

As dimensões da segurança pública pelas racionalidades policiais em São Paulo: uma revisitação de conceito de governamentalidade de Michel Foucault

Alan Fernandes

Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas
(FGV)

Centro de Altos Estudos de Segurança - Polícia Militar do Estado de São Paulo

Eixo Temático: Prevenção, Segurança Pública e Estado de Direito

Trabalho preparado para sua apresentação no X Congresso Latinoamericano de Ciência Política, da Associação Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP), em coordenação com a Associação Mexicana de Ciências Políticas (AMECIP) organizado em colaboração com o Instituto Tecnológico de Estudos Superiores de Monterrey (ITESM), nos 31 de julho, 1, 2 e 3 de agosto de 2019.

Resumo

Este trabalho apresenta os resultados de um *survey* aplicado a Majores e Capitães da Polícia Militar de São Paulo com o objetivo de compreender as racionalidades implícitas às estratégias de policiamento ostensivo. Tendo como ponto de partida as discussões de Michel Foucault sobre *governamentalidade*, problematiza os conceitos de ordem e segurança públicas sob os aspectos jurídico-políticos e institucional internos à corporação. Traz como resultados uma propensão de adesão às lógicas ligadas à segurança pública construídas após a Constituição Federal de 1988, um afastamento às concepções de ordem pública do regime militar.

Palavras-chave: Governamentalidade. Polícia Militar. Ordem Pública. Segurança Pública.

Introdução

A questão que se coloca como ponto de partida é como o Estado brasileiro, tomado como estudo o estado de São Paulo, induz a promoção de ordem social (ou, como problematizaremos, ordem pública), por meio das ações de polícia ostensiva levada a cabo e a efeito por sua polícia militar. Para isso, considero o fazer ostensivo da polícia em sua dimensão mais capilar e ordinária, excluindo, assim, as ações mais esporádicas e emblemáticas, como operações policiais, que, ainda que guardem um repertório inestimável para a composição desse quadro, fazem parte de momentos singulares e, por isso, no escopo deste trabalho, com menor capacidade explicativa para compreender a gestão de populações. Trato aqui da vigilância, do olhar disciplinar, da abordagem a pessoas e veículos e das interações entre a população e a polícia que se dão aos milhares, diariamente, em todo o estado. São, de janeiro a abril de 2019, cerca de 7,8 milhões de ligações de emergência atendidas, 11 milhões de atendimentos, 3.100 armas recuperadas e mais de 53 mil pessoas detidas (flagrante delito, ato infracional e procurados pela justiça) em no estado de São Paulo pela Polícia Militar (PMESP, 2019), cujos números dão conta de sua capacidade de intervenção na construção de uma ordem social. Estes números ganham dimensão ainda maior em razão de serem, no Brasil, as polícias militares que efetivam as práticas ligadas à segurança pública, uma vez que, além do grande número de interações, a grande maior parte das prisões se dão em função da atuação dessas corporações e não após investigações policiais no decurso de um inquérito e com determinação judicial – a cargo de outros órgãos do sistema penal, tais quais as polícias civis, o ministério público e o poder judiciário. Além disso, são elas que atuam

como polícia administrativa, demonstrando que o controle social exercido por elas vão além das questões penais.

Os resultados de pesquisa apresentados neste trabalho compõem um conjunto de análises em andamento junto ao Programa de Doutorado de Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, que objetivam compreender como a polícia militar formula e materializa suas estratégias de policiamento ostensivo, analisando-os sob os aspectos ligados aos referenciais corporativos e políticos que orientam as tomadas de decisão por parte de seus gestores locais. Em contribuição paralela à temática junto ao Doutorado em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública junto ao Centro de Altos Estudos de Segurança da Polícia Militar do estado de São Paulo (PMESP), investigo governança na gestão do policiamento ostensivo da Polícia Militar do estado de São Paulo (PMESP), com a perspectiva de apresentar contribuições internas à corporação.

O ponto de partida das pesquisas é a problemática quanto às formas empregadas pela polícia militar para a consecução do policiamento ostensivo, sobre cujas dinâmicas recaem tanto críticas quanto aos métodos marcadamente excludentes em clivagens de raça/cor e classe social (Caldeira, 2000; Sinhoretto, Silvestre & Schilittler, 2014) e quanto à dimensão de que são os criminosos considerados inimigos, em um modelo essencialmente militarizado (Silva & Gurgel, 2016), como, por outro lado, se lhe é atribuído importante papel na redução de taxas de homicídios e na gestão de conflitos sociais (Risso, 2014), em razão de sua capacidade de atender as diferentes populações em todo o território do estado de São Paulo.

Ordem Pública, Segurança Pública e Polícia Ostensiva

O mandato das polícias militares está definido, em termos da legislação vigente no Brasil, na Constituição Federal, promulgada em 1988, em seu artigo 144, e no Decreto 88.777, de 1983. Não existem outros diplomas jurídicos – exceto normativas internas – que definam qual o papel a ser desempenhado pelas polícias militares¹. As polícias militares são corporações estaduais e reserva do Exército (BRASIL,), 1988)

¹ Excluo, em razão do sentido das minhas reflexões se darem sobre o policiamento ostensivo *ordinário*, legislações ligadas ao policiamento ostensivo ligado à proteção do meio ambiente e ligado ao trânsito, em que existem previsões sobre a atuação da polícia militar.

Prevê o artigo 144, § 5º, da Constituição Federal brasileira que “às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública” (BRASIL, 1988). Como afirmado acima, não há a conceituação dessas terminologias ou o detalhamento das atividades, ainda que, no mesmo artigo 144, § 7º, o legislador constituinte tenha tornado obrigatória a edição de lei sobre essa temática².

Assim, são as leituras às legislações anteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988 – no caso um decreto-lei editado em 1983, ainda durante o regime militar, por ato do Presidente da República – que, em termos legais e valorativos, dá os ditames da atuação das polícias militares. Diz o Decreto nº 88.777, sem seu artigo 2º, item 21:

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

A Polícia Militar de São Paulo, em suas regulamentações internas, muito raramente se vale do conceito de ordem pública, tal qual definido no Decreto 88.777/83, o que se reproduz nas construções por parte de seus integrantes, que vão acionar ordem pública como uma manutenção de uma ordem social, ou seja, de uma razoável harmonia que contempla a ausência de crimes e, muito menos, de uma decorrência direta do “ordenamento jurídico da Nação” (BRASIL, 1983).

Cabe dizer que, todavia, a construção de ordem pública no âmbito da PM apresenta uma composição entre as dinâmicas sociais locais e as elaboradas em face de uma perspectiva dogmático-jurídica. Nessa perspectiva, pretende-se apresentar elementos no sentido de compor a racionalidade dos gestores médios da PMESP, os quais desempenham papel preponderante nos planos da formulação das estratégias de policiamento ostensivo. Trato de dois atores que, na hierarquia burocrático-militar, recebem o posto de Capitães e Majores e que, nos batalhões de policiamento ostensivo em que trabalham, ocupam os cargos de Comandantes de Companhia e Coordenadores Operacionais, respectivamente. São eles, sobretudo os primeiros, que se encontram na supervisão administrativa dos patrulheiros (Sargentos, Cabos e

² Artigo 144, § 7º, da Constituição Federal: “a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.”

Soldados), além de serem responsáveis por distribuir as viaturas no território e determinar seus modos de atuação (patrulha, abordagens, *blitzes* ou operações de pequeno porte) e, essencialmente, estabelecer prioridade no atendimento das demandas policiais (patrulha em manchas criminais, rondas em escolas, atendimentos de pedidos da comunidade ou estacionamento em lugares de maior visibilidade, por exemplo).

A realização do policiamento ostensivo por parte da polícia se constitui uma dimensão que não se restringe a prover segurança às pessoas. Se observada no conjunto de outras atividades realizadas pelo Estado, como nas ações voltadas à saúde, educação ou assistência social, comporia uma gama de medidas que, de acordo com parâmetros próprios daquela atividade, buscariam prover as demandas sociais específicas, no contexto das populações nela implicadas. Pensar em saúde pública ou educação pública tem, a priori, a dimensão de atender a um grupo de pessoas que estão alcançadas por tais políticas, que não necessariamente significa, em especial no Brasil, o conjunto de toda a população. O mesmo não ocorre com a segurança pública. Isso porque a dimensão do conceito de ordem pública, instrumental para as atividades de polícia ostensiva, requer a manutenção de uma ordem social que, no limite, significa a conservação das configurações sociais presentes.

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

Cargo	Função	Atividade
<p>Coronel</p> <p>Tenente Coronel</p> <p>Major</p> <p>Capitão</p> <p>Tenente</p> <p>Subtenente ou Sargento</p> <p>Cabo ou Soldado</p>	Comandante de Policiamento de Área	Responsável pela gestão das ações da PMESP em um território maior que uma Subprefeitura ou Delegacia Seccional. Existem oito Comandos de Policiamento de Área (CPA) na Capital do estado. Exerce funções de coordenação administrativa da atividade operacional.
	Comandante de Batalhão	Há trinta e um Batalhões na cidade de São Paulo. Cada Comandante exerce funções de coordenação administrativa da atividade operacional, subordinada ao CPA.
	Coordenador Operacional	Lotado no Batalhão. Planeja e executa operações que vão além dos recursos disponíveis em uma Companhia. Imediatamente responsável pelo acompanhamento dos índices criminais das Companhias.
	Comandante de Companhia	Comandante de estrutura subordinada ao Batalhão. Aquele que primeiro responde pelos aumentos das taxas de crimes por define a distribuição das patrulhas. Tem poder hierárquico e funcional sobre os Patrulheiros. Há aproximadamente três companhias em cada Batalhão.
	Comandante de Força de Patrulha	Coordena os patrulheiros nos atendimentos de ocorrências, sobretudo as mais graves. Fiscaliza o cumprimento dos planejamentos elaborados pelos Comandantes de Cia e Coordenador Operacional.
	Comandante de Grupo de Patrulha	Coordena os patrulheiros no atendimento das ocorrências mais simples, fiscaliza o cumprimento dos planejamentos elaborados pelo Comandante de Companhia e Coordenador Operacional.
	Patrulheiro	Trabalha usualmente em viaturas (carros e motocicletas). Realiza o patrulhamento das ruas e atende as ocorrências despachadas pelo Centro de Operações.

Fonte (PMESP, 2006)

Ordem pública e ordem social são construções essencialmente morais e tem um propósito originário de manter as coisas como elas *devem* ser. Não se restringe à dimensão legal, mas se configura em face de uma construção essencialmente político-

moral que perpassa tanto agentes estatais como a sociedade. São elaboradas no conjunto das relações presentes na sociedade, sob os aspectos econômicos, políticos, sociais e éticos. Todavia, essa ordem pública se efetiva na ação da polícia sobre indivíduos. Ela é gestada segundo uma racionalidade que perpassa as concepções dos policiais militares sobre um conjunto de práticas e estratégias que visam a não só evitar crimes, mas operar mecanismos para que a ordem pública seja mantida.

O principal referencial teórico para compreender como ordem pública é operacionalizada para a produção de uma determinada ordem social deriva dos trabalhos de Michel Foucault, em especial os conceitos de *racionalidade governamental* ou simplesmente *governamentalidade*.

Governamentalidade

Governamentalidade foi um conceito desenvolvido por Foucault entre 1978 e 1979 em suas palestras no *Collège de France*, publicadas sob os títulos *Segurança, território e população* e *O nascimento da biopolítica*, nas quais analisa a gênese de um saber político voltado para o controle da população por mecanismos de regulação matizados no biopoder.

Para Foucault (2017, p. 429), governamentalidade é o

conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer esta forma bastante específica e complexa de poder, que tem por alvo a população, por forma principal de saber a economia política e por instrumentos técnicos essenciais os dispositivos de segurança (Foucault, 2017, p. 429).

A governamentalidade é resultado de uma forma de poder-saber que surge com a sociedade liberal e com o capitalismo. Não eram adequados os dispositivos que se destinassem somente à soberania do Estado, mas uma lógica político-econômica passaria a fazer parte da arte de governar: a população. Para o propósito de condução desse contingente de indivíduos, era necessário, agora, uma racionalidade que representasse uma sistema que atendesse tanto às questões da natureza das práticas de governo (quem pode governar, o que é o governo, o que e quem é governado) e que, de alguma forma, fosse concebível e praticável tanto para aqueles que fossem exercê-lo, como para aqueles a quem fosse destinado (Gordon, 1991, p. 3). Para Tavares-dos-Santos (2014) essa preocupação surge no final do

século XVII nas sociedades modernas e supõe a criação de dois dispositivos de poder-saber: *razão de Estado* e *polícia*.

Por *razão de estado* entende-se os fins políticos do Estado nas suas relações exteriores (soberania), políticas (perpetuação do próprio Estado) e econômicas (economia política). Diz respeito à existência mesma do Estado, enquanto finalidade em si própria, pois os Estados são realidades que devem perdurar por um período histórico indefinido, em um território sempre contestado; e a força do poder de Estado sempre deve aumentar e se consolidar. A razão de Estado passa pela constituição de um saber sobre essa nova experiência de poder, constituindo o conhecimento de todas as forças humanas e materiais do Estado no âmbito de seu território (Tavares-dos-Santos, 2014).

A *polícia*, para Foucault, não é uma corporação, mas um feixe de relações ajustada ao princípio de governar para a gestão da população (Rondon Filho, 2011, p. 377) e tem por função se ocupar com o número de habitantes, com as necessidades da vida, com os problemas de saúde e com a ociosidade dos homens.

A população passa a ser analisada como um conjunto de elementos que dizem respeito ao regime geral dos seres vivos e que podem ser objeto de intervenções pelo poder do Estado, pelas leis, pelas campanhas públicas para mudanças de atitudes, pelas diferentes políticas públicas, na época denominadas *polícias* (Tavares-dos-Santos, 2014, p. 17)

Polícia designa um conjunto de dispositivos que se ocupará com os problemas advindos da *população*, como, por exemplo, as necessidades da vida, problemas de saúde e sua ociosidade (Rondon Filho, 2011). Na França, o *Traité de Police* de Delamare, publicado entre 1705 e 1736, por exemplo, era uma compilação dos “regulamentos policiais” do reino francês, que se referia a uma pluralidade de temas: a polícia deve se ocupar da religião, dos costumes, da saúde e dos meios de subsistência, da tranquilidade pública, do cuidado com os edifícios, as praças e os caminhos, das ciências e das artes liberais, do comércio, das manufaturas e das artes mecânicas, dos empregados domésticos e dos operários, do teatro e dos jogos, enfim do cuidado e da disciplina dos pobres ” (Cunha, 2012).

Razão de Estado e *polícia* são fruto pensamento liberal, em que as questões de soberania (integridade territorial) perdem força para uma administração das questões internas (relações econômicas, intensificação da urbanização, formação das classes sociais, surgimento de um operariado urbano), ainda que a gestão de tais

problemas se orientem, no limite, à própria existência do Estado³. Não sem razão, as corporações policiais surgem no mundo justamente nessa época (Tavares-dos-Santos, 2014), das quais são exemplos os *Mossos d'Esquadra* (entre 1690 e 1721), a Polícia Metropolitana de Londres (1829) e os Corpos Policiais do Rio de Janeiro (1806) e São Paulo (1831).

Nessa e em outras situações históricas, a dupla característica da polícia, enquanto corporação, permanecerá: uma instituição encarregada da produção de uma ordem social e a principal forma de expressão da autoridade. Por um lado, a revolução burguesa produzia a necessidade de controlar os novos ilegalismos que emergiam como resultado do capitalismo industrial (CUNHA, 2012; TAVARES-DOS-SANTOS, 2014). Por outro, as cidades começavam a ter sua população adensada, potencialmente se conformando enquanto “classes perigosas”

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

A chave teórica proposta por Foucault mostra-se especialmente importante para se pensar a atividade policial na atualidade ao contemplar suas ações (e por que não dizer suas mazelas nas interações sociais) dentro de um escopo que vai além de suas próprias lógicas internas para compreendê-las no conjunto da “arte de governar”, orientado para o disciplinamento do corpo social, tendo por base as lógicas, por sua vez, de uma economia política no conjunto do liberalismo econômico.

Racionalidades dos Gestores da PMESP nas estratégias de policiamento

Tendo em vista a problemática sobre como a polícia militar constrói suas estratégias para a realização do policiamento ostensivo, procurei, por meio de um *survey* aplicado em maio de 2019, captar quais problemas policiais mais orientam a tomada de decisão por parte de gestores da Polícia Militar de São Paulo – e, por conseguinte, quais desses problemas são mais negligenciados -, e como, a partir de

³ Whereas sovereignty has as its object the extended space of territory, and discipline focuses on the body of the individual (albeit treated as a member of a determinate collectivity), security address itself increasingly to “the ensemble of a population” (Gordon, 1991, p. 20).

suas impressões, constroem-se as definições de *ordem pública* e *segurança pública*. A importância dessa questão decorre do amplo grau de discricionariedade do trabalho policial, pela amplitude das questões para o qual a polícia militar é demandada e pela elasticidade das possibilidades de atuação, resultado, como já tratado, da carência de definições no plano legal quanto ao modo de atuação das corporações.

O questionário foi aplicado a Majores e Capitães da PMESP que exercem ou tenham exercido a função de Coordenador Operacional ou Comandante de Companhia por no mínimo 3 meses a qualquer tempo, em unidades operacionais territoriais⁴. No momento da pesquisa, os respondentes realizavam um curso interno à PMESP necessário para suas respectivas promoções internas. Contavam com tempo de serviço na corporação entre 24 e 30 anos de serviços prestados.

Responderam ao questionário 53 oficiais da corporação, sendo 15 (28,30%) Majores e 38 (71,70%) Capitães. Os respondentes trabalham ou trabalharam em unidades do interior do estado de São Paulo (50,94%), da capital ou região metropolitana (32,08%), em batalhões de operações especiais (9,43%) e batalhões de policiamento de trânsito (7,55%) (Tabela 1).

⁴ Na categoria “unidades territoriais” incluem-se os batalhões de policiamento de trânsito urbano, mas excluem-se as unidades de policiamento de choque, policiamento ambiental, policiamento rodoviário e corpos de bombeiros.

Tabela 1 Descrição dos dados da amostra e responsabilidade pelo planejamento do policiamento

	Categoria	Respostas	%	N
Posto	Capitão	38	71,70%	53
	Major	15	28,30%	
Local de Trabalho	Batalhão de Policiamento-Interior	27	50,94%	53
	Batalhão de Policiamento-Capital e Região Metropolitana (Grande São Paulo)	17	32,08%	
	Batalhão - Ações Especiais de Polícia (BAEP)	5	9,43%	
	Batalhão de Policiamento - Trânsito Urbano	4	7,55%	
Considera-se responsável pelo policiamento?	Sim	51	96,23%	53
	Não	2	3,77%	
	<i>A responsabilidade é do Cmt Cia</i>	1	1,89%	
	<i>As estratégias são do escalão superior</i>	2	3,77%	
	<i>A força de trabalho atende a pedidos políticos</i>	0	0,00%	
	<i>A força de trabalho atende a pedidos da comunidade</i>	0	0,00%	

Foi inicialmente perguntado se **se considerava responsável, mesmo que indiretamente, pelo policiamento na região**, dentre os quais 2 (3,77%), todos Majores, responderam que não se sentiam, pois *a responsabilidade é do Comandante de Companhia e porque as estratégias são do escalão superior*⁵. De toda forma, 96,33% considera-se responsável pelo policiamento (Tabela 1).

As questões seguintes foram formuladas para que os respondentes atribuíssem uma valoração em ordem crescente para as alternativas apresentadas (1 para aquela mais importante), podendo serem deixadas alternativas sem resposta. Elas, em cada uma das questões, partiram de noções nativas⁶ ao universo policial.

Com o intuito de alcançar **quais são ou foram os problemas que mais exigiram a atenção dos respondentes em seu cotidiano profissional**, foram oferecidas 25 alternativas que buscaram dar conta das questões às quais a PMESP é usualmente demandada (Tabela 2).

⁵ A despeito de apontar que *não se considerava responsável pelo policiamento*, foi solicitado aos respondentes que preenchessem as demais questões.

⁶ As noções nativas foram construídas com base na experiência do autor, que trabalha na PMESP há 29 anos, dentre os quais aproximadamente 11 em unidades de policiamento territorial.

Tabela 2 No seu cotidiano profissional, quais são ou foram os problemas que mais exigiram sua atenção?

	contagem	soma	média	mediana	desvio-padrão
roubos a pedestres	49	132	2,69	3	1,40
homicídios	39	139	3,56	2	3,24
roubos a condutores de autos e motos	46	178	3,87	2,5	3,64
roubos a residências	41	236	5,76	4	4,41
furtos de autos e motos	46	254	5,52	5	3,10
furtos em geral	39	313	8,03	7	4,96
roubos de cargas	40	316	7,90	6	5,02
violência doméstica, exceto crimes sexuais contra a mulher	26	363	13,96	13,5	4,62
furtos a residências	45	364	8,09	7	4,44
crimes sexuais contra a mulher	27	368	13,63	14	5,38
porte ilegal de armas	36	368	10,22	9	5,37
comércio de drogas ilícitas	41	371	9,05	9	4,38
perturbação do sossego público, exceto “bailes funk”	34	374	11,00	10	6,69
consumo de drogas	34	396	11,65	12	5,15
violência nas escolas	36	403	11,19	11	4,41
acidentes de trânsito	30	410	13,67	15,5	6,97
venda de produtos contrabandeados/pirataria	22	422	19,18	21	4,24
brigas em bares	27	441	16,33	17	3,71
consumo de bebidas por crianças e adolescentes	27	449	16,63	17	4,22
manifestações (passeatas, carreatas, protestos) públicos	33	467	14,15	14	6,19
bailes funk	35	468	13,37	11	6,56
falta de iluminação pública	26	478	18,38	19,5	6,04
gangues de jovens	26	495	19,04	20	4,25
prostituição	24	500	20,83	22	5,08
violência contra populações LGBT	24	511	21,29	23	3,92

As categorias mais importantes assinaladas pelos respondentes foram *roubo a pedestres* (soma=132; média=2,69), *homicídios* (soma=139; média=3,56), *roubos a condutores de autos e motos* (soma=178; média=3,87) e *roubos a residências* (soma=236; média=5,76). Cabe salientar que tais categorias coincidem com aquelas modalidades do Programa Estadual São Paulo contra o Crime. Já as questões que menos informam o planejamento desses gestores são *violência contra populações LGBT* (soma=511; média=21,29), *prostituição* (soma=500; média=20,83), *gangues de jovens* (soma=495; média=19,04), *falta de iluminação pública* (soma=478; média=18,38) e *bailes funk* (soma=468; média=13,37), indicando que as temáticas de gênero e juventude atraem pouco a atenção dos gestores policiais. Destaco, por outro lado, que a questão do *comércio de drogas ilícitas* ocupou a 12ª posição, com uma soma de 371 e média de 9,05.

Uma das questões tratou de alcançar **quais são ou foram suas expectativas ao planejar um policiamento** (Tabela 3). As alternativas que mais se destacaram foram *proteger pessoas*, *preservar a ordem pública* e *cumprir a RAC*⁷, enquanto as que menos se destacaram foram *evitar cobertura negativa da imprensa*, *atender ao plano de metas*⁸ e *prender criminosos*. Destaco que a alternativa *proteger pessoas* se destaca frente a *prender criminosos*, pois indica um paradoxo frente à quantidade de prisões (adultos) e apreensões (jovens) efetuada pela corporação (neste ano, média de 14 mil pessoas por mês) (PMESP, 2019), o que pode indicar um descompasso entre os gestores médios e os operadores da política ou ainda um efeito da concepção de que prender pessoas significa investir na prisão de infratores, o que considero mais provável.

⁷ RAC é a abreviatura de *Reunião de Análise Crítica*, que denomina uma reunião entre os comandantes locais de polícia junto aos superiores para discutir, conjuntamente, estratégias de policiamento e cobrar resultados pelas medidas tratadas nas reuniões anteriores. Trata-se de uma prática de gestão realizada pela PMESP desde 2007 por determinação normativa (PMESP, 2007).

⁸ *Plano de Metas* é o nome pelo qual é conhecido o Programa Estadual São Paulo Contra o Crime pelo qual o governo de São Paulo mensura a variação de determinadas modalidades criminosas e, a depender dela, faz o pagamento de aportes salariais. É também chamado de *Programa de Bonificação*. Os crimes avaliados são roubos, roubos e furtos de veículos e vítimas de letalidade violenta (SÃO PAULO, 2014).

Tabela 3 Quais são ou foram suas expectativas ao planejar um policiamento?

	N	soma	média	desvio-padrão
proteger pessoas	45	107	2,38	1,56
preservar a ordem pública	44	160	3,64	1,88
cumprir a RAC	43	178	4,14	2,70
fazer cumprir a lei	43	185	4,30	1,90
combater a desordem local promovendo ordem pública	39	193	4,95	2,43
atender a comunidade local	40	196	4,90	2,02
prender criminosos	41	208	5,07	2,22
atender ao Plano de Metas	39	224	5,74	2,68
evitar cobertura negativa da imprensa	39	317	8,13	1,73

Outra questão tratou de avaliar **quais as questões mais influenciam ou influenciavam no planejamento do policiamento**. As categorias selecionadas como as mais importantes foram *locais com maior concentração de crimes*, com 52 respostas assinaladas (soma=71; média= 1,37), seguida de *manter a ordem pública*, com 50 assinalações (soma=179; média=3,51). Destaco que *pedidos de policiamento pela comunidade*, com 52 marcações (soma=243; média=4,58) vem a seguir, em posição melhor que *prender criminosos* (50 respostas, soma=257; média=5,04) (Tabela 4).

Tais respostas indicam que (i) as lógicas contidas no Plano de Policiamento Inteligente e no Programa São Paulo Contra o Crime, representadas pelo planejamento do policiamento conforme locais com maior concentração de crimes (soma=71; média=1,37) são mais importantes que normas vigentes da PM (soma=274; média=5,37) e pedidos formulados por autoridades (soma=338; média=6,63).

Tabela 4 Dentre as alternativas abaixo, quais mais lhe influenciam ou influenciavam no planejamento do policiamento?

	contagem	soma	média	desvio-padrão
Locais com maior concentração de crimes	52	71	1,37	0,77
Manter a ordem pública	50	179	3,51	2,21
Pedidos de policiamento pela comunidade	52	243	4,58	2,09
Determinações verbais superiores	51	252	4,85	2,14
Prender criminosos	50	257	5,04	2,45
Normas vigentes da PM	50	274	5,37	2,43
Ações construídas em PM/PC ⁹	48	306	6,12	2,69
Notícias negativas da imprensa	51	309	5,94	2,40
Pedidos formulados por autoridades	50	338	6,63	2,10

Tais dados permitem inferir que a proposta de policiamento orientado por manchas criminais se mostra mais importante que dinâmicas mais pontuais como requisições de superiores ou de outras autoridades. Aliado a isso, o dado que aponta que *manutenção de ordem pública* (soma= média=3,51) se coloca em posição superior a *pedidos de policiamento pela comunidade* (soma= média=4,58) indica a importância das lógicas internas sobre demandas comunitárias o que aponta para uma fragilidade das medidas voltadas ao que se denomina policiamento comunitário ou mesmo policiamento voltado para a resolução de problemas. Significa dizer que a metodologia por policiamento em *hot-spots*, aliada à concepção de ordem pública, têm uma capacidade maior de orientar as ações de polícia ostensiva se comparada com demandas externas, seja de outros agentes estatais (superiores ou autoridades) ou políticos (comunidade ou imprensa).

⁹ "PM/PC" são reuniões entre a Polícia Militar (PM) e a Polícia Civil (PC) que ocorrem eventualmente para ajuste comuns de atuação policial.

Como introdução à discussão dos próximos dados, importa reforçar que *ordem pública* e *segurança pública* são categorias que, apesar de comporem o repertório cognitivo dos policiais militares na formulação de suas práticas, têm raras definições conceituais, razão pela qual busquei reconstituí-las em face das concepções dos gestores policiais locais encarregados – sob o ponto de vista constitucional – de provê-las. Note-se que ordem pública, a despeito dessa lacuna conceitual, foi a alternativa avaliada nas duas questões acima como a segunda mais importante (Tabelas 3 e 4), o que dá claros sinais da extensão do mandato policial e como noções internas à corporação configuram o campo da segurança pública.

Nesse escopo, diferentemente do método empregado nas questões anteriores, os respondentes foram solicitados a, dentre diferentes alternativas, classificá-las como “ordem pública”, “segurança pública” ou “nenhuma delas” (Tabela 5). Para os respondentes, as alternativas mais assinaladas como **ordem pública** foram *acompanhar/atuar em manifestações (passeatas, carreatas, protestos) públicas* (88,46%), seguida por *agir em ocorrências de perturbação do sossego público, incluindo bailes funk* (78%), *evitar brigas em bares* (73,08%), *enfrentar a violência de jovens em gangues* (65,38%), *organizar o trânsito urbano* (65,38%) e *fiscalizar locais de espetáculos públicos e arenas esportivas* (65,38%), categorias que se relacionam ao uso da cidade, lazer e mobilidade.

Tabela 5 Dentre as alternativas abaixo, quais, no seu entendimento, se referem às ideias de “segurança pública”, “ordem pública” ou em “nenhuma delas”?

	Ordem Pública		Segurança Pública		Nenhuma delas	
	N	%	N	%	N	%
Evitar que pedestres sejam roubados.	2	3,85%	50	96,15%	0	0,00%
Evitar que condutores de autos e motos sejam roubados.	2	3,85%	50	96,15%	0	0,00%
Tornar escolas menos violentas.	32	62,75%	13	25,49%	6	11,76%
Enfrentar violência doméstica, exceto crimes sexuais contra a mulher.	16	30,77%	23	44,23%	13	25,00%
Evitar crimes sexuais contra a mulher.	9	17,31%	36	69,23%	7	13,46%
Enfrentar o tráfico de drogas.	7	13,46%	44	84,62%	1	1,92%
Enfrentar a ocorrência de homicídios.	5	9,62%	44	84,62%	3	5,77%
Atuar contra roubos de cargas.	5	9,62%	47	90,38%	0	0,00%
Evitar brigas em bares.	38	73,08%	9	17,31%	5	9,62%
Enfrentar violência contra populações LGBT.	25	48,08%	19	36,54%	8	15,38%
Evitar que proprietários tenham autos e motos furtados.	7	13,46%	44	84,62%	1	1,92%
Apreender armas ilegais.	5	9,62%	46	88,46%	1	1,92%
Acompanhar/atuar em manifestações (passeatas, carreatas, protestos) públicas.	46	88,46%	3	5,77%	3	5,77%
Evitar/atuar em acidentes de trânsito.	22	42,31%	15	28,85%	15	28,85%
Enfrentamento ao “jogo do bicho”.	15	28,85%	25	48,08%	12	23,08%
Enfrentar a violência de jovens em gangues.	34	65,38%	14	26,92%	4	7,69%
Agir em ocorrências de perturbação do sossego público, incluindo “bailes funk”.	39	78,00%	8	16,00%	3	6,00%
Organizar o trânsito urbano.	34	65,38%	2	3,85%	16	30,77%
Coibir o consumo de bebidas alcoólicas por crianças e adolescentes.	26	50,00%	12	23,08%	14	26,92%
Atuar contra a prostituição.	30	57,69%	8	15,38%	14	26,92%
Atuar contra a venda de produtos contrabandeados/pirataria.	19	36,54%	16	30,77%	17	32,69%
Fiscalizar o licenciamento de bares.	33	63,46%	1	1,92%	18	34,62%
Fiscalizar locais de espetáculos públicos e arenas esportivas.	34	65,38%	4	7,69%	14	26,92%
Realizar abordagens (busca pessoal) a pedestres e condutores de autos e motos.	9	17,31%	40	76,92%	3	5,77%
Apreender veículos com documentação irregular.	23	44,23%	14	26,92%	15	28,85%
Apreender mercadorias transportadas sem nota fiscal.	21	40,38%	9	17,31%	22	42,31%
Atuar contra a entrada e estabelecimento desautorizado em propriedades privadas.	21	40,38%	7	13,46%	24	46,15%

Por sua vez, **segurança pública** foi assinalada, pela ordem, nas categorias *evitar que pedestres sejam roubados (96,15%)*, *evitar que condutores de autos e motos sejam roubados (96,15%)*, *atuar contra roubos de cargas (90,38%)*, *apreender armas ilegais (88,46%)*, *enfrentar a ocorrência de homicídios (84,62%)* e *evitar que proprietários tenham autos e motos furtados (88,46%)*.

Neste escopo, o questionário buscou compreender ainda quais aspectos do trabalho policial **não seriam construídos como problema**, nem de segurança pública, nem de ordem pública. *Atuar contra a entrada e estabelecimento desautorizado em propriedades privadas (46,15%)*, *apreender mercadorias sem nota fiscal (42,31%)*, *fiscalizar o licenciamento de bares (34,62%)*, *atuar contra a venda de produtos contrabandeados/pirateados (32,69%)* e *organizar o trânsito urbano (30,77%)* foram as alternativas mais assinaladas

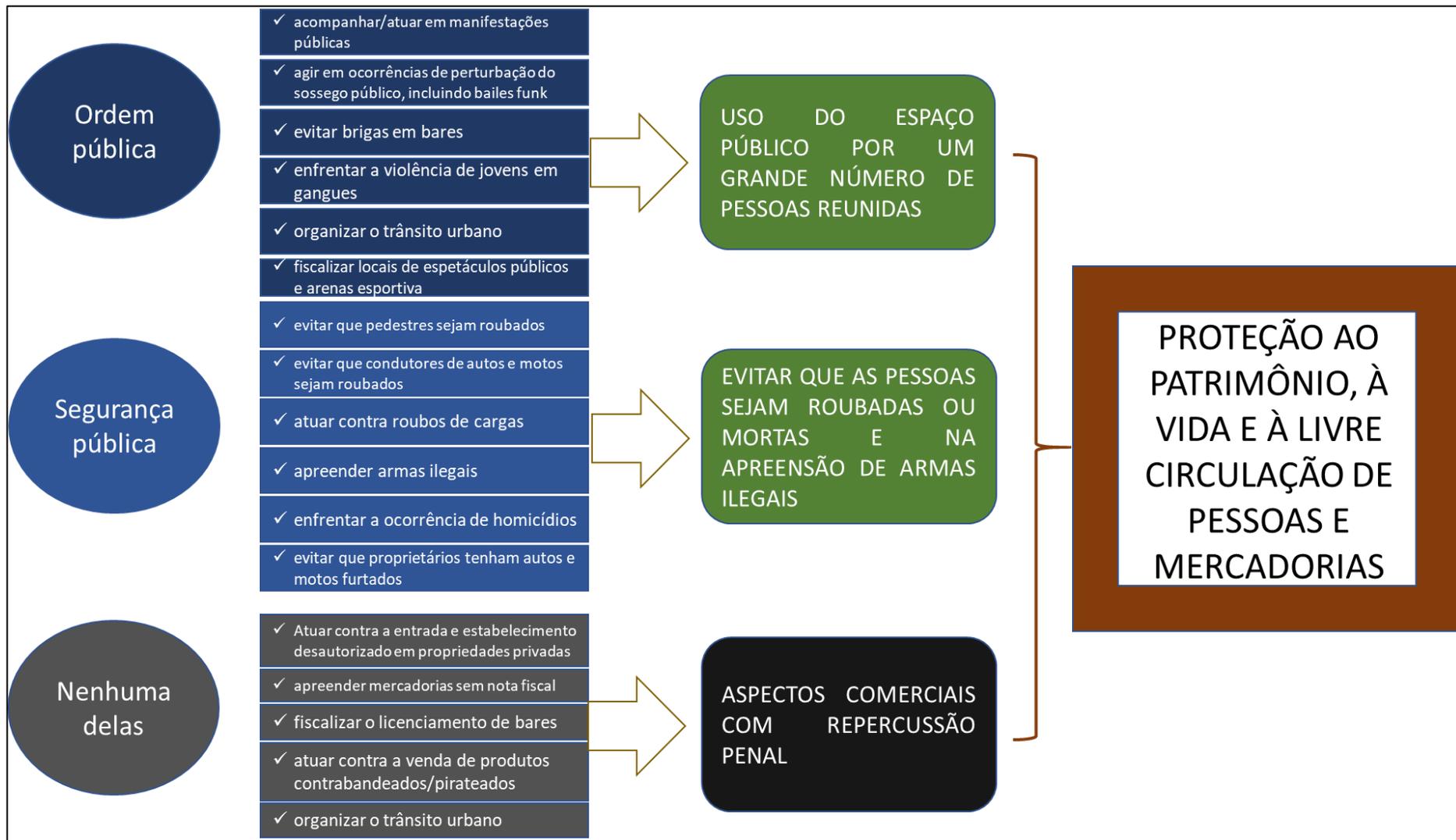
Conclusões

Pelo fato de constituir uma ferramenta inicial para as pesquisas em desenvolvimento, os dados apresentados apresentam algumas deficiências em razão do tamanho e composição da amostra, pois, de um universo de 1.953 majores e capitães da ativa da PMESP, 53 (3%) responderam à pesquisa, o que equivale a um nível de confiança de 80% e uma margem de erro de 9%. Soma-se a isso o fato da presença de respondentes em sua maioria oriundas do interior do estado de São Paulo (50,94%) e apenas 32,08% provindos de unidades da capital. Tais lacunas pretendem ser mitigadas no andamento das pesquisas.

Não obstante, é possível considerar que as noções de segurança pública e ordem pública têm construções bastante diversas para os operadores consultados e que segurança pública (ressignificada em evitar que as pessoas sejam roubadas ou mortas e na apreensão de armas ilegais) atrai a maior parte dos esforços na gestão do policiamento. A ela se segue ordem pública (construída em termos da preocupação com o uso do espaço público por um grande número de pessoas reunidas – manifestações públicas, bailes funk, bares, gangues, trânsito urbano e locais de eventos esportivos e culturais), ainda que estas categorias (contidas no conjunto de ordem pública, recebam baixa atenção na formulação do policiamento) (Tabela 2). Por sua vez, não compõem esses dois conceitos e, por consequência, ocupam em ainda

menor medida as atenções policiais, os aspectos comerciais com repercussão penal, como fiscalização de licenciamento de bares e comercialização de produtos falsificados, contrabandeados ou sem documentação de origem (nota fiscal).

Figura 2 Governamentalidade, ordem e segurança públicas por Majores e Capitães de unidades territoriais da PMESP



Essas constatações permitem deduzir que as lógicas de policiamento, no que tange às suas formulações, atendem às lógicas de proteção ao patrimônio, à vida e à livre circulação de pessoas e mercadorias. Por outro lado, afastam categorias como violência contra populações marcadas por clivagens de gênero (LGBT, prostituição e violência sexuais contra a mulher) e juventude. Assim, é a prevenção aos crimes de homicídios, roubos e furtos aqueles que, nas formulações promovidas em suas unidades territoriais, os eventos que mais mobilizam os esforços da polícia ostensiva. Secundariamente, a busca por uma ordem em que a vida da cidade, nos aspectos de liberdade de locomoção e conservação do sossego público, não seja afetada por aglomerações. E, de maneira menos representativa, a atenção a populações específicas, como mulheres e jovens.

Concluindo, este trabalho teve a pretensão de elaborar uma construção inicial sobre como a polícia militar constrói suas próprias categorias no governo (em sentido foucaultiano) de populações, a partir de como são construídas as definições de segurança pública e ordem pública as quais já trazem consigo um repertório político no que se refere à relação entre cidadania, direitos e ordem.

O policiamento ostensivo da PMESP tende a ser orientado à asseguarção de condições favoráveis da livre iniciativa (proteção da propriedade privada e baixa fiscalização de fluxo de mercadorias), por sua vez bastante aderente às políticas estaduais de enfrentamento do crime, cuja adesão, como já afirmei, ocorre de forma importante. Aliada à atenção empregada no enfrentamento aos homicídios, dá pistas de um possível êxito do Programa São Paulo contra o Crime e do Programa de Bonificação. Não acredito que o seja em razão de que as respostas mostram baixa adesão ao plano de metas (Tabela 3) e em face das próprias percepções colhidas junto aos indivíduos, no decorrer da pesquisa qualitativa de campo. Acredito que informam, muito mais, a longevidade das práticas adotadas, desde 2005, pela PMESP que promove um esforço institucional na análise e redução de índices criminais, cujas categorias foram incorporadas, apenas posteriormente como uma política do governo estadual.

Sob a perspectiva quanto à adoção de políticas públicas de segurança, apresentam-se aspectos promissores, assim como importantes defasagens. Infere-se

que, mais do que uma estratégia, em sua essência dedicada ao controle social de categorias sociais consideradas “perigosas”, há uma racionalidade que dá primazia ao enfrentamento aos crimes contra o patrimônio e contra a vida, representando, a saber, uma aderência às políticas internas à PMESP – policiamento por *hot-spots* - e às políticas estaduais – definição de metas e bonificação por resultados. Nessa perspectiva, as definições ligadas à segurança pública ganham maior força quando comparadas a ordem pública, revelando, a priori, um distanciamento com as formulações construídas pelo Decreto-Lei nº 88.777/83 e uma aproximação com uma agenda inaugurada pela Constituição Federal de 1988. Por outro lado, a adesão a estratégia de enfrentamento aos crimes também representa um afastamento de demandas ligadas à proteção de direitos civis, cuja dimensão escapa à lógica de proteção à vida, à propriedade e à livre circulação. Essa lacuna tem a possibilidade de explicar, nos cenários internacional, nacional e estadual os baixos níveis de confiança que, em geral, as corporações policiais sofrem, na medida em que suas práticas, adstritas a um governamentalidade construída sob o liberalismo da modernidade, não contemplam novas configurações sociais, o que repercute em um distanciamento entre a polícia e sociedade.

Bibliografia

- Azevedo, J. E. (2010). Governamentalidade, especialização e profissionalização da Polícia Militar do Estado de São Paulo no século XX. *Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP - Marília*, 5(5), 13-23.
- Brasil (Executivo). (1983). *Decreto n. 88.777. Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200)*. Brasília: Diário Oficial da União.
- BRASIL.Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Imprensa Oficial.
- Caldeira, T. P. (2000). *Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: EDUSP.
- Cunha, C. V. (2012). A cidade para os civilizados: signifiados de ordem pública em contextos de violência urbana. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 5(2), 211-232.
- Foucault, M. (2017). A governamentalidade. Em M. Foucault, *Microfísica do Poder* (6 ed., pp. 407-431). Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra.

- Gordon, C. (1991). Governmental rationality: an introduction. Em G. Burchell, C. Gordon, & P. Miller, *The Foucault effects: studies in governmentality: with two lectures by and an interview with Michel Foucault* (pp. 2-51). Chicago: The University of Chicago.
- Lima, R. S., Campos da Silva, G. A., & Oliveira, P. S. (2013). Segurança pública e ordem pública: apropriação jurídica das expressões à luz da legislação, doutrina e jurisprudência pátrias. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 7(1), 58-82.
- Lima, R. S., Sinhoretto, J., & Bueno, S. N. (2015). A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. *Sociedade e Estado*, 123-144.
- Muniz, J., & Proença Júnior, D. (2014). Mandato policial. Em R. S. Lima, J. L. Ratton, & R. G. Azevedo, *Crime, polícia e justiça no Brasil* (pp. 491-502). São Paulo: Editora Contexto.
- PMESP. (2006). *Diretriz n. PM3 - 008/02/06. Normas para o Sistema Operacional de Policiamento (NORSOP)*. São Paulo: 3ª Seção do Estado-Maior.
- PMESP. (2007). *Diretriz n. PM2 - 001/91/07. Plano de Policiamento Inteligente*. São Paulo: PMESP: 2ª Seção do Estado-Maior.
- PMESP. (2019). *O que a PM está fazendo por você*. São Paulo, São Paulo. Acesso em 29 de jun. de 2019, disponível em <http://www.policiamilitar.sp.gov.br/oque-pm-faz-por-voce/estatisticas/4/2019>
- Risso, M. (2014). Intentional Homicides in São Paulo City: A New Perspective. *Stability; International Journal of Security and Development*, 3(1).
- Rondon Filho, E. B. (2011). Segurança, Território e População. *Sociologias*, 12(28), 370-380.
- SÃO Paulo (Estado). (2014). *São Paulo contra o crime*. São Paulo: Secretaria de Segurança Pública. Acesso em 18 de jun. de 2018, disponível em <http://www.ssp.sp.gov.br/acoes/leAcoes.aspx?id=33365>
- Silva, G. G., & Gurgel, Y. M. (2016). A polícia na Constituição Federal de 1988: apontamentos sobre a manutenção de um órgão militarizado de policiamento e a sua incompatibilidade com a ordem democrática vigente no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 10(1), 142-158.
- Sinhoretto, J., Silvestre, G., & Schilltler, M. C. (2014). *Desigualdade Racial e Segurança Pública em São Paulo: letalidade policial e prisões em flagrante*. Universidade Federal de São Carlos, São Carlos/SP.
- Tavares-dos-Santos, J. V. (2014). Modernidade Tardia e Violência. Em R. S. Lima, J. L. Ratton, & R. G. Azevedo, *Crime, Polícia e Justiça no Brasil* (pp. 16-25). São Paulo: Contexto.

Valente, J. L. (2016). Polícia, Governamentalidade, Território e as Unidade de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro. *Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade*, 20(23/24), 393-412.