com tendência de aumento, apesar de queda acentuada ao longo de 2019, chegando próximos à média da série desde 2010. Vale dizermos que se considerarmos que as duas variáveis que mais pesaram no aumento são roubo no interior de coletivo e roubo de celular, em que a primeira é foco do Batalhão da Área e do Grupamento de Patrulhamento em Transporte Urbano (GPToU), enquanto o segundo divide a atenção entre a OCP, OLP e o policiamento do Batalhão, que esse indicador nos auxilia a ilustrar que essas operações isoladamente não são capazes de redução de crimes como roubo – considerando a série histórica desde 2019 –, sendo fundamental a articulação entre o PSP e a PMERJ.

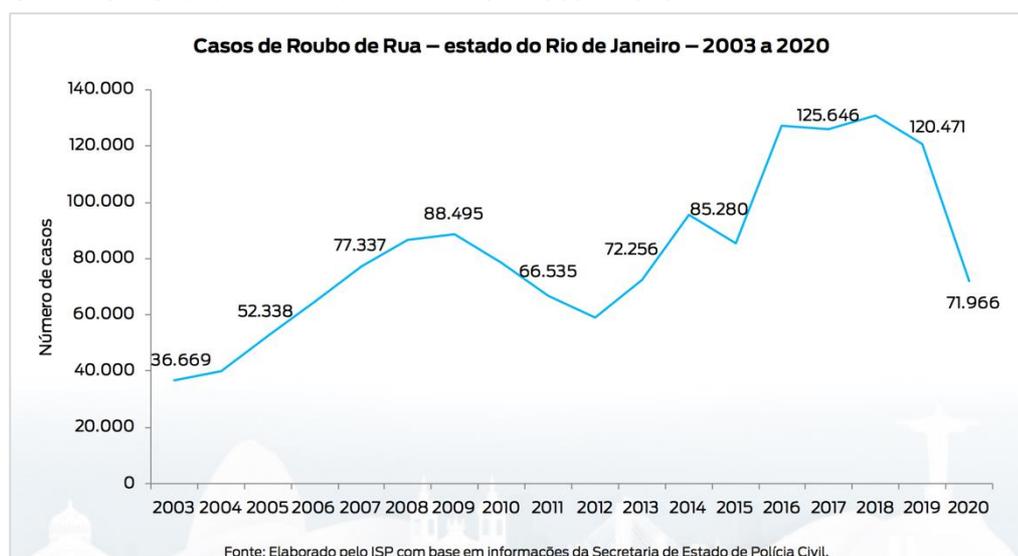
Gráfico 7 – Série histórica de ROUBOS nas regiões da OCP e OLP – 2010 a 2019



Fonte: elaborado pelo autor a partir do ISPGeo e Base de Dados do ISP, 2020.

Vale ressaltarmos que o aumento de roubos de rua é uma tendência percebida em todo o estado do Rio de Janeiro a partir de 2003, e como a maioria dos indicadores apresenta queda acentuada a partir do segundo trimestre de 2019, em grande parte devido a pandemia do coronavírus, que reduziu a circulação de pessoas nos logradouros públicos. Podemos observar o movimento da variável roubo de rua no Gráfico 8, elaborado pelo ISP, o que nos permite perceber que os resultados da operação estão alinhados como o contexto maior do estado fluminense.

Gráfico 8 – Casos de roubos de rua – RJ – 2003 a 2020

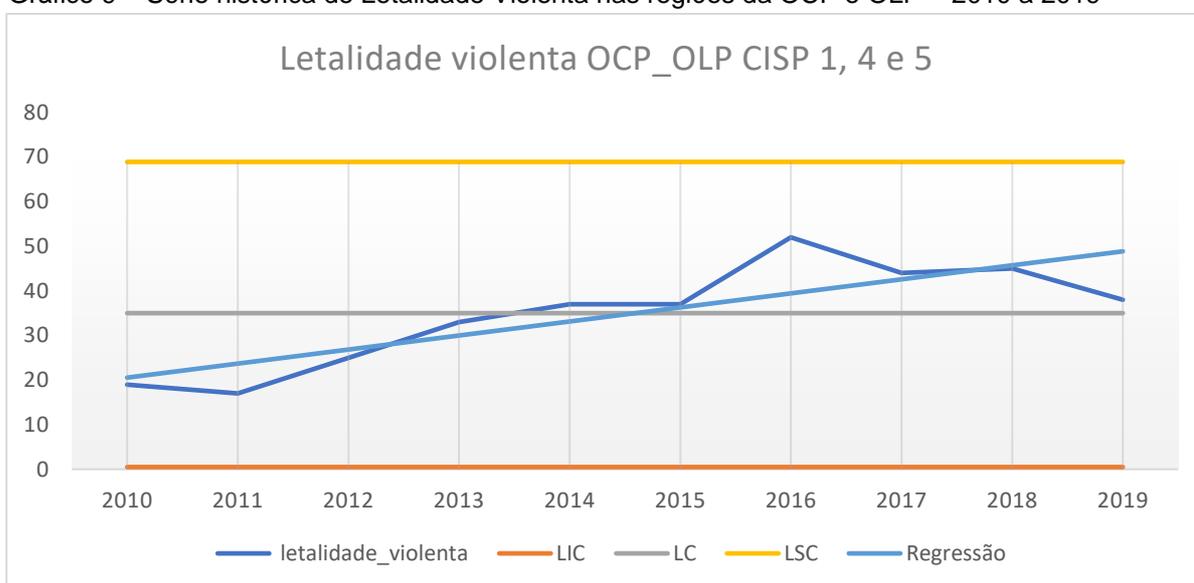


Fonte: ROLIM, 2021.

Quanto ao indicador Letalidade Violenta demonstrado no Gráfico 9, podemos observar que desde 2012 os números se encontravam em ascensão. Em 2014 atingem a média da série histórica, somado à repercussão na mídia sobre uma série de três assassinatos na região da Lapa, acabaram por motivar a instalação da primeira Operação em 01 de janeiro.

A partir desse ano de 2014, houve uma estabilidade até 2015, chegando ao seu ponto mais alto na série em 2016. Em julho desse ano foi implantada a OCP, reforçando um movimento de queda desse indicador, que ao final de 2019 retornou ao ponto de média da série histórica.

Gráfico 9 – Série histórica de Letalidade Violenta nas regiões da OCP e OLP – 2010 a 2019



Fonte: elaborado pelo autor a partir do ISPGeo e Base de Dados do ISP, 2020.

A análise dos dados não permite correlacionar a oscilação dos indicadores com a influência das operações. A limitação ao acesso de dados com recorte para logradouros e horários em que atuam os policiais das operações, não é acessível através do tableau ou do ISPGeo, sendo possível apenas uma aproximação de áreas, separadas por circunscrições, tal como realizada neste estudo.

Esse esforço nos permite ilustrar um cenário em que submetidos a um tempo maior de análise, algumas variáveis apresentaram tendência de aumento, ou permaneceram próximas da média histórica. Contudo, as limitações metodológicas para produção dos dados quantitativos indicam a necessidade de novas pesquisas que possam validar essas inferências.

Em sintonia com a análise sobre os dados levantados por esta pesquisa, Pereira (2020, p. 105), em estudo sobre as operações Centro Presente e Lagoa Presente, afirma que os “dados consolidados pelo ISP demonstram não haver uma tendência de redução dos índices criminais no ambiente macro denominado circunscrição, a partir da implementação da Operação Segurança Presente”.

Em contraste com essas inferências estão os dados disponibilizados pelo PSP através de seu endereço eletrônico⁹⁰, disponibilizado em 2020. Esse espaço virtual divulga números absolutos de algumas atividades, e através deles podemos observar que no horário e área de atuação da operação no período de 01/01/14 a 31/01/2021 temos os seguintes resultados: atendimentos sociais - 178.965; conduzidos à delegacia - 28.108; mandados cumpridos - 5.112; desaparecidos encontrados – 228.

Esses números são produzidos e sistematizados pelo próprio programa, sem que seja informada metodologia ou a base de dados utilizados, a exemplo do que é efetivado pelo Instituto de Segurança Pública. Em razão disso não entendemos como adequado tratá-los como indicadores de produtividade ou desempenho.

As diferentes perspectivas sobre os números e indicadores do PSP produzidas neste estudo sinalizam a necessidade de que os dados sejam disponibilizados de modo amplo, através do próprio ISP – autarquia destinada para esse fim e que já conta com as delimitações das operações em seu ISPGeo. Esse movimento é fundamental inclusive para o aprimoramento da gestão do PSP e de sua credibilidade junto à comunidade acadêmica e sociedade em geral.

Estudos de pesquisadores sobre os dados desagregados de acordo com o alcance específico de cada operação certamente contribuirão para afirmarmos o quanto existe de correlação entre os movimentos dos indicadores e a atuação do PSP.

⁹⁰ Disponível em: <https://segurancapresente.rj.gov.br>. Acesso em 20 fev 21

5.3 O eixo assistência social

Retomamos a preocupação com a forma como apropriações de modelos estrangeiros, e mesmo inspirações neles baseadas, são incorporadas em projetos pátrios, e, em particular, pelo PSP sob análise.

Ao acionar a teoria das janelas quebradas e/ou a política de tolerância zero como referenciais para o funcionamento das operações, carrega-se para dentro do programa a possibilidade de se reproduzir um problema grave encontrado nas cidades americanas que adotam esse modelo para ações de segurança pública: a noção de que tudo “fora da ordem” gera mais desordem, e o perigo deste entendimento para a sociedade surge quando se relaciona desordem com a existência de grupos em situação de vulnerabilidade.

Por isso, é fundamental que ações junto à população mais vulnerável respeitem as especificidades de cada pessoa e seus direitos, inclusive o de permanecer nas ruas. Sem esse cuidado, políticas de tolerância zero podem se deslocar perigosamente para políticas higienistas (FREITAS, 2017).

Com essa preocupação colocada de início, passaremos a analisar como o eixo de assistência social do PSP se desdobra. Em primeiro lugar, é preciso esclarecermos que os agentes civis ocupantes de cargos comissionados destinados a esse trabalho específico são assistentes sociais com graduação completa na área. É o único caso em que existe uma exigência curricular objetiva para que um profissional não policial do programa seja nomeado.

Os registros de “ações de acolhimento” feitos pelos assistentes sociais consideram qualquer atendimento feito a alguém em situação de vulnerabilidade, seja dos que os procuram na base da operação, onde permanecem a maior parte do tempo durante o trabalho, seja daqueles de quem se aproximam durante suas atividades em apoio ao policiamento.

Contam para o registro também as ações em que os profissionais apenas se apresentam e procuram conhecer a população em situação de vulnerabilidade da área da operação. Isso contribui para o expressivo número de ações registradas, conforme observamos na Tabela 6.

Tabela 6 – Total de ações de acolhimento pela SMDS em 2018 na OCP e OAP

ESTATÍSTICA ACUMULADA - OPERAÇÃO ATERRO PRESENTE				
AÇÕES DE ACOLHIMENTO (SMDS)				
HOMENS	MULHERES	MENOR MASCULINO	MENOR FEMININO	TOTAL DE AÇÕES DE ACOLHIMENTO
489	59	84	38	670
ESTATÍSTICA ACUMULADA - OPERAÇÃO CENTRO PRESENTE				
AÇÕES DE ACOLHIMENTO (SMDS)				
HOMENS	MULHERES	MENOR MASCULINO	MENOR FEMININO	TOTAL DE AÇÕES DE ACOLHIMENTO
14.787	695	123	24	15.629

Fonte: o autor, 2020.

A informação que indica os altos números de ações de acolhimento é vista com entusiasmo pelos gestores da operação. Entretanto, ao mesmo tempo, é percebida com preocupação pela Defensoria Pública do estado do Rio de Janeiro, que sinaliza para uma possível atuação dos integrantes das operações para a restrição de direitos individuais. A Defensoria Pública chegou a declarar: “Já recebemos tantas denúncias dos moradores de rua pela atuação dos agentes do Lapa Presente, que sempre querem levá-los ao abrigo Paciência, escolhido pelos policiais por estar a 80 quilômetros da cidade” (VIGNA, 2016).

Entre o entusiasmo dos gestores do PSP e a preocupação da Defensoria Pública, é pertinente trazermos uma problematização sobre a própria condição da população de rua. Para isso, é oportuna a pesquisa de Hélio Silva e Claudia Milito (1995) sobre os chamados “meninos de rua” nas regiões centrais do Rio de Janeiro, que embora trate da década de 1990, ainda é bastante atual.

Primeiro, os autores nos lembram de que não é necessariamente correto afirmar que o morador de rua, menino(a) ou adulto, não possui família ou um lar para onde voltar, conforme vemos na citação a seguir:

Quando se fala em menino de rua, o senso comum logo reage com o retrato acabado de um ser em abandono, sem laços familiares, desamarrado para o que der e vier, armado com o seco temperamento dos desprovidos de afeto e com os instrumentos letais que o crime organizado coloca em suas mãos. A convivência revela que tais fantasias servem apenas para alimentar a compulsão à cautela dos amedrontados e a eficácia das investidas desses meninos, que dependem muito mais da legenda que de seus reais recursos. A maioria tem família. (SILVA; MILITO, 1995, p. 79)

É importante considerarmos que são muitas as pessoas que subsistem com base nas atividades que realizam “na rua”, como os *pedintes* – expressão usada pelos *moradores de rua* – que possuem casa mas permanecem nas ruas por exercerem neste espaço o único trabalho que conseguem manter. Como suas casas são distantes dos locais onde conseguem seu sustento, acabam pernoitando nas ruas, seja temporariamente, seja para “virar a noite”.

Apesar dessa realidade em que nem todos são moradores de rua sem qualquer vínculo familiar ou moradia, é comum que políticas públicas voltadas para esse grupo desconsiderem o interesse de muitas dessas pessoas em permanecerem nas ruas.

Assim, governo e segmentos da sociedade civil planificam as estratégias de atuação sobre essa população, não dando atenção às distintas causas que levam o indivíduo à condição de morador de rua, incentivadas pela percepção comum de serem possíveis fontes de delitos e insegurança, como sinalizam Silva e Milito (1995, p. 39), seriam “produzidos para a mendicância e a criminalidade”.

Uma entrevista realizada com uma assistente social que atua na operação Aterro Presente trouxe atualidade à observação dos autores, pois sinaliza que os policiais novatos têm dificuldade em compreender a complexidade da questão social que envolve a população de rua, e somente com o tempo e a experiência passam a compreender que aspectos da própria política pública e da sociedade precisam ser considerados ao encaminharem atendimento a um morador de rua.

Observei que a maioria deles entendem que é trabalho de polícia atuar com grupos vulneráveis, menos no caso dos novatos, mas existe sim um certo preconceito especialmente com aqueles que se recusam a sair das ruas... aí explicamos que existe um conflito muito grande com o sistema do estado, do município... por exemplo, conseguimos um emprego para um morador de rua em um restaurante, mas à noite ele dormia na rua porque não tinha para onde ir, os contatos que fizemos com abrigos não tinham vagas.. É isso que significa bater de frente com o sistema... (AS.R, assistente social, 31 out 2018, sede do Aterro Presente)

Através do relato da assistente social da operação, é possível inferir que as aproximações iniciais junto à população de rua podem variar quando realizadas por policiais novatos ou experientes. Isso reforça o problema já identificado, relacionado a uma quase inexistente formação inicial e continuada que envolva policiais e agentes civis do PSP.

A questão da capacitação passa a ser uma exigência imediata em um projeto que prevê oferecer apoio à população em situação de vulnerabilidade através de um

corpo formado majoritariamente por policiais e egressos das Forças Armadas. Embora a interlocução mais direta para encaminhamentos na área de assistência social seja conduzida por profissional da área, os policiais e demais agentes civis estão em contato permanente com a população vulnerável, em razão de estarem inseridos em um policiamento que tem entre suas características ser circunscrito a uma área reduzida e saturada pela presença do policiamento a pé.

Ao mesmo tempo, é possível encontrarmos, durante as entrevistas com gestores e operadores, a percepção de que ao ser oferecido atendimento pelo profissional de assistência social, alguns efeitos seriam produzidos. Um deles é o estabelecimento de uma rede de proteção mais funcional, em razão da ação ativa dos assistentes sociais na efetivação dos encaminhamentos, já que a comunidade local passa a ter um ponto focal com quem dialogar sobre questões de natureza assistencial. Outro diz respeito ao segmento de moradores que percebem uma atuação estatal sobre questões em que historicamente não havia iniciativas, o que contribuiria com uma percepção maior de satisfação com o trabalho realizado pelas operações. Um relatório de gestão menciona que ocorreria a “[...] Redução da vulnerabilidade social por meio das ações desenvolvidas pelas assistentes sociais da operação”⁹¹. Contudo, esses efeitos não puderam ser confirmados no âmbito deste estudo, sugerindo-se a realização de pesquisas futuras mais aprofundadas para serem validados.

Os objetivos principais desse eixo podem ser resumidos por meio das indicações obtidas em trabalho apresentado por assistentes sociais do PSP em congresso da área, posto que ainda não há sistematização pormenorizada dentre as normativas do PSP – confirmando o problema já identificado da reduzida institucionalização também nessa área das operações. Assim, segundo Baggio *et al.* (2019, p. 5), são objetivos da assistência social:

- Orientação e encaminhamento dos usuários para os serviços da rede socioassistencial e para os órgãos de defesa de direitos;
- Promoção da reinserção comunitária e familiar, incluindo retorno para Cidades e Estados de origem, quando assim a população atendida necessitar e solicitar, considerando rupturas afetivas e sociais vividas ao longo da vida;

⁹¹ "Relatório Gerencial Operações Segurança Presente (novembro/2018)", de acesso restrito.

- Ampliação e fortalecimento à rede do território, considerando características peculiares e criando mecanismos no âmbito das instituições parceiras;
- Contribuição no processo de inserção no mercado de trabalho;
- Promoção e colaboração – já reconhecida pela rede – com ações que visem a prevenção, orientação e localização de pessoas desaparecidas;
- Promoção de capacitações e campanhas, internas e externas, com o objetivo de socializar informações que contribuam com a efetivação da cidadania.
- Contribuição para a criação de mecanismos que venham desburocratizar a relação com os usuários no sentido de agilizar e melhorar os serviços prestados;

A atuação dos assistentes sociais ocorre basicamente de duas formas: a pessoa em situação de vulnerabilidade é convidada a comparecer na base da operação e lá encontra o profissional; ou este percorre a área em companhia de outros servidores que atuam em diferentes órgãos de assistência e de integrantes do PSP, aproximando-se das pessoas e estabelecendo contatos. Quando o interlocutor demonstra interesse, a assistente procura encaminhamento na rede de atenção. Também realizam atividades de aproximação com a comunidade atendida, como nos casos a seguir:

Figura 18 – Exemplo de ação social na OCP em 2018



Fonte: acervo PSP, 14 dez. 2018.

É traço comum entre os entrevistados do PSP apontar o reconhecimento da importância do trabalho da assistente social, que em algumas ocorrências se integra ao grupo constituído por policiais e SEGOV. Entretanto, uma assistente entrevistada apontou que existiram resistências à presença de assistentes sociais, e somente com o tempo, interação e palestras os policiais compreenderam os ganhos que o trabalho articulado entre os eixos policiamento e assistência social poderia promover, como em situações de natureza assistencial que poderiam ser encaminhadas por meio de recursos que normalmente não estão disponíveis ao policial isoladamente, conforme observamos na fala a seguir:

Os policiais circulam pela localidade e atendemos as pessoas que eles acham que precisam de assistente social. Primeiro teve de desconstruir a imagem que assistente social defende bandido. Foi um trabalho que no final, quando a gente conseguiu que eles vissem que nossa atuação era bem mais do que isso [...] nós não interferimos na parte do policiamento e eles não

interferem na parte da assistência social, mas um depende do outro... com várias palestras que demos e conversando com os policiais. Hoje a gente vê o policial falando usuário e não “ganso” ... eles foram aprendendo muito rápido, eles identificam quem está em situação de vulnerabilidade e indicam a pessoa que existe a assistente social na base e convidam. Se a pessoa não quiser ela não é de modo algum forçada. Quando necessário podemos ir até o local, dependendo da situação. (AS.R, assistente social, 31 out 18, sede do Aterro Presente)

Alguns policiais chegam a sugerir que se o trabalho em conjunto com um assistente social, mesmo que esse ficasse sediado no Batalhão, fosse encampado pela Polícia Militar, melhorariam muito suas respostas em ocorrências assistenciais. Podemos ver nos trechos a seguir essas percepções:

Uma ideia é colocar uma assistente social no Batalhão... para atender aquela ocorrência fubá. O pessoal não consegue ajudar e a pessoa fica desapontada... (CB. F., praça, 31 out 2018, sede do Aterro Presente)

Estrutura é tudo, se você sabe que está rodeado de meios. A assistente social fica na base. Ajuda com pessoas perdidas, sem documentos, precisando voltar para casa. (S. S., praça, 16 maio 2018, sede Aterro Presente)

A assistente social faz um atendimento importante, que permite o encaminhamento para abrigos, quando solicitado pela pessoa em situação de vulnerabilidade. (C. J., oficial, 16 maio 2018, base Centro Presente)

Por outro lado, existe por parte de órgãos como a Defensoria Pública a preocupação com uma possível “higienização social”, promovida pela remoção sistemática dos moradores de rua, como podemos observar no trecho a seguir:

Essa nova operação nos preocupa muito porque entra na mesma lógica da política de higienização que existe na cidade há alguns anos [...] Essas operações estão na mesma lógica: limpar a cidade, levar os moradores o mais longe possível para dificultar. (VIGNA, 2016)

Sobre esse aspecto, uma assistente social entrevistada declarou que o trabalho que ela e seus colegas realizam passou a ser visto pela Defensoria e Ministério Público, como importante justamente por evitar que ocorra essa “higienização social”:

Existia uma dificuldade grande com a defensoria e ministério público, em relação aos adolescentes... e quando ficaram sabendo do trabalho da assistência social ficaram muito satisfeitos. (AS. R., assistente social, 31 out 18, sede do Aterro Presente)

Esse cuidado também pode ser percebido entre os coordenadores do programa. Segundo eles, a orientação dada ao policiamento é para não forçar nenhum tipo de condução da pessoa em situação de vulnerabilidade – seja para a Base, seja para outro encaminhamento – mas, sim, acionar a assistente social:

Trabalhamos com Assistente Social, a gente tinha muito essa separação, agora a gente conhece quase que pelo nome os moradores de rua, eles mesmos vem até a Base procurar a Assistente Social. O MP pediu para nós não levamos eles até a Base, então hoje aguardamos eles nos procurarem na base, o que acontece bastante. (C. S. M., oficial, 16 maio 2018, base Centro Presente)

Em relação ao processo de encaminhamento da pessoa em situação de vulnerabilidade, podemos verificar um caso concreto envolvendo um adolescente. A situação foi descrita por uma moradora, CN, no grupo de WhatsApp da operação Ipanema Presente, em 07 de maio:

Na reunião de abril promovida pelo 23 BPM no Clube Monte Líbano eu fiz um elogio ao Ipanema Presente. Na primeira semana de maio telefonei para o número da Ipanema Presente porque vi um menor desacordado na calçada da Rua Nascimento Silva esquina com Vinícius de Moraes. A equipe chegou rapidamente e identificou o rapaz de 15 anos. Ele confessou que passara a madrugada fumando maconha. Eu tive a coragem de pedir ao menor Pedro que fosse até a base. Depois passei lá e ele estava sob os cuidados da assistência social. Dois dias depois soube que a mãe tinha levado o filho reincidente para casa depois de assinado o termo de responsabilidade.

As assistentes sociais também realizam palestras para os integrantes do programa, em particular sobre a própria atuação, e como devem encaminhar os contatos com pessoas em situação de vulnerabilidade. Entre os temas estão aqueles que trazem maior dificuldade para condução das ocorrências, como violência praticada contra mulheres:

Figura 19 – Orientação da assistente social para equipe de policiais mulheres da OIP em 2019



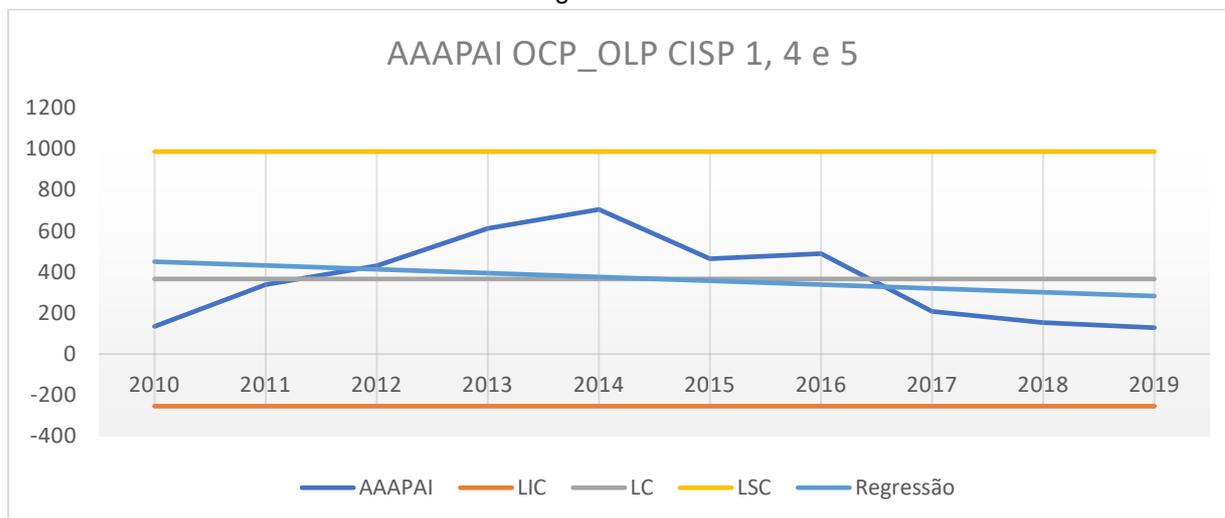
Fonte: Grupo de WhatsApp da operação.

Apesar das entrevistas e demais observações que revelam a expectativa dos gestores do PSP e de seus integrantes com o encaminhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade, ao menos em relação aos adolescentes, sem que seja possível precisar se são ou não moradores de rua, o Gráfico 10 demonstra que o consistente aumento do número de Autos de Apreensão de Adolescentes por Prática de Ato Infracional (AAAPAI) foi interrompido no mesmo período em que a OLP foi inaugurada. Continuou sendo reduzido até chegar a média da série histórica em julho de 2016, mesmo momento de implantação da OCP, quando o indicador sofreu uma queda acentuada e se manteve abaixo da Linha de Controle, chegando ao número mais baixo em 2019. A linha de tendência confirma o movimento de redução considerando toda a série histórica.

A metodologia usada não nos permite correlacionar a redução dos AAAPAI com a implantação das operações, servindo apenas para ilustrar que a presença permanente e em maior quantidade dos policiais, assim como o trabalho das assistentes sociais podem ter contribuído para essa redução, que por sua vez pode ter relação com a efetividade de ações de prevenção voltadas para a situação de

vulnerabilidade de crianças e adolescentes, como também com uma migração desses jovens para outras áreas fora da AISP.

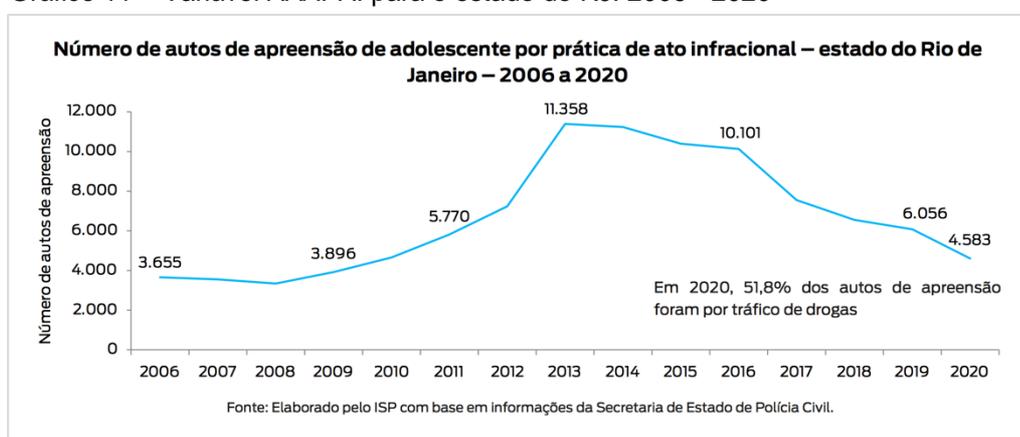
Gráfico 10 – Série histórica de AAAPAI nas regiões da OCP e OLP entre 2010 e 2019



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do ISPGeo e Base de Dados do ISP, 2020.

É importante ressaltarmos que mesmo que fosse possível correlacionarmos a redução do indicador de AAAPAI com a implantação das operações, não seria possível afirmarmos que a diminuição se devesse exclusivamente ao PSP. Isso porque em todo o Estado do Rio de Janeiro ocorreu um mesmo movimento de decréscimo, a partir de 2014, nos números de apreensões de adolescentes por prática de atos infracionais. Podemos observar esse cenário em que as operações estão inseridas no Gráfico 11, elaborado pelo ISP (ROLIM, 2021) para essa variável, com recorte para todo o estado e série histórica entre 2006 e 2020.

Gráfico 11 – Variável AAAPAI para o estado do RJ. 2006 - 2020



Fonte: ROLIM, 2021.

5.4 Considerações sobre sensação de segurança e crenças de perigo

Sobre o fortalecimento da sensação de segurança na comunidade, a perspectiva institucional é de que esta seja buscada por meio da maior presença de policiais em uma área reduzida de território gerando proximidade física com os cidadãos; supervisão muito atuante; interação mais direta dos policiais com as lideranças locais; e a divulgação sistemática dos números de prisões, abordagens, mandados de prisão cumpridos e atendimentos sociais.

Contudo, a confiança é algo a ser conquistado diariamente, e pode ser difícil alcançá-la em um ambiente de insegurança e medo, que não depende apenas da redução de indicadores e da presença ostensiva do PSP.

Nas entrevistas, ficou evidente uma preocupação tanto de oficiais, quanto de praças e agentes civis, voltada para o entendimento sobre ser fundamental estabelecerem uma boa relação com a comunidade na busca por consenso para sua atuação, para além de simplesmente possuírem autorização legal para estarem naquela região. Conforme pudemos interpretar, isso se deve tanto à necessidade de garantir apoio local para a permanência da operação, e, conseqüentemente, à manutenção de remunerações para os agentes civis, e de gratificações e um trabalho considerado menos desgastante que o realizado na PMERJ em razão de uma estrutura de apoio e logística mais bem ajustada; quanto para angariar a adesão da maioria da comunidade ao tipo de trabalho que realizam, em particular quanto ao elevado número de abordagens a pessoas, o que normalmente é acompanhado de queixas e desgastes com os cidadãos abordados.

É possível observarmos a orientação geral para não criar desgastes com a comunidade como forma de manter a legitimidade do programa, como destaca a coordenadora da operação Centro Presente:

fazemos a abordagem cidadã... tratando o abordado com educação, começando por um bom dia ou boa tarde, explicando as razões da abordagem, e agindo com energia se necessário mas sem truculência. (C.S., oficial, 16 maio 2018, base Centro Presente)

Ao mesmo tempo, a comunidade atendida pelas operações tem acesso direto aos policiais militares do PSP por meio de grupos de WhatsApp, tornando possível

comunicar de imediato situações criminais, o que não ocorre em relação à PMERJ, que é acionada via telefone de emergência 190. Essa dinâmica pode ser observada no seguinte trecho de entrevista: “A gente tem grupo de WhatsApp onde a comunidade avisa e a gente na mesma hora vai lá, e chega com muita rapidez” (C.S., oficial, 16 maio 2018, base Centro Presente).

Existem vários exemplos de interação entre moradores e policiais pelo WhatsApp. Em geral, o morador aponta alguma questão que entende ser pertinente ao policiamento, e o coordenador da operação ou alguém em seu nome responde, informando se o caso é pertinente para o envio de uma patrulha para o atendimento, ou se está fora do âmbito do policiamento.

Para acionamento formal de uma patrulha no âmbito da operação é disponibilizado o número telefônico da base, local em que sempre existe um responsável, adjunto ao coordenador, que pode determinar o deslocamento de uma viatura e de equipe para o atendimento da ocorrência.

Caso não seja uma situação própria para a atuação policial, isso é imediatamente informado no grupo, que geralmente é moderado pelo presidente da associação de moradores e pelo coordenador da operação.

Também costumam ser postadas fotos com o policiamento reunido para início do serviço e ao seu término, assim como ocorrências que acabem com prisões e apreensões de armas e drogas, que são imediatamente elogiadas pelos moradores.

Vimos no exemplo de duas operações, Centro Presente e Lapa Presente, através dos gráficos produzidos, que as informações sobre ocorrências não sinalizam necessariamente que indicadores criminais tenham sido reduzidos na região da operação de modo expressivo, ou mesmo na AISP onde ela ocorre. Apesar disso, é informado pela mídia um aumento da sensação de segurança nessas áreas.

A presença policial muito próxima é vista como uma das principais estratégias pelos gestores, mas precisa ser relativizada. O histórico de conflitos entre segmentos da sociedade e o trabalho das policiais fluminenses pode informar diferentes maneiras de reconhecer o trabalho policial. Resistências a uma aproximação são postas em vários cenários de ambos os lados. Além disso, naturalizar que devam existir diferentes policiamentos, conforme a possibilidade de maior ou menor resistência a aceitação do trabalho policial em função de históricos de conflitos, acaba por contribuir com a sedimentação das bases para uma violência simbólica relacionada ao modelo de segurança pública adotado.

Essa consideração é consistente com a fase inicial de expansão do programa que focou em regiões da zona sul e central do Rio de Janeiro, em geral menos refratárias à atuação das forças de segurança, aliadas a diretriz de instalar novas bases em áreas de comércio, turismo e lazer, com alto interesse das lideranças locais pela presença e permanência do policiamento.

Ainda assim, não é possível afirmar que efetivamente ocorra um aumento da sensação de segurança nas comunidades que recebem as bases do programa, sem a realização de pesquisas de maior fôlego que permitam avaliar a percepção subjetiva de segurança pública.

A despeito disso, observamos nas entrevistas com interlocutores, assim como em relatórios operacionais, que os gestores têm a expectativa de que o programa possa interferir nesse cenário e lidar com a questão do medo e da insegurança de várias formas, para além da maior presença de efetivo.

Para entendermos esses mecanismos, é preciso analisarmos esse contexto de temor de vitimização, e como ele promoveu a generalização e ampliação do sentimento do medo, e, ainda, que está ligado, para além dos índices, à falta de confiança nas instituições de segurança pública, à abordagem da violência pela mídia, que muitas vezes é exagerada e sensacionalista e à desordem física e social dos ambientes públicos (BORGES, 2011, p. 20).

Glassner (2003), em sua análise sobre a cultura do medo, observou o surgimento de um temor exagerado na sociedade americana e elaborou várias hipóteses a fim de entender quais medos eram fundamentais ou não. O autor observa que esses receios abrangem diversos aspectos da vida que vão desde medos ilimitados em relação à saúde, ao medo contemporâneo da criminalidade. Ele revela o exagero e muitas distorções causadas por veiculações descontextualizadas, bem como identifica a influência da mídia na formação desse imaginário.

Se nos voltarmos a um pensador clássico, podemos observar que Hobbes considerou o medo fundamental no processo de formação do Estado, tendo este emergido de um pacto nascido desse temor. Isso em razão de os homens, no estado de natureza, serem considerados iguais e usufruírem dos mesmos direitos (entre os quais, os de ofender e de se defender), vivendo em guerra perene, de “desconfiança geral e medo recíproco”. Nesse estado, a agressão real ou possível gerou primeiro o medo, e, depois, o impulso a sair dele através de um pacto baseado na renúncia de

cada indivíduo aos seus próprios direitos naturais, transformando uma multidão amorfa em um corpo político.

Seria um acordo artificial, posto que para Hobbes (2003), os homens não seriam dotados de práticas de sociabilidade. Para que o acordo fosse durável, seria necessário um poder comum para mantê-los em estado de sujeição e orientar as ações para o bem comum, tirando-os do cotidiano marcado pela guerra de todos contra todos.

Para isso, segundo Ginzburg (2014), historiador e antropólogo italiano, são necessários instrumentos (as armas, religião), para que o Estado possa se apresentar como autoridade legítima, indo além da força. O Estado, “Deus mortal” gerado pelo medo, incute terror: um sentimento no qual se mesclam de maneira inextricável medo e sujeição (p. 14).

De acordo com Ginzburg (2014), seja no caso da religião, seja na origem do Estado, encontramos de início o medo e, no fim, como resultado, a sujeição ou a reverência. No meio temos a ficção, que se impõe àqueles que a criaram como uma realidade.

Vivemos num mundo em que os Estados ameaçam o terror, exercitam-no, às vezes, dele sofrem. É o mundo de quem tenta apoderar-se das armas, veneráveis e potentes, da religião, e de quem brande a religião como uma arma. Um mundo no qual gigantescos Leviatãs se desvencilham convulsivamente ou ficam escondidos à espreita. Um mundo semelhante àquele que despertou o pensamento e as indagações de Hobbes. (GINZBURG, 2014, p. 30)

Diante deste contexto, houve a fomentação do medo e, por consequência, a adoção de uma série de novas estratégias de proteção e reação, dentre as quais a mais emblemática é a construção de muros. Tanto simbólica quanto materialmente, operam de forma a estabelecer diferenças, impor divisões e distâncias, construir separações, multiplicar regras de evitação, restringir os movimentos (CALDEIRA, 2003, p. 9).

Muitas dessas operações são justificadas pela fala do crime que promove a reorganização simbólica de um universo que foi perturbado tanto pelo crescimento do crime, quanto por uma série de processos pelos quais a sociedade brasileira passou nas últimas décadas.

Esta fala constrói sua organização simbólica do mundo, elaborando preconceitos e naturalizando a percepção de certos grupos como perigosos,

criminalizando-os. Oferece um contexto fértil no qual os estereótipos circulam e a discriminação social é disseminada, fazendo com que o medo circule através de histórias. Ajuda a deslegitimar as instituições de ordem, a legitimar a privatização da justiça e o uso de meios violentos ilegais (CALDEIRA, 2003, p. 43).

Para Caldeira (2003), o medo do crime e o sentimento de vingança privada simbolizam a resistência à expansão da democracia para novas dimensões da cultura brasileira, das relações sociais e da vida cotidiana. O universo do crime não é o único a gerar discriminação na sociedade, no entanto, sua investigação é importante porque ele fomenta dois novos modos de discriminação: a privatização da segurança e a reclusão de alguns grupos sociais em enclaves fortificados.

Os “enclaves fortificados” (BAUMAN, 2008) são, na verdade, medidas de segurança privada que buscam legitimação na sensação de insegurança. Trata-se de shoppings, escolas, hospitais, condomínios de luxo, entre outros. São espaços isolados por muros e grades, com detalhes arquitetônicos e extrema organização. São protegidos por guardas que cuidam da segurança de quem está dentro e controlam o acesso de quem chega. Crachás, câmeras de segurança, interfones, portões, blindagem, são instrumentos cada vez mais comuns nos portais de acesso a esses novos espaços.

São os equivalentes pré-modernos das torres e das seteiras nas muralhas das cidades antigas. Mas em lugar de defender a cidade e todos os seus habitantes de um inimigo externo, servem para dividir e manter separados os seus habitantes. Esses espaços proibidos têm como único objetivo manter os enclaves extraterritoriais isolados do território contíguo da cidade e promover a desintegração da vida comunitária (BAUMAN, 2008, p. 41).

O Rio de Janeiro é diferente da maioria de outras cidades, cuja periferia se localiza às margens dos centros urbanos. Aqui ela está inserida nos aglomerados urbanos através da formação das favelas nos diversos morros e periferias que compõem a paisagem carioca.

A desigualdade é visível em vários pontos da cidade, principalmente na Zona Sul, onde residem as classes mais altas. Essa segmentação do espaço urbano, aliada à ausência quase total do Estado nas favelas, contribui para a formação de espaços fortificados, dominados pelo tráfico de drogas. As cidades que em sua origem foram construídas justamente para dar segurança a seus habitantes que encontraram proteção e liberdade fora dos laços do sistema feudal, hoje estão cada vez mais

associadas ao perigo (BAUMAN, 2008, p. 41; BEATO FILHO; SILVA; TAVARES, 2008, p. 689).

Segundo dados de 2017 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), o Brasil caiu uma posição no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e 23 posições quando esse indicador é ajustado pelos níveis de desigualdade. O Brasil agora está na 79ª posição do IDH global e é o sétimo mais desigual do mundo, sendo o primeiro do ranking a África do Sul (OXFAM BRASIL, 2019).

De acordo com dados de relatório elaborado pela Oxfam, lançado em janeiro de 2019, os 2.153 bilionários do mundo têm mais riqueza do que 4,6 bilhões de pessoas – ou cerca de 60% da população mundial. A desigualdade global, assim como a brasileira que acompanha a mesma tendência, está em níveis recordes, e o número de bilionários dobrou na última década segundo o relatório, que também aponta como um dos combustíveis que alimentam essa engrenagem o fato das economias do mundo serem sexistas (OXFAM BRASIL, 2020).

Assim, aqueles excluídos dos enclaves fortificados, afastados dos espaços seguros proporcionados pelo investimento privado, e distanciados do acesso aos serviços públicos de qualidade, acabam por sofrer um duplo efeito resultante da desigualdade social: ao mesmo tempo em que sentem medo e insegurança nos locais onde vivem e buscam seu sustento, são também vítimas de preconceito social e racial e considerados potenciais perigos pelos mais abastados. As redes de solidariedade esgarçaram-se até quase não existirem no estado contemporâneo, e no “cada um por si” resultante o medo e a insegurança, é um dos poucos elementos em comum entre os indivíduos.

Bauman (2008) problematiza essa questão ao apontar que as cidades globais, epicentro das transformações em curso, entraram em uma nova fase histórica inaugurada no fim do século XX. As transformações foram motivadas por um duplo movimento: a concentração das funções mais avançadas do capitalismo, pelo grande fluxo de população nas cidades e pela redistribuição de renda. Uma elite global móvel é formada nas áreas nobres e altamente profissionalizada em detrimento dos bairros populares, onde ocorre a ampliação de cinturões periféricos, com enorme quantidade de populações deserdadas. Tal fenômeno ameaça a sociedade social democrata em suas fundações, submetendo seu tecido social a intensas pressões que produzem uma verticalização crescente que a desigualdade social.

A cerca separa o gueto voluntário dos arrogantes dos muitos condenados a nada terem. Para quem vive nos guetos voluntários, os outros guetos são espaços nos quais não entrarão jamais; para aqueles que estão nos guetos involuntários, a área a que estão confinados é um espaço do qual não lhes é permitido sair (BAUMAN, 2008,).

Dois reviravoltas ocorreram simultaneamente na Europa, mudando todo o contexto social: a supervalorização do indivíduo, liberado das restrições impostas pela rede de vínculos sociais que os revelou a existência de grandes espaços nos quais implementar a construção e o aprimoramento de si mesmos. A outra reviravolta, relaciona-se à fragilidade e vulnerabilidade às quais se encontraram os mesmos indivíduos, desprovidos da proteção que os antigos vínculos lhe garantiam, tornando a supervalorização inacessível à maior parte dos indivíduos. A combinação dessas duas tendências aumentou o sentimento de culpa que derivou para a doença do medo de ser inadequado. Ao contrário do que se é levado a crer, no coração do *Estado Social*, havia mais proteção do que redistribuição de riquezas.

A proteção disponível e as vantagens que desfrutamos não estão totalmente à altura de nossas expectativas. Nossas relações não são exatamente aquelas que gostaríamos de desenvolver e as regras não são como desejamos. Desta forma, tendemos a imaginar maquinações, complôs, conspirações de um inimigo, que levariam a um crime ou uma intenção criminosa. A forte tendência a sentir medo e a obsessão maníaca por segurança fizeram a mais espetacular das carreiras.

Os medos modernos tiveram início com a redução do controle estatal e suas consequências individualistas, quando os laços entre os homens, aparentemente eterno, ou presente desde há muito, foi fragilizado e até rompido. O modo como a modernidade sólida administrava o medo tendia a substituir os laços *naturais*, irreparavelmente danificado por outros laços, artificiais, que assumiam a forma de associações, sindicatos e coletivos. A solidariedade sucedeu a irmandade como melhor defesa para um destino cada vez mais incerto. A dissolução da sociedade representa o fim do universo no qual a modernidade sólida administrava o medo (BAUMAN, 2008, p. 21).

Assim, o medo seria antes uma reação emocional a algo concreto ou imaginário, bastando que o indivíduo tenha uma crença anterior de que algo é, ou tenha potencial de ser, perigoso. As crenças de perigo, segundo Borges (2011)

acabam por indicar ao cidadão por meio das reações emocionais que promovem, que alguma coisa ou alguém é perigoso, mesmo que a crença não seja verdadeira.

Desta forma, se o indivíduo tem a crença de que sua cidade é violenta e é elevado o número de roubos de veículos, ele terá medo de ser roubado na porta de sua casa, inclusive se, ao chegar, identificar pessoas próximas ao seu portão, mesmo que os indicadores criminais revelem que seu bairro é o menos afetado por esse tipo de delito em relação a todo o estado. Aumentar o número de viaturas policiais que circulem nesse bairro não irá trazer maior sensação de segurança a esse mesmo morador, pois não será alterada a crença de perigo que ele construiu sobre o ambiente onde vive.

Partindo dessa mesma perspectiva, se o indivíduo tem a crença de perigo de ser um alvo atrativo para a criminalidade em razão de seu status social, ou devido à sua idade ou gênero, ou, ainda, se já foi direta ou indiretamente vitimizado, pouco importarão os esforços de maior policiamento circulando em seus bairros. Sempre que esse cidadão identificar algum sinal que associe a sua crença de perigo, sentirá medo.

Por isso, Borges (2011) entende que o sentimento de insegurança é uma resposta emocional a símbolos que as pessoas associam ao crime, que podem tanto ser representados por elementos concretos como o fuzil na mão de um criminoso, quanto por percepções muito subjetivas como observar um morador de rua e associá-lo a uma ameaça, diante do senso comum que segrega e estereotipa.

Nesta perspectiva, o Modelo de Crenças de Perigo estaria ligado a cinco crenças que, associadas a algumas ações, estimulam uma reação emocional de medo: a crença de que o indivíduo é um alvo atrativo; a crença de que determinado ambiente é perigoso; a crença de que há muita violência na sociedade; a crença de estar desprotegido; a crença da presença de um potencial ofensor. Se o indivíduo possui alguma dessas crenças e é exposto a um sinal potencial de perigo associado a essa(s) crença(s), então sentirá medo (BORGES, 2011, p. 81).

Ao considerarmos o medo do crime como uma reação emocional diante de um perigo real ou imaginário, partimos do pressuposto de que o fato gerador do medo pode ser reduzido tanto por medidas concretas quanto por ações que atuarão sobre aspectos intangíveis. Ambas as abordagens são igualmente relevantes para produzir maior sensação de segurança (BORGES, 2011).

Isso se deve ao entendimento de que o perigo é determinado por crenças construídas no decorrer de experiências sociais, políticas, históricas e culturais dos indivíduos e como estes as absorvem, denominadas por Crenças de Perigo (BORGES, 2011).

Essas crenças seriam uma ligação entre a realidade e a imaginação, que conecta o conhecimento do indivíduo às suas experiências reais de vida, a partir das trocas com os outros, incluindo as informações recebidas pela mídia, tornando-se estímulos que influenciam o comportamento e a qualidade de vida das pessoas e, muitas vezes, fazem com que sejam ultrapassados os riscos reais na sociedade.

Importa ainda reforçarmos que os estímulos produzidos pela mídia possuem grande impacto na criação das crenças de perigo. Podemos observar esse peso recuperando as ideias de George Gerbner sobre a “síndrome do mundo vil: Veja uma quantidade suficiente de brutalidade na TV e você começará a acreditar que está vivendo em um mundo cruel e sombrio, em que você se sente vulnerável e inseguro” (GLASSNER, 2003, p. 100).

Gerbner conduziu um estudo de três décadas sobre a violência exibida na televisão e mostrou de que forma uma veiculação exagerada produz uma sensação de insegurança e ansiedade crescente em relação ao mundo mostrado na TV. Muitas vezes, diante das narrativas midiáticas, a percepção de aumento da criminalidade é maior do que a realidade, fazendo com que o medo de vitimização por crimes violentos seja superestimado.

Essa percepção equivocada pode alimentar o desejo por medidas punitivas mais rigorosas, como a pena de morte e a justificação para ataques preventivos, legitimados pela ideia de que os eventos violentos pudessem ser repetidos e generalizados. A forma descontextualizada como são exibidas as narrativas sobre o crime impossibilitam um entendimento das dinâmicas da violência, aumentando o quadro de segregação social.

Percebemos, partir de um cenário de desigualdade social profunda, que o medo e a crença de ser vitimado se constitui de modo diverso conforme o indivíduo esteja mais ou menos excluído de seus direitos naturais a vida, integridade física e patrimônio. Esta distinção de percepção irá afetar inclusive a forma como o cidadão atribui significado a diferentes instituições, em particular as de segurança pública, e a grupos que independente de sua natureza constitutiva se coloquem como promotores de segurança, sejam eles reconhecidos ou não pelo Estado.

Assim, para analisar se um padrão de policiamento afeta a sensação de segurança, é preciso considerar os modelos já apresentados aqui, e avaliar sua capacidade de atuar sobre as cinco crenças de perigo. Quanto mais forem capazes de influenciar a alteração da crença do cidadão, mais serão efetivos na redução de sensação de insegurança.

Para tentar analisar como os policiamentos afetam as crenças de perigo elaboradas por Borges (2011), é preciso considerar que em todas as cinco seria importante a maior presença do policial, canais de interação e comunicação com a comunidade acessíveis, e a capacidade de influenciar positivamente no ambiente em relação à maior promoção de segurança no espaço público.

Considerando para efeito de problematização que esse esforço seja possível por parte da força policial, é importante primeiro termos em vista que não estamos analisando a capacidade do policiamento de reduzir indicadores criminais, mas, sim, o quanto sua influência afeta as crenças de perigo do cidadão, e conseqüentemente a sensação de segurança.

Em seguida, observamos que em todas as ações de policiamento para redução das crenças de perigo, é relevante a maior presença de efetivo policial visto como um “guardião”. Essa crença em um guardião que irá evitar ou reduzir a possibilidade de vitimização é analisada pela teoria das atividades rotineiras, desenvolvida por Cohen e Felson (1979), em que para um crime ocorrer é necessária a conjugação de três elementos: o indivíduo motivado a cometer o crime, a potencial vítima para esse crime e a falta ou reduzida presença de guardiões capazes de deter a vitimização.

A noção de guardião considera qualquer elemento que possa interferir na dinâmica criminal. Os guardiões podem ser representantes da segurança privada, vizinhos que vigiam residências na ausência do morador ou, principalmente, policiais.

Assim, a maior presença do policiamento ostensivo circunscrito a uma região específica gera maior concentração de profissionais das operações segurança presente e, portanto, reforça a percepção de que um guardião está próximo para evitar a vitimização.

Em tese, a presença desse guardião policial contribui para reduzir o impacto das crenças de perigo, proporcionando o aumento da sensação de segurança. Isso porque seria razoável presumir que quanto mais o cidadão perceber que o policiamento esteja próximo, mais se sentirá seguro. Esse efeito seria amplificado na medida em que o indivíduo reconhece o trabalho desses profissionais como legítimo

e qualificado, a partir de uma “justeza procedimental” que orientaria a proximidade entre policial e cidadão para além do efeito de dissuasão do crime que a presença policial ostensiva promove (NATAL *et al.*, 2016).

É nesse ponto que a questão se complexifica. Temos um histórico de conflitos entre segmentos da sociedade e o trabalho das polícias fluminenses. Resistências a uma aproximação são postas de ambos os lados. Em muitos espaços, a presença da Polícia é tão indesejada quanto a de grupos criminosos. Não é objeto deste estudo aprofundar as causas históricas para esse quadro, mas apenas registrar que as relações entre polícia e sociedade no Rio de Janeiro, via de regra, estão sempre tensionadas, influenciando diretamente uma percepção social que indica baixa confiança no trabalho das forças policiais estaduais (MUSUMECI, 2015; RAMOS, 2016).

Tendo em vista esse contexto, entendemos ser difícil considerar que a maior presença do policial pode ser elemento para redução de crenças de perigo, posto que isso pressupõe que o cidadão confia no trabalho policial a ponto de se sentir seguro ao avistar o profissional, ou por saber que ele está no local previsto cumprindo com suas atribuições.

O que foi possível observarmos nas operações analisadas (e neste ponto é importante marcarmos que se localizam na zona sul e central da cidade do Rio de Janeiro, onde o histórico de conflitos entre policiais e comunidade é em geral menor do que na baixada fluminense, por exemplo) sinaliza para uma série de medidas que visam a aumentar a confiança dos moradores no trabalho das operações.

Em primeiro lugar, a difícil relação de confiança entre comunidade e polícia pode ser entendida com os motivos para que do início das operações em 2014, até o início da intervenção federal em 2018, os policiais militares atuassem sem o uniforme da PMERJ. Vestiam basicamente o mesmo que os agentes civis, com a diferença de portarem armas. Durante as entrevistas foi possível percebermos a preocupação em reduzir resistências à presença do policial, reconhecendo que a confiança na instituição policial ainda é um processo em andamento, e simbolicamente era interessante iniciar um novo projeto sem que os moradores o identificassem de imediato com a Polícia Militar, conforme os trechos a seguir:

Nosso policial tem um olhar diferenciado, que o do batalhão operacional não tem. Qual o nosso cliente: a sociedade [...]No início as pessoas achavam que éramos da prefeitura, e depois se espantavam quando descobriam que

éramos policiais militares. [...] foi importante adotarmos um uniforme distinto do da PM, com um distintivo, mas fazemos questão de não fomentar qualquer aspecto que possa significar desgastes com a PM, até por conta de ser esta instituição fundamental para a realização do programa. (C. G. oficial, 12 abr 2018, SESEG)

Sou oriundo da nossa querida PM, nunca vi problema usar MUG. Mas hoje, com outra mentalidade, nós somos quem a população pode confiar, nós temos esse respeito talvez por não usar o MUG, talvez por ser tão massacrada pela mídia, por conta dos desvios de uns. Hoje eles sabem que nós trabalhamos exclusivamente para eles, nós não queremos trabalhar rápido para ir embora. (S. P., praça, 09 maio 2018, base Centro Presente)

Eles olham como se fosse uma polícia diferente, infelizmente por conta desses desvios de conduta, a população não confia totalmente. Pelo fato de não usar o uniforme da polícia, acho que a população confia mais. (M., agente civil de apoio ao patrulhamento, 09 maio 2018, base Centro Presente)

Apesar do esforço indicado pelo entrevistado de “não fomentar qualquer aspecto que possa significar desgaste com a PM”, essa medida foi muito criticada internamente por segmentos da PMERJ, que entendiam que as operações eram mais uma oportunidade para aumentar a visibilidade positiva da Corporação. A questão foi resolvida com a assunção de um General como Secretário de Estado de Segurança a partir da decretação da Intervenção Federal em 2018, que articulou com o Comandante Geral da PMERJ e o Secretário de Governo, a quem estava vinculado o PSP à época, o uso do uniforme pelos policiais, com a sobreposição do colete nas cores da operação.

Além dessa questão do uniforme e seu simbolismo, os coordenadores das operações atuam fortemente no sentido de promover a confiança junto à comunidade valendo-se de algumas ferramentas (dentre elas o WhatsApp, a autonomia de seus policiais e supervisores, a presença em eventos sociais do bairro e a articulação constante com as lideranças locais).

Em resumo, os moradores do local atendido pela operação passam a ter “um policial em cada esquina”, seja em razão da reduzida extensão da área e do número de policiais disponível, seja porque podem acioná-los diretamente, do patrulheiro ao comandante da operação. Essa possibilidade contribui para a redução da crença de perigo com base no trabalho policial das operações.

Nesse sentido, é importante considerarmos que as áreas atendidas pelo PSP estão situadas em centros muito restritos geograficamente de comércio, lazer e turismo, não sujeitas a presença de grupos criminosos. Nessas localidades, a difusão de informações sobre aumento do número de prisões, em flagrante ou em razão de

mandado, assim como a redução dos indicadores de furtos, apreensões de drogas e de adolescentes por prática de ato infracional, tendem a ser recebidas de forma muito positiva por quem explora comercialmente, visita ou reside nessas regiões.

É nesse cenário muito específico que a presença do policial tem sido percebida como indutora de segurança. E por isso é preciso chamarmos a atenção para o fato de que essa estratégia de policiamento teria muita dificuldade de ser implantada em regiões que não tenham as características das localidades atualmente contempladas com o programa.

No contexto das operações, a expectativa dos gestores seria a de que ao promover condições de segurança para incremento do comércio, revitalização das regiões, aumento do turismo, arrecadação tributária, geração de empregos e melhora geral da qualidade de vida dos moradores, além de colocar o policiamento da forma mais acessível possível ao morador, reuniram-se os elementos necessários para o aumento da confiança no trabalho dos profissionais do PSP. No mesmo sentido, Pereira (2021, p. 106) concluiu que “O Programa Segurança Presente se mostrou capaz de influenciar positivamente na promoção da sensação de segurança, quando além da incidência criminal são adotadas medidas de gestão e assistencialismo” .

Considerando a análise sobre as crenças de perigo, em tese, esses fatores seriam capazes de influenciá-las, e conseqüentemente fomentar o aumento da sensação de segurança. Um exemplo da relação entre policiamento e redução do medo pode ser encontrado no Departamento de Polícia de Nova York (NYPD, 2021), que conceitua o trabalho de seu corpo de policiais patrulheiros da seguinte forma:

Cada delegacia de polícia é responsável pela segurança de seus residentes, trabalhadores e visitantes – cumprindo a lei, preservando a paz e **reduzindo o medo** – e trabalhando em parceria com as comunidades que servem. (tradução nossa, grifo nosso)⁹²

Podemos notar a preocupação em aplicar a lei e preservar a paz, mas destacamos como relevante para nossa discussão a redução do medo. Não mencionam promover sensação de segurança, mas, sim, a redução do medo, o que pode sinalizar que esse é o pressuposto para alcançá-la.

⁹² Citação original: “Each police precinct is responsible for the safety of its residents, workers, and visitors — enforcing the law, preserving peace, and reducing fear — and working in partnership with the communities they serve.”

Ainda serão necessárias novos estudos a fim de que se possa avaliar o impacto das operações presente sobre esses aspectos, em especial sobre a percepção subjetiva de segurança, para além do que este esforço de pesquisa identificou.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Segurança Presente revela-se um objeto que passa até aqui despercebido por grande parte da comunidade acadêmica que se dedica a estudar forças policiais. Por isso a pesquisa apresenta o maior detalhamento possível sobre as operações, ao mesmo tempo em que analisa seus elementos constitutivos e questiona suas limitações e potencialidades como iniciativa no campo da segurança pública.

O estudo estabeleceu que o PSP teve como base para sua modelagem inicial as operações Lei Seca e Barreira Fiscal. Essas duas experiências foram organizadas usando um sistema de pessoal que reúne servidores públicos de diferentes órgãos e entidades do estado para desempenhar determinadas finalidades, inicialmente voltadas para a atividade de fiscalização.

Um conjunto de características explícitas revelou-se comum entre as diferentes operações, das quais podemos destacar a atuação em conjunto com servidores de outras instituições; a manutenção da obediência hierárquica entre os policiais ao mesmo tempo em que também respondem a servidores civis em coordenações administrativas; o uso de coletes sobre as fardas ou uniformes dos civis; a nomeação por meio de indicações; o recebimento de gratificação em razão de cargo comissionado; a realização de atividades de polícia ostensiva no âmbito de programa dirigido por órgão distinto da PMERJ; e filmagem das abordagens.

Tais características foram apropriadas e transpostas para uma atuação na região da Lapa, inaugurando o Programa Segurança Presente. Dentre os aspectos que foram incorporados, está a atuação efetiva de policiais militares mobilizando o uso da força legal real ou potencial para fazer cumprir as finalidades do programa.

Essa composição inscreve-se no debate sobre monopólio da violência legal e legítima pelo Estado, e foi analisada a fim de avaliarmos se o PSP mobilizaria um novo mecanismo estatal para seu uso como elemento chave para produção de segurança mesmo fora do âmbito de forças policiais.

Este estudo identificou a existência de um arranjo institucional conceituado como “força legal deslocada”, no qual o profissional continua investido do poder estatal para exercer a força, mas o faz deslocado de seu órgão de origem. O monopólio da

violência legal e legítima subsiste pertencendo ao Estado, mas desloca-se por sua estrutura através do policial, que carrega consigo parcela autorizada dessa força estatal para distintos órgãos do governo que demandem ações típicas de polícia.

O novo arranjo permite que o monopólio do uso da força legal não seja delegado ou compartilhado com segmentos privados, mas fragiliza-se e fragmenta-se na medida em que abre espaço para que essa força estatal seja mobilizada no interior de instituição sem tradição no controle e responsabilização sobre esse tipo de mandato.

Esse uso da “força legal deslocada” ocorre em cenário onde não atuam apenas policiais, outros perfis se articulam para produção dos resultados esperados pelos gestores. Os *fixos* de modo geral são indicados por referências personalizadas e passam a atuar cedidos a SEGOV por meio de cargos comissionados, assim como os agentes civis. Composto esses últimos, os assistentes sociais devem comprovar graduação na área, assim como os agentes que irão filmar as abordagens devem ser reservistas das Forças Armadas, sendo esses os únicos critérios objetivos em cada caso. Os *estímulos* são policiais da ativa que passam pelos requisitos do sistema CPROEIS da PMERJ, e precisam atendê-los para se candidatarem a trabalhar em suas folgas em troca de diárias remuneradas como gratificação em seu contracheque.

Outras características implícitas comuns entre as operações foram identificadas pela pesquisa. A utilização de *fixos* e *estímulos* policiais militares para o uso da “força legal deslocada”, assim como a de *fixos* agentes civis revelou a valorização de elementos comuns entre as tradições e a cultura policial militar e a do militar egresso das Forças Armadas.

A transposição desses profissionais para o programa sem que passem por processos sistematizados e institucionalizados de formação inicial e continuada que problematizem não apenas questões técnicas, mas também subjetividades relacionadas a cultura policial, abre espaço para que expressões da tradição militar incompatíveis com policiamentos de natureza civil se projetem por meio da atuação de policiais e agentes civis de patrulhamento.

Em relação ao agente civil *fixo* observou-se que para a maioria dos gestores do programa a formação desse egresso das Forças Armadas o aproxima dos policiais militares, e facilita seu ajustamento aos objetivos do programa.

Ocorre que existe uma inadequação da capacitação do militar das Forças Armadas ao trabalho policial, posto que as duas instituições possuem missões

distintas quanto ao seu emprego e ao modo de se relacionar com a sociedade. O resultado observado é que o cidadão à primeira vista não distingue o policial do agente civil de patrulhamento em razão do compartilhamento de comportamentos, posturas e vestimentas, configurando uma grave ameaça ao mandato exclusivo do policial militar para uso da força.

Ao mesmo tempo o policial militar tende a carregar consigo a forma de atuar do policiamento ostensivo ordinário e tradicional da PMERJ, além de hábitos próprios de sua cultura que em geral valorizam mais a busca pelo flagrante de crime do que a mediação de conflitos e construção de legitimidade para sua atuação.

Incorporar policiais *fixos* ou *estímulos* ao PSP sem uma transição mediada por conteúdo especificamente construído para o programa, a partir de doutrina institucional que problematize as diferenças entre os tipos de policiamento e, sobretudo, aspectos da cultura policial com seus hábitos e tradições, é prejudicial tanto para o policial quanto para a comunidade atendida. Isso porque por um lado a adaptação dos novatos acaba sendo conduzida em registro informal pelos mais experientes e, portanto, fora do alcance da gestão do programa. Por outro viés, arrasta para o PSP uma tradição de prática policial estimulada por narrativas de combate potencializadas por um contexto de atuação em meio a ação de organizações criminosas violentas.

Esses elementos implícitos potencializam dificuldades para estabelecimento de laços de confiança com a comunidade em um projeto que demanda entre outras atividades: permanente contato com o cidadão em razão de ser majoritariamente realizado a pé ou por bicicleta; apoio a população em situação de vulnerabilidade; interação com diversos atores e lideranças locais; atuação com assistentes sociais que são parte da equipe; e realização de abordagens a pessoas filmadas por agentes civis.

A participação dos egressos das Forças Armadas ainda apresenta outra limitação considerada preocupante caso não seja revista pela gestão do PSP. Dois perfis profissionais entre esses agentes civis com atribuições específicas foram identificados como altamente inadequados em relação ao trabalho que realizam, e da questão sobre o uso da força. O agente civil de *patrulhamento* e o de *custódia*.

O agente civil de patrulhamento ao atuar em conjunto com os policiais, que utilizam os mesmos coletes, e à primeira vista do cidadão podem ser confundidos

como sendo todos integrantes de força de segurança, exercem pela presença o primeiro nível de força dissuasória.

Indiretamente apropriam-se de uma atividade que não lhes cabe, o patrulhamento, terminologia prevista em regulamentos específicos da PMERJ. Esse contexto merece revisão, acrescentando-se que a qualificação para essa atividade é demasiadamente complexa para quem é investido com o mandato policial, tornando-se inadequado considerar que alguém que não o possui possa acioná-lo mera presença junto ao policiamento ou outra forma de apoio indireto a abordagem policial. A atribuição para filmar as abordagens pode ser cumprida sem que esse profissional se confunda estética e simbolicamente como mais um integrante do policiamento.

Sobre o *custódia*, a despeito de que atue exclusivamente fazendo registros em planilhas de controle da operação, a mera possibilidade de processar documentos relacionados a polícia judiciária por si só inviabiliza sua função. Ainda mais pela designação que pode sugerir ao cidadão conduzido a DP que será custodiado por esse agente enquanto aguarda o desenvolvimento da ocorrência policial.

Esse contexto aponta para uma questão problemática em que os processos seletivos para os policiais e agentes civis *fixos* carecem de estrutura e sistematização de critérios objetivos, além do estabelecimento das competências esperadas por quem for atuar nas operações de acordo com as atribuições de cada perfil profissional. Mesmo para cargos de livre nomeação e exoneração, convém manter o princípio da impessoalização para buscar profissionais que atuarão em um projeto de segurança pública que é anunciado como lastreado pela proximidade entre policial e cidadão.

Esse modelo de policiamento é frequentemente mencionado pelos coordenadores e operadores entrevistados, assim como está presente em notícias e documentos analisados. Nossa pesquisa identificou que apesar dessas narrativas apresentarem alinhamento sobre esse ser o norteador das operações junto a comunidade, a prática policial e o emprego do efetivo verificados pelo estudo apontam para uma concepção mais tradicional baseada na ostensividade, acionamento rápido do policial pelo cidadão e maior presença no espaço público com finalidade dissuasória.

As interações mais próximas ocorrem entre os oficiais e praças adjuntos e supervisores com as lideranças locais, deixando aos policiais e agentes civis de patrulhamento o contato direto com a população. Esses operadores tem a orientação de abordar o máximo de pessoas possível com foco na busca do crime em flagrante,

reduzindo as oportunidades para o estreitamento de laços de confiança e da legitimidade da força policial a partir do reconhecimento pelos cidadãos da adequação e ajustamento dos procedimentos policiais.

A dissuasão promovida pelo efetivo policial acaba sobressaindo aos esforços de proximidade, contribuindo principalmente para que o cidadão obedeça às leis por razões instrumentais relacionadas ao temor de ser abordado, ou de ser preso em função da alta concentração policial, e não porque acredita que o melhor seja colaborar com o policiamento.

Essa análise não significa que o efeito dissuasório não alcance os resultados esperados pelos gestores, mas sinaliza que independente da concepção de policiamento de proximidade adotada sua influência pode ser limitada. É preciso considerar aprimoramentos no programa que ampliem as oportunidades de interação dos policiais que atuam nas patrulhas para além da abordagem em busca do flagrante, passando também a realizar contatos apenas para estabelecimento de vínculos com a comunidade.

Ao concentrar o policiamento no espaço e nele permanecer o efeito dissuasório é alcançado, e a influência sobre as crenças de perigo é promovida pelo reforço da figura do guardião. A crença de que alguém está perto e pode intervir para evitar que um cidadão seja vitimado é importante fator para aumento da sensação de segurança. Essa análise contribui para explicar o interesse na continuidade e expansão do programa de representantes das regiões atendidas e de áreas que buscam receber a operação.

Assim, as operações orientam-se oficialmente pelo policiamento de proximidade tal como é compreendido no estado do Rio de Janeiro pela PMERJ. Contudo, a natureza de sua forma de emprego guarda maior relação com modelos tradicionais de dissuasão, articulados com algumas ações para promover a legitimidade do trabalho policial que precisam ser ampliadas e conduzidas por todo o efetivo, e não apenas pelos oficiais, supervisores e assistentes sociais.

Ocorre que sem mecanismos que problematizem sistemicamente questões relacionadas a tradição e cultura policial tanto em relação aos policiais militares, quanto sobre a adequação do emprego dos agentes civis egressos das Forças Armadas em apoio ao policiamento independente da classificação que recebam – patrulheiro, apoio a filmagem e correição, agente ou mediador social - dificilmente o programa consolidará sua legitimidade para além de um modelo dissuasório.

Outra preocupação que a pesquisa levantou foi a incorporação acrítica de inspirações como a teoria das janelas quebradas e da política de tolerância zero nova iorquina, acionadas com frequência pelos entrevistados e encontrada em diversas fontes. Em função de ainda não existir instrumental normativo que oriente de modo amplo e aprofundado a atuação dos assistentes sociais e do policiamento sobre o atendimento a pessoas em situação de vulnerabilidade, o PSP corre o risco de confundir vulnerabilidade social com desordem. Essa é uma falha que a experiência norte americana já identifica e tenta corrigir, mas que ainda precisa ser melhor estudada pelos gestores do programa.

Essa consideração sobre a fragilidade do repertório de normas, protocolos e decretos governamentais que ofereçam parâmetros para o funcionamento das operações, guarda relação com o histórico de baixa institucionalização do PSP. Os gestores que iniciaram as operações esperavam instalar uma gestão pública pautada pela eficiência, inspirada nas regras e princípios mercadológicos do setor privado integradas ao setor público, mas essa intenção não se consolidou ao longo do tempo de execução das operações.

Ocorre que esses princípios eram incentivados de forma muito pessoalizada na figura dos coordenadores locais, oficiais da PMERJ em sua maioria egressos da OLS e da OBF. A necessidade de oferecer uma resposta rápida e eficaz para redução de crimes em determinadas regiões orientou a adaptação do modelo informado por essas experiências, sem a correspondente sistematização de protocolos e arcabouço legislativo. A informalidade justificada pelo discurso da praticidade e objetividade proporcionou condições para um baixo nível de institucionalização de normas e mecanismos de gestão.

Nesse cenário, a característica de gestão que mais se destacou para viabilizar a fase de expansão do programa foi a busca pela parceria com o setor privado. Essa aproximação ocorreu sem que fosse desenvolvida doutrina que regulasse a instalação e o funcionamento das operações, orientasse a elaboração de um plano estratégico a ser seguido, e se preocupasse com a forma pela qual é construída a interação entre policial e cidadão para além da maior presença ostensiva.

Com isso a ampliação do número de operações foi financiada por segmentos da iniciativa privada. Essa cooperação público-privada teve início em meio a um descompasso entre instrumentos de gestão informais produzidos a partir da

experiência dos coordenadores, e mecanismos oficiais para institucionalização da administração do programa.

O desequilíbrio entre a expansão das operações e a formalização de sua governança favoreceu o surgimento de críticas por parte da sociedade, que efetivamente revelaram-se pertinentes, apontando a vulnerabilidade a influências de natureza política, econômica, ou ambas, sobre o processo de identificação da região contemplada pelo PSP.

O subsídio privado só foi interrompido com decisões dos órgãos de controle externo que contraindicaram a manutenção de financiamentos privados do programa, levando o governo estadual a mobilizar orçamento público para sustentar o projeto a partir de 2018.

Ainda assim, a existência de uma legislação esparsa e que não institui mecanismos de *accountability* fragilizam o programa, permitindo que interesses de natureza política e econômica possam influenciar um processo que envolve recursos públicos, tornando-os passíveis de serem privatizadamente orientados.

Isso pode ser visto no processo de seleção das regiões que ainda não faz parte de regulamentação que ofereça parâmetros objetivos para escolha ou priorização das áreas que serão atendidas. Somente em 2020 foi inscrito um dispositivo na legislação que criou o fundo para fomento das operações prevendo que a implantação de novas bases deverá ocorrer, prioritariamente, nas AISP com maiores índices de criminalidade. Ainda assim, a ressalva de ser uma prioridade, e não obrigatoriedade, fragiliza esse parâmetro que ainda não é efetivamente utilizado.

Esse cenário de indefinição sobre quais critérios são acionados para definir onde será instalada uma operação, deixa margem para que subjetividades socialmente orientadas preencham lacunas existentes no planejamento formal para justificar quais áreas estão aptas para um policiamento de proximidade e quais não.

Observando-se a partir de um plano subjetivo, temos um problema quando institucionaliza-se que determinadas regiões recebam diferentes modalidades de policiamento conforme critérios estabelecidos com base em uma construção social e simbólica que sinaliza algumas áreas como potencialmente perigosas, e que por isso devam receber um policiamento baseado em incursões e enfrentamento ao crime organizado, enquanto outras regiões percebidas como mais privilegiadas social e economicamente demandariam um trabalho policial pautado por aproximação com a comunidade.

Assim, regiões de comércio, turismo e lazer mais facilmente tornam-se ambientes favoráveis a iniciativas de segurança pública que mobilizem estratégias de aproximação entre policiais e comunidade local, assistência social e apoio de segmentos privados. Enquanto isso, localidades nas periferias seriam mais adequadas para ações repressivas com foco no enfrentamento ao crime organizado, e desinteressantes ao apoio dos setores privados ao mesmo tempo que se revelariam resistentes as ações sociais promovidas pelo estado.

A naturalização desse tipo de imposição simbólica, implica reforçar uma realidade objetiva que busca conservar privilégios de alguns segmentos, e aprofundar a desigualdade na forma como políticas públicas são concebidas e implementadas conforme os segmentos sociais a que se destinam.

A ação invisível do poder simbólico acaba por influenciar esquemas de pensamento e ação, que passam a ser informados por estruturas de poder e dominação incorporados pelos policiais e moradores das comunidades atendidas pelo PSP, tornando-se parte de sua natureza.

Por isso, é necessária a implantação ou reforço de outras formas de policiamento com a mesma premissa preventiva e de promoção da sensação de segurança nas periferias, sob pena de ampliar-se a percepção de que recursos públicos possam ser privatizadamente orientados.

Nesse sentido, o PSP deve ser acompanhado de outras iniciativas destinadas as periferias e entornos dos centros que recebem as operações. Não fazê-lo implica contribuir com a naturalização da noção que determinadas áreas não precisam de policiamentos qualificados para a prevenção e aproximação com a sociedade, e sim ações pontuais de repressão criminal.

Essa dicotomia na forma de prestar o serviço deve ser evitada e problematizada pelos gestores públicos e sociedade, posto que ao adotá-la, confirmamos uma compreensão imediata do mundo a partir de um conformismo operado por um poder simbólico que busca orientar todo o corpo social, e informa uma construção relacional do real como se fosse natural a lógica de prevenção para áreas nobres e de repressão para as periferias, estabelecendo os contornos para a violência simbólica.

Notam-se recentemente ações estatais para quebrar esse discurso de atenção privilegiada, que informam a criação de policiamentos complementares como o programa Bairro Seguro, também pautado pela aproximação e prevenção, e destinado para localidades das periferias e fora dos centros de comércio, lazer e

turismo. Porém, serão necessárias novas pesquisas para avaliar substantivamente o resultado dessas iniciativas e o quanto vão além da proximidade física com foco na dissuasão.

Quanto a hipótese de que o PSP é uma política de segurança pública desenvolvida através de um programa de governo, foi possível confirmá-la em parte. O Programa Segurança Presente, apesar de enquadramentos midiáticos e de normativas que ora o denominam como política, ora como programa ou operação, reúne elementos suficientes que o caracterizam como uma política pública materializada não por um programa, mas por uma ação inscrita no plano plurianual que se desdobra por meio de duas atividades ou produtos. Uma voltada para o patrulhamento de áreas específicas, e outra para o atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Ocorre que em relação a essas duas atividades, a pesquisa aponta para um desequilíbrio entre as expectativas de gestores e os investimentos realizados em cada área finalística da política. Enquanto a maioria do efetivo de cada operação é composto por policiais e agentes civis de patrulhamento, existem entre um a três assistentes sociais. Esses profissionais realizam atendimentos tendo por base estabelecer contato com pessoas em situação de vulnerabilidade social, mas lhes faltam recursos para ampliar possibilidades de acolhimentos e encaminhamentos para a rede de cuidados, revelando que existe potencial para investimento nesse eixo do programa que amplie as formas de interação com a comunidade local sob o viés da promoção de dignidade e inclusão social.

Sobre as metas e objetivos do PSP foi possível identificar através de discursos e documentos a ênfase na redução de indicadores criminais, aumento da sensação de segurança e atendimento social, promovendo ambiente mais seguro para moradores, comerciantes e turistas das regiões onde atua. Contudo, a pesquisa revelou limitações para mensurar o alcance dessas metas.

Ao compararmos os indicadores de uma região quando ainda não possuía operação implantada, com o mesmo período do ano seguinte já com a saturação policial e ações próprias do programa em vigor, é esperada uma redução drástica dos números.

Entretanto, ao incluir períodos anteriores ao início das operações na série histórica analisada, observamos que não é possível afirmar que os indicadores criminais das áreas integradas de segurança sejam significativamente impactados

pelas operações, bem como, que os movimentos das variáveis criminais tenham correlação com a atuação do PSP.

Mesmo quando alguns indicadores demonstraram movimentos mais acentuados nas operações analisadas como mandados de prisão cumpridos, prisões em flagrante, apreensões de drogas e redução de autos de apreensão de adolescente por ato infracional, verificou-se que seguiram o comportamento dessas variáveis para todo o estado.

Fator relevante em relação aos indicadores é a limitação metodológica relacionada ao seu acompanhamento e estudo. Os dados não são disponibilizados por logradouros e horários das operações pelo *site* do Instituto de Segurança Pública de modo direto. Para isso é preciso obter o recorte específico de acordo com a disponibilidade de recursos e de tempo da equipe do ISP.

Os números com esses recortes são sistematizados e divulgados pelo próprio PSP, que ainda disponibiliza em seu endereço eletrônico o acompanhamento interno dos números de pessoas conduzidas para Delegacias de Polícia, mandados de prisão cumpridos, atendimentos sociais realizados e cidadãos desaparecidos encontrados, mas não informam a metodologia e a base de dados usadas.

Em relação as demais metas a serem alcançadas, não foram encontrados indicadores relacionados com os objetivos propostos pelos gestores do programa, ou seja, variáveis ligadas a fluxo de turistas, arrecadação de impostos, volume de negócios ou pesquisas sobre o aumento da percepção subjetiva de segurança.

Para a consolidação do PSP enquanto política pública, para além de sua inscrição normativa no plano plurianual e na lei de orçamento público, é necessária a institucionalização de um modelo de governança que defina critérios objetivos para identificação das áreas a serem atendidas, matriz educacional para formação continuada e a construção de indicadores de gestão, monitoramento e avaliação. Contudo, a efetividade de um policiamento não convém pautar-se exclusivamente por um modelo gerencialista ou tecnicista próprios da chamada nova gestão pública.

A despeito da implementação de modernas ferramentas gerenciais o PSP pode continuar esforçando-se para implementar policiamento de proximidade, mas orientar-se principalmente pela teoria dissuasória. Isso indica aos gestores do programa que a qualidade da relação estabelecida entre policial e cidadão deve ser a prioridade para a busca de legitimidade institucional.

REFERÊNCIAS

ADORNO, S. Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. In: MICELI, S. *O que ler na ciência social brasileira*. São Paulo: Anpocs, 2002. p. 2667-307. v. 4.

ADORNO, S.; PASINATO, W. A justiça no tempo, o tempo da justiça. *Tempo Social*, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 131-155, 2007.

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, v. 51, n. 4, p. 5, 2000.

ALMEIDA, D. R. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. 20, n. 1, p. 96-117, abr. 2014.

AMADO, G.; ZUAZO, P. Quase metade da PM do Rio não atua no policiamento ostensivo. *Extra*, 17 dez. 2018. Disponível em: <<https://extra.globo.com/casos-de-policia/guerra-do-rio/quase-metade-da-pm-do-rio-nao-atua-no-policimento-ostensivo-23309953.html>>. Acesso em: 22 mar. 2020.

AMORIM, R. *Restaurando a ordem: Ideias de Segurança Pública para uma reedificação do Rio de Janeiro*: Amazon, 2020. Disponível em: <<https://amz.onl/i3lFR8h>>. Acesso em: 02 dez. 2020.

ANDRADE, H. Contra violência na Lapa, Rio se inspira na Lei Seca e filmará abordagens. *Uol*, 17 dez. 2013. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/12/17/pressionado-governo-do-rio-se-inspira-na-lei-seca-para-combater-violencia-na-lapa.htm>>. Acesso em 15 nov 2020.

ANDRADE, H. “Sempre foi assim”, diz morador da Lapa (RJ) após aumento da violência. *Uol*, 06 jan. 2014. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2014/01/06/sempre-foi-assis-diz-morador-da-lapa-rj-apos-aumento-da-violencia.htm>>. Acesso em: 12 nov, 2020.

BASÍLIO, M. P. *O desafio da formação do policial militar do estado do Rio de Janeiro: utopia ou realidade possível?* 2007. 216 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, 2007.

BAUMAN, Z. *Tempos líquidos*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2007.

BAUMAN, Zygmunt. *Medo líquido*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2008.

BAYLEY, D. *Padrões de Policiamento*. São Paulo: EDUSP, 2002.

BEATO FILHO, C. C. Políticas Públicas de Segurança e a Questão Social. *São Paulo em Perspectiva*, v. 13, n. 4, p. 13-27, out.-dez. 1999.

BEATO FILHO, C. C.; SILVA, B. F. A.; TAVARES, R. Crime e estratégias de policiamento em espaços urbanos. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 3, p. 687-717, 2008.

BECKER, H. S. *Segredos e truques da pesquisa*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2007.

BINENBOJM, G. *Poder de Polícia, Ordenação e Regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BITTNER, E. *Aspectos do trabalho policial*. São Paulo: EDUSP, 2003.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Brasília: UNB, 1995.

BOECKEL, C. Fecomércio pagará R\$ 24 milhões para segurança de 3 regiões do Rio. *G1 Rio de Janeiro*, 26 out. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/10/fecomercio-pagara-r-24-milhoes-para-seguranca-de-3-regioes-do-rio.html>>. Acesso em: 03 maio 2019.

BOLETIM DE INSTRUÇÃO POLICIAL Nº 214. *BOL PM*, 04 de abril de 2002.

BOLETIM DE INSTRUÇÃO POLICIAL Nº 132/04. *BOL PM*, 21 de julho de 2004.

BOLETIM DE INSTRUÇÃO POLICIAL Nº 002/08. *BOL PM* 198, 19 de novembro de 2008.

BOLETIM DE INSTRUÇÃO POLICIAL Nº 027/15. *BOL PM*, de 12 de fevereiro de 2015.

BOLETIM DE INSTRUÇÃO POLICIAL Nº 082/19. *BOL PM*, 09 de maio de 2019.

BOLETIM DE INSTRUÇÃO POLICIAL Nº 006/20. *BOL PM*, 10 de janeiro de 2020.

BORGES, D. *O medo do crime na cidade do Rio de Janeiro: uma análise sob a perspectiva das crenças de perigo*. Curitiba: APPRIS, 2011.

BOTTINO, T.; VARGAS, D.; FRAGA, F. P.; KHATTAR, S.; CIDADE, A. *Os desafios da integração na segurança Pública no estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2020.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J.-C.; PASSERON, J.-C. *A profissão de sociólogo: preliminares epistemológicas*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

BRANCOLI, F. L. *Companhias Antropofágicas de Segurança no Sul Global: narrativas de privatização da violência e construção de ameaças na Líbia e no Afeganistão*. 2016. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

BRASIL. Lei nº 5172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. *Diário Oficial*, 27/10/1966, p. 12452. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm>. Acesso em: 22 abr. 2021.

BRASIL. Decreto nº 82.020, de 20 de Julho de 1978. Introduce modificações no Art. 8º e cria o Art 32 do Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200), aprovado pelo Decreto nº 66.862, de 08 de julho de 1970. *Diário Oficial da União*, seção 1, p. 11421, 21 jul. 1978. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-82020-20-julho-1978-431027-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 22 abr. 2021.

BRASIL. Lei 11.705, de 19 de junho de 2008. Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 [...] e a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, [...], para inibir o consumo de bebida alcoólica por condutor de veículo automotor, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 20/06/2008, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11705.htm>. Acesso em: 13 out. 2020.

BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 51, de 2013*. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114516>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Resp 817.534/MG*. Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 10/12/2009.

BRASIL. *Matriz curricular nacional para ações formativas dos profissionais da área de segurança pública*. Coordenação Andréa da Silveira Passos et al. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2014. 362 p.

BRASIL. Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/93862/lei-11653-08>. Acesso em: 14 abr. 2021

BRASIL. Lei n. 13.675, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) [...] revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. *Diário Oficial da União*, 12 jun. 2018, p. 4. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.675%2C%20DE%201%20DE%20JUNHO%20DE%202018.&text=Disciplina%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20e%20o,do%20%C2%A7%207%C2%BA%20do%20art>. Acesso em: 22 abr. 2021.

BRASIL, G. M.; ABREU, D. Uma experiência de integração das Polícias Civil e Militar: os Distritos-Modelo em Fortaleza. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 4, n. 8, p. 329, jul/dez. 2002.

BRATTON, W. J. *Broken windows and quality-of-life policing in New York City*. 2015. Disponível em: <https://www.nyc.gov/html/nypd/downloads/pdf/analysis_and_planning/qol.pdf>. Acesso em: 14 set. 2020.

BRODEUR, J. P. *Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas*. São Paulo: EDUSP, 2002. 306p.

BROWN, R.; SCOTT, M. S. *Implementing Responses to Problems*. Problem-Oriented Guides for Police Problem-Solving Tools Series Guide No. 7. U.S. Department of Justice, 2007.

CALDEIRA, T. P. R. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

CANO, I. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER, 1997.

CANO, I. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. *SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 3, n. 5, p. 136-155, 2006.

CANO, I. (org.). *Os Donos do Morro: Uma avaliação exploratória dos impactos das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro*. Maio de 2012. Disponível em: <<http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2012/RelatUPP.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2021.

CANO, I., DUARTE, T. *No Sapatinho: a evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008-2011)*. Rio de Janeiro: Laboratório de Análise da Violência (LAV-UERJ) & Fundação Heinrich Böll, 2012.

CARUSO, H. G. C. *Das práticas e dos seus saberes: a construção do “fazer policial” entre as praças da PMERJ*. 2004. 188f. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, 2004.

CARUSO, H. G. C.; MORAES, L. P. B.; PINTO, N. M. Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro: da escola de formação à prática policial. *SE- NASP/ANPOCS Segurança, Justiça e Cidadania – Pesquisas aplicadas em segurança pública*. Brasília, n. 4, ano II, p.101-118, 2010.

CARVALHO FILHO, J. S. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011.

CERQUEIRA, C. M. N. Questões preliminares para a discussão de uma proposta de diretrizes constitucionais sobre a segurança pública. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, n. 22, p. 139-181, abr/jun. 1998.

CHRISTIE, N. *La industria del control del delito*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 1993.

COELHO, M. C.; SENTO-SÉ, J. T.; CASTRO, A. M.; ZILLI, B. Autoridade policial, riso e polidez-notas sobre interações entre polícias e cidadãos na Operação Lei Seca no Rio de Janeiro. *Análise social*, v. 48, n. 209, p. 901-920, 2013.

COELHO, M. C.; SENTO-SÉ, J. T.; FERNANDES, R. B.; RIOS, F. A experiência da sujeição à autoridade policial: notas sobre a articulação entre cognição e emoção na vida pública. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 31, n. 90, p. 151-166, fev. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092016000100151&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 abr. 2021.

COHEN, L. E.; FELSON, M. *Social change and crime rate trends: A routine activities approach*. *American Sociological Review*, v. 44, p. 588-608, 1979.

COPS OFFICE. *Polícia comunitária definida*. Washington, D.C.: Departamento de Justiça dos EUA, Escritório de Comunidade, 2009.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Freios e contrapesos*. s.d. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/476-glossario/8040-freios-e-contrapesos>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

CORREIO DO BRASIL. Centro Presente reduz índices de criminalidade. *Arquivo Correio do Brasil*, 2017. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/segov/exibeconteudo?article-id=3976837>>. Acesso em: 22 abr. 2021.

CORTES, V., A. *A Participação de policiais militares na segurança privada*. Monografia (Especialização) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2004.

CORTES, V. A.; MAZZURANA, L. Atualização curricular do CFSd: contribuições para a gestão educacional na área da segurança pública. *Cadernos de Segurança Pública*, ano 7, n. 6, p. 1-15, jul. 2015.

COSTA, A. T. M. *Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

COSTA, C.; SERRA, P. Beltrame critica o Segurança Presente. *O Globo*, 10 dez. 2015. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/beltrame-critica-seguranca-presente-18260544>>. Acesso em: 03 maio 2019.

DAVIS, R. C.; ORTIZ, C. W.; DADUSH, S.; IRISH, J.; ALVARADO, A.; DAVIS, D. *The public accountability of private police: Lessons from New York, Johannesburg and México City*. New York: Vera Institute of Justice, August 2000.

DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL. *Curso de extensão em equipamentos não letais I (CENL-I)*. Caderno didático. UPF-I/ENL-I, 2009. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/servicos-pf/seguranca-privada/legislacao-normas-e-orientacoes/manual-do-vigilante/manual-do-vigilante/Caderno%20Didatico%20CENL%20I.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

DETRAN-RJ. Operação Lei Seca. *Governo do Estado do Rio de Janeiro*, 2020. Disponível em: <http://www.detran.rj.gov.br/_documento.asp?cod=8222>. Acesso em: 12 ago 2020.

DIAS, R.; MATOS, F. *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2012.

DISQUE DENÚNCIA. Disque Denúncia firma parceria com a Operação Barreira Fiscal. *Disque Denúncia*, 23 maio 2019. Disponível em: <<https://disquedenuncia.org.br/noticia.php?id=1999>>. Acesso em: 22 abr. 2021.

ELIAS, N. *O processo civilizador: uma história dos costumes*. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994. v. 1.

FAGUNDES, D. V. A. Uso legal e progressivo da força na atividade policial. *JUS.com.br*, jan. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/55134/uso-legal-e-progressivo-da-forca-na-atividade-policial>>. Acesso em: 22 abr. 2021.

FERNANDES, T. F. N. *Policiamento de Proximidade em Comunidade Socialmente Fragmentada*. 2015. 161f. Dissertação (Mestrado Integrado em Ciência Policial) – Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, 2015.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018*. FBSP, 2018. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Anuario-Brasileiro-de-Seguranc%CC%A7a-Pu%CC%81blica-2018.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2020.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019*. FBSP, 2019. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf>. Acesso em: 12 out. 2020.

FOUCAULT, M. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. 39. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

FREITAS, L. C. Doria e a “broken windows”: não é só marketing. *Avaliação Educacional* [blog], 27 maio 2017. Disponível em: <<https://avaliacaoeducacional.com/2017/05/27/doria-e-a-broken-windows-nao-e-so-marketing/>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). *Webinar: Os desafios da integração na Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro*. 23 nov. 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=L23TgjKmRWI>>. Acesso em 12 fev. 2021.

G1 RIO. Acordo garante Operação Centro Presente, no Rio, até fim do ano. *GLOBO.com*, 28 set. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2018/09/28/acordo-garante-operacao-centro-presente-no-rio-ate-fim-do-ano.ghtml>>. Acesso em: 22 abr. 2021.

G1 RIO. Cabral pede para ser transferido para a Unidade Prisional da PM, em Niterói, RJ. *G1 Rio de Janeiro*, 27 maio 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/05/27/cabral-pede-para-ser-transferido-para-a-unidade-prisional-da-pm-em-niteroi-rj.ghtml>>. Acesso em: 15 out 2020.

GARLAND, D. The limits of the sovereign state: strategies of crime control in contemporary society. *The British Journal of Criminology*, v. 36, n. 4, p. 445-471, 1996.

GARLAND, D. *The culture of control: crime and social order in contemporary society*. Chicago: University of Chicago Press, 2001.

GINZBURG, C. *Medo, reverência e terror: quatro ensaios sobre iconografia política*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

GLASSNER, Barry. *Cultura do Medo*. São Paulo: Francis, 2003.

GOLDSTEIN, H. Toward Community Oriented Policing: Potential, basic requirements, and threshold questions. *Crime and Delinquency*, v. 33, p. 6-30, 1987.

GOLDSTEIN, H. *Policimento orientado a problemas em poucas palavras*. Apresentação no International Problem-Conferência de policiamento orientada. San Diego, Califórnia, 2001.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2020*. Rio de Janeiro: SECCG, 2019. v. 2.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Blitz empoderada: Operação Lei Seca realiza blitz feita exclusivamente por mulheres. *Governo do Estado do Rio de Janeiro*, 2020. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/secretaria/NoticiaDetalhe.aspx?id_noticia=5370&pl=blitz-empoderada:-operacao-lei-seca-realiza-blitz-feita-exclusivamente-por-mulheres>. Acesso em: 14 set. 2020.

GRILLO, C. C.; HIRATA, D. V. A intervenção de interesses privados na segurança pública no Rio de Janeiro. *Diplomatique*, 2 maio 2018. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/a-intervencao-de-interesses-privados-na-seguranca-publica-no-rio-de-janeiro/>>. Acesso em: 03 maio 2019.

GUARDA NACIONAL REPUBLICANA (GNR). *O Policiamento Comunitário e os Programas Especiais na GNR*. [s.d.]. Disponível em: <https://www.gnr.pt/ProgEsp_main.aspx>. Acesso em: 10 dez 2020.

GUBA G. EGON; LINCOLN, YVONNA S. *Avaliação de quarta geração*. Tradução de Beth Honorato. Campinas: Editora da Unicamp, 2011.

HABERMAS, J. *A constelação pós-nacional: Ensaio Políticos*. Tradução de Márcio Seligman-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001. 220p.

HABERMAS, J. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução de George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. São Paulo: Edições Loyola, 2004. 404p.

HOBBS, T. *Leviatã*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Cidades e Estados*. IBGE, 2020a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>>. Acesso em: 22 abr. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Rio de Janeiro. *IBGE*, 2020b. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/panorama>>. Acesso em: 22 mar 20.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*. [S.l.]: IPEA, 2018.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA (ISP). Sistema de Metas – Indicadores e Metas. *ISP*, 2020. Disponível em: <<http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=198>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA (ISP). *Séries históricas anuais de taxa de letalidade violenta no Estado do Rio de Janeiro e grandes regiões*. Rio de Janeiro: ISP, 2021. Disponível em: <<https://www.ispdados.rj.gov.br:4432/Arquivos/SeriesHistoricasLetalidadeViolenta.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2018.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA (ISP). *Dados abertos*. Disponível em: <<http://www.ispdados.rj.gov.br/estatistica.html>>. Acesso em: 18 nov. 2020.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA (ISP). *Notas Metodológicas e Dicionários de Variáveis*. Disponível em: <<https://www.ispdados.rj.gov.br:4432/Notas.html>>. Acesso em: 11 out. 2020.

INSTITUTO PEREIRA PASSOS. Mapoteca. *Prefeitura do Rio*, 2020. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/ipp/exibeconteudo?id=4477445>>. Acesso em: 22 abr. 2021.

INSTRUÇÃO NORMATIVA [da] Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. EMG-PM/3 Nº 33. *PMERJ*, 03 de julho de 2015. (Acesso restrito).

ISPGeo. Visualização. Disponível em: <<https://www.ispvisualizacao.rj.gov.br:4434>>. Acesso em: 10 out. 2020.

JOHNSTON, L. Modernidade tardia, governo e policiamento. *In*: BRODEUR, J. P. *Como reconhecer um bom policiamento*. São Paulo: Edusp, 2002. p. 233-257.

JUSTEN FILHO, M. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

KANT DE LIMA, R. Entre as leis e as normas: Éticas corporativas e práticas profissionais na segurança pública e na Justiça Criminal. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 6, p. 549-580, 2013.

KELLING, G. L.; WILSON, J. Broken windows: the police and neighborhood safety. *Atlantic Monthly*, v. 249, p. 29-39, 1982.

LACLAU, E. Construyendo la universalidad. In: BUTLER, J.; LACLAU, E.; ŽIŽEK, S. *Contingencia, hegemonia, universalidad: diálogos contemporâneos en la izquierda*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2004 [2000]. p. 281-306.

LACLAU, E. *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007.

LEMOS, M. Witzel expande programa de policiamento em ano eleitoral. *Uol*, 29 jan. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/01/29/witzel-expande-programa-de-policiamento-em-ano-eleitoral.htm>>. Acesso em: 25 fev. 2020.

LOCKE, J. *Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil - e outros escritos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994. (Coleção clássicos do pensamento político).

MAGALONI, B.; CANO, I. *Determinantes do Uso da Força Policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2016.

MELAZZO, E. S. Problematizando o conceito de políticas públicas: desafios à análise e à prática do planejamento e da gestão. *Tópos*, v. 4, n. 2, p. 9 - 32, 2010.

MARINS, V. Contratação de serviços de segurança privada pela administração pública: uma análise à luz da moderna privatização de poderes administrativos. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, ano XXVIII, v. 74, n. 1, p. 79-100, jan./fev./mar. 2010.

MARX, K. *Introdução à crítica da filosofia do direito de Hegel*. Lisboa: Edições 70, 1993 (publicado originalmente em 1843).

MAZZURANA, L. *Militarização de princípios e militarização de estruturas: proposta de categorias a partir do uso legal da força*. 2016. 141f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 2016.

MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, C. A. B. *Curso de Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MENEZES, G. S.; MOURÃO, L.. Avaliação de programas sociais e políticas públicas: panorama da produção científica de 1990 a 2015. *Revista Brasileira de Administração Científica*, v.8, n.3, p.108-121, 2017. DOI: <<http://doi.org/10.6008/SPC2179-684X.2017.003.0009>>

METRÔRIO. Lapa vai receber operação de segurança. *Band.com.br*, 18 dez. 2013. Disponível em: <<https://entretenimento.band.uol.com.br/aquinaband/noticias/100000652034/lapa-vai-receber-operacao-de-seguranca>>. Acesso em: 15 out. 2019.

MILTON KEYNES. Oficiais de Polícia adicionais. *Milton Keynes*, 29 jan. 2018. Disponível em: <<http://www.mymiltonkeynes.co.uk/2018/01/29/additional-police-officers/>>. Acesso em 15 jan. 2020.

MINAYO, M. C. S.; SOUZA, E. R.; CONSTANTINO, P. Missão prevenir e proteger: condições de vida, trabalho e saúde dos policiais militares do Rio de Janeiro. *Fiocruz*, 2008. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/y28rt/pdf/minayo-9788575413395.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2021.

MISSE, D. G. *Políticas sociais em territórios pacificados*. 2013. 249f. Tese (Doutorado em Sociologia e Direito) – Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, 2013.

MISSE, D. G. Cinco anos de UPP: um breve balanço. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 7, n. 3, p. 675-700, 2014.

MONJARDET, D. *O que faz a polícia: sociologia da Força Pública*. São Paulo: EDUSP, 2002. 327p.

MOREIRA NETO, D. F. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MUNIZ, J. O. “Ser Policial é, sobretudo, uma razão de ser”: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. 1999. 286 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

MUNIZ, J. O. Muita politicagem, pouca política: os problemas da Polícia. *Estudos Avançados*, v. 21, p. 159- 172, 2007.

MUNIZ, J. O; PAES-MACHADO, E. Polícia para quem precisa de polícia: contribuições aos estudos sobre policiamento. *Cadernos CRH*, Salvador, v. 23, n. 60, p. 437-447, dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792010000300001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 abr. 2021.

MUSUMECI, L.; MOURÃO, B. M.; LEMGRUBER, J; RAMOS, S. Ser policial de UPP: aproximações e resistências. *Boletim Segurança e Cidadania*, v. 14, p. 1-28, 2013.

MUSUMECI, L. “Eles nos detestam”: Tropeços do policiamento de proximidade em favelas. *Boletim Segurança e Cidadania*, n. 19, nov. 2015.

MUSUMECI, L. *UPP: última chamada. Visões e expectativas dos moradores de favelas ocupadas pela Polícia Militar na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: CEsEC, 2017.

NATAL, A.; ZANETIC, A.; PAES MANSO, B.; OLIVEIRA, T. Legitimidade da polícia: Teoria da Dissuasão e Justeza Procedimental. In: *Anais do 40º Encontro Anual da Anpocs*, 2016. Disponível em: <<https://nev.prp.usp.br/publicacao/legitimidade-da-policia-teoria-da-dissuasao-e-justeza-procedimental/>>. Acesso em 10 jun 21

NEW YORK CITY DEPARTMENT OF INVESTIGATION; OIG-NYPD. *An Analysis of Quality-of-Life Summonses, Quality-of-Life Misdemeanor Arrests, and Felony Crime in New York City, 2010-2015*. June 22, 2016. Disponível em: <<https://www1.nyc.gov/assets/oignypd/downloads/pdf/Quality-of-Life-Report-2010-2015.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2021.

NEW YORK CITY POLICE DEPARTMENT (NYPD). Patrol. *NYPD*, 2021. Disponível em: <<https://www1.nyc.gov/site/nypd/bureaus/patrol/patrol-landing.page>>. Acesso em: 22 abr. 2021.

NEV-USP; GENI-UFF; FOGO CRUZADO; PISTA NEWS. *Apresentação ao mapa dos grupos armados do Rio de Janeiro*. 16 out. 2020. Disponível em: <<https://atualprodutora.com/wp-content/uploads/2020/10/apresentacao-16.10.2020.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

ODEBRECHT TRANSPORT (OTP). Revitalização da Central do Brasil. *OTP*, 2020. Disponível em: <<https://www.otp-sa.com.br/pt-br/revitalizacao-da-central-do-brasil>>. Acesso em: 22 abr. 2021.

O DIA. Operação 'Barreira Fiscal' prende passageiro com drogas em ônibus. *O Dia*, 2020. Disponível em: <<https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2020/03/5881669-operacao--barreira-fiscal--prende-passageiro-com-drogas-em-onibus.html>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

O GLOBO. Segurança Presente diminui número de PMs em unidades para expandir áreas. *O Globo*, 24 jul. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/seguranca-presente-diminui-numero-de-pms-em-unidades-para-expandir-areas-23828524>>. Acesso em: 12 nov 2020.

OLIVEIRA, L. R.; ROMEU, S. D. Quem descobriu o currículo oculto? Uma reflexão sobre formação na PMERJ. *Giro do Horizonte*, 2019. Disponível em: <<http://www.ebrevistas.eb.mil.br/index.php/GH/article/view/2237>>. Acesso em: 21 abr. 2021.

OPERAÇÃO SEGURANÇA PRESENTE. *Segurança Presente*. Disponível em: <<https://segurancapresente.rj.gov.br>>. Acesso em: 10 jan 2021.

OPERAÇÃO SEGURANÇA PRESENTE. *Mapa de Bases*. Disponível em: <<https://segurancapresente.rj.gov.br/bases.html>>. Acesso em: 10 jan 2021.

OXFAM BRASIL. Tombo duplo: Brasil está mais desigual e com desenvolvimento estagnado, diz ONU. *OXFAM*, 10 dez. 2019. Disponível em: <<https://oxfam.org.br/noticias/tombo-duplo-brasil-esta-mais-desigual-e-com-desenvolvimento-estagnado/>>. Acesso em: 13 ago. 2020.

OXFAM BRASIL. Bilionários do mundo têm mais riqueza do que 60% da população mundial. *OXFAM*, 19 jan. 2020. Disponível em: <<https://oxfam.org.br/noticias/bilionarios-do-mundo-tem-mais-riqueza-do-que-60-da-populacao-mundial/>>. Acesso em: 13 ago. 2020.

PINC, T. Abordagem policial: um encontro (des)concertante entre a polícia e o público. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, ano 1, ed. 2, 2007.

PINC, T. Desempenho policial: treinamento importa? *Revista Brasileira de Segurança Pública*, ano 3, ed. 4, fev./mar. 2009. Disponível em: <<https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/issue/view/5>>. Acesso em: 17 nov. 2020.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (PMERJ). *Projeto e Mapa de Formulação Estratégica da PMERJ*. Direcionamento Estratégico. Dezembro/2012. Disponível em: <<https://esppmmerj.files.wordpress.com/2013/05/mapa-estrategico-e-projetos.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2020.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (PMERJ). *Manual de Polícia de Proximidade*. 2016.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (PMERJ). *Visão*. Disponível em: <<https://sepm.rj.gov.br/estrategico/>>. Acesso em: 28 dez. 2020.

PONCIONI, P. O modelo policial profissional e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do estado do Rio de Janeiro. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, Vol. 20, no 3, Set-Dez/2005.

PONTES, C. Fundo de Segurança Pública poderá pagar benefícios para os agentes. *Extra*, 20 jun. 2019. <<https://extra.globo.com/emprego/servidor-publico/fundo-de-seguranca-publica-podera-pagar-beneficios-para-os-agentes-23751722.html>>. Acesso em: 14 out. 2020.

PORTO, M. S. G. Análise weberiana da violência. In: COELHO, M. F. P.; BANDEIRA, L.; MENEZES, M. L. (orgs.). *Política, ciência e cultura em Max Weber*. Brasília: UNB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 311-329.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). [UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME]. *Human Development Report, 1994*. New York: Oxford University Press, 1994.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Guia do marco conceitual da convivência e segurança cidadã*. 2. ed. Brasília: PNUD, Conviva, 2016.

RAMOS, S. Violência e polícia: Três décadas de políticas de segurança no Rio de Janeiro. *Boletim Segurança e Cidadania*, n. 21, mar. 2016.

RAMOS, S.; MUSUMECI, L. *Elemento suspeito: Abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. (Coleção Segurança e Cidadania, 2).

RELATÓRIO GERENCIAL Operações Segurança Presente (novembro/2018). Acesso restrito.

RIBEIRO, G. Possibilidade do término do Centro Presente preocupa cariocas que visitam região. *O Globo*, 01 out. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/possibilidade-de-termino-do-centro-presente-preocupa-cariocas-que-visitam-regiao-23114787>>. Acesso em: 22 abr. 2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 443, de 1 de julho de 1981. Dispõe sobre o Estatuto dos Policiais-Militares do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/b491b877b18a3c79032565a6005def48?OpenDocument>>. Acesso em: 23 fev. 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Constituição Estadual*. 05 de outubro de 1989. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage>>. Acesso em: 12 out. 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 41.931, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre o sistema de definição e gerenciamento de metas para os indicadores estratégicos de criminalidade do Estado do Rio de Janeiro. *Diário Oficial*, 26 jun. 2009a. Disponível em: <http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/Decreto41931.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 5467, de 08 de junho de 2009. fixa o efetivo da polícia militar do Estado do Rio de Janeiro, altera a lei nº 1396, de 8 de dezembro de 1988, e dá outras providências. *Diário Oficial*, 09 jun. 2009b. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/89e653ec7f079f72832575d6005fd589?OpenDocument>>. Acesso em: 21 abr. 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 45.475 de 27 de novembro de 2015. Institui Programa de Estímulo Operacional (PEOp) para as operações realizadas no âmbito da Secretaria de Estado de Governo, autoriza a convocação para o serviço ativo voluntário de policiais militares da reserva remunerada e dá outras providências. *Diário Oficial*, 30 nov. 2015a, p. 1. Disponível em: <http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/decreto_45_475_-_27112015_-_in.htm>. Acesso em: 22 abr. 2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). *RESOLUÇÃO GPGJ nº 2.021, de 30 de dezembro de 2015*. Cria, no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, o Grupo de Atuação Especializada em Segurança Pública (GAESP). 2015b. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/418907/Resolucao_2021.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 45.702, de 30 de junho de 2016. Altera o Decreto nº 45.475, DE 27 de novembro de 2015, que institui o programa de estímulo operacional (PEOp), e dá outras providências. *Diário Oficial*, 01 jul. 2016, p. 1. Disponível em: <http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/decreto_45_702_-_30062016_-_al.htm>. Acesso em: 22 abr. 2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto n.º 45.896 de 27 de janeiro de 2017. Modifica a estrutura do poder executivo do estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. *Diário Oficial*, p. 1, 30 jan. 2017a. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/135709600/doerj-poder-executivo-30-01-2017-pg-1>>. Acesso em: 18 nov. 2019.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei Complementar nº 178, de 20 de dezembro 2017. Cria o Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social – FISED [...]. *Diário Oficial*, 21 dez. 2017b. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/de5eb23d26d843188325826b006729a1?OpenDocument>>. Acesso em 14 out 20.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 46.261 de 09 de março de 2018. Altera o Decreto nº 45.475, de 27 de novembro de 2015, que institui Programa de Estímulo Operacional (PEOP) para as operações realizadas no âmbito da Secretaria de Estado de Governo - SEGOV, e dá outras providências. *Diário Oficial*, p. 2, 12 mar. 2018a. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/181378383/doerj-poder-executivo-12-03-2018-pg-2>>. Acesso em: 18 nov. 2019.

RIO DE JANEIRO (Estado). Solenidade realizada em 11 de junho de 2018. Homenagem aos Projetos Operação Segurança Presente, Rio + Seguro e Conselho Comunitário de Segurança de Copacabana e Leme. 2018b. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/discvot.nsf/0034ae79d32ae3bc03257838006578b3/9060e88a0d0687f9832582c100699ad3?OpenDocument>>. Acesso em: 15 nov. 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 46.544 de 01 de janeiro de 2019. Dispõe sobre o programa de reavaliação de despesas operacionais no que tange à revisão,

ao reajuste e à repactuação dos contratos administrativos [...] e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, 02 jan. 2019a, p. 1. Disponível em: <<http://www.drm.rj.gov.br/index.php/component/content/article/651-decreto-no-4654419.html>>. Acesso em: 22 abr. 2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 8.597 de 30 de outubro de 2019. Autoriza o poder executivo a implantar, em todos os municípios no âmbito do estado do Rio de Janeiro, o Programa “Segurança Presente”. *Diário Oficial*, 31 out. 2019b. Disponível em: <<https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/776085107/lei-8597-19-rio-de-janeiro-rj>>.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretarias. SEGOV. 2019c. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/Secretarias.aspx#>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei Complementar nº 186, de 18 de junho de 2019. Altera a lei complementar n. 178, de 20 de dezembro de 2017, que criou o Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social – FISED. *Diário Oficial*, 19 jun. 2019d. Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/723409502/lei-complementar-186-19-rio-de-janeiro-rj>>. Acesso em: 14 out. 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). SEGOV. 2020a. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/segov/exibeconteudo?article-id=141028>>. Acesso em 20 abr. 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 8.729, de 24 de janeiro de 2020. Institui o Fundo Estadual de Fomento à Operação Segurança Presente e dá outras providências. *Diário Oficial*, 25 jan. 2020b. Disponível em: <<https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/805291456/lei-8729-20-rio-de-janeiro-rj>>. Acesso em 22 fev. 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 8.730, de 24 de janeiro de 2020. Institui o Plano Plurianual – PPA 2020-2023. Volume I. 506 p; 1v. il.col. Disponível em: <<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC42000007039>>. Acesso em 20 mar. 2020.

ROCHA, L. M. Da “cidade integrada” ao “empreendedorismo”: participação e gestão nas margens em tempos de “pacificação”. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 38, Caxambu. *Anais...*, Caxambu: ANPOCS, 2014. Disponível em: http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=9156&Itemid=456. Acesso em: 20 abr. 2018.

ROLIM, L. *Segurança em números 2020: Evolução dos principais indicadores de criminalidade e atividade policial no estado do Rio de Janeiro de 2003 a 2020*. ISP, 2021. Disponível em: <http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/uploads/SegurancaemNumeros2020.pdf> Acesso em: 22 abr. 2021.

ROUSSEAU, J. J. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. São Paulo: L&PM, 2008.

ROUSSEAU, J. J. *Do Contrato Social*. São Paulo: Martin Claret, 2003. (Coleção A Obra Prima de Cada Autor).

SABÓIA, G.; REGULA, F. STJ afasta Witzel do cargo de governador do RJ; Pastor Everaldo é preso. *Uol*, 20 ago. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/08/28/stj-witzel-afastamento.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

SANDES, W. F. Uso não-letal da força na ação policial: formação, tecnologia e intervenção governamental. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, ano 1, ed. 2, 2007.

SAUSSURE, F. *Curso de Linguística Geral*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1992.

SECCHI, LEONARDO. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DO RIO DE JANEIRO. Fazenda. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/menu_structure/servicos?_afLoop=925102137391147&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC189240&_adf.ctrl-state=ecaodm1m2_75#loa2020>. Acesso em: 22 abr. 2021.

SEFAZ RJ. ICMS/RJ - Operação Barreira Fiscal e Receita Federal apreendem 2 toneladas de produtos sem nota fiscal. *LegisWeb*, 19 jul. 2018. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/noticia/?id=20919>>. Acesso em: 14 ago 2020.

SENAC/RJ. *Relatório de Gestão Exercício 2017*. Rio de Janeiro: SENAC, 2017. Disponível em: <<https://www.rj.senac.br/wp-content/uploads/2018/06/Relatório-de-Gestão-2017.pdf>> Acesso em: 10 jan. 2020.

SENASP. *Curso Nacional de Promotor de Polícia Comunitária*. Senasp: 2008.

SENTO-SÉ, J. T. L. Imagens da Ordem, Vertigens do Caos. O Debate Sobre as Políticas de Segurança Pública no Rio de Janeiro, nos Anos 80 e 90. *Arché Interdisciplinar*, Rio de Janeiro, v. VII, n.19, p. 41-73, 1998.

SENTO-SÉ, J. T. L.; CANO, I.; MARINHO, A.; RIBEIRO, E. A Guerra da Providência: Uma análise da ocupação pelo Exército da favela da Providência no Rio de Janeiro em março de 2006. Laboratório de Análise da Violência (LAV) – UERJ, 2006. Disponível em: <http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2006/guerra_provid_rio_2006.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2015.

SESC. Segurança presente avança para o Centro do Rio. Sesc, 01 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.sescrio.org.br/noticia/01/06/16/seguranca-presente-avanca-para-o-centro-do-rio>>. Acesso em: 02 fev. 2019.

SFN NOTÍCIAS. Barreira Fiscal prende caminhoneiro com rebite e arma em Campos. *SFn Notícias*, 13 set. 2014. Disponível em: <<https://sfnoticias.com.br/barreira-fiscal-prende-caminhoneiro-com-rebite-e-arma-em-campos>>. Acesso em: 22 abr. 2021

SHEARING, C. D. The relationship between public and private policing. In: TONRY, M.; MORRIS, N. (Eds.), *Modern Policing*. Chicago: University of Chicago Press, 1992. p. 399-433.

SHEARING, C. D. A relação entre policiamento público e policiamento privado. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Orgs.). *Policiamento moderno*. São Paulo: Edusp, 2001 (Série Polícia e Sociedade, n. 07).

SHERING, C., D. A relação entre policiamento público e policiamento privado. In: TONRY, M.; MORRIS, N. (Orgs.). *Policiamento moderno*. São Paulo: EDUSP, 2003. p. 427-462.

SILVA, H. R. S; MILITO, C.. *Vozes do Meio Fio*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995. 144p.

SILVA, M. C.; SILVA, R. A.; SILVA, J. D. G. *Análise e Avaliação de Políticas Públicas: Aspectos Conceituais*. Boletim Governet de Administração Pública e Gestão Municipal, n. 61, p. 1434-1444 (2016).

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 Dom João VI. 2009. 208 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Universidade Federal Fluminense (UFF), 2009.

SILVERMAN, E. B. Compstat's Innovation. In: WEISBURD, D.; BRAGA, A. (eds.). *Na Inovação da Polícia: Perspectivas contrastantes*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

SOUSA, W. H.; KELLING, G. L. Of 'Broken Windows,' Criminology, and Criminal Justice. In: WEISBURD, D.; BRAGA, A. A. (eds.) *Police Innovation: Contrasting Perspectives*. New York: Cambridge University Press, 2006. p. 77-97.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, dez. 2006.

SOUZA, N. Governo anuncia que vai investir R\$ 200 milhões no Programa Segurança Presente em 2020. *ALERJ*, 24 out. 2019. Disponível em: <<http://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/47403>>. Acesso em 20 dez 2020.

SUNSHINE, J.; TYLER, T. R. The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Public Support for Policing. *Law and Society Review*, v. 37, n. 3, p. 513-548, 2003.

TILLEY, N. Community policing, problem-oriented policing and intelligence-led policing. In: NEWBURN, T. (org.). *Handbook of policing*. Portland: Willan Publishing, 2003. p. 311-340.

TYLER, T. R. *Why people obey the law: procedural justice, legitimacy, and compliance*. New Haven, CT: Yale University Press, 1990.

_____. Enhancing police legitimacy. *The annals of the American academy of political and social science*, 593.1, p. 84-99, 2004.

VEIGA, C. S. ; SOUZA, J. *Formação inicial de soldados da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro no contexto da reforma gerencial do Estado*. Trabalho Necessário, v. 16, n. 29, p. 115-137, jan./jun. 2017.

VEIGA, C. S. *Reforma Administrativa do Estado, segurança pública e Formação de Soldados da PMERJ*. 2016. 353 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

VIGNA, A. Operação policial financiada por empresários cariocas mira moradores de rua. *Uol*, 19 fev. 2016. Disponível em: < <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2016/02/19/operacao-policial-financiada-por-empresarios-cariocas-mira-moradores-de-rua.htm?cmpid=copiaecola>.> Acesso em: 03 maio 2019.

WEBER, M. *Metodologia das Ciências Sociais*. Campinas: Cortez, 2001. 2 v.

WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamentos da Sociologia compreensiva*. 3. ed. Brasília: UnB, 2004.

WEBER, M. *Ciência e política: duas vocações*. 18. ed. São Paulo: Cultrix, 2011 (publicado originalmente em 1919).

WEBER, M. *Economia e sociedade*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

WEBER, M.. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4. ed. Brasília: Editora UnB, 2012. v. 1.

WEISBURD, D.; BRAGA, A. (eds.). *Na Inovação da Polícia: Perspectivas contrastantes*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

WENDEL, T; CURTIS, R. Tolerância Zero – A Má Interpretação dos Resultados. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 8, n. 18, p. 267-278, dezembro de 2002.

WIERVORKA, M. O novo paradigma da violência. *Tempo Social*, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 5-45, maio 1997.

WILLIS, J. J., MASTROFSKI, J.; KOCHER, T. R. *Maximizando os Benefícios da Reforma: Integrando Compstat e Polícia Comunitária na América*. Washington, D.C.: Departamento de Justiça dos EUA, Escritório de Serviços de Polícia Orientada para a Comunidade, 2010.

Produções específicas sobre Segurança Presente

BAGGIO, A. G. *et al.* A atuação do serviço social na operação segurança presente: a intervenção do serviço social num programa inovador. *In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS*, 16, Brasília. *Anais...* Brasília, 2019.

CAMPOS, J. F, GONÇALVES, S. O, GONÇALVES, S. S. A contribuição do serviço social no programa segurança presente: limites e possibilidades da equipe de serviço social na operação lapa presente, arcos da lapa (RJ). *In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS*, 16, Brasília. *Anais...* Brasília, 2019.

COELHO, I. R. V. *Operação segurança presente: uma análise do programa implementado na cidade do Rio de Janeiro*. 2017. 66f. Monografia - Universidade federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

FONSECA, F. Interação entre atividade de inteligência e policiamento ostensivo: a experiência da Operação Segurança Presente. *Cadernos de Segurança Pública*, ano 12, n. 12, p. 1-16, set. 2020.

GONÇALVES, F. *Filosofia e revolução em Segurança Pública*. São Paulo: Gostri, 2018.

PEREIRA, V. *Programa Segurança Presente: a gestão da segurança pública sob a ótica do New Public Management*. 2021. 137f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2021.

ANEXO A – Instituições designadas pela Constituição Federal como *polícia*

Quadro 15 – Instituições designadas pela Constituição Federal como *polícia*

INSTITUIÇÕES DESIGNADAS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL COMO <i>POLÍCIA</i>			
ESFERA DE GOVERNO	INSTITUIÇÃO	PREVISÃO LEGAL	CARACTERÍSTICAS GERAIS
Federal	Polícia Federal	Art. 144, I e §1º, I, II, III e IV	Apurar infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços e interesses da União, ou com repercussão interestadual ou internacional; prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.
	Polícia Rodoviária Federal	Art. 144, II e §2º	Patrulhamento ostensivo das rodovias federais
	Polícia Ferroviária Federal	Art. 144, III e §3º	Patrulhamento ostensivo das ferrovias federais
	Polícia Legislativa	Câmara dos Deputados Federais, Art. 51, IV Senado Federal, Art. 52, XIII	Polícia do Senado: garantir a segurança e integridade física de pessoas e do patrimônio; realizar o policiamento do edifício, apurar infrações penais; cumprir realizar segurança de autoridades e polícia legislativa ⁹³ . Polícia da Câmara dos Deputados: preservação da ordem e do patrimônio, prevenção e apuração de infrações penais, nos seus edifícios e dependências externas; policiamento ostensivo e segurança do Presidente da Câmara dos Deputados em qualquer localidade do território nacional e no exterior ⁹⁴ .

⁹³ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/institucional/orgaosenado?codorgao=8934>. Acesso em 20 set. 2020.

⁹⁴ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-geral/estrutura/departamento-de-policia-legislativa>. Acesso em: 20 set. 2020.

Estadual	Polícia Civil	Art. 144, IV e §4º	A Polícia Civil é responsável pela investigação de crimes e sua autoria, elaboração de Boletins de Ocorrência de qualquer natureza; atividades de polícia judiciária; expedição de atestado de antecedentes criminais, entre outros.
	Polícia Militar	Art. 144, V e §§5º e 6º	A Polícia Militar é a responsável pelo policiamento ostensivo e preventivo.
Federal, estadual e distrital	Polícia Penal	Art. 144, VI e §5º A	Cabe a segurança dos estabelecimentos penais.

Fonte: organização do autor, 2021.

ANEXO B – Instituições previstas na Constituição Federal e legislação infraconstitucional com atribuição concorrente para realizar *policimento*, mas não designadas como *polícia*

Quadro 16 – Instituições previstas para realizar *policimento*, mas não designadas como *polícia*

INSTITUIÇÕES PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL COM ATRIBUIÇÃO CONCORRENTE PARA REALIZAR <i>POLICIMENTO</i> , MAS NÃO DESIGNADAS COMO <i>POLÍCIA</i>			
ESFERA DE GOVERNO	INSTITUIÇÃO	PREVISÃO LEGAL	CARACTERÍSTICAS GERAIS
Municipal	Guarda Municipal	Art. 144, §8º da CRFB/88 c/c Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, Arts. 2º e 3º	Responsável pela proteção de bens, serviços e instalações municipais, e função de proteção municipal preventiva, realizando o patrulhamento preventivo com possibilidade de uso progressivo da força ⁹⁵ .
Federal	Exército	Art. 142, <i>caput</i> , da CRFB/88 c/c Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, Art. 15, §2º	Garantia da Lei e da Ordem, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio ⁹⁶ .
	Marinha		
	Aeronáutica		

Fonte: organização do autor, 2021.

⁹⁵ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm. Acesso em: 15 out. 2020.

⁹⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm. Acesso em 15 out. 2020.

**ANEXO C – Instituições com previsão infraconstitucional para realização de
*policiamento***

Quadro 17 – Instituições com previsão infraconstitucional para realização de *policiamento*

INSTITUIÇÕES COM PREVISÃO INFRACONSTITUCIONAL PARA REALIZAÇÃO DE POLICIAMENTO			
Federal	TST	Ato n. 1/GDGSET.GP, de 5 de janeiro de 2016.	Atuar o agente de segurança com porte de arma, mantendo a ordem no espaço dos juízos, podendo prender em flagrante e manter em custódia até a entrega a autoridade competente; autorização para porte de arma de fogo e uso de equipamentos menos letais ⁹⁷ .
	STF	Resolução nº 564, de 6 de novembro de 2015.	O Presidente responde pela polícia do Supremo Tribunal Federal. O exercício do poder de polícia destina-se a assegurar a boa ordem dos trabalhos no Tribunal, proteger a integridade de seus bens e serviços, bem como a garantir a incolumidade dos ministros, juízes, servidores e demais pessoas que o frequentam ⁹⁸ .
	TRT 2ª Região	ATO GP Nº 05/2012	Dispõe sobre a Polícia do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, prevista no art.8º do Regimento Interno ⁹⁹ .
	Força Nacional	Decreto nº 5.289 de 29 de novembro de 2004, art. 1º e 2º.	Atuará em atividades destinadas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, nas hipóteses em que um Governador ou Ministro de Estado requisita/determina auxílio federal para conter atos que atentam contra a lei e a ordem e que perigam sair do controle das forças de segurança locais ¹⁰⁰ .

⁹⁷ Disponível em: BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Ato n. 1/GDGSET.GP, de 5 de janeiro de 2016. Boletim Interno [do] Tribunal Superior do Trabalho, Brasília, DF, n. 1, 8 jan. 2016, p. 9-10. Acesso em: 15 jan. 2019.

⁹⁸ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/RESOLUCAO564-2015.PDF>. Acesso em: 18 jan. 2019.

⁹⁹ Disponível em: http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/Normas_Presid/Atos/2012/GP_05_12.html. Acesso em: 16 jan. 2019.

¹⁰⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5289.htm. Acesso em: 19 jan. 2019.

	Segurança do transporte metroviário METRÔ	Lei n. 6.149, de 2 de dezembro de 1974. art. 2º, 4º caput e §2º, 5º, caput e parágrafo único	Preservação do patrimônio vinculado a ele, as medidas de natureza técnica, administrativa, policial; O corpo de segurança do metrô colaborará com a Polícia local para manter a ordem pública, prevenir ou reprimir crimes e contravenções penais, nas áreas do serviço de transporte metroviário; lavrará, encaminhando-o à autoridade policial competente, boletim de ocorrência ¹⁰¹ .
--	--	--	---

Fonte: organização do autor, 2021.

¹⁰¹ Disponível em: <http://www.metro.sp.gov.br/metro/institucional/pdf/legislacao-transporte/legislacao-metro-sao-paulo-02a.pdf> . Acesso em: 17 jan. 2019.

ANEXO D – Distribuição das regiões e áreas integradas de segurança pública

Figura 20 – Distribuição das regiões e áreas integradas de segurança pública

RISP	SP	BPM	DP	Município	Unidade Territorial
1	22	22º BPM	21	Rio de Janeiro	Benfica, Bonsucesso, Higienópolis, Manginhos, Maré e Ramos
1	23	23º BPM	14	Rio de Janeiro	Rocinha
			15		Ipanema e Leblon
			48	Seropédica	Gávea, Jardim Botânico, Lapa, São Conrado e Vidigal
3	24	24º BPM	50	Itaguaí	Seropédica
			51	Paracambi	Itaguaí e Ibitiporanga
			55	Queimados	Paracambi
			63	Japeri	Centro, Norte, Sul, Leste, Oeste e Nordeste
			118	Aranuama	Japeri, Engenheiro Pedreira, Marajoara, Pedra Lisa e Rio D'Ouro
			124	Saquarema	Aranuama, Morro Grande e São Vicente de Paula
4	25	25º BPM	125	São Pedro da Aldeia	Saquarema, Bacaxá e Sampaio Correia
			126	Cabo Frio	São Pedro da Aldeia
			127	Armação dos Búzios	Cabo Frio e Tambois
			129	Iguaba Grande	Armação dos Búzios
			132	Arraial do Cabo	Iguaba Grande
7	26	26º BPM	105	Petrópolis	Arraial do Cabo
			106		Petrópolis e Cascatinha
2	27	27º BPM	36	Rio de Janeiro	Italoava, Pedro do Rio e Posse
			43		Pacência e Santa Cruz
			90	Barra Mansa	Guaratiba, Pedra de Guaratiba e Sepeitba
5	28	28º BPM	93	Volta Redonda	Antonio Rocha, Floriano, Nossa Senhora do Amparo, Riato e Regiões Administrativas I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV
			101	Pinheiral	Volta Redonda
			168	Rio Claro	Pinheiral
			138	Laje do Muriaé	Rio Claro, Getulândia, Lidos, Passa Três e São João Marcos
			139	Porciúncula	Laje do Muriaé
			140	Natividade	Porciúncula, Purilândia e Santa Clara
6	29	29º BPM	143	Varre-Sai	Natividade, Ourania e Bom Jesus do Querendo
			143	Itaperuna	Varre-Sai
			144	Bom Jesus de Itabapoana	Itaperuna, Boaventura, Nossa Senhora da Penha, Itajara, Retiro do Muriaé, Raposo e Comendador Venâncio
			148	Cardoso Moreira	São José de Ubá
			104	São José do Vale do Rio Preto	São José de Ubá
7	30	30º BPM	110	Teresópolis	Bom Jesus de Itabapoana, Carapuzi, Caiheiros, Pirapetinga de Bom Jesus, Rosal e Serrinha
			111	Sumidouro	Cardoso Moreira e São Joaquim
			112	Carmo	Italva
2	31	31º BPM	16	Rio de Janeiro	São José do Vale do Rio Preto
			42		Barra da Tijuca, Itanhangá, Joá
			121	Casimiro de Abreu	Recreio dos Bandeirantes, Barra de Guaratiba, Camarim, Grumari, Vargem Grande e Varoem Pequena
			122	Conceição de Macabú	Casimiro de Abreu, Professor Souza, Barra de São João e Rio Dourado
6	32	32º BPM	123	Macaé	Conceição de Macabú e Macabuzinho
			128	Rio das Ostras	Centro, Cabiúnas, Barra de Macaé, Aeroporto e Imboassica
			130	Carapebus	Rio das Ostras
			165	Mangaratiba	Quissamã
5	33	33º BPM	166	Angra dos Reis	Carapebus
			167	Paraty	Centro, UB-S, Rodagem, Carapebus e Praia de Carapebus
			65	Magé	Mangaratiba, Conceição de Jacareí, Vila Miriqui, Itacurujá
3	34	34º BPM	66	Guapimirim	Angra dos Reis, Jacuacanga, Cunhambebe, Mambucaba, Abraão e Praia de Aracáiba
			67	Guapimirim	Paraty, Paraty-Mirim e Tarituba
			70	Tanque	Magé, Santo Aleixo e Surui
			71	Itaboraí	Inhomirim e Guia de Copaliba
4	35	35º BPM	119	Rio Bonito	Guapimirim
			120	Silva Jardim	Tanque
			159	Cachoeiras de Macacu	Itaboraí, Cabuçu, Itambi, Porto das Caixas e Sambaetiba
			135	Itaboraí	Rio Bonito e Boa Esperança
			136	Santo Antônio de Pádua	Silva Jardim, Aldeia Velha, Correntezas e Gaviões
6	36	36º BPM	137	Miracema	Cachoeiras de Macacu, Japuíba e Subaio
			142	Cambuci	Itaboraí, Portela, Bataí, Laranjais, Jaguarembé e Estrada Nova
			155	São Sebastião do Alto	Santo Antônio de Pádua, Campelo, Paraquena, Monte Alegre, Ibitiguacá, Santa Cruz, Baltazar, Maranhão e São Pedro de Alcântara
			89	Resende	Aperibé
5	37	37º BPM	99	Itaíia	Miracema, Venda das Flores e Paraíso do Tobias
			100	Porto Real	Cambuci, Três Irmãos, Funil, Monte Verde e São João do Paraíso
			107	Paraíba do Sul	São Sebastião do Alto, Valão do Barro e Ipituna
7	38	38º BPM	108	Comendador Levy Gasparian	Resende, Engenheiro Passos, Agulhas Negras, Pedra Selada e Fumaça
			109	Sapucaia	Itaíia
3	39	39º BPM	54	Belford Roxo	Porto Real
2	40	40º BPM	35	Rio de Janeiro	Quatis, Falcão e Ribeirão de São Joaquim
			27		Paraíba do Sul, Werneck, Salutaris e Inconfidência
			31	Rio de Janeiro	Comendador Levy Gasparian e Afonso Arinos
			39		Areal
			31	Rio de Janeiro	Três Rios e Bemposta
			39		Sapucaia, Anta, Pião, Nossa Senhora Aparecida e Jamapara
			31	Rio de Janeiro	Areia Branca, Jardim Redentor, Parque São José, Nova Aurora e Lote XV
			39		Campo Grande, Cosmos, Inhoíba, Santíssimo e Senador Vasconcelos
			31	Rio de Janeiro	Colégio (parte), Inajá, Vicente de Carvalho, Vila Kosmos, Vila da Penha e Vista Alegre
			39		Anchieta, Guadalupe, Parque Anchieta e Ricardo de Albuquerque
			39		Acarí, Barros Filho, Costa Barros, Parque Colúmbia e Pavuna

Fonte: ISP, 2020.