

Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Mestrado em Sociologia

**O TRABALHO POLICIAL E A LEI: UM ESTUDO DE CASO DA
POLÍCIA MILITAR EM BELO HORIZONTE**

Mateus Rennó Santos

Belo Horizonte

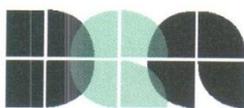
Fevereiro de 2012

Mateus Rennó Santos

**O TRABALHO POLICIAL E A LEI: UM ESTUDO DE CASO DA POLÍCIA
MILITAR EM BELO HORIZONTE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Chaves Beato Filho



Departamento de Sociologia
e Antropologia - UFMG

Programa de Pós-Graduação em Sociologia

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE

MATEUS RENNÓ SANTOS

Aos 15 (quinze) dias do mês de fevereiro de 2012 (dois mil e doze) reuniu-se a Banca Examinadora da dissertação de mestrado, intitulada **"Trabalho Policial e Lei: Um Estudo de Caso da PMMG em Belo Horizonte"**.

A banca foi composta pelos professores doutores **Cláudio Chaves Beato Filho** (Orientador -SOA-UFMG), **Arthur Trindade Maranhão Costa** (UNB) e **Luis Flávio Saporì** (PUC-MG). Procedeu-se a argüição, finda a qual os membros da Banca Examinadora reuniram-se para deliberar, decidindo por unanimidade pela

Aprovação (X)

Aprovação com recomendações ()

Reprovação ()

da dissertação.

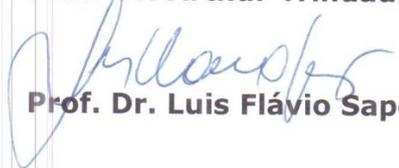
Para constar foi lavrada a presente ata, que vai datada e assinada pelos examinadores.

Belo Horizonte, 15 de fevereiro de 2012.

Banca Examinadora:


Prof. Dr. Cláudio Chaves Beato Filho


Prof. Dr. Arthur Trindade Maranhão Costa


Prof. Dr. Luis Flávio Saporì

Resumo

É dito comum que os policiais fazem cumprir a lei. Seria esta sua função, e a parte fundamental do trabalho que exercem. Esta pesquisa trata tal afirmativa enquanto hipótese, e propõe testá-la, contrapondo a legislação que trata da função da polícia, junto à prática cotidiana de seus agentes, mensurada a partir dos registros de ocorrências mantidos pelos próprios. Função e prática policial são postos enquanto conceitos distintos, passíveis de comparação entre si, com fins a uma descrição da polícia a partir de seus objetivos, baseada em características expressas na legislação corrente, e no que a instituição efetivamente faz em seu cotidiano.

Além de evidenciar diversas características sobre a polícia, a pesquisa demonstrou limitação significativa da lei ao prescrever função à corporação. São utilizados conceitos abrangentes, que não especificam a que a polícia serve. Fato é que mesmo não descritas em lei, policiais realizam certas atividades cotidianamente. Restaria então identificar, se não nas leis, de onde derivam os tantos trabalhos da polícia. Em grande medida, foi demonstrado que o trabalho policial é bem mais dependente das demandas encaminhadas aos policiais por diversas esferas da sociedade, que de documentos tantos, que serviriam a oficializar certas demandas, consideradas relevantes e legítimas.

Sobre o trabalho policial, foi identificado que uma boa parte das atividades que agentes registram cotidianamente possuem pouca associação a conceitos como o de “segurança pública”, presente em abundância na legislação. Além disso, uma quantidade ainda menor de ações exige que seja aplicada força física. A maior parte das demandas atendidas não possuem correspondência direta ao aspecto criminal do policiamento, apesar de tantos instrumentos, diretrizes e qualificações visarem quase que exclusivamente esta função atribuída a corporação.

Palavras-chave: Policia Militar; Lei; Leis sobre a Polícia; Trabalho Policial; Função da Polícia.

Abstract

It is common saying that the police officers are law enforcers. This would be their function, and fundamental part of their work. The research treats this affirmative as a hypothesis, and proposes to test it, opposing the legislation that deals with the police function with their everyday practice, measured from the incident reports maintained by the agents. Function and police practice are treated as different concepts, that could be compared with each other, resulting in a description of the police based on its goals, from characteristics currently expressed on the legislation, and in what police officers actually do in their daily work.

Beyond the highlighting of several characteristics of the police, the research also showed significant deficiencies on the law describing the corporation. It applies broad concepts that do not specify for what the police serve. Fact is, however, that while not described in law, police officers perform certain activities in their work. It would be necessary then to identify, if not form law, from where the police work derive. It was demonstrated that the police work is much more dependent on the demands addressed to the police from various spheres of society, than on so many documents that would serve to formalize certain demands, which are considered relevant and legitimate.

About the police work, it was shown that a good part of the activities recorded by agents have little association with the concept of “public safety”, present in abundance in the legislation, and fewer still requires that lethal force is applied. Most of the demands met by police officers have no direct correspondence to the criminal aspect of police work, despite so many instruments, guidelines and qualifications aimed almost exclusively in this function of the police.

Keywords: Military Police, Law, Laws about Police, Police Work, Police Function.

Agradecimentos

Em primeiro lugar agradeço aos meus amigos e colegas do CRISP¹. Foi a experiência lá, de mais de cinco anos, que me permitiu ser, além de um bacharel ou mestrando, um profissional capaz de participar de tantos projetos ricos em conteúdo e relevância, junto a uma equipe ainda mais rica, com a qual tive a oportunidade de trabalhar e aprender.

Apesar de ser uma dissertação de mestrado, este não foi um trabalho individual, já que pude contar com a ajuda de muitos. Por suas colaborações nesta pesquisa, agradeço ao Cel. PM Cícero Nunes Moreira, às estudantes Cintia Santana e Silva e Luiza Meira Bastos, ao meu colega mestrando Geélison Ferreira da Silva, aos pesquisadores Luiz Felipe Zilli do Nascimento e Diogo Alves Caminhas, aos professores Andréa Maria Silveira, Karina Rabelo Leite Marinho e Antônio Augusto Prates, e especialmente ao meu orientador Cláudio Chaves Beato Filho. Foram revisões, conversas e sugestões, sem as quais este trabalho jamais se faria concluído.

Finalmente, não posso deixar de agradecer e dedicar este trabalho aos meus familiares. Foram diversos incentivos e o valor à educação que me permitiram as oportunidades que tive. Aos meus pais, Adolfo e Claudia, por tudo, aos meus irmãos Pedro e Lucas, pelo companheirismo, aos meus tios Virginia e João, colegas de profissão e à Flávia, minha grande motivadora.

¹ Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais (CRISP/ UFMG)

Lista de Figuras

Tabela 1 - Comparativo entre Policiais e Cidadãos Infratores	69
Tabela 2 - Grade Curricular do Curso Técnico em Segurança Pública.....	76
Tabela 3 - Frequência Absoluta das Ocorrências mais Registradas Segundo Categorias da PMMG.....	85
Tabela 4 - Frequência dos Grupos de Ocorrências Segundo Categorias da PMMG.....	87
Tabela 5 - Frequência das Ocorrências Criminais por Grupo (Recodificado - Parte A).....	91
Tabela 6 - Frequência das Ocorrências Criminais por Grupo (Recodificado - Parte B)	92
Tabela 7 - Frequência das Outras Ocorrências por Grupo (Recodificado)	93
Tabela 8 - Ocorrências Registradas por Grupo Segundo Categorias da PMMG	117

Sumário

1.	Introdução	9
2.	Definição de Polícia	14
3.	Funções da Polícia	18
4.	A Lei e o Trabalho Policial	27
5.	Metodologia	37
6.	Análise	42
6.1.	<i>Regimentos sobre a Polícia</i>	42
6.2.	<i>As Leis sobre a Polícia</i>	43
6.3.	<i>Manuais internos da Polícia</i>	61
6.4.	<i>As Diretrizes da Educação de Polícia Militar</i>	73
7.	Os Trabalhos da Polícia	79
7.1.	<i>Fonte de Dados</i>	79
7.2.	<i>Mensurando o Trabalho Policial</i>	80
7.3.	<i>Atividades Realizadas</i>	84
7.3.1.	<i>Dados Originais do COPOM</i>	84
7.3.2.	<i>Dados Recodificados</i>	89
8.	Conclusão	107
9.	Bibliografia	113
10.	Anexos	117
10.1.	Tabela de ocorrências, segundo categorias da PMMG	117

1. Introdução

“PMMG: pai e mãe de muita gente”. Foi assim que um policial militar, em uma conversa informal em grupo, respondeu quando foi perguntado qual era o objetivo de seu trabalho. Na realidade, PMMG é a sigla comumente usada para descrever a Polícia Militar de Minas Gerais. A brincadeira, é claro, não foi em vão, e ilustra aqui o problema que pretende ser trabalhado.

Determina o artigo 144 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de 1988:

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

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares”. (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988)

Apesar de curto, este item da constituição diz muito sobre o funcionamento da segurança pública observado hoje. Primeiro, por colocar a segurança como um dever do Estado e direito e responsabilidade de todos. Assim, a segurança passa a ser algo com que o Estado tem de se preocupar diretamente, tendo de criar instrumentos efetivos para que as pessoas tenham este direito garantido, bem como a garantia de outros direitos que viriam a ser destituídos caso esta segurança não pudesse ser mantida. Bem mais que isso, a ausência de segurança tornaria difícil, até mesmo, assegurar a existência do Estado.

Neste mesmo artigo, já são relacionadas as instituições para este fim, sendo estas chamadas de órgãos e todas denominadas com a palavra “polícia(s)”. Não cabe aqui fazer um histórico destas instituições, mas vale citar que nenhuma delas foi criada com esta constituição. As Polícias Militares, por exemplo, já remontam muitos anos de

história² e já tinham, em 1988, um peso institucional muito grande, mantido nos dias atuais. São elas os principais agentes de segurança pública tanto do Estado quanto da população, sendo instituições que fazem parte do nosso cotidiano e que adquiriram as mais diversas imagens ao longo de seus muitos anos de atuação. O próprio artigo da constituição, pouco mais adiante, já cita qual é atribuição esperada desta polícia:

“§ 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.”
(Constituição da República Federativa do Brasil, 1988)

Não é necessário muito esforço para observar que este pequeno parágrafo não define de forma muito precisa quais funções exercem as Polícias Militares nos dias atuais. Mais do que conceitos abstratos como “polícia ostensiva” e “preservação da ordem pública”, a atividade policial é caracterizada por uma enormidade de situações às quais estes dois termos muito pouco, ou nada se remetem. Dessa forma, a fim de efetivamente descrever a partir do que a polícia atua, ou no que consiste o trabalho policial militar, é necessário pesquisar além desta constituição.

Uma contraposição às discussões realizadas pelo autor Dominique Monjardet (2003), a partir de pesquisas com a polícia francesa, explicita de forma clara o objeto desta pesquisa. De acordo com ele:

“Quando se trata de saber “o que faz a polícia”, isso o é no duplo sentido da expressão: empírico e teórico (funcional). No sentido empírico ou descritivo: numa dada sociedade, um conjunto de instâncias, poderes, autoridades, administrações, corporações, serviços, quadros, se identificam como “polícia”. Trata-se de compreender seu funcionamento, desde o recenseamento das normas que a instituem, até a franca exposição das práticas cotidianas de seus agentes. Esse primeiro tempo obrigatório do andamento de pesquisa não tem especificidade alguma: ele recorre a todos os métodos de levantamento possíveis e mobiliza todas as subdisciplinas da sociologia. Sobretudo, essa fase de desconstrução do objeto não o especifica à primeira vista: as operações de pesquisa são idênticas àquelas que seriam empregadas por um questionamento da escola, do hospital, da empresa, da

² No Brasil, a data de fundação das policiais é controversa. A título de referência, o Regimento Regular de Cavalaria de Minas, considerado a primeira polícia mineira, é datado de 1775. A Polícia Militar de Minas Gerais, com a forma e nome cocidos atualmente, é bem mais recente, e foi prescrita pela Constituição Estadual de 1946 e o decreto-lei Federal 317 de 1967 (Barros, 2005; Cotta, 2006).

profissão de padeiro e de pesquisador. É, ao mesmo tempo, a fecundidade e o limite dessa diligência. Fecundidade, por exemplo, da análise organizacional (...), o saber acumulado sobre a empresa (por exemplo) pode ser útil para compreender o funcionamento de uma delegacia. Mas também limite, quando a empresa e a delegacia são reduzidas ao que elas têm em comum, e portanto interpretadas sem referência a seus próprios fins. Reintroduzir essas finalidades próprias, as finalidades da polícia, é portanto o segundo tempo obrigatório da análise, que depende da conceptualização sociológica. Trata-se então de especificar o objeto polícia, isto é, interrogar “o que faz a polícia” nas relações sociais, identificar o papel próprio, irreduzível e insubstituível (se é que ele existe), que ela preenche. Ou, caso se prefira, de pensar as questões colocadas pelas relações sociais em que, nas sociedades polícias, a resposta foi criar instancias denominadas “polícia”. (Monjardet, 2003)

A polícia constitui, portanto, uma organização e, como tal, possui características equânimes a uma enormidade de organizações outras, que possuem suas respectivas peculiaridades, mesmo estando presentes dentro de uma definição comum. Uma análise em específico da polícia deve levar em conta o fato de ser ela uma organização, simultaneamente, no entanto, ao segundo fato de que ela é também uma polícia, com suas finalidades, objetivos e funções próprias. Como o próprio Monjardet aponta, uma organização se define pela função que ela exerce, pelo papel que ela executa dentro do contexto ao qual é ela presente. Desse modo, estudar sociologicamente a polícia é, segundo este autor, o exercício de “interrogar o que faz a polícia” e em resposta a que tipo de ocorrências a instituição (e suas ações) emergem, dentro de um conjunto de relações sociais, já que são estas as características que a diferenciam de outras organizações.

Argumenta ainda Monjardet, ao descrever a polícia francesa:

“Assim, a análise empírica do trabalho mostra imediatamente que a ação policial é posta em movimento, cotidianamente, numa delegacia, por três fontes. Certas tarefas são prescritas de maneira imperativa pela hierarquia superior (...). Outras são respostas mais ou menos obrigatórias às solicitações do público: notadamente, a apresentação de queixas e recursos à “Polícia de Resgate”. Outras enfim são de iniciativa policial: tal observação (informação, acontecimento), suscitou o interesse de um policial, ou da patrulha, e ele ou ela acompanha o caso. Esta simples observação permite inferir que o aparelho policial é indissociavelmente:

- um instrumento de poder, que lhe dá ordens;
- um serviço público, suscetível de ser requisitado por todos;
- uma profissão, que desenvolve seus próprios interesses.” (Monjardet, 2003)

Assim, como um órgão que tem que se reportar diretamente tanto à sociedade civil e a agentes políticos, quanto aos próprios interesses de seus profissionais, é de se esperar que a polícia seja uma instituição passível de influência destas três esferas. A ação da Polícia Militar (PM) está muito ligada aos atendimentos à população da área onde ela atua, uma vez que essa mesma população produz grande parte da sua demanda de trabalho. Da mesma forma, ela é um instrumento de execução de poder, o qual cumpre ordens de instâncias superiores que a direcionam a um sentido de ação. Por fim, as organizações policiais são também instituições compostas por profissionais, que possuem uma percepção de seu próprio trabalho, de quais são suas atribuições, e do que é ou não uma atividade considerada como "desvio de função".

O objetivo central desta pesquisa é a descrição do que efetivamente faz a polícia ostensiva de ponta em Belo Horizonte, de modo a contrapor essas atividades, de fato realizadas, com as prescrições e percepções do que ela deveria fazer, seja por parte das leis e regimentos que estipulam atribuições à policiais militares, seja pela percepção que os próprios agentes de polícia têm dos objetivos de sua organização. Em outras palavras, pretende-se identificar em que medida estão correspondentes diversos discursos às atividades exercidas pela Polícia Militar, diagnosticando como e em que medida são associados o trabalho policial e as leis que visam descrever os objetivos da corporação.

É em grande medida, uma pesquisa de caráter descritivo, em que se pretende debater o trabalho policial a partir de um mapeamento organizacional da polícia, sociologicamente direcionado, de modo a discutir seu funcionamento, simultaneamente à construção de um diagnóstico no qual se pretende delinear funções e expectativas associadas ao trabalho policial, sobre as formas assumidas por ela a partir destas. O debate entre as prescrições e a atuação cotidiana, de como se dá o trabalho policial na ponta, se coloca então como a questão que permeia este mapeamento, buscando em uma definição mais precisa do que é, de fato, o trabalho policial militar.

A pesquisa realizada, no entanto, não contempla as expectativas que a sociedade civil tem a respeito do trabalho da polícia militar, uma vez que ela também é parte da

rede de relações que define as funções da organização policial, já que é a principal geradora das suas demandas. Tal recorte se fez necessário frente à carência constatada de dados a partir dos quais pudessem ser constituídos parâmetros confiáveis de mensuração dessas expectativas. Ainda não existem pesquisas em Belo Horizonte que tenham diretamente consultado a população acerca do que ela espera da polícia. Limitam-se os *surveys*, até agora realizados simplesmente a inquirir a respeito de algumas percepções mais gerais acerca da confiança ou eficiência da corporação, mas nada que vise identificar e mensurar expectativas de ação. Dessa forma, restringe-se o objeto apenas às expectativas expressas em lei, ou pelos próprios agentes da polícia militar, a partir de instrumentos distintos de coleta a serem descritos em capítulo posterior.

Apesar desta pesquisa se limitar apenas a Polícia Militar, também se reconhece que este é um tema rico a investigação em outras organizações, como a Polícia Civil, atuante em Belo Horizonte, mas dotada de funções outras, discutidas mais adiante. A escolha da Polícia Militar se justifica pelo desejo em pesquisar a instituição que trata do policiamento ostensivo na capital. Este é modelo de policiamento engloba as atividades que são propositalmente evidentes, fardado, nas ruas, mais diretamente ligado às comunidades atendidas por ele. Pela natureza desta forma de policiamento, função da PM, a contraposição entre normas legais e a prática cotidiana pode ser enriquecida pela existência de contingências específicas, que influenciam tanto prática quanto função da corporação, de formas bem particulares. Possivelmente, boa parte dos debates e conclusões mais adiante postos também se enquadrariam a Polícia Civil, bem como a outras organizações públicas, mas as quais caberiam uma análise mais específica, respeitando particularidades de cada.

Algumas discussões teóricas inevitavelmente também incluem a Polícia Civil, uma vez que organizações policiais de outros países, como os EUA, não seguem as mesmas divisões corporativas presentes no Brasil. Quando coube, foram realizadas ressalvas. Entretanto, uma boa parte das discussões e análises, se enquadram ou exclusivamente a Polícia Militar, objeto desta pesquisa.

2. Definição de Polícia

Uma das definições clássicas de polícia, e das mais citadas por trabalhos que estudaram esta instituição, foi a concebida pelo autor David H. Bayley, publicada em seu livro “Padrões de Policiamento”.

“Sempre que a palavra polícia for usada neste livro, ela irá se referir a pessoas autorizadas por um grupo para regular as relações interpessoais dentro deste grupo através da aplicação de força física. Esta definição possui três partes essenciais: força física, uso interno e autorização coletiva”.
(Bayley, 2001)

O objetivo de Bayley com este conceito era estritamente instrumental. Seu principal intuito era analisar intuições policiais com uma enorme abrangência histórica e espacial. É muito simples hoje, em estados modernos como o Brasil, identificar a polícia. Ela se burocratizou, assumiu uma identidade própria enquanto uma instituição sob a gerência de governos, o que faz dela pública, focada exclusivamente em atividades de policiamento, e que é composta por profissionais especificamente voltados para este fim³. Na medida em que Bayley expandiu seu universo de análise, tentou identificar a polícia em tempos e locais onde tal rótulo não se fazia tão claro, foi também necessário para o autor produzir uma definição mínima, que o ajudaria a diferenciar o que é, do que não é uma instituição policial.

Ser “polícia”, minimamente se refere a instituições autorizadas para fazer uso interno da força física. Dos três elementos desta definição, dois destinam-se exclusivamente a diferenciar a polícia de outros grupos que também realizam o uso da força. O primeiro, do uso interno, identifica a polícia em oposição a exércitos, que também detém prerrogativas de exercício da violência, mas com vistas a objetos distintos. É uma diferenciação baseada na territorialidade, que implica a existência de uma divisão geográfica e política. À polícia cabe a aplicação da força dentro da mesma área a qual ela pertence, da qual emana sua legitimidade. As forças armadas visam

³ Segundo Barros (2005), Cotta (2006) e Oliveira Jr. (2007), o policiamento nos moldes conhecidos em Estados modernos remonta a modelos originários da França e Inglaterra no início do século XIX. Ambos visavam a centralização do poder de polícia no Estado, e a criação de uma força especializada na segurança pública. O francês, mais comum e identificável ao caso brasileiro, remete-se a uma polícia mais voltada a proteção do Estado. O inglês, por oposição, configura uma polícia a proteção dos cidadãos e direitos individuais.

garantir a segurança contra ameaças externas a um determinado território, no qual está presente determinado grupo. Isto não implica que exércitos não possam exercer atividades internas, mas sim que, quando o fazem, se aproximam a uma instituição policial. Bayley inclusive cita casos, frequentes na história, em que as atividades de exército e polícia se concentram em uma mesma instituição, que ora realiza um, ora outro.

A própria polícia ostensiva no estado de Minas Gerais, até a data de publicação do decreto-lei 317 de 1967, foi uma força aquartelada, organizada segundo os moldes da infantaria e cavalaria do exército, do qual se assemelhava em muitos mais aspectos do que os atuais (Cotta, 2006; Barros, 2005).

“Durante toda a Primeira República, a Força Pública era um exército estadual. Seus manuais, cerimônias, treinamentos, processos de formação e atividades eram de natureza bélica” (Cotta, 2006)

O uso autorizado da força é o que distingue a polícia de grupos que aplicam a força à margem de um aparato burocrático legal, amparado na existência de um Estado legítimo. Com bases no contratualismo (Hobbes, 1982), este elemento da definição de polícia relaciona-se ao fato de que determinados grupos de indivíduos compõe um contrato social, pelo qual se abre mão do direito individual do uso da força na solução de problemas privados, terceirizando-o a uma instituição coletiva, o Estado, que passa a deter o monopólio do seu uso legítimo. A polícia é o instrumento pelo qual o Estado exerce este uso. Grupos que exercem violência a margem do Estado se distinguem da polícia neste aspecto, pois fazem uso ilegal da força, já que não estão autorizados para tanto.

O conceito de polícia de Bayley, em sua riqueza, abre espaço a uma enormidade de problematizações, cujo detalhamento não cabe a este texto. De principal, o autor expõe a centralidade que tem o uso da força enquanto uma característica inerente às instituições policiais. É este terceiro elemento de sua descrição a característica de maior relevância da polícia, que a diferencia da maior parte das outras instituições presentes nas sociedades modernas.

Qualquer outro autor (dentro os revistos) que se propôs a teorizar sobre a polícia apontou, cada um conforme seu próprio olhar, mas todos de forma extremamente

semelhante em conteúdo, a centralidade do uso da força na conceitualização do que seja polícia. (Bittner, 2005; Monjardet, 2003; Muniz 2007; Paixão, 1988; Reinei, 2004).

Monjardet (2003) demonstra esta dimensão de forma clara, definindo a polícia enquanto um martelo, instrumento voltado à aplicação da força. Instrumento na medida em que ela é manuseada, recebe orientações de atores externos à instituição policial, (ou mesmo dos próprios agentes da organização, dotados de valores e relativa autonomia) que visam direcionar sua ação para determinado fim.

Apesar de central, é consensual também entre os autores o fato de que apesar do uso da força ser a dimensão comum de todas as atividades policiais, que as unificam em sentido, não são apenas estas atividades que compõem a totalidade do trabalho policial. O uso interno, instrumental, e autorizado da força define a polícia com grande profundidade, mas não define com a mesma precisão o que esta instituição faz. Como o próprio Monjardet afirma, “não é a soma infinita das possíveis utilidades do martelo que pode defini-lo, mas a dimensão comum a todos os seus usos”. Dessa forma, definir o martelo é apenas parte do entendimento de seus usos, da mesma forma, definir a polícia não implica necessariamente em demonstrar no que consistem as atividades, tampouco à função social desta instituição.

Esta poderia ser considerada uma limitação da definição de polícia exposta por Bayley. Ela é mínima, auxilia na identificação da polícia, independente do contexto, mas não é capaz de descrever o todo das atividades associadas ao policiamento, o que consistiria um estudo teórico e empírico das organizações policiais.

“Se é possível fazer-se uma sociografia dos aparelhos policiais, não seria, portanto, o caso de elaborar uma sociologia “da polícia” apreendendo-a como um órgão em si, isolável do conjunto de relações de que ela é a aposta e o produto. (...) Não existe sociologia da polícia, mas uma sociologia dos usos sociais da força e da legitimação do recurso à força nas relações políticas. Quando se trata de saber “o que faz a polícia”, isso o é no duplo sentido da expressão: empírico (descritivo) e teórico (funcional).” (Monjardet, 2003)

O próprio Bayley chama atenção para este aspecto diversificado das atividades policiais.

“A única característica exclusiva da polícia é que ela está autorizada para usar a força física para regular as relações interpessoais nas comunidades. Essa é uma definição; ela ensina a reconhecer minimamente a polícia. Mas não é uma descrição de tudo que a polícia faz. A polícia frequentemente recebe outras responsabilidades. Além disso, nem sempre ela emprega a força para regular as relações interpessoais, ainda que ela esteja autorizada a isso. Em termos de atividades cotidianas, o trabalho que a polícia executa varia enormemente ao redor do mundo, a despeito do fato de que as leis estabelecendo o policiamento são notavelmente semelhantes em termos das obrigações atribuídas. Padrões modais de comportamento e autorização formal não são os mesmos. A fim de entender o que a polícia faz, portanto, é necessário ir além das definições, leis e responsabilidades percebidas, para examinar seu comportamento.” (Bayley, 2001)

“Parece não haver limite para o que as pessoas esperam da polícia, mas a maior parte dos departamentos são mal equipados para atender a maior parte destas expectativas. Os departamentos de polícia variam enormemente em tamanho, nos recursos sob seu comando, e nos tipos e qualidade de serviços que realizam. Algumas dessas diferenças podem ser traçadas de acordo com a autorização legal, mas a maior parte tem origem nas diferenças no desenvolvimento passado e nas circunstâncias atuais.” (Bittner, 2005)

Desta forma, apesar de ser o aspecto instrumental de uso da força que definiria o trabalho da polícia, não é essa uma descrição completa de tudo o que ela faz. Atividades outras podem estar ligadas a este uso apenas de forma indireta, ou mesmo podem não estar presentes em alguns casos. Da mesma forma, não seriam leis e responsabilidades percebidas que descreveriam as atividades policiais. “Missão” e “trabalho” policial são conceitos distintos, apesar de, ao menos em tese, o primeiro ser uma descrição do segundo.

Analisar o grau de correspondência entre estes dois conceitos, entre o que é prescrito com o que é efetivamente realizado pelos profissionais da polícia se coloca como um objeto rico de investigação.

3. Funções da Polícia

Como já visto anteriormente, definir a polícia não é o mesmo que definir o trabalho policial. São conceitos correlatos, ambos apontando elementos da instituição muitas vezes análogos, mas distintos em conteúdo.

O mesmo ocorre na conceitualização da função da polícia, de qual o papel e o alcance de responsabilidades frente aos quais se justifica que seja criada e mantida esta instituição. Não necessariamente o que identifica a polícia, seu conceito, é análogo a sua função, tampouco suas ações são diretamente correspondentes a seus objetivos. Estes podem ser, em diversos graus, elementos independentes.

“A função da polícia é incrivelmente complexa. O alcance total das responsabilidades policiais é extremamente amplo. Muitas de suas incumbências estão tão interligadas que parece impossível separá-las. E os numerosos conflitos entre os diferentes aspectos da função não conseguem ser facilmente reconciliáveis. Qualquer um que tente criar uma definição viável do papel da polícia normalmente irá se perder em fragmentos de velhas imagens e em uma opinião, recém-descoberta, a respeito de quão intrincado é o trabalho policial”. (Goldstein, 2003)

Função aqui é entendida enquanto objetivos aos quais se propõem a polícia enquanto instituição. Para esta pesquisa, função seria sinônimo de responsabilidade, missão, papel e, como já citado, objetivo. São estes os sentidos com os quais os autores clássicos da sociografia policial (Monet, Monjardet, Bayley, Bittner, Goldstein etc.) trabalham o conceito de função, se remetendo sempre aos objetos para os quais prescreve-se que a polícia direcione suas iniciativas.

Jean-Claude Monet (1986) está entre os autores que melhor explicita a diferença entre trabalho e missão policial.

“Em todas as latitudes e longitudes (...) todas as polícias do mundo tem como obrigação as mesmas missões. Não que seus agentes realizem todos eles, em todos os lugares, as mesmas tarefas. Não que enfrentem a mesmas situações. Mas, em toda parte, a organização e o funcionamento dos sistemas policiais são estruturados a partir de uma matriz, composta de algumas grandes missões, na qual se enxerta todo um leque de tarefas que, por sua vez, variam

segundo os países e, no interior de um mesmo país, segundo os corpos policiais” (Monet, 1986)

O trabalho policial é diversificado, dependente de uma série de características específicas de cada local e/ou instituição policial. Sua função/missão, no entanto, é prescrita segundo parâmetros muito semelhantes, que explicitariam inclusive a razão de tantas organizações ao redor do globo, com tantas peculiaridades específicas, possuírem o mesmo rótulo de polícia. Resta, no entanto, demonstrar que missão é esta.

“No contexto apresentado, a Polícia, desde sua gênese, tem como função primordial o "controle social", colaborando com outros órgãos e instituições: a religião, a justiça, a escola, a família, etc. Porém o uso da força legal -os manuais gostam de diferenciar do termo violência -é privativo da polícia, esse aspecto demonstra que por mais humana que ela tente se apresentar, continua "impondo e fiscalizando" o cumprimento da norma, representando o braço armado do Estado para restabelecer a "ordem", em um estado de desordem social.

Desta forma, a função da Polícia num Estado Democrático de Direito é zelar pelo cumprimento das normas estabelecidas pelo Estado, é uma missão altamente árdua, pois é a linha de frente das políticas estatais, no enfrentamento das anomias.” (Souza, 2007)

O trecho anterior descreve de forma clara a função mais emblemática, mais comumente associada ao trabalho policial. Ela é uma instituição que visa controle: impor coercitivamente uma fiscalização com fins à manutenção de uma ordem vigente e legítima. Por natureza, polícias são instituições conservadoras, que reforçam o cumprimento de normas (não apenas de leis) já pré-estabelecidas pelo Estado. Como já demonstrado, a autorização para o uso da força é sua única característica singular, sendo assim intuitivo que situações que exijam a aplicação dessa se caracterizem como a justificativa para existência da polícia, bem como suas funções mais evidentes. Doentes são os objetos dos hospitais, calamidades do Corpo de Bombeiros, o ensino das escolas. Distingue-se a polícia de outras instituições públicas pelo fato de que a segurança é apenas uma de suas funções, e mesmo que fosse a única, o conceito de segurança e ordem podem ser muito abrangentes, embasar ações, com vistas a estes objetivos, das mais diversas naturezas. Dessa forma, afirmar que uma ou outra função da polícia está

contida em suas responsabilidades de manutenção da ordem e garantia da segurança pode ser apenas uma questão de nomenclatura. De qual abrangência é atribuída ao descrevê-los.

“O papel da polícia é tratar de todos os tipos de problemas humanos quando a solução necessite ou possa necessitar de emprego da força – e na medida em que isso ocorra -, no lugar e no momento em que tais problemas surgem. É isso que dá homogeneidade a atividades tão variadas quanto conduzir o prefeito ao aeroporto, prender um banido, retirar um bêbado do bar, controlar uma multidão, cuidar de crianças perdidas, administrar primeiros socorros e separar brigas de casal.” (Bittner apud Monjardet, 2003).

Apesar de serem extremamente variadas, para Bittner, todas as atividades policiais têm como denominador comum o uso da força. Frequentemente em uma sociedade, cidadãos são postos em situações nas quais o emprego da força é necessário, ou desejável por um sujeito, mas que ele não tem direito de empregar individualmente. A polícia é o instrumento pelo qual sujeitos e o Estado terceirizam a violência para a solução dos mais diversos problemas.

Entretanto, é bem mais consistente identificar a necessidade do uso da força em questões criminais, que envolvem violência por parte de terceiros, do que na administração de primeiro socorros, ou no cuidado de crianças perdidas. Coloca-se então a necessidade de apontar o porquê tantas atividades, em sua diversidade, serem centralizadas em uma mesma instituição, e no que o emprego da força está associada a elas.

“Em uma escala menor, mas do mesmo tipo, está o envolvimento policial em crises protagonizadas por indivíduos. Os policiais são com frequência chamados para lidar com suicidas ou doentes mentais, pessoas perdidas ou grandemente desorientadas, que sofreram lesões graves ou estão com uma doença grave, ou que estão necessitando de ajuda por alguma outra razão qualquer. Em muitos outros casos, a ajuda proporcionada pela polícia poderia de fato ser proporcionada por qualquer pessoa competente. Os policiais são chamados principalmente porque se sabe que estão sempre disponíveis e vão atender às pessoas que estiverem em necessidade. Acima de tudo, os policiais são chamados porque, em geral, eles tem “oficialmente” poder para forçar submissão” (Bittner, 2005)

Nesta citação, Bittner aponta que a razão pela qual policiais são convocados à solução de problemas fora da esfera criminal é o fato de que eles “têm “oficialmente” poder para forçar a submissão”. Ou seja, a capacidade de se fazer cumprir. Desta forma, indivíduos com meios limitados para solução de alguma crise individual grave podem identificar na polícia (ou a polícia neles) uma forma bem mais eficiente na solução deste problema do que a iniciativa individual.

Um cidadão com um problema de saúde urgente, sem meios próprios para solucioná-lo, em um local com um sistema de saúde sem maior disponibilidade de recursos, pode, racionalmente, identificar que é mais eficaz chamar a polícia do que uma ambulância, segundo sua necessidade. Polícias, neste caso, poderiam dispor dos recursos para um primeiro atendimento, bem como detêm autoridade coercitiva para fazer com que o próprio sistema de saúde trate da questão com maior prioridade.

São diversos os autores que apontam para esta pluralidade na função policial. O próprio Goldstein esboça uma lista destes objetivos, no capítulo “A Função da Polícia”:

- “1. Prevenir e controlar condutas amplamente reconhecidas como atentatórias a vida e à propriedade (crimes graves).*
- 2. Auxiliar pessoas que estão em risco de dano físico, como as vítimas de ataque criminoso.*
- 3. Proteger as garantias constitucionais, como o direito à liberdade de expressão e de reunião.*
- 4. Facilitar o movimento de pessoas e veículos.*
- 5. Dar assistência àqueles que não podem se cuidar sozinhos: os bêbados, os viciados, os deficientes mentais, os deficientes físicos e os menores.*
- 6. Solucionar conflitos, sejam eles entre poucas pessoas, grupos ou pessoas em disputa contra seu governo.*
- 7. Identificar os problemas que têm potencial de se tornarem mais sérios para o cidadão, para a polícia ou para o governo.*
- 8. Criar e manter um sentimento de segurança na comunidade.” (Goldstein, 2003)*

É possível interpretar que todos estes objetivos estão associados, mesmo que indiretamente, a um conceito mais abrangente de segurança pública. Fica claro, no entanto, que nem todos se remetem a crimes e, mesmo em itens em que criminalidade e função da polícia são correlatos, não necessariamente o objetivo desta tem um caráter repressivo. O primeiro (número um) realça o objetivo mais emblemático, da prevenção e repressão de crimes graves, que possam danificar a vida e o patrimônio das pessoas. Todos os outros sete pontos, no entanto, apresentam uma imagem bem mais assistencial da polícia do que as características mais evidentes da instituição explicitam à uma primeira análise (como o militarismo, as armas de fogo e a autoridade que emana de um policial).

Goldstein aponta também que estes objetivos são em diversos aspectos dependentes um dos outros. Cuidar de pessoas vulneráveis pode reduzir roubos, solucionar conflitos pode impedir a eclosão de ocorrências mais violentas, solucionar problemas menores aumenta a cooperação da comunidade. Todos os itens da lista podem ser interpretados como ações que, de uma forma ou outra, previnem crimes, o que não significa que seja esse o intuito inicial da polícia ao cumprir cada um deles.

Além disso, nem todos os crimes são função da polícia.

“É muito difícil decidir quando uma situação é de natureza tal que constitui um trabalho policial propriamente dito. Os critérios normais para os deveres da manutenção da paz são as ameaças de ferimentos graves, de prejuízos ou de desordens. Para o policiamento criminal, a formulação determinada pelo mandato policial explica a concentração em crimes comuns, em oposição a crimes de colarinho branco. Geralmente se assume que quem comete furtos e arrombamentos, ladrões e assaltantes, não tem nada a perder em casos de instauração de processo em desacordo com a lei. Do mesmo modo, eles têm de ser pegos em situações nas quais a força pode ter sido usada. Por outro lado, assume-se que médicos, banqueiros e congressistas acusados de crimes relacionados a suas atividades se apresentarão pessoalmente para o julgamento, em resposta a uma intimação pelo correio: assim, policiais não consideram que lidar com tais fulanos seja trabalho deles.” (Bittner, 2005)

Novamente, este é um dos aspectos da função policial que explicita a centralidade do uso da força dentre seus objetivos e o certo grau de independência entre a lei e o trabalho desta instituição. Nem todos os crimes contemplados pelo código

penal são de sua responsabilidade. O que evoca a necessidade de se diferenciar quais leis são objetos da polícia. Delitos nos quais, supostamente, há uma probabilidade maior de uso da força, aqueles associados a um maior grau de violência, são funções bem mais claras da polícia do que os chamados crimes de “colarinho branco”, que lesam patrimônios, mas que nem sempre são considerados de responsabilidade policial. Adicionalmente “não só não é responsabilidade da polícia investigar todos os crimes, como os quais se espera que ela lide não estão definitivamente definidos e, de tempos em tempos, são objetos de mudança” (Goldstein, 2003), demonstrando que podem ocorrer alterações naquilo que se espera da polícia. Tal fato implica uma modificação das funções desta instituição, associada bem mais ao que é esperado dela por uma comunidade, do que as suas prescrições regimentais.

Outros autores, inclusive no Brasil, problematizam ainda mais o objeto da ação policial. Não apenas a função da polícia é agir frente a algumas situações específicas, mas também frente a grupos e indivíduos específicos, o que configura um dilema do papel policial.

“O papel político mais significativo da polícia talvez seja o de socialização política da “periferia” – no caso brasileiro, o domínio organizacional da polícia abrange até assistência médica e social aos pobres urbanos e sua presença, ainda que temida, é percebida como necessária. O dilema da polícia pode ser traduzido a partir de duas dimensões: como transformar a polícia em instrumento de policiamento neutro (a dimensão do controle sobre a organização) de produção de ordem pública, quando esta, em sua definição mesma, estigmatiza grupos particulares na sociedade (a dimensão do acesso e dos vieses culturais e políticos)? Implícito nesta formulação está o problema mais geral dos direitos civis como restrição ao mandato policial – ou de demarcação das fronteiras entre o estado policial e a democracia. Este é um sistema de legalidade, da qual a polícia é (ou deveria ser) um instrumento. Mas deve resultar a atividade policial a implementação de alguma ordem pública – que pode, potencialmente, se descolar dos critérios legais.

(...)

O sistema processual penal concebe a estrutura social brasileira como sendo hierárquica, atribuindo diferentes graus de cidadania e civilização a diferentes segmentos da população. A Constituição brasileira, entretanto, atribui direitos políticos igualitários a todos os cidadãos. À polícia cabe a difícil tarefa de

selecionar quais indivíduos têm "direito" aos seus direitos constitucionais, enquanto "pessoas civilizadas", e quais não têm." (Paixão, 1988)

O sistema processual penal se aplica em graus distintos à pessoas com diversos graus de cidadania, o que implica em uma hierarquização da estrutura social, contrária os direitos igualitários prescritos na constituição. Esta discrepância, da qual a polícia um instrumento, é subjacente a concepção de que as sociedades são, oficialmente, dividida entre desordeiros e cidadãos. Aos primeiros, cabe o estado policial, aos segundos, a democracia e o estado de direitos. São os desordeiros, os “pobres urbanos” aqueles aos quais é direcionado o policiamento criminal, por serem eles os que se percebe serem uma ameaça à ordem e segurança pública (Gillis, 1989; Paixão, 1988; Tilly, 1969). A polícia aqui é posta enquanto um instrumento político de poder e dominação, aplicado por uma classe sobre outra, segundo conflitos inerentes a estrutura social vigente.

A citação anterior também demonstra que a ação policial pode se “descolar dos critérios legais”, mesmo sendo um instrumento da aplicação da lei.

Idealmente, enquanto um órgão público, dotado da premissa máxima de aplicar a força pelo, e para os cidadãos, caberia à lei em um Estado de Direito delimitar de forma bem clara quais os objetivos da polícia. Caberia ainda à lei delimitar a que a polícia se propõe em nossa sociedade, quais atividades (e como) ela deve executar etc. Em suma, a lei deveria ser uma normativa a mais completa possível, da qual a polícia deveria ter conhecimento claro, e se reportar diretamente.

A regra geral de todas as leis e regulamentos associados à atividade policial, e estudadas pela literatura, demonstra que não é esta a realidade empírica.

“Os textos que devem definir a natureza das missões são decepcionantes. Redigidos em termos gerais, constituem mais cartas de boas intenções do que uma descrição do que o observador pode observar no terreno.” (Monet, 1986)

Na sequência de seu texto, Monet exemplifica várias cartas de boas intenções de diversas polícias na Europa. Nenhuma delas é eficaz no sentido de descrevê-las a polícia (definição, função e trabalho) com uma abrangência sequer semelhante às descritas pelos autores da sociologia que estudaram a polícia.

É explicitado, então, que as leis não são os únicos (ou principais) parâmetros a partir dos quais a polícia trabalha. Bittner justifica tal inconsistência, demonstrando que a função desta instituição, bem como as atividades que ela exerce, são correspondentes ao que se espera que ela realize por um determinado grupo, e não necessariamente às leis, que seriam apenas uma ilustração. A polícia é uma instituição que trabalha por demanda. Indivíduos e instituições a acionam, ou pressionam, para que ela resolva determinado problema, quer exija ou não o uso da força física. A tendência é que, dentro de uma amplitude questionável, a polícia acate a estas demandas e disponibilize recursos nos sentidos de ação desejados.

Decorre daí o fato de que delitos ignorados em um momento sejam, num segundo, tratados como responsabilidade da polícia, na medida em que eventos considerados, pela sociedade, como parte do trabalho policial, também mudam. A função da polícia se modifica na medida em que também muda a sociedade a qual ela serve, seja no tempo ou no espaço.

Bayley (2001) reforça este argumento, e adiciona que os determinantes das atividades policiais, apesar de conterem elementos estruturais ainda a serem melhor explorados, envolvem inúmeras variáveis culturais, dependentes de contextos sociais muitos específicos, e das relações presentes entre polícia, sociedade, e Estado. A polícia é, acima de tudo, um prestador de serviços. A questão em aberto nesta afirmativa é de se identificar quais as demandas (e suas origens) são encaminhadas a corporação, como ela as processa, e de que maneira responde a elas.

“(O trabalho policial muda) à medida que a sociedade mudar. Primeiro, à medida que as sociedades se desenvolvem economicamente, serão mais requisitados aos serviços não relacionados com a violação da lei, devido à maior facilidade de comunicação física com a polícia (...). Segundo, enquanto o número de policiais designados para deveres reativos, antes de mais nada para o patrulhamento, for grande em relação à demanda, a polícia estará capacitada a acomodar a proporção crescente de serviços requisitados (...). Terceiro, mesmo se a polícia for bem sucedida em se defender da demanda governamental por assistência na administração geral, seu trabalho não se tonará mais especializado à medida que o desenvolvimento aumentar. Em vez disso, na medida em que a proporção de pessoal designado para tarefas reativas aumentar, as demandas feitas a eles pelo público se afastarão do estreito cumprimento da lei.

Portanto, o dilema para polícia nas sociedades modernas industrializadas é que ela tem que desempenhar um papel predominantemente de prestação de serviços exatamente ao mesmo tempo em que a necessidade de aplicação da lei parece estar aumentando.” (Bayley, 2001)

4. A Lei e o Trabalho Policial

Finalmente, cabe uma descrição mais detalhada do trabalho policial, para além de suas funções, e das relações identificadas entre estas e a lei.

A fim de melhor descrever a realidade empírica, sociólogos mantêm o hábito de produzir categorias de aspectos considerados relevantes no estudo de seus objetos. Nos trabalhos sobre a polícia não é diferente.

Bittner aponta que são três os grandes grupos de categorias que abarcam a totalidade do trabalho policial: o policiamento criminal, o controle regulador e a manutenção da paz.

“O policiamento criminal é geralmente reconhecido com o âmago do mandato policial e a principal justificativa para a existência do estabelecimento policial. Realmente, para a maioria dos policiais, somente combater o crime é o “verdadeiro trabalho da polícia”, mesmo que na prática real apenas uma pequena parte de todas as atividades policiais envolvem o controle do crime. Além disso, as forças policiais não desenvolveram uma competência técnica no combate ao crime, sendo, assim, capazes de resolver apenas uma pequena fração de todos os crimes sobre os quais são informadas

(...)

A própria existência da polícia denota oposição da sociedade ao crime e é uma expressão do empenho da sociedade para combater o crime (...). A polícia constitui uma prova visual de que o crime não ficará sem castigo.”
(Bittner, 2003)

O controle regulador envolve a supervisão do tráfego e a supervisão de atividades licenciadas, explicitando um aspecto mais fiscalizatório da ação policial, que envolve a aplicação de multas e outras sanções pré-determinadas. Por fim, a manutenção da paz é o aspecto do trabalho policial mais associado à ordem e do qual deriva a grande variabilidade das ações policiais. “O cerne da manutenção da paz envolve o enfrentamento de emergências críticas e desastres de toda espécie” (Bittner, 2003).

A manutenção da paz pode estar associada ao policiamento criminal, mas não necessariamente, na medida em que policiais detêm a prerrogativa de não enquadrar

certas situações enquanto crime, mas sim algo que demande soluções outras, que não requerem o estabelecimento de culpa e/ou de prisões. Este aspecto implica que policiais, em seu cotidiano de trabalho, efetivamente decidem sobre como lidar com as mais diversas situações da vida alheia. Frente a um crime, prescrito na legislação penal, e ao qual cabe a aplicação da coerção legal, policiais podem simplesmente optar por uma solução mais amigável, a margem do sistema de justiça criminal e que envolva bem mais um atendimento/orientação, do que a aplicação de força e o encaminhamento às autoridades jurídicas competentes. Estas escolhas decorrentes do trabalho policial, nas quais o agente de polícia legisla, para além de meramente executar legislações, usualmente são denominados de poder discricionário, sendo uma das propriedades relevantes nos estudos sobre a polícia.

“A decisão do patrulheiro de se e como intervir em uma situação depende da sua avaliação dos custos e benefícios de vários tipos de ações. Embora a lei criminal substantiva pareça implicar uma imposição, com base no dever e moralidade, que a lei seja aplicada onde e quando suas injunções tiverem sido violadas, na verdade para a maioria dos policiais há considerações de utilidade que igualam ou superam em importância o dever ou a moralidade, especialmente para as leis mais comuns e menos graves. Embora o policial possa dizer a uma pessoa que ele está prendendo de que está "apenas cumprindo seu dever", tal declaração destina-se principalmente para reduzir qualquer antagonismo pessoal (ou seja, custos psíquicos para o policial envolvido por ser pensado como uma pessoa ruim).” (Wilson, 1975, tradução do autor)

O autor James Wilson (1975) inclusive analisa os critérios aplicados aos policiais em suas ações, as dividindo em quatro grandes grupos que englobariam tipos de respostas discricionárias: o reforço da lei de iniciativa policial, o reforço da lei por requerimento de cidadão, e a manutenção da ordem por iniciativa policial e requerimento de cidadão. Cada qual possui especificidades acerca das respostas que os policiais tendem a realizar, mas que nunca são regra, na medida em que são dependentes de uma série de características do próprio agente de polícia que fez o atendimento (e de sua cadeia de comando), da comunidade atendida e do poder público instituído. Assim, uma mesma legislação estadual ou federal pode corresponder a cursos de ação policiais distintos, a partir dos determinantes da discricionariedade em cada contexto.

Como em qualquer polícia, a discricionariedade também é uma característica comum às corporações no Brasil. O professor Michel Misse (2008) explica que o monopólio público do uso da força não foi a única mudança diagnosticada na modernização dos Estados. Transgressões, que antes eram apontadas e tratadas segundo o arbítrio dos sujeitos, também passaram a ser postas como uma responsabilidade do Estado, que se incumbiu de criar e manter instituições responsáveis pelo processamento e julgo destas transgressões, criminalizando certos cursos de ação, e impondo sanções quando adequado for.

Ocorre, no entanto, que a polícia é uma instituição com posição privilegiada dentro do processo de incriminação, mesmo não concentrando prerrogativas legais para incriminar oficialmente uma transgressão. Entende-se, resumidamente, que o processo de incriminação legal é aquele em que a transgressão, uma vez cometida e interpretada como tal, deve ser devidamente encaminhada às instituições policiais competentes, as quais, por sua vez, devem levá-la ao conhecimento do sistema de justiça⁴. É esta a única instância que detém as prerrogativas legais para definir uma transgressão como um crime, passível de enfrentamento.

Na prática, no entanto, nem sempre uma transgressão é tratada dessa forma. Primeiro, porque pode ser ela resolvida na esfera privada, tratada pela vítima enquanto um conflito, de solução particular, fora então dos instrumentos públicos de coerção. Daí deriva-se uma das causas da criminalidade registrada oficialmente divergir da real. Segundo, porque a polícia, enquanto uma instituição cuja prescrição legal seria exclusivamente a de levar a transgressão ao conhecimento do judiciário, e de executar suas determinações, nem sempre assim procede. Os agentes podem interpretar de forma relativamente autônoma transgressões conhecidas, negociando-as de forma paralela ao sistema de justiça. Resulta disso que as interpretações e negociações policiais acerca das transgressões são elementos chave na própria existência do processo de incriminação, mesmo sendo essas constituídas fora do que é regimentado em lei. Embora a legislação devesse ser regra para a ação policial, ela é reduzida apenas em referência, a qual pode ou não ser aplicada, a partir do arbítrio dos policiais responsáveis.

⁴ No Brasil, transgressões identificadas pela Polícia Militar são encaminhadas a Polícia Civil, que por sua vez aciona o Sistema de Justiça. A nenhuma das polícias cabe a incriminação legal.

O policial passa então a ser ele mesmo dotado de poder discricionário, o qual pode, inclusive, negociar a incriminação segundo seus próprios parâmetros, que não necessariamente corresponderiam àqueles postos em lei. Como já explicitado, é prerrogativa à existência de um Estado democrático a presença de uma legislação que trate todos os cidadãos com o máximo de isonomia. Na medida em que não aplica a lei, que toma decisões para além de suas atribuições prescritas, está o policial imputando efeitos de seus valores particulares, sobre a lei, os quais podem ser (e, como constata Misse, muitas vezes são) permeados por rótulos sociais previamente construídos a respeito do que seja um tipo transgressor, levando ao tratamento desigual de determinados grupos na sociedade.

“Agentes de polícia foram encontrados, com rotina, decidindo por conta própria a maneira de lidar com a imensa variedade de circunstâncias com que se confrontam. Especificamente, os policiais decidiam por conta própria quando deviam, e se deviam ou não, prender e levar aos tribunais pessoas envolvidas em situações em que havia clara evidência de que a lei tinha sido violada” (Goldstein, 2005)

Ou seja, a polícia interpreta a lei, apesar de esta não ser uma de suas responsabilidades oficiais. No Brasil, esta questão é ainda agravada, por não existirem mecanismos jurídicos que permitam que a lei seja negociada, nem mesmo entre os órgãos do judiciário, quanto mais pelo poder executivo, ao qual caberia apenas o trabalho de identificar e encaminhar uma transgressão ao poder judiciário.

Em última análise, os policiais detém o poder (discricionário) de definir tanto o crime quanto o criminoso, com relativa independência do que prescreve a lei. Além disso, na realização das diversas atividades de policiamento de ponta, há carência de instrumentos jurídicos adequados para resoluções de uma série problemas e conflitos, o que obriga os policiais a agir de maneira informal, reforçando a ilegalidade do trabalho policial.

“Para os policiais, pessoas bêbadas não são presas pelo fato de simplesmente a embriagues ser um crime. A população espera que a polícia lide com a algazarra feita pelos bêbados e que cuide de sua segurança – e cada vez mais continuará esperando que a polícia faça isso. A descriminalização da embriagues vai requerer que sejam criadas algumas outras alternativas para que a polícia possa cuidar de gente embriagada que, de qualquer forma,

precisa ser detida. Se forem desenvolvidas soluções cuidadosas para oferecer essas alternativas ou se as alternativas apresentadas não funcionarem eficientemente, a polícia, para lidar com as pessoas embriagadas, acabará tendo meios menos satisfatórios do que aqueles cruamente oferecidos fora do sistema de justiça criminal.” (Goldstein, 2005)

A citação acima também demonstra que, apesar de ter um alto grau de autonomia na interpretação da lei, não são os agentes policiais que delimitam com exclusividade as atividades que irão realizar. Como já apontado, a polícia distingue-se de vários outros órgãos públicos por trabalhar diretamente junto a sociedade, que apresenta a ela uma diversidade imensa de demandas, muitas delas tenuamente associadas com a repressão ou prevenção de crimes. Mesmo não interpretando estas atividades como a parte mais relevante, integral de sua função, os agentes policiais tendem a empregar recursos disponíveis a fim realizar o atendimento requerido.

Como uma instituição em que a hierarquia é uma característica dominante, seria possível afirmar que o policial da ponta executa apenas missões e atividades prescritas anteriormente por seus superiores, com graduações mais altas. Dessa forma, seriam os agentes da polícia nos postos mais altos aqueles que delimitariam, segundo suas interpretações ou interesses, quais os trabalhos seriam executados pelos agentes subalternos. No entanto, autores demonstram que não é isso que ocorre na prática operacional.

“O departamento policial típico é um híbrido do modelo militar e burocrático e, em todas as questões relacionadas com a administração interna das tarefas – comando estrutura, avanço na carreira, trabalho burocrático, etc. – os policiais são determinados por regulação detalhada e disciplina rigorosa. Entretanto, a ordem formal que regulamenta a relação entre o policial e a instituição não é a ordem que regulamenta o trabalho de policiamento que os policiais fazem fora da delegacia de polícia. Internamente, os departamentos de polícia procuram manter um nível elevado de disciplina, mas externamente, eles não mantêm, virtualmente, nenhum controle ou supervisão sobre o trabalho de policiamento, e não há, virtualmente, normas práticas e modelos de policiamento. A maior parte do policiamento é feita pelos policiais que estão, literalmente, por sua própria conta, trabalhando sozinho ou aos pares. Embora o rádio os ligue a um comando, em geral eles são orientados apenas para onde devem ir, e não a respeito do que devem fazer. A suposição é que,

exceto por algumas raras emergências, os policiais devem ser capazes de lidar com seus trabalhos de rotina da manutenção da paz e da aplicação da lei.“
(Bittner, 2003)

Uma visita a qualquer repartição da Polícia Militar já demonstra o significativo grau de controle interno ao qual os policiais são submetidos, a ponto de causar estranhamento ao observador desavisado. Disciplina e hierarquia são aspectos centrais nas relações dos policiais entre si, e permeiam uma série de ritos e práticas tão engendradas na estrutura policial, onde existe um protocolo para cada uma delas, seguido por todos, e do qual o desvio tem sanções prescritas e, muitas vezes, aplicadas. O contraditório apontado por Bittner é que, enquanto são muito bem controlados internamente, quando atuam por conta própria, fazendo o trabalho na rua, os policiais geralmente dispõem de alto grau de autonomia nas decisões do que realizar, e de como atuar em cada atividades. Ou seja, o grau de controle que supervisores detêm sobre os policiais quando não estão se relacionando diretamente, é mínimo, o que abre espaço a uma diversidade ainda maior de atividades e métodos utilizados no atendimento de demandas.

Permeando esta autonomia, reside uma relação de confiança. Pela própria diversidade das demandas que são levadas aos policiais em suas atividades cotidianas, é quase impossível que, do ponto de vista operacional, superiores hierárquicos participem de todas as decisões levadas a seus subordinados. Espera-se que policiais de ponta sejam capazes de realizar suas atividades rotineiras sozinhos, que o façam com um grau aceitável de eficiência e sem que sejam infringidas regras básicas do policiamento, prescritas pela instituição. Para tanto, a qualificação e formação dos agentes é um elemento central. É ela que oferta um norte, prepara os policiais a agirem nas mais diversas situações e que visa manter certo controle de qualidade e padrão dos serviços prestados, em consonância aos valores institucionais.

Novamente, no entanto, por ser o policiamento uma atividade extremamente complexa, dificilmente apenas a qualificação recebida daria conta de preparar os policiais ao exercício de sua ocupação.

“O trabalho policial é uma ocupação extraordinariamente complexa, difícil e séria, que frequentemente exige grande habilidade e capacidade de julgamento. Os policiais mais antigos e responsáveis são sempre mais sensíveis

aos efeitos que suas decisões têm sobre os interesses humanos vitais. Eles tratam com cuidado e decidem sobre situações que poderiam causar pânico e paralisia em outros policiais. Entretanto, tais situações são frequentemente designadas para policiais que não estão adequadamente equipados para lidar com elas. “ (Bittner, 2003)

Por não serem exclusivamente executores de leis, mas detentores de poder discricionário, policiais devem ser capazes de julgar sobre a vida das pessoas, levando em consideração os efeitos que suas decisões terão, com sensibilidade e respeito à sociedade que eles visam atender. A experiência ajuda, mas sem dúvida o bom policiamento, aquele voltado à melhoria das condições de vida da população afetada por ele, requer um perfil de profissional plural, capaz de discernir sobre o uso dos recursos a sua disposição (como usar a força ou ativar o sistema de justiça criminal) com rapidez e eficiência, independente do problema enfrentado. Expandindo os ditos de Bittner, policiais experientes e responsáveis tratam de situações que causariam pânico e paralisia não apenas a outros policiais, mas à grande maioria da sociedade civil. Fica evidente a importância da existência da polícia para gestão de crises e questões que, invariavelmente e das mais diversas formas, ocorrerão. O problema é que “tais situações são frequentemente designadas para policiais que não estão adequadamente equipados” (seja emocionalmente, com instrumentos, perfil, qualificação adequadas ou mesmo com um aparato legal suficiente) “para lidar com elas” (Bittner, 2003).

Bittner (1990) inclusive propôs uma classificação dos policiais em dois tipos, não excludentes, de perfis: o “*law officer*”, e o “*peace officer*”. A diferença fundamental entre os dois é a forma com que é aplicada coerção. O primeiro, de perfil mais repressivo, visa a imposição das sanções previstas na lei a sujeitos transgressores. O segundo, mais associado a ações preventivas, mantém a ordem negociando, apaziguando conflitos, se fazendo presente de uma forma relativamente mais amigável. Um mesmo agente pode assumir estes dois perfis, a depender das situações e contextos em que ele se encontra.

Com o uso destas categorias de Bittner (1990), o autor Almir de Oliveira Junior classificou policiais militares de Belo Horizonte, e descobriu, dentre outras dependências, que a patente do agente é um elemento de relevância no perfil assumido por este. Numa mesma corporação como a PMMG existiriam “duas polícias”, divididas

segundo oficiais e praças. Os oficiais, mais ligados a atividades de supervisão e com contato menor ao policiamento nas ruas, assumem o tipo “*peace officer*” em proporção bem superior aos praças, que se enquadram mais como “*law officer*”, apesar de serem estes mesmo agentes aqueles em maior contanto com a comunidade.

“O “peace officer ” encara que a predisposição para uso da força como um fator que não é tão importante para o desempenho de sua atividade. Pelo contrário, ser capaz de solucionar problemas colocados pelas pessoas e pelas comunidades, ter paciência e capacidade de tomar decisões, sabendo lidar com situações de tensão, são as qualidades que valoriza para o bom desempenho de seu trabalho⁹¹. Esse perfil é mais comum entre os oficiais do que entre os praças. Trata-se de policiais com um nível diferenciado de preparação, que frequentam um maior número de cursos de aperfeiçoamento e atualização. Apresentar um estilo mais reflexivo seria algo previsível, ainda mais que os desafios práticos colocados ao seu desempenho não incluem tantas situações em que essa postura seja colocada em xeque. É exatamente o contrário do que acontece com o praça que atua em maior contato com o público nas ruas. Os dados demonstram que é bem menos provável encontrar um “Peace officer ” entre os policiais militares que executam patrulhamento a pé, se comparados aos que estão em suas atividades de escritório, oficiais ou não.” (Oliveira Jr., 2007)

É imprescindível nas sociedades modernas a existência de uma instituição que use a força, para que ninguém mais precise usá-la. Isto é uma condição fundamental para ordem e segurança, para manutenção de um Estado no qual as pessoas têm direitos que devem ser garantidos por instituições dentre as quais a polícia é uma das principais, se não a principal, exemplo. Fica claro também que a polícia é passível de usar suas prerrogativas para ações predatórias, para as quais os direitos dos cidadãos não são prioridade. O policiamento pode configurar um risco aos mesmos direitos que ele visa garantir. Controle é uma dimensão fundamental, e a lei deveria ser um instrumento neste sentido, não apenas definindo o trabalho policial, mas também imputando nele seus limites.

“Ao reconhecer que a polícia desempenha papel central no controle social, também se reconhece que esse controle social é realizado pela simples existência das leis, e que tais leis serão acatadas pelo medo de alguma sanção estatal. O acatamento da autoridade almejado pelo Estado e seus agentes diz respeito ao grau de legitimidade que esta autoridade política desfruta junto à sociedade. Nesse ponto, a relação entre a lei e a ordem não se mostra contraditória. Quanto mais legítima for percebida a forma que as polícias

realizam suas tarefas, mais fácil será a aceitação da sua autoridade e, portanto, menor a necessidade de recurso à violência

(...)

Tanto o controle social quanto a forma como a atividade policial é exercida dependem das características do Estado e do regime político. Aqui é fundamental fazer uma distinção analítica destes dois conceitos. O Estado moderno, como destacou Max Weber, é uma estrutura de dominação do homem sobre o homem. O que o distingue das outras estruturas de dominação é sua pretensão de exercer o monopólio do uso legítimo da violência física. Isso não quer dizer que esta dominação será mantida exclusivamente por meio do uso da violência. A forma de dominação estatal é produto também da sua capacidade de estender os valores e comportamentos pretendidos sobre todos os segmentos da sociedade. Depende, portanto, das características do aparelho repressivo estatal e da sociedade civil.” (Costa, 2004)

Nesta citação é explicitada uma dependência entre o trabalho policial e o grau de legitimidade existente nos mecanismos de controle social, dos quais a polícia é parte constituinte, junto à sociedade civil. Na medida em que se estabelece um sistema político legítimo, com aceitação ampla das leis que o regulamentam, menor serão as demandas frente ao trabalho policial no sentido de aplicar, coercitivamente, a violência. A própria sociedade civil, alvo da ação policial, agiria segundo certas expectativas do poder instituído, das quais as leis são expressão, e menor é a necessidade de reforço das mesmas. Do ponto de vista criminal, a polícia é aplicada enquanto instrumento na medida em que há transgressão, em que regras estabelecidas não têm sido cumpridas de forma autônoma por sujeitos ou grupos, que resistem a elas. Neste sentido, o grau com que a polícia realiza aplicação efetiva da força com vistas ao controle social é bem mais um indicativo de desordem, do que o oposto. Quanto mais ordem possui um Estado, menos seria a polícia demandada a restabelecê-la.

Além disso, também fica explícito na citação que manutenção da ordem, apesar de função da polícia, não é exclusivamente dependente desta instituição, mas principalmente do grau de correspondência entre “valores e comportamentos” presentes na sociedade civil junto à forma de dominação estatal. É necessário que o trabalho policial se estabeleça segundo critérios de legitimidade, socialmente aceitos e disseminados, gerando aceitação e ordem. Enquanto uma instituição que visa controle, é

também fundamental que a polícia, bem como outras instituições de dominação, também sejam controladas, seja por via de leis, de órgãos externos responsáveis por aplicá-la e por valores profissionais já bem consolidados. Só assim é possível assegurar que a própria polícia não se confunda com os mesmos elementos de desordem para os quais ela foi criada a suprimir.

“O reestabelecimento das eleições democráticas e, com elas, a ampliação da participação política, por si só, não preenchem os requisitos de um sistema democrático. É necessário também que o poder seja exercido dentro dos limites da lei. Para a realização desse ideal democrático, portanto, torna-se fundamental a existência e a efetividade de mecanismos de controle da atividade estatal.” (Costa, 2004)

5. Metodologia

A metodologia será aqui apresentada em passos, cada qual correspondente ao cumprimento de um dos objetivos específicos de modo a, por fim, mapear as funções hoje atribuídas à polícia pela lei, compará-las entre si e analisar sua correspondência à prática policial nas atividades cotidianas de trabalho.

Foram três as fontes de atribuições consultadas e comparadas, cada qual correspondente a uma das etapas de coleta de dados da pesquisa: (1) leis que regulamentam a Polícia Militar; (2) manuais redigidos pelos próprios policiais, que apresentam descrições relevantes acerca das instituições e (3) os registros de ocorrência mantidos pela própria polícia, usados para descrever seu trabalho cotidiano. Por terem sido utilizadas três fontes distintas, também foi necessária a coleta de dados em três momentos e localidades diferentes, bem como a partir do uso de instrumentos específicos para cada uma.

(1) A primeira fonte de dados consultada foi a legislação. Basicamente, buscou-se em tais documentos artigos e parágrafos que descreveriam expectativas à ação policial de ponta, de quais atividades ela deveria exercer e assuntos que deveria tratar na sociedade. Foram revistos documentos cujo exemplo seria a própria constituição nacional, que reservam, até mesmo pela importância da questão, alguns parágrafos que procuram definir como deveria se organizar e no que consistiria, basicamente, o trabalho da polícia. Além disso, por se tratar de um órgão de responsabilidade da unidade federativa, foi necessário também a consulta da constituição estadual, com o objetivo de localizar atribuições legais que poderiam ser específicas à polícia militar mineira.

(2) Para além das leis, julgou-se também necessária a revisão dos regimentos formais internos da PMMG, assinados pelos respectivos comandantes da polícia na época a qual estes documentos foram redigidos. Novamente para estes, foi realizada uma revisão direcionada especificamente às descrições acerca do trabalho policial, com a separação de trechos nos quais fosse possível identificar expectativas acerca do que é, ou de como deveriam ser as atividades que a polícia exerce cotidianamente. Dos documentos levantados, os seguintes foram considerados relevantes à pesquisa.

- Legislação
 - Constituição da República Federativa do Brasil, 1988
 - Constituição do Estado de Minas Gerais, 2011
 - Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais, 2007
 - O Código de Ética e Disciplina dos Militares de Minas Gerais, 2002
 - Código Penal Militar, 1969
 - Regulamento Geral da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, 1969

- Manuais Internos
 - Manual de Prática Policial Geral, 2002
 - Manual de Direitos Humanos, 2006
 - Prática Policial Básica, Caderno Doutrinário 1, 2010
 - Diretrizes da Educação de Polícia Militar, 2010 (Incluso grade curricular)

Os documentos são diferenciados em dois grandes grupos: as leis e os regimentos internos. Ambos são muito semelhantes em seu formato, mas distintos no que diz respeito a sua origem, explicitando expectativas à ação policial de duas esferas, de tal modo que não podem ser analisados de forma conjunta. Os primeiros, legalmente instituídos, são aqueles oriundos dos parlamentos federal e estadual, e tipicamente sancionados pelo chefe do poder executivo em exercício (no caso, o governador ou presidente). Já os segundos têm origem em exercícios realizados pelos próprios policiais militares, geralmente de patente superior, a fim de documentar, padronizar, e difundir práticas instituídas. Não necessariamente esses dois grupos de documentos se remetem aos mesmos objetos, e mesmo quando o fazem, não necessariamente os descrevem da mesma forma. Assim, análises realizadas a partir desses dados os tratam de forma diferenciada, contrapondo-os quando adequado.

A partir dessa primeira consulta, se faz possível a delimitação dos parâmetros regimentalmente postos que serviriam de referência à ação policial. Enquanto um órgão do poder executivo, caberia a interpretação de que, em um plano ideal, são realizadas pela polícia apenas atividades contempladas em lei, e que seria essa a principal e incontestável referência por parte dos agentes para atuar. Não cabe à polícia, em nenhuma esfera, legislar. A própria revisão de outros estudiosos da polícia explicitou não ser esta a realidade empírica. Cabe aqui, então, uma descrição mais detalhada, que visaria delimitar mais precisamente quais são as ações realizadas, e em que medida estão elas além, ou aquém, do instituído pela legislação. Dissertando sobre a forma pela qual lei e prática se relacionam nesta organização. Para execução de tal teste, serão construídos parâmetros que visem mensurar as atividades cotidianamente postas em práticas pelos policiais, o que requer a formulação e implementação de um segundo instrumento de coleta.

(3) A fim de mapear o trabalho cotidiano da polícia, de quais atividades são praticadas pelos praças, e com qual frequência, foi realizado uma consulta a registros de ocorrência mantidos e atualizados pela Polícia Militar.

Durante muitos anos, foi produzida pela PMMG uma base de dados de registros operacionais dos seus agentes, mantido pelo COPOM (Centro de Operações da Polícia Militar), que é um departamento interno à própria polícia. Tal base tem por objetivo listar e descrever todas as operações realizadas por policiais em serviço, englobando uma enormidade de ações, devidamente categorizadas em seus respectivos códigos.

A entrada de dados nesta base pode seguir dos fluxos paralelos. O primeiro é quando policiais diagnosticam um evento considerado relevante, ao qual ele foi instruído a reportar ao COPOM, o fazendo via um comunicador interno à viatura ou em mãos, quando realiza policiamento a pé ou com uso de outros veículos. O segundo fluxo é quando algum cidadão, por telefone, aciona a Polícia Militar via o “190”, que registra o evento e encaminha agentes disponíveis à ocorrência. Apesar de origens diferenciadas, ambas as fontes produzem respostas semelhantes, e geram registros no banco segundo sua natureza e as classificações usuais do COPOM.

Foram analisados dados especificamente do ano de 2005. Registros de ocorrências de outros anos além de 2005 também estão disponíveis à análise. Bancos mantidos pelo COMPOM desde janeiro 2000, até junho de 2007, possuem os mesmos

tipos de registros, de modo que seria possível uma análise de um período mais amplo. No entanto, trata-se de bancos enormes, que não foram especificamente formatados a estudos mais densos, o que demandaria processamentos e formatações muito específicas. O recorte de um ano, aqui o de 2005, facilita a realização dessas operações, permite que sejam estipulados instrumentos mais objetivos de análise, bem como estabelecem de forma clara um ano de referência, ao qual será contraposto outras conclusões. A escolha de um período maior, ao passo que acompanha abrangência, restringe em termos de precisão e de detalhamento, aspectos estes preferíveis para o trabalho proposto.

A escolha do ano de 2005 em detrimento de outros se justifica por ser este o mais recente que possui dados melhor apresentados e formatados, além de contemplarem uma quantidade mais significativa de operações realizadas.

Da totalidade de ocorrências registradas no banco, foram selecionadas apenas aquelas registradas especificamente no município de Belo Horizonte. Cidades do interior do estado, incluso da região metropolitana, foram excluídas para realização das análises.

Apesar da quantidade ímpar de dados e tipos de operações, carece o banco consultado de uma maior descrição do que ao certo seriam essas ocorrências, na medida em que as variáveis, que qualificam essas operações, são restritas a algumas poucas a listar: a natureza, o batalhão responsável pela operação, a data na qual foi ela realizada, a hora, junto a uma série de outros códigos, de uso interno da polícia, utilizados para descrever as mesmas naturezas, locais e datas colocadas por extenso. Os dados se mostraram úteis para descrição do trabalho policial a partir de naturezas transcritas e interpretadas pelos próprios agentes, de um ponto de vista holístico e agregado, que permite uma visão mais abrangente destas tarefas. Entretanto, a ausência de uma quantidade maior de variáveis que qualificariam tais atividades acaba por limitar às análises realizadas, uma vez que dificulta, ou mesmo impossibilita certas descrições possíveis do trabalho policial.

Durante as análises, foram observadas diversas limitações na consistência e validade dos dados do COPOM, de modo que se fez necessário considerações e processamentos que permitissem uma mensuração do trabalho policial a partir do uso desta metodologia. Estes procedimentos aplicados aos dados, bem como problemas

identificados (e as soluções elaboradas) serão discutidos em capítulos posteriores. Em certa medida, houve um ganho descritivo junto ao uso destes dados, uma vez que o próprio processamento possibilitou uma análise em paralelo, que explicita por si mesmo alguns elementos da polícia relevantes frente ao objeto proposto.

Outros instrumentos de coleta de carácter mais qualitativo, como entrevistas, etnografias e observações participantes poderiam ser mais adequados á qualificação das bases de dados de operações, carentes de maiores atributos para além de algumas poucas variáveis. Nesta pesquisa, o uso de tais instrumentos restringiu-se apenas a conversas com policiais com fins de esclarecimentos acerca dos dados obtidos e de detalhes sobre o funcionamento cotidiano da polícia. Não foi realizada uma coleta mais sistemática e criteriosa de dados qualitativos em tal grau que esta se impusesse enquanto uma etapa de coleta. Pesquisas outras, que realizaram descrições da polícia por estas vias foram consultadas e contrapostas aos dados obtidos pelas metodologias deste trabalho, de modo a verificar os dados apresentados e produzir análises de maior consistência.

6. Análise

Nesta seção, serão apresentados separadamente os materiais compilados na consulta das três fontes descritas na metodologia. Primeiro, a revisão das leis sobre a polícia, em seguida dos manuais internos e finalmente a análise dos registros de ocorrências. A apresentação individual de cada uma das fontes, no entanto, não indica estar se tratando de assuntos separados. Como apresentado no objetivo, a partir destas análises pretende-se descrever o trabalho policial com vistas a suas prescrições regimentais. Procura-se integrar as análises das três fontes distintas de dados, de modo a responder a pergunta de pesquisa proposta, do que consiste o trabalho policial e qual a correspondência deste às normas prescritas.

6.1. *Regimentos sobre a Polícia*

São chamados de regimentos dois grandes grupos de documentos: as leis, e os manuais internos. Como já explicitado na metodologia, a diferença mais evidente entre eles reside em suas origens. Leis são concebidas, redigidas e sancionadas pelo governo em exercício, enquanto os manuais, sob a forma de regulamentos, passam pelos mesmos processos, porém sob a supervisão e aprovação do Comando da Polícia Militar.

Apesar de serem oriundos de instituições públicas diferenciadas, há grande semelhança das leis e regimentos no que diz respeito a sua estrutura e, em menor grau, conteúdo. Ambos se dividem entre títulos, capítulos, seções, artigos e parágrafos, que são escritos quase que da mesma forma, aplicando a norma culta da língua de modo muito semelhante.

Além disso, quase a totalidade dos textos revistos muito pouco, ou quase nada remete especificamente ao trabalho policial. Temas como a estrutura da Polícia Militar, de como deverá ser sua hierarquia, o plano de cargos e salários de seus agentes e uma enormidade de procedimentos burocráticos a serem tomados em diversas ocasiões praticamente dominam o corpo de quase todos os documentos normativos revistos. Desta forma, a análise destes consistiu na procura de pistas que permitissem a descrição, mesmo que breve, do que se espera ser o trabalho da polícia.

A análise específica de cada um destes documentos visa a descrição e contextualização das pistas encontradas, de modo a tentar formular com o maior grau de precisão possível qual a expectativa presente nas normas para o trabalho dos policiais, de quais parâmetros são estabelecidos para as suas atividades, e o que a instituição deveria exercer na sociedade.

De forma geral, os documentos, que normatizam a Polícia Militar em Minas Gerais são de fácil localização. O próprio site da PMMG (www.policiamilitar.mg.gov.br⁵) disponibiliza inúmeras leis e manuais, tanto que dizem respeito mais diretamente à polícia (revistos e listados na metodologia), quanto a outros assuntos, como a descrição de crimes (a exemplo do Código Penal), regulamentos a respeito de servidores públicos e outros documentos. Estes últimos foram considerados de pouca utilidade para responder as perguntas da pesquisa, por não tratarem especificamente da PMMG e de seu trabalho, portanto, foram excluídos da análise.

6.2. As Leis sobre a Polícia

No capítulo III da Constituição Federal de 1988, intitulado “Da Segurança Pública”, consta:

“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:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.” (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988)

“§ 4º - às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

⁵ Outros endereços eletrônicos de instituições públicas também disponibilizam legislações para consulta, como o site da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (<http://www.almg.gov.br>), e do Palácio do Planalto (<http://www.planalto.gov.br>).

§ 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 corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)” (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988)

Nas duas citações anteriores estão presentes tudo o que declara a constituição a respeito das Polícias Militares no Brasil. Seria ela uma instituição voltada à segurança pública, especificamente responsável por garantir a ordem, bem como a incolumidade das pessoas e de seus patrimônios. Quando especifica as atribuições, afirma que a PM é responsável pela polícia ostensiva, e repete que cabe a ela a preservação da ordem pública, elemento este já incorporado a todas as demais polícias, mencionadas no artigo. De particular das Polícias Militares, independentemente da unidade federativa a que pertencem, tem-se que são elas responsáveis pelo policiamento ostensivo sem que, no entanto, seja mesmo que brevemente definido o que significa tal termo.

Para fins de contraposição, na mesma Constituição constam os seguintes parágrafos sobre a Polícia Federal (PF):

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União. (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988)

Por se tratar de uma instituição sob responsabilidade exclusivamente federal, é esperado que haja uma descrição mais precisa das atribuições da Polícia Federal, ao contrário das Militares e Civas, de responsabilidade das diversas unidades da federação. Não que esta descrição das atribuições PF seja completa e suficiente para descrever no que consiste o trabalho cotidiano dos agentes desta corporação, mas fica evidente que o grau de detalhismo acerca dela é bem superior. Pela lógica então, tem-se a expectativa que a devida revisão da Constituição Estadual de Minas Gerais permita uma descrição ao menos em grau semelhante de sua respectiva Polícia Militar, inclusive indicando quais atividades são de sua responsabilidade.

Como esperado, a Constituição Estadual reserva bem mais espaço sobre a polícia militar do que a lei federal.

“Art.2º– São objetivos prioritários do Estado:

(...)

V– criar condições para a segurança e a ordem públicas;

(...)

XIV– suplementar as normas gerais da União sobre: organização, efetivos, garantias, direitos e deveres da Polícia Militar;”(Constituição do Estado de Minas Gerais, 1989)

De fato a Constituição Estadual regula de forma bem mais precisa a polícia enquanto instituição. São delimitadas diversas normas de conduta, de como devem ser selecionados os policiais, quais são os benefícios e vencimentos da classe, como devem ser compostos os tribunais militares, etc. Inclusive algumas características interessantes e emblemáticas da polícia são postas, como a proibição de sindicalização e greve à classe, a obrigatoriedade, desde 2010, de que oficiais sejam bacharéis em direito (inclusive com registro na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)) e a transferência de praças que participaram dos movimentos reivindicatórios de 1997 da PMMG para o Corpo de Bombeiro Militar, sem maiores prejuízos. No entanto, no que diz respeito ao que a polícia efetivamente faz, os artigos e parágrafos da Constituição Estadual se

restringem a afirmar que cabe a PM ofertar serviços de segurança, seja no trânsito, nas florestas, no policiamento ostensivo e prevenção da criminalidade, na preservação e restauração da ordem pública, e para garantia de que outras instituições públicas possam fazer uso do poder de polícia. Não é explicitado em maiores detalhes do que se trata tal poder, apesar de haver uma tendência clara dentro deste parágrafo de colocar a polícia enquanto um instrumento dotado da capacidade de fazer uso da força, e que este deve ser passível de utilização imediata por outros órgãos do poder público.

Art. 142 – A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar, forças públicas estaduais, são órgãos permanentes, organizados com base na hierarquia e na disciplina militares e comandados, preferencialmente, por oficial da ativa do último posto, competindo:

I – à Polícia Militar, a polícia ostensiva de prevenção criminal, de segurança, de trânsito urbano e rodoviário, de florestas e de mananciais e as atividades relacionadas com a preservação e restauração da ordem pública, além da garantia do exercício do poder de polícia dos órgãos e entidades públicos, especialmente das áreas fazendária, sanitária, de proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e de patrimônio cultural;

III – à Polícia Militar e ao Corpo de Bombeiros Militar, a função de polícia judiciária militar, nos termos da lei federal.

§ 1º – A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar são forças auxiliares e reservas do Exército. (Constituição do Estado de Minas Gerais, 1989)

Em alguma medida, é possível identificar na nova obrigatoriedade de bacharelado em direito por oficiais militares características da relação entre o trabalho policial e a justiça, como apontados por Goldstein (2003). A graduação em direito, em específico, aliada a tantas outras exigidas e ofertadas aos policiais, demonstra um desejo da polícia de que seus mais altos funcionários entendam de lei e do aparato jurídico que as acompanha. Desta forma, ao passo que é contraditório que os policiais tenham de estudar leis que pouco descrevem o seu trabalho, fica evidente que há uma relação, considerada relevante, entre o trabalho destes profissionais e o sistema de justiça criminal, como apontado pelo autor.

§ 3º – Para o ingresso no Quadro de Oficiais da Polícia Militar – QO-PM – é exigido o título de bacharel em Direito e a aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, realizado com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Estado de Minas Gerais.

- *(Parágrafo acrescentado pelo art. 1º da Emenda à Constituição nº 83, de 3/8/2010.) (Constituição do Estado de Minas Gerais, 1989)*

No entanto, evidências históricas presentes na própria constituição sugerem motivação bem menos técnica do que política para a obrigatoriedade de candidatos a oficiais serem antes advogados. Como demonstra o trecho acima, o parágrafo que estipula tal regulamentação é recente, datado de agosto de 2010. Quatro meses antes, por emenda de um novo parágrafo na Constituição Estadual, o cargo de Delegado de Polícia, superiores na cadeia hierárquica da Polícia Civil, passou a integrar “para todos os fins, as carreiras jurídicas do Estado”. Pela característica de polícia judiciária, delegados já eram obrigatoriamente bacharéis em direito há muitos anos. A mudança aqui diagnosticada trata dessa nova classificação, imputando o rótulo de carreira jurídica a estes profissionais.

§ 3º – Para o ingresso na carreira de Delegado de Polícia, é exigido o título de Bacharel em Direito e concurso público, realizado com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Estado de Minas Gerais, e exigido curso de nível superior de escolaridade para a de Perito Criminal.

- *(Vide Lei Complementar nº 84, de 25/7/2005.)*

§ 4º – O cargo de Delegado de Polícia integra, para todos os fins, as carreiras jurídicas do Estado.

- *(Parágrafo acrescentado pelo art. 1º da Emenda à Constituição nº 82, de 14/4/2010.) (Constituição do Estado de Minas Gerais, 1989)*

A Constituição Estadual não define no que consiste uma carreira jurídica, não logra a ela qualquer diferencial mais evidente. O termo é citado em apenas duas ocasiões, em todo o documento, e em ambas se remete às polícias, ou classificando delegados, ou oficiais da PM com “competência para o exercício da função de Juiz Militar e das atividades de polícia judiciária militar”. Nem mesmo juízes estaduais são classificados assim, possivelmente por não haver necessidade aparente, dado ser esta uma carreira mais notoriamente jurídica.

§ 4º – O cargo de Oficial do Quadro de Oficiais da Polícia Militar – QO-PM –, com competência para o exercício da função de Juiz Militar e das atividades de polícia judiciária militar, integra, para todos os fins, a carreira jurídica militar do Estado.

- (Parágrafo acrescentado pelo art. 1º da Emenda à Constituição nº 83, de 3/8/2010.) (Constituição do Estado de Minas Gerais, 2011)

Desta forma, os novos critérios para o ingresso ao quadro de oficiais parecem se remeter bem mais às relações entre as polícias, a seus interesses enquanto classe profissional, do que mais propriamente a uma percepção de que lei e o trabalho policial militar estão íntimos, a tal ponto que requereria cinco anos, no mínimo, de qualificação específica em direito.

Estas mudanças constitucionais citadas também explicitam a capacidade que policiais têm, enquanto classe, de influenciar legislações que regulamentam suas funções e atividades. Um estudo de Francis Albert Cotta, intitulado “Breve História da Polícia Militar de Minas Gerais”, mostra que à época da redemocratização brasileira, os policiais foram capazes de se organizar, discutir sua própria instituição, formulando concepções que serviriam de base aos escritos presentes na Constituição Federal, e na formatação da PM observada atualmente.

“Em janeiro de 1986, antes mesmo do início dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, reuniu-se no Rio de Janeiro a Comissão de Estudos Constitucionais e do Comitê de Defesa do Estado, da Sociedade Civil e das Instituições Democráticas. No decorrer dos debates, o Comandante Geral da PMMG, coronel Leonel Archanjo Affonso, destacou alguns pontos que constituiriam a razão de ser da Polícia Militar Mineira: a) o exercício da manutenção da ordem pública; b) manutenção da estrutura militar, calcada na hierarquia e disciplina; c) a preservação do passado histórico, como fonte de inspiração e base doutrinária; d) o culto aos valores de nacionalidade, e a sintonia com suas aspirações de justiça, progresso, ; ordem, paz e liberdade; e) profissionalização; f) busca da eficiência e eficácia; g) operacionalidade; h) moralidade; i) dever policial militar, sentimento que impõe prioridade ao cumprimento da missão, quaisquer que sejam a situação e a circunstância; j) desprendimento, consubstanciado no juramento de sacrificar a própria vida, se necessário, para o cumprimento do dever. Por fim sugeriria que fosse agregado ao texto constitucional:

A Polícia Militar de cada Estado, Território e do Distrito Federal, instituída como força policial permanente e regular, organizada sob a autoridade direta dos Governadores respectivos, destina-se à manutenção da ordem pública e é força auxiliar, reserva do Exército Brasileiro” (Cotta, 2006)

Comparando o discurso do Cel. PM Leonel Archanjo Affonso ao texto final da Constituição Federal, fica evidente a grande correspondência entre eles. Há grande carga ideológica na “razão de ser da PMMG”, mas pouco conteúdo em meio a conceitos de moralidade, dever, progresso, liberdade, e tantos outros, que não explicitam a que serve a polícia. A preocupação mais evidente, em meio à instabilidade institucional da época, era bem mais justificar a existência de uma polícia, militar, armada e forte junto a convicções, do que de torná-la uma instituição funcional, do ponto de vista prático. Possivelmente há muito pouco de coincidência nestas semelhanças diagnosticadas, o que é evidência de que o coronel, junto a seus colegas, influenciaram a forma do texto constitucional. Assim, na leitura de todas as leis, é necessário sempre considerar sobre as relações sociais presentes no momento de sua redação, já que elas são também causa da presença de certos termos e da forma com que foram redigidos.

Retornando à Constituição Estadual, é interpretado que, apesar de fazer determinados recortes, sobretudo sobre as diversas áreas em que deve atuar a polícia, o que diz o texto em seu cerne é que cabe a polícia exclusivamente a atribuição de policiar. Não é especificado em maiores detalhes o que isso significaria, para além de se tratar de uma atividade que exige o uso da força.

O Estatuto dos Militares de Minas Gerais, publicado em 2007, apenas confirma o que até aqui foi posto enquanto atribuição dos policiais militares. De particular, esta lei destina todo o seu terceiro capítulo, intitulado “Da Função Policial-Militar” a descrever os fins da corporação.

“Art. 14- Função policial-militar é exercida por oficiais e praças da Polícia Militar, com a finalidade de preservar, manter e restabelecer a ordem pública e segurança interna, através das várias ações policiais ou militares, em todo o território do Estado.

Art. 15 - A qualquer hora do dia ou da noite, na sede da Unidade ou onde o serviço o exigir, o policial-militar deve estar pronto para cumprir a missão que lhe for confiada pelos seus superiores hierárquicos ou impostos pelas leis e regulamentos.” (Estatuto dos Militares de Minas Gerais, 2007)

Estes dois artigos compõe todo o terceiro capítulo do estatuto. A análise passa a ser até mesmo redundante, confirmando descrições extraídas das duas constituições. Deve a polícia zelar pela ordem pública e garantir a segurança a partir de diversas ações

policiais, que não são especificadas. Além disso, policiais tem de estar sempre prontos a cumprir missões confiadas por superiores ou impostas por leis e regulamentos, que também não são descritos.

No artigo 15, chama atenção a associação realizada entre o trabalho dos policiais com “missões”, prescritas em documentos ou por superiores. Segundo ele, as atividades exercidas por um membro da polícia poderiam ser tão variadas quanto os desejos de um segundo policial, com maior hierarquia. Adicionalmente, não há necessariamente subordinação das ordens dadas com o que está prescrito nas leis e regulamentos, de modo que o estatuto permite aos policiais atuar para além dos documentos oficiais que regem seu trabalho. O artigo coloca em um mesmo patamar tanto leis quanto missões conferidas por superiores, não estipulando necessariamente subordinação de um com o outro. Assim, além de ampliar as funções e atividades policiais a uma extensão virtualmente infinita, e sem maiores descrições, o estatuto estipula a elas pouco (ou quase nenhum) controle, já que não estabelece associação entre as missões conferidas e as leis.

Além do Capítulo III, apresentado anteriormente em sua íntegra, foi localizado no Estatuto dos Militares de Minas Gerais uma segunda seção, relativa aos critérios para o ingresso de novos militares na PM, que também oferta pistas de quais as atribuições esperadas destes profissionais.

“Art.5º O ingresso nas instituições militares estaduais dar-se-á por meio de concurso público, de provas ou de provas e títulos, no posto ou graduação inicial dos quadros previstos no §1º do art. 13 desta Lei, observados os seguintes requisitos:

I - ser brasileiro;

II - possuir idoneidade moral;

III - estar quite com as obrigações eleitorais e militares;

IV- ter entre 18 e 30 anos de idade na data da inclusão, salvo para os oficiais do Quadro de Saúde, cuja idade máxima será de 35 anos;

V- possuir nível superior de escolaridade para ingresso na Polícia Militar e nível médio de escolaridade ou equivalente para ingresso no Corpo de Bombeiros Militar; (Inciso com redação dada pelo art. 1º da Lei Complementar nº 115, de 5/8/2010.)

VI - ter altura mínima de 1,60m (um metro e sessenta centímetros), exceto para oficiais do Quadro de Saúde;

VII - ter aptidão física;

VIII - ser aprovado em avaliação psicológica;

IX - ter sanidade física e mental;

X- não apresentar, quando em uso dos diversos uniformes, tatuagem visível que seja, por seu significado, incompatível com o exercício das atividades de policial militar ou de bombeiro militar.” (Estatuto dos Militares de Minas Gerais, 2007)

Dentre diversos outros pré-requisitos, é esperado que indivíduos que estejam ingressando na polícia militar gozem de atributos físicos mínimos. Para ser um policial, um brasileiro tem de ser relativamente jovem, com menos de trinta anos vividos, possuir ao menos um metro e sessenta centímetros de altura, além de comprovar aptidão física a ser avaliada por uma comissão, que qualifica novos pretendentes. Fica evidente a relevância de determinado porte físico, o que acaba subentendendo certa expectativa de que deverão os policiais militares ser capazes de fazer uso desta força, submeterem-se a situações as quais pessoas menores, mais fracas ou mais velhas teriam maiores dificuldades em suportar, ou agiriam com menor eficácia.

Segundo Egon Bitter (1975), não são exatamente as características físicas as mais relevantes no trabalho policial. Responsabilidade, capacidade de julgamento, autocontrole e inclusive a experiência (atributo comum a pessoas mais velhas), são fundamentais ao bom exercício das atividades policiais. Dadas as características do trabalho policial, o profissional mais qualificado não é exatamente o mais forte, rápido e alto, mas aquele capaz de avaliar como suas decisões impactam a vida das pessoas, e ainda permanecer calmo no controle das mais diversas situações. Estes aspectos podem ser considerados nas avaliações psicológicas, mas não fica evidente na lei quais os critérios a serem levados em consideração por essas, se favorecem a um perfil profissional, além da averiguação de sanidade mental.

De todos os documentos legais revistos, de longe a que reserva maior espaço sobre a “competência” da polícia é o Regulamento Geral da Polícia Militar. Estabelecido através de decreto, consta como uma das normas mais antigas das listadas no site da PMMG (<https://www.policiamilitar.mg.gov.br>), datada de 1969, o que corresponde a mais de quarenta anos de vigência, contados até a data da redação desta dissertação.

“Art.1º- A Polícia Militar é instituição permanente e regular, organizada com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade do Governador do Estado e dentro dos limites da lei.

Art. 2º- Compete à Polícia Militar preservar e manter, na forma da lei, a ordem pública e a segurança interna, sendo considerada força auxiliar, reserva do Exército.

Art. 3º - Compete à Polícia Militar:

I- executar o policiamento ostensivo, fardado, planejado pelas autoridades policiais competentes, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos;

II- atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão em locais ou áreas específicas, onde se presuma ser possível a perturbação da ordem;

III - atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas;

IV - atender a convocação do Governo Federal, em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave subversão da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se ao Comando da Região Militar, para emprego em suas atribuições específicas de polícia e de guarda territorial;

V - manter a segurança e guarda das sedes dos poderes governamentais, presídios, edifícios e estabelecimentos públicos, bem como de instalações vitais;

VI - planejar, dirigir, coordenar, controlar e executar as medidas de polícia, previstas nos códigos Florestal, de Caça e Pesca, mediante delegação do Governo Federal;

VII - planejar, dirigir, coordenar, controlar e executar a prevenção e extinção de incêndios a prestação de socorros públicos e salvamentos;

VIII - exercer as medidas de proteção e defesa da população nos casos de calamidade pública;

IX - exercer o policiamento de trânsito nas cidades do interior do Estado e, supletivamente, na Capital do Estado;

X - exercer o policiamento rodoviário, supletivamente, nas estradas estaduais, e mediante delegação do Governo Federal, nas estradas federais;

XI - prestar as honras e guardas e exercer as atividades de assistências militares;

XII - exercer as atividades do Gabinete Militar do Governador do Estado;

XIII - organizar e manter cursos de formação, aperfeiçoamento e especialização de seus quadros;

XIV - prestar assistência médica, hospitalar, odontológica e farmacêutica ao seu pessoal e dependentes legais, nos limites da regulamentação específica;

XV - ministrar educação e ensino e prestar assistência, por meio de estabelecimentos próprios, na forma e nos limites da legislação a respeito;

XVI - fornecer gêneros de primeira necessidade e outras utilidades ao pessoal da Polícia Militar e dependentes legais, na forma da regulamentação específica;

XVII - exercer a polícia judiciária, nos termos da legislação em vigor;

XVIII - integrar-se no esforço que vise a solucionar os problemas da assistência social;

XIX - realizar pesquisas para o conhecimento objetivo dos problemas sociais e da participação que deva ter a ação policial- militar no equacionamento e solução desses problemas;

XX - pesquisar e adotar métodos de constante aperfeiçoamento da ação policial-militar, elevando-lhe, cada vez mais, a eficiência e o rendimento;

XXI - criar e desenvolver, nas relações com o cidadão e a comunidade, compreensão pelo trabalho policial-militar, como fator básico de realização do bem comum;

XXII - imprimir à ação policial-militar o sentido de valorização da pessoa humana.

§1º - A Polícia Militar fica autorizada a movimentar suas dotações orçamentárias, através de seus órgãos provedores e de suas Unidades Orçamentárias.

§2º- Atendidas as disposições previstas em leis, as Comissões de Concorrenciais serão compostas e terão suas competências conforme dispuser o Comandante Geral em portaria.”(Regulamento Geral da Polícia Militar de Minas Gerais, 1969)

Considerando que, dos documentos revistos, este é o mais antigo, fica notório o fato de que há muito pouco de original nas leis mais recentes que dizem respeito ao trabalho policial. Ou seja, quase tudo prescrito a este respeito pelas Constituições Federal e Estadual, bem como no estatuto da PM, são facilmente identificados também neste documento, mas com o diferencial de décadas entre a redação destes. À polícia, cabe adotar as medidas cabíveis a aplicação social da lei, para manutenção da ordem e da segurança da população, seja em florestas, no trânsito, em situações de calamidade ou na solução de problemas de assistência social.

É inclusive interessante o fato de que são diferenciadas algumas áreas específicas à atuação policial, na medida em que nenhuma lei restringe locais e assuntos

aos quais não deve a polícia atuar. Áreas urbanas, onde se concentram a maior densidade do trabalho policial, não foram sequer descritas neste capítulo do regulamento. Ao menos em tese, qualquer objeto pode ser tratado pela polícia. A partir disso, é entendido que os incisos que visam orientar a ação policial a determinados assuntos específicos, como o policiamento do trânsito, além de não especificarem do que se tratam estas atividades, são supérfluos. Caberia à PM o policiamento ostensivo em todo o território estadual, inclusive para os assuntos listados, mesmo sem que estes fossem especificados na lei. Por alguma razão, os legisladores da época sentiram a necessidade de enfatizar algumas atribuições específicas, mesmo que não houvesse necessidade aparente.

Possivelmente pela época em que foi redigido, são identificados alguns detalhes adicionais nesta lei que não tem correspondência nas outras legislações revisadas. Os incisos II e III do artigo 3º transcrito anteriormente obrigam as forças policiais militares a “*atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem*” e “*atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas*” (Regulamento Geral da Polícia Militar de Minas Gerais, 1969). Ambos os trechos são autoexplicativos e são considerados problemáticos por seu conteúdo. O primeiro, porque prescreve que a polícia deve atuar, como força de dissuasão (o que não é mais bem descrito), em qualquer local não tenha ocorrido, mas onde ela apenas acredita que irá haver perturbação da ordem. Sob tal argumento, seria justificável qualquer ação policial em, praticamente, qualquer lugar, indicando para completa autonomia do uso da força por parte de policiais.

O segundo trecho transcrito prescreve, em casos de perturbação da ordem, poder de polícia às Forças Armadas, e as trata como complementares a ação policial que, nestes casos, viria em momento anterior. Não cabe aqui uma maior problematização do uso das Forças Armadas como forma de policiamento, mas é válida a colocação de que é algo que em alguma medida contradiz as definições de Bayley (2001). Segundo seu conceito a polícia moderna, além de realizar uso interno da força, é especializada nesta atribuição, não sendo comum em estados modernos que instituições como o exército (“militares” seria a melhor palavra, mas não se enquadra ao contexto brasileiro) realizem uso interno da força. Exército e Polícia são instituições com funções distintas e que detém aparatos diferenciados ao cumprimento de suas atribuições. Por serem especializadas, suas qualificações, equipamentos aplicados, fins, organização, e outros

atributos, são específicos aos problemas enfrentados por cada um, não sendo adequado que, usualmente, uma instituição seja substituída pela outra.

Elementos como os descritos nestas duas partes do regulamento não tem correspondência direta em outras leis mais recentes. Isto indica que possivelmente são frutos da época em que foram instituídos. Em 1969 fazia apenas cinco anos de ditadura militar no Brasil, e ainda quase outros vinte estariam por vir. Intuitivamente, um governo militar prescreveria às Forças Armadas um arcabouço legal que as legitimasse enquanto chefe de Estado e possibilitasse a elas uma maior liberdade de ação, associada a um menor grau de controle, exemplificado tanto neste regulamento e em tantos outros. O próprio Ato Institucional número 5 é de 1968, apenas um mês anterior ao Regulamento Geral da Polícia Militar, já garantia ao Presidente da República (na época, o General Costa e Silva) uma série de poderes extraordinários, incluso o de decretar recesso de todos os órgãos legislativos, como prescrito em seu segundo artigo.

Historicamente, coincide a época em que foi sancionado o Regulamento Geral da Polícia Militar exatamente com o período de um ano posterior a publicação do A.I.5 no qual Costa e Silva fez uso de suas novas prerrogativas e efetivamente decretou o recesso dos órgãos legislativos. Isso explica a presença de algumas cláusulas incomuns, para os parâmetros atuais, presentes no Regulamento Geral. Explicaria também a ambiguidade e imprecisão geral do documento no que diz respeito às atribuições policiais, não fosse o fato de que esta imprecisão, de forma muito semelhante, também foi diagnosticada nos outros documentos revistos e trechos apresentados, bem mais recentes e posteriores a ditadura militar.

O restante do documento dispõe a respeito das mais diversas características de como deve ser composta a Polícia Militar, em termos da estrutura de seu comando, divisão e composição das diversas diretorias, serviços e batalhões a serem criados. É um documento bastante extenso, mas sem menções mais detalhadas, para além das já colocadas, a respeito da formatação do trabalho cotidiano de policiais militares.

Além das leis analisadas neste capítulo, também foram visitados o Código Penal Militar, também de 1969, e o Código de Ética e Disciplina dos Militares de Minas Gerais, de 2002. Ambos não apresentaram informações de grande relevância a respeito do trabalho dos policiais militares. O tom do Código Penal Militar inclusive parece se remeter bem mais às Forças Armadas do que mais exatamente a polícia, com trechos

emblemáticos que prescrevem castigos corporais em alguns casos extraordinários, como em tempos de guerra.

“Traição

Art. 355. Tomar o nacional armas contra o Brasil ou Estado aliado, ou prestar serviço nas fôrças armadas de nação em guerra contra o Brasil:

Pena - morte, grau máximo; reclusão, de vinte anos, grau mínimo.

Favor ao inimigo

Art. 356. Favorecer ou tentar o nacional favorecer o inimigo, prejudicar ou tentar prejudicar o bom êxito das operações militares, comprometer ou tentar comprometer a eficiência militar:

I - empreendendo ou deixando de empreender ação militar;

II - entregando ao inimigo ou expondo a perigo dessa consequência navio, aeronave, força ou posição, engenho de guerra motomecanizado, provisões ou qualquer outro elemento de ação militar;

III - perdendo, destruindo, inutilizando, deteriorando ou expondo a perigo de perda, destruição, inutilização ou deterioração, navio, aeronave, engenho de guerra motomecanizado, provisões ou qualquer outro elemento de ação militar;

IV - sacrificando ou expondo a perigo de sacrifício fôrça militar;

V - abandonando posição ou deixando de cumprir missão ou ordem:

Pena - morte, grau máximo; reclusão, de vinte anos, grau mínimo.” (Código Penal Militar, 1969)

A palavra “polícia” ou “policial” consta apenas sete vezes, em um documento com mais de cem páginas, sobretudo atribuindo aos policiais a obrigação de, na ausência de autoridade militar, encaminhar infratores a reclusão ou autoridade competente. Desta forma, o Código Penal Militar não se remete diretamente ao trabalho, ou ao cotidiano dos policiais, mesmo que conste na lista de regulamentos que regem a Polícia Militar. É entendido que a instituição também é submetida a esta legislação, da mesma forma que qualquer outro componente das Forças Armadas. Resulta que o Código Penal Militar é um exemplo de características militares da PM em lei. Outro exemplo consta na própria Constituição Federal que considera a polícia “*força auxiliar, reserva do Exército*”, demonstrando associação clara entre as profissões policiais e militares.

De forma geral, a análise das normas jurídicas sobre a polícia militar com o objetivo de descrevê-la se mostrou um insucesso. Em quase todas as leis e regulamentos

constam capítulos específicos com o objetivo de delinear a “função” da polícia, mas eles sempre são extremamente curtos, sobretudo se comparados a outros capítulos do mesmo documento, e não apresentavam substância em seus conceitos. Foi comum localizar na legislação trechos descrevendo que o trabalho da Polícia Militar é o policiamento ostensivo, o que, na prática, além de ser redundante, não tem significado algum.

O dever de tratar da segurança pública foi dos termos mais encontrados nas citações anteriores. A própria Constituição Federal descreve que “*A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio*” (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988), definindo apenas o objetivo esperado no exercício da segurança pública, mas muito pouco do termo em si. Além disto, “ordem pública” e a “incolumidade das pessoas e do patrimônio” são termos ambíguos, abertos às mais diversas interpretações, sobretudo no que diz respeito às possíveis atividades que o Estado pode exercer com vistas a estes objetivos.

O uso da força não é diretamente citado em momento algum. Ele pode estar subentendido nos termos de segurança e ordem, nas chamadas “ações policiais ostensivas” com vistas a estes fins, mas não é diretamente referenciado, apesar do entendimento geral de que a polícia deve dispor dos meios necessários ao cumprimento de seus objetivos, e da existência de critérios físicos ao ingresso de novos agentes na corporação.

Apesar disso, o fato de ter sido relativamente frustrada a tentativa de localizar nas leis parâmetros mais robustos acerca de quais são os objetivos da Polícia Militar de Minas Gerais, constitui por si só uma conclusão relevante. Os policiais não se inspiram apenas na lei para agir e, sob esta ótica, a instituição policial detém uma identidade própria, relativamente autônoma do que prescreve (ou deixam de prescrever) instituições externas, como o poder legislativo.

Esta seria uma conclusão que inclusive torna estranho em alguma medida a obrigatoriedade do bacharelado em direito para novos oficiais, já que não fica evidente como tal formação auxiliaria à polícia no cumprimento de suas funções. É notório que o conhecimento das leis enriquece a formação policial, mas o que se questiona aqui é o grau de profundidade associada a um curso superior, com cinco anos de duração, tempo que poderia ser melhor aproveitado com uma formação de outra natureza, com maior

correspondência aos objetivos da corporação e às atividades efetivamente realizadas. Não fica claro em que medida os ofícios de advogados e oficial da polícia militar são tão correlatos, a ponto do segundo ser obrigado, por lei, a também ser o primeiro.

Apesar de não descreverem o trabalho da polícia em profundidade, as leis, sobretudo quando inseridas em seus respectivos contextos históricos, elucidam muito sobre diversas características, de como a polícia se organiza, das ideologias associadas a organização, do cuidado no trato dos servidores que fazem parte dela, entre outros. Estes temas não têm correspondência direta com o objeto desta pesquisa, não descrevem a função policial, mas demonstram a utilidade da metodologia de revisão das leis em outros possíveis estudos de organizações como a polícia.

Outros estudos também chegaram a conclusões semelhantes às apresentadas ao longo deste capítulo. Por encomenda do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o escritório de advocacia “Rubens Naves, Santos Jr. e Hesketh” produziu um estudo jurídico acerca do uso dos termos “segurança pública” e “ordem pública” na legislação e meio jurídico nacional, com diversas considerações análogas as presentes nesta análise. Segundo a pesquisa:

“A fungibilidade constatada ao longo do presente trabalho denota o uso ordinário de conceitos como segurança pública, ordem pública, entre outros. A legística recomenda que uma palavra seja encontrada para exprimir um conceito da forma mais clara possível, mas não foi essa a realidade encontrada pela pesquisa.

Uma hipótese da causa do uso ordinário dos conceitos é a polissemia informada pela realidade dos atores participantes do processo legislativo, bem como do judiciário. Nesse sentido, o STF⁶ e o legislador teriam um importante papel na construção sólida de um uso legístico para os conceitos aqui trabalhados.

(...)

A introdução de leis ampliativas, se não do conceito, mas da atuação de entes federativos e do escopo do que se chama segurança pública parece indicar um caminho interpretativo para o que o Constituinte vislumbrou ao responsabilizar a todos pela segurança e ainda, a tratá-la como direito fundamental. Ou seja, sendo direito do cidadão, passa a haver uma grande ampliação, se não deslocamento, da ideia de segurança nacional para a do cidadão. Porém, como demonstrado, a fungibilidade, e em caso diverso, a

⁶Supremo Tribunal Federal

circularidade dos conceitos aqui discutidos, evocam necessariamente à permanência da insegurança jurídica no que diz respeito à segurança e ordem pública.” (Rubens Neves, Santos Jr. e Hesketh Escritórios Associados de Advocacia, 2010)

Nem mesmo na esfera dos debates nos próprios órgãos judiciários o uso dos conceitos de ordem e segurança pública foi mais precisamente delineado, do que eles significam e a que se remetem. A causa para a falta de clareza reside na grande “*polissemia informada pela realidade dos atores participantes do processo legislativo*”. Caberia à Constituição Federal e/ou as jurisprudências (interpretações jurídicas correntes da aplicação da norma legal) estabelecidas pelas altas cortes nacionais balizar o uso destes termos, delimitar a que se remetem e sobre sua aplicação corrente. A ausência desta arbitragem resulta um permanente grau de insegurança jurídica na aplicação destes dois conceitos, tanto para órgãos judiciários, quanto para os cidadãos em geral, e, inclusive, para a polícia, a qual cabe garantir uma segurança e ordem pública que não possui um significado preciso.

O próprio estudo demonstra também uma possível consequência prática desta imprecisão. A ausência de pilares jurídicos rígidos que estipulem qual o objetivo da polícia resulta em um maior risco de ações arbitrárias, na maior incidência de discricionariedade na sua ação, já que os conceitos que descrevem o objetivo desta instituição abrem margem a mais interpretações do que recomendaria a legística.

“Constatou-se a importância da definição desse conceito por ser ele atrelado de diferentes maneiras à ideia de segurança (...). Como vimos, a definição dos conceitos se faz imperiosa, já que são balizadores das atividades dos órgãos policiais arrolados no art. 144 – únicos órgãos possíveis de serem responsabilizados pela segurança pública, segundo a ADI⁷ 3469 de 2010– e, sobretudo, como forme de se mitigar a arbitrariedade que se abre diante da indeterminação dos conceitos.” (Rubens Neves, Santos Jr. e Hesketh Escritórios Associados de Advocacia, 2010)

Sob a forma de uma coletânea, Álvaro Lazzarine, junto a alguns outros professores brasileiros de direito compilaram textos em um livro, intitulado “Direito

⁷ Ação Direta de Inconstitucionalidade

Administrativo da Ordem Pública” (1987) , no qual discutem o trabalho policial e seus referenciais legais, inspirado nas terminologias do Direito Administrativo.

Os autores apresentam que a função da polícia perante a lei é:

- Evitar a continuação ou consumação de fato criminoso
- Efetuar prisões flagrantes
- Conservar e encaminhar provas e testemunhas de crime a autoridade judiciária.
- Auxiliar a apuração do fato criminoso e de sua responsabilidade
- O policiamento preventivo e repressivo, voltado à ordem pública.

De todas as missões, a de definição mais complexa é a última. Ainda segundo mesmo texto, em direito, nada é mais incerto do que o conceito de ordem pública. Seu sentido é incerto, dependente do contexto no qual está inserido. Comunidades em locais distintos, ou mesmo em tempos diversos, têm noções próprias do que consiste a sua ordem pública. Ela é desejável, do ponto de vista de que constitui um objetivo a ser alcançado e mantido, e consiste em:

“Situação e o estado de legalidade normal, em que as autoridades exercem suas precípuas atribuições e os cidadãos as respeitam e acatam, sem constrangimento ou protesto. Não se confunde com a ordem jurídica, embora seja uma consequência desta e tenha sua existência formal justamente dela derivada.”

“A noção de ordem pública é extremamente vaga e ampla. Não se trata, apenas, da manutenção material da ordem na rua, mas também da manutenção de um certa ordem moral.” (Lazzarine et al, 1987)

A ordem pública é então dependente de um certo estado de moralidade, em que há uma aceitação, mais ou menos generalizada, de regras instituídas. Em um estado de ordem, o desvio é a exceção, não a regra. É bem mais fácil a identificação de uma situação de desordem pública, na qual ela se faz sentida na forma de insegurança, onde não estão presentes as garantias básicas nas relações sociais mais elementares, sejam econômicas, religiosas, políticas etc.

Hobbes (1983) ilustra muito bem este conceito, quando concebe um estado de natureza, que é, nada mais, do que um estado de desordem plena. A ausência de controle, de um contrato social, resulta em uma situação tal qual, a fim de garantir a própria vida, a ação mais plausível de um sujeito é a privação da vida de outros.

A segurança, também discriminada nas leis, é posta enquanto um dos muitos elementos envolvidos na ordem pública, e define-se como um “estado antidelitual, que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei das contravenções” (Lazzarine et al, 1987). Segurança é então um conceito bem mais específico, de observância mais direta nas leis que garantem os direitos dos cidadãos.

A sociedade funciona melhor quando há segurança, e por conseguinte, a ordem que ela compõe. O Estado, que em alguma medida se formulou com base nesta segurança, produz uma instituição a fim de garantir tanto a segurança, quanto a ordem e a própria existência desse mesmo Estado, chamada polícia.

Pela data da edição do livro, em 1987, é bem possível também que estes mesmos estudiosos que redigiram o “Direito Administrativo da Ordem Pública” tenham influenciado os conceitos presentes na Constituição Federal, de 1988. Ordem pública, ao passo que é abrangente, de difícil definição, é uma situação publicamente almejada e essencial à existência do Estado. É quase natural que ela seja um termo presente na lei magna, enquanto a grande função da polícia, que embasaria todas as outras. O problema diagnosticado é que essas tantas outras funções não foram melhor delineadas a tal ponto que fosse realizada uma descrição mais aprofundada da polícia. No texto da Constituição, todas elas foram resumidas sob o rótulo da ordem, um conceito rico em sentido, mas descritivamente pobre.

6.3. *Manuais internos da Polícia*

O objetivo original da revisão dos manuais da PMMG era identificar prescrições sobre o trabalho policial que explicitassem detalhes acerca da função e do trabalho da instituição, de forma complementar às leis. A hipótese inicial era de que normas legais contemplariam o que policiais devem fazer, e os manuais como estas tarefas deveriam ser feitas. Ao longo da revisão, foi identificado que os manuais e as leis de fato são documentos de naturezas distintas. Talvez pela superficialidade com que algumas

dimensões da polícia são tratadas nas leis, alguns manuais também reservam grande espaço dedicado a demonstrar a missão da polícia, a que ela serve como parte integrante da sociedade. Isto demonstra em alguma medida o quanto é complexa esta questão também na interpretação dos autores destes manuais que, por sua vez, consideraram também relevante aos agentes que iriam ler seus escritos.

A leitura dos manuais deve considerar que este é um documento escrito por policias para policiais, e aprovado por um comando com gerência, que interpretou haver importância no que ali estava escrito. Este é um fator chave na diferenciação entre manuais e normas legais, já que o segundo tem origem em casas legislativas e, como tal, podem demonstrar mais uma leitura da polícia advinda de instituições públicas outras, externas à polícia. É possível, e de fato foi diagnosticado que os policiais, enquanto classe, são capazes e motivados a influenciar a forma e conteúdo da legislação a seu respeito, através de relações de poder e influência junto a agentes-chave. O que diferencia os manuais, é que eles representam uma concepção da PMMG, de suas funções e trabalhos, exclusiva de seus agentes, que acharam por bem reproduzir estudos e concepções no sentido de qualificar seus colegas, sem a influência direta de atores outros, fora de sua cadeia de comando. Em grande medida, os manuais transcrevem uma percepção que a própria polícia, enquanto instituição, possui de si mesma.

O Manual de Prática Policial Geral, de 2002, é um dos textos revistos mais ricos sobre a polícia, cabendo uma reprodução da maior parte de seu primeiro capítulo, intitulado “Princípios Fundamentais”.

“Antes de iniciar o estudo dos procedimentos básicos para sua atuação operacional, é imprescindível que, por um momento, reflita sobre quem você é, qual o seu papel como policial e qual a melhor maneira de executar o seu trabalho.

Em primeiro lugar, é necessário frisar que o policial é um cidadão e, quando em patrulhamento, está em contato direto com outros cidadãos como ele, sendo todos membros da mesma sociedade, incluindo aí os eventuais cidadãos infratores. O policial é, entretanto, um cidadão comum da sociedade, diferenciado apenas pela sua qualificação e pelo fato de ser um cidadão a serviço da população.

Trabalhando sempre junto à comunidade e de uma maneira bem visível, ostensiva, o policial é o representante do Estado (poder público) mais

acessível à sociedade. É o Estado em cada esquina, próximo ao cidadão e disposto a restaurar a ordem pública em todas as ocasiões.

A população deve ver no Policial alguém em quem possa confiar e contar em todos os momentos. Portanto, esteja ciente que sua missão como policial é SERVIR E PROTEGER a comunidade. Saiba também que, como policial e promotor dos Direitos Humanos, você deve não apenas respeitá-los ou defende-los, mas você deve ir além, deve promovê-los, o que implica em lutar para que todos os cidadãos, sem distinção de qualquer natureza, tenham também respeitados os seus direitos.

(...)

Um outro aspecto a ser observado por você é a legalidade de suas ações. Seja quem for que lhe direcione uma demanda de atuação policial, a justiça e a imparcialidade devem ser suas guias, sempre, sob pena de você mesmo se tornar uma vítima de suas ações ilegais (...). Naturalmente, esta preocupação não deve se tornar impedimento para a cortesia, solicitude e atenção na sua forma de abordar as pessoas.

Preocupe-se em cumprir, em todos os momentos, os deveres impostos pela lei, servindo a comunidade e protegendo todas as pessoas contra atos ilegais.

(...)

Seja um policial discreto, reservado e preserve a privacidade das pessoas. Não se esqueça de que o treinamento é vital para que você esteja sempre preparado para as intervenções mais diversas, exigidas de um policial moderno.

Embora você tenha recebido a autoridade para usar a força, deverá pautar-se pelos princípios da legalidade, proporcionalidade e necessidade. Sempre de maneira progressiva, ética e técnica, incluindo, principalmente, o seu uso extremo, que diz respeito ao emprego letal das armas de fogo; faça-o apenas quando estritamente necessário para a defesa da vida, seja sua ou de terceiros. Respondendo positivamente a essas indagações, esteja preparado para a correta utilização do armamento e equipamento policial colocado à sua disposição.

É importante salientar que atos de tortura ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes não condizem com uma polícia profissional. Sendo assim, não pratique e não tolere a prática de atos dessa natureza em nenhuma circunstância, nem mesmo em estado de grave perturbação da ordem ou de instabilidade política. Lembre-se, seu papel é proteger e socorrer a comunidade, seus semelhantes e concidadãos, o que inclui inclusive, denunciar aqueles policiais que assim não procedem.

Lembre-se ainda que a integridade física e psicológica das pessoas sob sua custódia é sua responsabilidade. Se necessário, tome medidas imediatas para assegurar-lhes socorro e atenção médica.

(...)

Embora trabalhe em situações em que houve ou possa haver a quebra da lei ou da ordem, suas atividades, procedimentos, táticas e planejamentos devem estar obrigatoriamente dentro da lei. Quando um policial atua sem respeitar o que a lei determina, não está combatendo a criminalidade, mas, somando-se a ela, ou seja, estará se igualando ao infrator, tornando-se tão criminoso quanto ele. Sua função como policial é apenas parte de um todo que é o Sistema de Justiça Criminal. Faça a sua parte de maneira firme e diligente; mas, também, de forma ética, segura e profissional.

Uma de suas tarefas será levar os infratores à justiça o que não se confunde com “fazer justiça.” Portanto, isso não lhe dá o direito de decidir sobre a culpa ou a inocência da pessoa sob sua custódia que tenha cometido, ou seja suspeita de cometer um delito. Sua responsabilidade como policial profissional é registrar, de forma correta, honesta e objetiva, todos os fatos relacionados com a situação. “Os encarregados de aplicação da lei (policiais) são responsáveis pela busca de fatos, ao passo que o judiciário é o responsável pela apuração da verdade, analisando esses fatos com o propósito de determinar a culpa ou a inocência da pessoa acusada”.

Como não é sua tarefa julgar, nem determinar culpa ou inocência, aplicando a pena, ao lidar com qualquer situação, atenha-se ao fato de que: “toda pessoa acusada de um delito terá o direito a que se presuma sua inocência enquanto não for legalmente comprovada sua culpa”.

(...)

Dessa forma, ao iniciar o estudo e o treinamento dos diversos conceitos e procedimentos contidos neste manual, considere que apenas o conhecimento teórico não será suficiente para que você tenha os recursos necessários para a sua atuação. O conhecimento prático, a sua experiência pessoal aliada a de outros policiais mais antigos, bem como um treinamento continuado e cuidadoso é que lhe darão as habilidades necessárias para trabalhar profissionalmente.” (Moreira e Correa; PMMG, 2002)

A citação acima constitui boa parte do primeiro capítulo do Manual de Práticas Policial Geral. A relevância dele neste estudo é notória, e demonstra grande qualificação dos autores, que são policiais, inclusive de elementos apontados na revisão da teoria.

Todos os outros capítulos do documento, alguns dos quais muito mais associados a procedimentos exclusivamente técnicos e operacionais, se iniciam com a

nota: “*O estudo deste capítulo deve ser precedido da leitura dos “Princípios Fundamentais” contidos no Capítulo I da Parte I*” (Moreira e Correa, 2002), indicando o desejo por parte dos autores de que eventuais leitores tenham contato com o texto citado.

O policial é um cidadão, membro da sociedade, mas que se diferencia por ser qualificado e orientado para servir e proteger terceiros. A função da polícia não é apenas a segurança pública ou a ordem, mas a garantia dos direitos de qualquer indivíduo, seja ele vítima, suspeito, ou mesmo que não tenha participado de evento criminal algum. O manual não trata apenas do policiamento criminal, expande a polícia enquanto um representante do Estado, que está intimamente ligado e acessível à comunidade em geral.

O manual cita inclusive que é obrigatório aos policiais militares cumprir seus deveres “impostos pela lei”. Como já demonstrado no capítulo anterior, esses deveres são muito pouco específicos na legislação em vigor, sendo mais um demonstrativo geral de boas intenções da polícia do que uma descrição robusta, de atividades e/ou funções, algo comum também a outras regiões além de Minas Gerais (Monet, 2001). A interpretação dada pelo manual retorna aos conceitos de servir e proteger a comunidade. O segundo, claramente voltado à ordem e segurança pública. O primeiro, no entanto, é bem menos claro, indicando uma ideia de solicitude na qual policiais são servidores públicos, passíveis de responder a demandas em aberto, sobretudo da comunidade, fora de um escopo mais específico de suas funções.

O policial que o documento descreve é aquele que, em suas decisões mais triviais, considera sempre o bem estar das pessoas com que está lidando, sejam as envolvidas em crises, situações de imensa fragilidade, ou mesmo as apenas com problemas simples, que encaminham as mais diversas demandas aos agentes de polícia. Dentro da legalidade, estes não apenas devem estar qualificados para auxiliar de forma eficaz, como também devem fazê-lo com cortesia e solicitude, preocupando-se sempre em deixar uma boa impressão. Neste aspecto, o manual é idêntico a descrição que Bittner (2005) faz de um bom policial, como aquele dotado de bom senso e experiência para execução de suas atividades com parcimônia a respeito ao próximo.

Fica evidente a complexidade do trabalho policial. Os agentes devem ser profissionais, o que implica o uso de suas prerrogativas em acordo com a ética, a

impessoalidade e o domínio técnico de seu trabalho cotidiano. Além de atributos morais, chama atenção a necessidade de uma qualificação que alie cursos, treinamento continuado e a experiência pessoal, advinda tanto do tempo de serviço como do contato com os colegas, que transmitem conhecimento adquirido pela prática.

A polícia é também posta pelo manual como parte integrante do sistema de justiça criminal, mas a qual não cabe a tarefa de incriminar (como também aponta Misse, 1999). Os seus agentes buscam fatos, mas não apuram a verdade, papel este do Poder Judiciário. Suspeitos, ou mesmo infratores pegos em flagrante, permanecem sendo cidadãos dotados de direitos, e presumidamente inocentes, até decidido em contrário. Nem esta decisão cabe à polícia, tampouco pode ela discriminar os alvos de sua ação.

O uso da força é tratado bem mais como uma responsabilidade do que um direito. O policial deve estar preparado para fazê-lo, sempre considerando uma série de variáveis, nos contextos mais diversos, para aplicação desta. A regra geral, é que a força letal deve ser efetivamente aplicada quando há vidas em perigo. Todas as outras gradações de uso da força, ou da autoridade associada a ela, sejam palavras de ordem, imobilização, algemas, intimidação, e outros, devem ser aplicadas progressiva e proporcionalmente à ameaça constatada previamente. Mais adiante no texto, o manual inclusive estipula critérios a serem considerados pelos policiais na avaliação dos riscos em diversos contextos, e nas respostas adequadas junto a cada um dos diagnósticos, categorizados em graus de severidade e risco. Há reforço recorrente de que a força letal é um recurso último a ser aplicado, mas que deve sim ser usado quando a situação exigir.

A legalidade do uso da força é outro elemento apontado. Policiais não devem fazer uso desta de forma gratuita. Mesmo quando há risco de crime ou desordem, a qual eles devem se reportar, não devem fazê-lo com o uso de meios ilegais e ilegítimos frente a comunidade, ou à própria Polícia Militar, tais como a tortura, diretamente citada. Como Bayley (2001) também aponta, é esta legitimidade um dos principais fatores que diferencia a polícia de organizações criminosas. Não apenas com vistas aos fins diversos de cada, mas dos meios aplicados no cumprimento desses objetivos. Aplicando a força de modo indiscriminado, sem a devida regulação legal e instrucional, a polícia

pode se confundir com a criminalidade que ela visa combater, se transformando em mais um elemento de desordem.

O próprio fato de que são elementos levantados no manual, explicita que estes princípios não são de cumprimento automático. Um policial pode sim ter ciência da complexidade de seu trabalho, de que a força é um recurso de aplicação restrita, de que a incriminação não é parte de suas funções, de que deve considerar o bem estar de todos em suas decisões. No entanto, ele pode também ignorar a doutrina institucional ao agir, incorporando características exatamente opostas às prescritas ao “bom policial”. O Manual de Práticas demonstra um desejo, institucionalizado, de que sejam cumpridas certas diretrizes. É uma descrição normativa, mas não necessariamente empírica, e que inclusive, por estar exposta e enfatizada, demonstra que existem falhas na sua aplicação, apesar de não indicar o grau.

O uso da força, contemplado tanto na citação, quanto em diversos outros trechos do manual, é um elemento que demonstra o quanto é complexo que sejam correspondentes práticas e normas no trabalho policial. Exatamente nas situações mais específicas à polícia, de policiamento criminal, muitas vezes os agentes são postos em contextos de grande tensão, como troca de tiros, violência, frente a indivíduos motivados a causar dano a vida de outros, inclusive dos próprios policiais. São situações geralmente rápidas, que requerem que decisões de extrema complexidade sejam tomadas em segundos, como a de disparar ou não uma arma, aplicar ou não força em alguma situação.

“Como nos mostra o dia-a-dia da atuação policial, nem toda intervenção pode ser resolvida de modo passivo e com uso da verbalização, da negociação, da mediação e da persuasão. Dessa forma, os policiais devem estar treinados e preparados para a excepcionalidade, ou seja, usar a força a fim de exercer o controle do suspeito, nas circunstâncias em que se fizer necessário.” (Moreira e Correa; PMMG, 2002)

O policial, mesmo que bem intencionado e experiente, pode sim ser levado a cometer atos discrepantes do prescrito no que diz respeito ao uso da força. Exaustão psicológica, falta de discernimento e déficit de experiência e qualificação são alguns dos elementos que o manual aponta como críticos à estas decisões, e que dentro do possível, devem ser controlados pelos agentes. É bem mais fácil, em um estado de tranquilidade,

posterior ao fato ocorrido, determinar que uma decisão não foi a mais adequada em um contexto, do que no momento da sua ocorrência. É imprescindível, no entanto, que elas sejam sim devidamente avaliadas e julgadas, nem sempre a fim de estabelecer culpados, mas com vista ao aprendizado institucional, evitar que se repitam, sob a forma de novas normas, técnicas, instrumentos e diretrizes.

“O uso arbitrário da força pelos policiais constitui violações do Direito Penal. Também constituem violações dos Direitos Humanos, cometidas justamente por aqueles (os policiais), que são os responsáveis por manter e preservar esses mesmos direitos. O abuso da força pode ser visto como uma violação da dignidade e integridade humana, tanto dos policiais envolvidos como dos próprios suspeitos ou infratores (alvos da intervenção), que agora passam a assumir a condição de vítimas. No entanto, não importa como as violações sejam vistas, elas prejudicarão de fato o sensível relacionamento entre a organização policial e toda a comunidade a que estiver servindo, sendo capazes de causar "ferimentos" que levarão muito tempo para "cicatrizarem". É por todas as razões expostas acima que o abuso não pode e não deve ser tolerado.” (Moreira e Correa; PMMG, 2002)

É possível identificar uma preocupação em estabelecer uma dicotomia clara entre policiais e cidadãos infratores. Em alguma medida, a identidade de um se estabelece em oposição ao outro. A existência da polícia pressupõe e se justifica pelo fato de que haverá situações nas quais a força física deverá ser aplicada (Bittner, 2003), e muitas destas situações terão origem em cidadãos que estão cometendo atos infracionais, infringindo os direitos de terceiros. Há um desejo social por paz e estabilidade, aliado a vontades individuais de não fazer o uso da força física por meios particulares, o que exige a criação de uma instituição pública a qual centralize este uso frente a objetos legítimos, a partir da interpretação de uma comunidade.

Um não pode se confundir com o outro, e se opõem em diversos aspectos, explicitados na tabela a seguir, extraídas diretamente do manual de práticas. Ela chama atenção ao fato de que policiais e cidadãos infratores atuam no mesmo local, em meio à sociedade, mas se diferenciam em dois aspectos fundamentais: seus objetivos, e na preocupação com a integridade de terceiros.

Tabela 1 - Comparativo entre Policiais e Cidadãos Infratores

CATEGORIA	OBJETIVOS	LOCAL DE ATUAÇÃO	PREOCUPAÇÃO COM TERCEIROS
POLICIAIS	Defender a vida das pessoas. SERVIR E PROTEGER	Junto à Sociedade	TOTAL: qualquer pessoa do público atingida ou ferida é extremamente grave e comprometedor.
CIDADÃOS INFRATORES	Delinquir	Junto à Sociedade	NENHUMA: o público atingido facilita a fuga, pois ocupará a Polícia com socorrimento.

Fonte: Manual de Práticas da PMMG, 2002

O restante do documento estende-se em uma série de técnicas e procedimentos mais operacionais. Algumas atividades policiais foram divididas e categorizadas em uso letal da força, abordagem a suspeito, abordagem a veículo e abordagem em edificações. Cada um, com o uso de várias ilustrações, visa padronizar formas de ação policial para diversos contextos citados, de modo que seja garantida ao máximo vantagem tática do policial. Em uma posição favorável, com controle sob os diversos elementos das ocorrências descritas, o agente tem mais tempo para considerar suas ações, sendo capaz de agir de forma eficaz, bem como garantir sua própria integridade física e a de terceiros. Na medida do possível, a prioridade do policial é sempre limitar ao máximo o uso da força, de si própria, da sua parte e da parte de terceiros, suprimindo esta possibilidade. Estando os policiais em uma posição mais segura, com domínio da situação, eles são capazes de melhor gerenciá-la, considerar com mais tempo suas ações, sobretudo no que diz respeito ao grau de uso da força, já que esta também pode acarretar dano a pessoas inocentes, ou ser uma punição ilegal e desproporcional a cidadãos suspeitos, que sequer ainda foram devidamente incriminados (ou inocentados) pelo sistema de justiça.

Muitas vezes, o manual se assemelha mais a um documento militar do que policial, problematizado pelo fato de que a polícia atua em meio àqueles que visa proteger, sendo obrigada a gerenciar muito bem a aplicação dos recursos disponíveis.

São muitas as variáveis a serem consideradas ao abordar um veículo suspeito, por exemplo: pontos cegos, progressão, posição do suspeito, o comportamento deste, o risco a vida do policial, da comunidade e do suspeito, o risco de fuga e o local, são alguns exemplos. Isso tudo, sempre com o objetivo de garantir o mínimo possível de dano.

Outro fator relevante neste manual é que, apesar de dissertar sobre a missão da polícia, do que ela deve fazer e proteger, e da legalidade associada a seu trabalho, nem ao menos uma lei está referenciada na sua bibliografia. Existem textos sobre direitos humanos, outros institucionais da própria PM acerca dos princípios éticos da corporação, mas nenhuma legislação em vigor. Apesar de secundário, essa ausência sugere que não são as leis os únicos, tampouco os principais parâmetros às funções da polícia, ou das atividades que ela deve exercer em uma comunidade.

Atualmente a PMMG vem tornando disponíveis diversos pequenos manuais, de aproximadamente cem páginas cada, chamados de Cadernos Doutrinários. São ao todo sete volumes, cada qual voltado especificamente a um aspecto do trabalho policial. Eles em muito se assemelham em forma e conteúdo ao que foi apresentado pelo Manual de Práticas da PMMG, de 2002, (fora o primeiro capítulo) mas adicionam diversos novos contextos, que por sua vez são discutidos a fim de delimitar um padrão ideal de ação, o qual deve ser uma referência para os agentes em exercício. Os títulos de cada um dos volumes são:

- Intervenção Policial, Verbalização e Uso de Força
- Tática Policial, Abordagem a Pessoas e Tratamento às Vítimas
- Blitz Policial
- Abordagem de Veículos
- Cerco, Bloqueio e Interceptação
- Escoltas Policiais
- Abordagem a Edificações

São manuais práticos, focados na empiria, no dia a dia do trabalho da polícia. Não há discussão teórica mais detida acerca da função da polícia ou das atividades que são de responsabilidade da corporação. Se limitam a demonstrar que os policiais,

tradicionalmente, costumam realizar atividades e operações, e que esses devem ser aprimorados em procedimentos mais eficientes, adequados e padronizados. Não são uma lista de tudo o que a polícia militar faz, uma vez que tendem a focar em situações com maior potencial ofensivo, que agregam maior risco. Ao invés, são descrições de como policiais, idealmente, devem agir, em alguns contextos já pré-determinados, entendidos como relevantes pela instituição.

“Ao chegar ao local de intervenção, é necessário avaliar a área de risco, procedendo à identificação dos pontos de foco e seus pontos quentes. O policial deve questionar se é possível controlar todos os pontos (todas as pessoas e suas mãos, casas e suas janelas e portas, dentre outros).

Ao identificar um ponto de foco, o policial deverá esforçar-se ainda mais para manter o controle visual da situação, O estado de prontidão deverá subir para o estado de alarme (vermelho), conforme o caso. O policial deverá estar atento e preparado para fazer o uso da força diante de uma possível agressão” (Polícia Militar de Minas Gerais, 2010)

O trecho anterior apenas visa demonstrar o tom geral dos cadernos doutrinários. As ações são categorizadas, e indica-se de forma bem específica o que o policial deve observar e verificar, quais informações coletar, e como responder a cada contexto. É um exercício, como já indicado, de padronização, na tentativa de tornar o mais objetivo possível os procedimentos e critérios adotados por policiais frente a alguns contextos específicos.

Protocolos de ação, como os manuais apresentados acima, são também muito comuns a outras organizações, policiais ou não, em diversos países. Estes servem aos mesmos objetivos dos documentos citados, descrevem formas que profissionais devem agir em determinadas situações, segundo critérios de identificação de contextos, e visam até mesmo a proteção legal dos agentes envolvidos em determinadas ocorrências. Fazer segundo manda o protocolo é uma forma do profissional se proteger, independente do resultado. Evidentemente que isto não implica que cursos de ação estipulados em manuais, bem como nas leis, sejam necessariamente cumpridos. (Goldstein, 2003; Wilson, 1975).

De forma geral, observou-se que leis, bem ou mal, delimitam o que a polícia tem que fazer. Os manuais, complementares, indicam como estas ações devem ser feitas. O Manual de Práticas da PMMG, para além de apresentar padrões de procedimentos,

introduz em seu texto um debate mais aprofundado acerca dos elementos que envolvem e se relacionam com o trabalho policial, todos já descritos anteriormente. O foco, bem como a preocupação com a força são notórias, sendo estes novamente postos como centrais em qualquer conceitualização sobre a polícia. Além disso, por serem documentos presentes na Biblioteca da Academia de Polícia Militar, demonstram um desejo institucional de que alunos tenham acesso a esses manuais, tornando-os componentes da formação destes agentes.

Os manuais também apresentaram uma descrição bem mais tangível da polícia do que as leis. Os conceitos legais são demasiado amplos, apresentam uma polícia composta por funções com alto teor de ideologia, com rígida e complexa burocracia. A leitura dos manuais, em contraposição, gera um imaginário também de uma polícia pautada em valores e muito bem estruturada, mas adicionalmente permitem uma descrição de uma polícia facilmente identificável na realidade empírica, bem como às definições delineadas por outras pesquisas acerca da instituição. Estes textos possibilitam a visualização de agentes em ação, com problemas práticos a serem resolvidos, sobretudo do ponto de vista do trabalho cotidiano da ponta. Também são tratados alguns temas de forma mais específica. Como mencionado, o uso da força sequer é diretamente referido nas normas legais. Nos manuais, ela é mais do que mencionada, é problematizada com vista ao seu uso prático.

A causa desta discrepância possivelmente reside na origem dos documentos. Policiais, pela lógica, tendem a compreender bem melhor seu trabalho, e os problemas associados a ele, do que agentes externos, que muito pouco conhecem do funcionamento corriqueiro da instituição. Entretanto, é evidente que manuais e leis não cumprem a mesma função. Os primeiros visam exatamente a padronização e aprimoramento das práticas empíricas. Os segundos objetivam regular a polícia, de como será seu funcionamento, sua estrutura burocrática, os limites de sua ação, e também suas funções na sociedade. A análise das legislações sobre outras instituições públicas poderia demonstrar se este é um diagnóstico exclusivo da polícia, ou se é geral à todas as organizações, sendo uma propriedade das leis não delimitar demais, mantendo certa abertura legislativa, por diversas razões. Esta última questão fica aqui em aberto, e não será mais detidamente avaliada. De conclusivo á esta pesquisa, observou-se que normas legais e manuais demonstraram uma descrição sobre a função e o trabalho da polícia que, apesar de em muitos aspectos superficial (o que é um

resultado), permanecem enquanto parâmetros regimentais sob os quais a polícia existe e trabalha, mesmo que apenas do ponto de vista normativo.

6.4. *As Diretrizes da Educação de Polícia Militar*

O documento “Diretrizes da Educação de Polícia Militar (DEPM)” (Polícia Militar de Minas Gerais, 2010), também é um manual, mas se diferencia por tratar exclusivamente da organização do ensino pesquisa e extensão interna à PMMG.

A análise da educação na polícia tem conteúdo para uma pesquisa a parte. Aqui ela é útil apenas para ilustrar uma segunda percepção institucional acerca do trabalho policial, baseado nas atividades às quais a PMMG qualifica seus agentes a realizar, e na correspondência deste ensino com o trabalho policial de ponta. Não é uma análise completa de todo o material disponível a este respeito, restringindo-se apenas a discutir parte do conteúdo do manual.

Um primeiro aspecto que chama atenção é o extenso uso de siglas ao longo de todo o documento. Elas estão bem mais presentes nas DEPM, mas também são observados em qualquer outro manual consultado. Sempre que possível, expressões são substituídos pelas letras correspondentes, demonstrando quase um elemento da cultura policial do uso de códigos particulares, de difícil entendimento a um leitor externo.

“O militar reprovado no CF do TAF será também considerado reprovado no TAF e deverá ser matriculado no PERF, conforme orientação médica, sendo reavaliado após a conclusão do programa.” (Polícia Militar de Minas Gerais, 2010)

A frase acima é um de muitos exemplos do quanto as siglas são comuns nos manuais, bem mais do que nas leis revisadas. Substituindo, lê-se que: “O militar reprovado no Curso de Formação do Treinamento de Atividade Física será também considerado reprovado no Treinamento de Atividade Física e deverá ser matriculado no Programa Especial de Recondicionamento Físico, conforme orientação médica, sendo reavaliado após a conclusão do programa.”.

Já em sua introdução, o DEPM preocupa-se em associar diretamente a Educação de Polícia Militar com a prática dos seus agentes. Consiste em um processo, que visa profissionalizar novos e antigos policiais no cumprimento das missões, que são

inclusive descritas. O policiamento ostensivo, a ordem pública e a defesa territorial são os três principais objetivos da formação policial, os quais devem se embasar na lei, nos valores institucionais, na preservação da vida e da paz social. Não são descritas mais detidamente quais atividades os policiais efetivamente realizam, mais fica subentendida a relação íntima que é percebida entre este trabalho com a lei e a força.

“A Educação de Polícia Militar é um processo formativo, de essência específica e profissionalizante, desenvolvido de forma integrada pelo ensino, treinamento, pesquisa e extensão, que permitem ao militar adquirir competências que o habilitem para as atividades de polícia ostensiva, preservação da ordem pública e defesa territorial, alicerçadas na lei e nos valores institucionais, com foco na preservação da vida e na garantia da paz social.” (Polícia Militar de Minas Gerais, 2010)

Estão também presentes regulações acerca da postura tolerada pelos policiais dentro das dependências de ensino da PMMG, que explicita o controle interno descrito por Goldstein (2007). Dentro das dependências acadêmicas, aos policiais não são permitidos atos de violência e discriminação, bem como o uso ou demonstração de símbolos que façam alusão a qualquer conduta considerada inapropriada.

“Quaisquer emblemas, insígnias, brevês, canções, “gritos de guerra”, versos, escritos ou discursos, camisetas promocionais, cartazes, bandeiras, pinturas, tatuagens, ou outros artigos que façam alusão direta ou indireta a comportamentos violentos, devem ser coibidos, assim como aqueles que retratem indevidamente a morte e representem conduta aética ou incompatível com a carreira policial-militar.” (Polícia Militar de Minas Gerais, 2010)

O restante das DEPM consiste na descrição completa da organização pedagógica da polícia. Há grande foco na pesquisa, considerada crucial no desenvolvimento da prática policial. Também estão prescritos dúzias de cursos voltados aos policiais. Os temas são dos mais variados, incluindo música, promotor de policiamento comunitário, armamentos letais e não letais, redação de documentos, uso de sistemas operacionais, operações especiais com helicópteros, entre diversos outros. É evidente que, na prática, é impossível que um único agente se qualifique em todas estas áreas, demonstrando que existe uma divisão do trabalho dentro da própria polícia. Agentes distintos, mesmo que possuam a mesma patente, podem realizar cotidianamente atividades diversas.

Este é mais um exemplo da pluralidade de atividades exercidas pela polícia, reconhecida inclusive institucionalmente pela própria PMMG, que oferta formação diversificada de acordo às necessidades de qualificação diagnosticadas nos quadros de seus profissionais. É um processo de adaptação institucional, no qual novas demandas ao trabalho e tecnologias são progressivamente incorporadas, formatadas em mais cursos, que visam formar policiais aptos a atendê-las e aplica-las.

Todavia, apesar da abundância de cursos de extensão, apenas o “Curso Técnico em Segurança Pública” é pré-requisito para que novos praças, recém ingressados na corporação, comecem a cumprir suas atribuições profissionais. São no total 1.348 horas aula (de cinquenta minutos cada), distribuídas em vários módulos, e que graduam recrutas ingressos, via concurso público, em soldados, atualmente profissionais de nível técnico superior.

Tabela 2 - Grade Curricular do Curso Técnico em Segurança Pública

Área de Estudo	Disciplina	Carga Horária
Missão Policial	História da PMMG	16
	Ética e cidadania	16
	Direitos Humanos	40
	Ordem Unida	30
	Legislação Institucional	60
Técnicas de Defesa Pública	Armamento e Munições	42
	Defesa Pessoal	60
	Tiro Policial	72
	Técnica Policial	72
	Técnica Militar Básica	26
	Prontossocorrimento	20
	Atividade de Inteligência	16
	Drogas e Violência	20
	Controle de Distúrbio Civil	26
Polícia Ostensiva	Policiamento Ostensivo Geral	60
	Polícia Comunitária	30
	Policiamento de Trânsito	30
	Policiamento Ambiental	30
	Policiamento de Guardas	16
Eficácia Pessoal	Desenvolvimento Interpessoal	16
	Criminalidade e Segurança Pública	26
	Educação Física	76
Linguagem e Informação	Língua Portuguesa	60
	Comunicação Organizacional	16
	Comunicações Operacionais	20
	Informática Aplicada	30
	Redação de Documentos	20
Cultura Jurídica	Direito Penal	54
	Direito Penal Militar	16
	Direito Constitucional	20
	Direito Administrativo	20
	Direito Civil	20
	Direito Processual Penal	20
	Legislação Jurídica Especial	44
Atividades Complementares	Seminário: Cultura Institucional	8
	Atividades Práticas Policiais	20
	Estágio Curricular	100
	Prática em Policiamento Ostensivo	80

Fonte: Diretrizes da Educação da Polícia Militar/ PMMG

De forma geral, a formação técnica dos soldados é bem ampla. De início, são qualificados a compreender a missão da polícia. São 162 horas/ aula, nas quais em 60 é lecionada a legislação institucional da corporação. O restante se distribui entre assuntos de direitos humanos, história da PMMG, ética e cidadania, e um quarto módulo, chamado de “Ordem Unida”. Nessas aulas, os policiais devem compreender o papel da PM na sociedade, com vistas a sua história, e incorporar os valores e preceitos éticos da

instituição, o que inclui a união interna dos agentes e a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Uma grande parte da grade curricular destina-se a qualificar os policiais ao uso adequado da força e à garantia de certas aptidões físicas. São lecionadas técnicas de defesa, bem como sobre o uso de armamentos e munições em diversas disciplinas. As aulas do módulo de Técnicas de Defesa Pública são as mais importantes no que diz respeito ao uso da força. A elas são destinadas 354 horas/ aula, o que corresponde a um quarto de todo o curso de formação, sendo o maior carga horária.

Aulas de educação física correspondem a uma de cada vinte horas lecionadas em todo curso. Além de já terem passado por uma avaliação física no concurso público, os policiais são estimulados a sempre manterem a prática de exercícios com vista a manutenção de um porte físico considerado ideal dentro da corporação. Nas diretrizes da educação da PMMG é inclusive prescrito a todos os policiais a realização periódica de avaliações físicas, as quais são consideradas um dos critérios para promoção, independente do posto hierárquico.

São também oferecidos cursos sobre formas específicas de policiamento, que correspondem ao ostensivo geral, ambiental, de trânsito e de guardas. Cada um focaliza uma área específica da atuação policial, e descreve formas como os agentes devem agir nestes campos. Estas mesmas especificações de objeto estão descritas nas normas legais, que determinam onde os policiais devem agir, sem especificar exatamente como. Essas 166 horas de aula visam descrever cada um destes ambientes, e quais as ações correspondentes. As 60 horas dedicadas exclusivamente ao policiamento ostensivo geral demonstram uma maior alocação de recursos neste tema específico, indicando um foco do trabalho policial. Por policiamento ostensivo, entendem-se as atividades policiais intencionalmente tornadas evidentes, com o uso de fardas, carros, bicicletas, cavalos, todos dotados de símbolos da instituição policial que evidenciam a uma comunidade que ela está sendo policiada. É o caráter mais presencial da atividade da polícia de ponta, na qual ela objetiva se fazer visível (Lazzarini et al, 1987).

Uma grande parte da carga horária também é destinada ao ensino de leis. São matérias de direito a respeito de uma série de códigos presentes na legislação nacional, incluso o penal, civil, administrativo, constitucional, entre outros. Esta é uma das áreas de estudo de duração mais extensa correspondendo a quase 200 horas de aula, o que

oferta aos soldados qualificação, mesmo que superficial, das normas legais vigentes. Este dado, associado a nova necessidade de que pretendentes a oficiais sejam bacharéis em direito, demonstra a percepção por parte da polícia de que existe uma relação íntima entre o trabalho policial e a lei. De que os agentes precisam, para o devido cumprimento de suas funções, ter ciência de quais leis estão em vigência, tanto para reforçar seu cumprimento na comunidade, quanto para que suas ações sigam critérios de legalidade.

Por fim, ao final do curso também estão contempladas 200 horas destinadas a levar os policiais a atuarem na prática, sob supervisão de colegas e superiores, distribuídas entre 100 horas de “Estágio Curricular”, 20 de “Atividades Práticas Policiais” e outras 80 de “Prática em Policiamento Ostensivo”. Associada a esta carga horária, é reforçado o carácter profissionalizante do Curso Técnico, voltado à formação de agentes qualificados à atuação cotidiana. Seria este um momento de formação mais ampla, no qual conceitos em sala de aula seriam postos em prática, bem como permitiria contato a outras atividades, em nada ou pouco abordadas ao longo do curso, que poderiam ser aprendidas pelo aluno e incorporadas enquanto experiência, considerada fundamental ao bom cumprimento das funções policiais.

A análise da grade curricular para esta pesquisa é relevante no sentido de apontar características da descrição que ela realiza da PMMG. A partir dos conteúdos nos quais os agentes são qualificados, é possível perceber a que se espera que eles venham se reportar. Enquanto uma formação de carácter profissionalizante e prático, aponta quais são as expectativas institucionais da PMMG no que se refere à prática cotidiana de seus agentes de ponta. Resumidamente, as “Diretrizes da Educação de Polícia Militar”, junto a grade curricular que acompanha o documento, descrevem os policiais de ponta como profissionais voltados a aplicação da força com vistas ao cumprimento das leis, imersos em uma estrutura organizacional pré-determinada, de complexidade tal que exige que novos policiais sejam qualificados acerca das missões, linguagem, valores e à cultura da instituição.

Existem também matérias outras, como o desenvolvimento interpessoal e aulas de primeiros socorros, que descreveriam uma formação da polícia menos relacionada ao policiamento criminal ou à aplicação mais direta da lei. Somadas, no entanto, estas matérias correspondem a um tempo em sala de aula bem inferior aos estudos legislativos, demonstrando um certo grau de prioridade dada a estes últimos.

7. Os Trabalhos da Polícia

7.1. Fonte de Dados

A comparação entre normas legais e atividades policiais militares implica, necessariamente, que se realize uma descrição do que consiste o trabalho da polícia. Para tanto, foi realizada análise de dados secundários, provenientes de registros de acionamentos mantidos pela própria corporação, conforme já descrito na metodologia.

Via de regra, toda vez que um policial realiza alguma atividade, ou que a corporação é acionada, independente da fonte ou assunto, é gerado um registro, que por sua vez é compilado e armazenado em uma base de dados, formando assim uma fonte ampla e diversificada do que foi feito pelos policiais.

Nos dias atuais, em Minas Gerais, o instrumento tecnológico utilizado para o tratamento destas informações pela polícia é o Armazém de Dados. Uma segunda plataforma, denominada Registro de Eventos de Defesa Social (REDS), destina-se a entrada de dados de ocorrências por parte de agentes de polícia, que encaminha, automaticamente, as novas informações inseridas ao Armazém de Dados, onde são passíveis de consulta e manipulação. Juntos, estes dois instrumentos visam a integração de registros realizados pelas instituições que compõe a Rede de Defesa Social, (a Polícia Militar, Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros) além de facilitar e aprimorar a qualidade e análise dos dados coletados por estas corporações.

O REDS e o Armazém de Dados constituem inovações relativamente recentes no tratamento de dados. Em anos anteriores, cada uma das instituições se responsabilizava de forma individualizada por seus próprios registros. Na Polícia Militar, a Central de Operações da Polícia Militar (COPOM) destinava-se a este objetivo, registrando e ocorrências e mantendo bases de dados a partir das quais era capaz de produzir análises de diagnósticos acerca de suas demandas e atividades.

Para a presente pesquisa, optou-se pela análise de dados originários do COPOM referentes ao ano 2005, e não do Armazém de Dados. A principal motivação metodológica para esta escolha reside no fato de que pretendeu-se estudar apenas ocorrências registradas pela Polícia Militar, e não de outras instituições da Rede de Defesa Social, contempladas no Armazém de Dados. Além disso, o próprio COPOM,

ao longo de mais de vinte anos de vigência, pôde adequar seus registros em categorias e formatos os quais foram considerados relevantes aos próprios policiais militares, que faziam uso destas informações. Desta forma, identifica-se uma vantagem do COPOM em relação ao Armazém de Dados, na medida em que a origem do primeiro, interna à PM, favorece que sejam captadas exclusivamente informações a respeito do trabalho desta instituição, e que ela mesma tratou a partir de demandas levantadas e das necessidades de uso prático no cotidiano de planejamento. Da mesma forma, a integração das informações, almejada na aplicação do REDS e do Armazém de Dados, pode comprometer a análise em específico do trabalho de apenas uma destas instituições, na medida em que “corromperia” os dados com categorizações, tipificações e tratamentos usuais de outras, ocultando assim fatores relevantes à análise aqui proposta.

A seleção do ano de 2005 também não foi aleatória. Anos anteriores, mesmo com qualidade e número semelhante de ocorrências, tem a desvantagem da antiguidade. Anos posteriores, apesar de mais recentes, são mais imprecisos e menos confiáveis, na medida em que maturava-se o processo de integração da informação na Rede de Defesa Social, e os registros do COPOM deixavam de ser foco do policiamento. Desta forma, dentre os bancos de dados do COPOM aos quais se teve acesso, este foi o mais recente que permanecia com qualidade nos registros, com descrições mais completas, precisas e padronizadas de cada uma das ocorrências, adicionalmente a uma quantidade significativa em número de casos.

7.2. *Mensurando o Trabalho Policial*

Caberia o entendimento que a fonte utilizada trata-se de uma base de dados de crimes, interpretação esta equivocada frente a realidade empírica dos dados. Primeiro porque a base de dados do COPOM contempla registros das atividades realizadas por policiais militares, e estas não necessariamente estão diretamente associadas a crimes, como será demonstrado na análise dos dados. Segundo, pelo fato de que os dados policiais constituem amostra, e não população dos crimes que ocorrem em determinado local. A Polícia Militar limita-se a ter conhecimento apenas dos crimes identificados por seus profissionais (que não são oniscientes) ou que são levados a seu conhecimento por parte de outros cidadãos. Ocorre que cidadãos não são obrigados a informar à polícia

sobre crimes dos quais foram vítimas, e geralmente, de fato não o fazem (CRISP/UFMG, 2002⁸). Dessa forma, não apenas dados criminais originais da PM são uma amostra, mas esta é enviesada segundo as motivações das vítimas em comunicar o ocorrido à polícia, bem como pela capacidade dos seus agentes de identificar eventos criminais.

Como descrito por Beato (2009), agências públicas nos EUA, reconhecendo dificuldades inerentes à mensuração criminal a partir de dados policiais, não apenas vêm elaborando formas de aprimorar, compilar e analisar os dados destas corporações, como também realizam, semestralmente, o Survey Nacional de Vitimização pela Criminalidade (NCVS). A partir dele se fazem possíveis análises elaboradas sobre a criminalidade, bem como contraposições junto aos dados oficiais, a fim de diagnosticar a real proporção das ocorrências criminais notificadas a polícia. No Brasil, a ausência de dados de qualidade na mensuração dos crimes configura um problema de segurança pública, que dificulta, ou mesmo impossibilita, a avaliação de políticas públicas associadas a temática ou qualquer outra mensuração relacionada. Iniciativas no sentido de aprimorar a gestão da informação sobre criminalidade vêm sendo realizadas, segundo modelos internacionais bem sucedidos. O Sistema de Indicadores Sociais de Segurança (SISS) é um exemplo neste sentido, que prevê o tratamento de dados e sistemas públicos já disponíveis, junto a coleta sistemática de dados primários sobre criminalidade.

“Não há estudo exploratório ou revisão de literatura sobre criminalidade, violência e políticas de controle na América Latina, que não comece ou termine enfatizando as inúmeras deficiências nas bases de informações sobre criminalidade e violência. Esta é uma situação grave que compromete seriamente os estudos realizados e as políticas, programas e projetos públicos de segurança desenhados com base neste conhecimento.

(...)

As implicações dessa situação para o desenho e avaliação de políticas de segurança são óbvias. Políticas na área da criminalidade e justiça são efetuadas em vôo cego, sem instrumentos e com orientação puramente impressionista. Como consequência temos uma situação de incremento

⁸ O Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da UFMG realizou, em 2002, o primeiro de uma série de *suveys* de vitimização em Belo Horizonte. Foi demonstrado que apenas um pequeno percentual do total de vitimizações são levadas ao conhecimento e registro oficial.

acentuado das taxas de criminalidade, do aumento do medo e da percepção de risco das populações nos grandes centros urbanos. (...) Podemos dizer, sem dúvida alguma, que dentre as diversas causas de crime destaca-se a nossa ignorância sobre a matéria”. (Beato et al, 2009)

Pelas razões citadas, dados do COPOM, bem como de qualquer outro banco de ocorrências policiais, não constituem parâmetros válidos à mensuração de crime, mas permanecem úteis a descrição do trabalho policial. Treinados para tanto, agentes de polícia têm como hábito e obrigação notificar o que estão fazendo a uma central, que registra e transmite a informação a autoridades competentes (Beato et al, 2009).

Há, no entanto, a possibilidade de que policiais não notifiquem, ou que não seja registrada a totalidade das atividades que estes exercem enquanto em serviço. É comum, por exemplo, que policiais em ronda sejam solicitados por cidadãos a dar informações sobre o trânsito, de como se chega a determinado local. Apesar de aparente haver a demanda, não há na base de dados nenhuma categoria que contemple uma ação tão trivial quanto esta, o que indica que devem existir outras ações análogas, não contempladas, por razões diversas, na fonte consultada.

Também existe a possibilidade de fraudes nos registros realizados (Barros, 2005). Por serem agentes com grande autonomia nos trabalhos externos às companhias e batalhões, com pouca supervisão direta, policiais (assim como qualquer outra classe profissional) podem comunicar a realização certos atendimentos para justificar tempo dispendido em outras atividades, talvez nem mesmo associadas às funções de seu trabalho. Entretanto, apesar da possibilidade de que fraudes existam, que alguns dos registros não correspondam à prática, não é possível mensurá-las a partir dos dados de ocorrências disponíveis, nem mesmo confirmar sua existência. Desta forma, elas não serão mais diretamente tratadas nas análises a seguir, apesar de poderem justificar certas frequências identificadas. É suposto, no entanto, que tais desvios por parte dos agentes de polícia não sejam regra, mas a exceção no contingente registros analisados.

Pelas razões citadas, se reconhece que a base de dados de ocorrências do COPOM, por mais completa que seja, não é a melhor fonte de informação com fins da descrição do trabalho policial militar. Seriam mais adequados exercícios de observação participante e/ou etnografia, nos quais o pesquisador teria a oportunidade de acompanhar policiais em atividade, e descrever segundo seus parâmetros de pesquisa no

que consiste seu trabalho. No entanto, a aplicação destas metodologias, além de apresentar suas próprias limitações, enfrenta dificuldades de tempo e acesso, inerentes a estudos com a polícia. Pela natureza do trabalho da polícia, é arriscado, tanto para a própria PM quanto para o pesquisador, que policiais sejam acompanhados em toda a amplitude de suas atividades por agentes externos a corporação. Além disso, por ser uma instituição já hoje com mais de quarenta mil policiais, divididos entre diversos serviços, companhias e batalhões, a descrição do trabalho policial a partir de meios mais qualitativos poderiam facilmente constituir uma pesquisa de grandes proporções, o que demandaria diversos anos de estudo, e mesmo assim poderia permanecer superficial.

“As mais completas descrições que temos sobre o trabalho da polícia foram feitas por pessoas de fora das agências policiais. Algumas delas analisam mais profundamente as chamadas de atendimentos recebidas pela polícia, enquanto outras observam o trabalho de campo dos policiais. Apesar dos resultados dessas pesquisas oferecerem uma compreensão maior e um avanço gigantesco a respeito do que estava disponível anteriormente, o mais ambicioso entre todos eles não resultou plenamente satisfatório em sua descrição de tudo o que faz uma agência de polícia. Ao observar-se um policial patrulhando uma área (...) o quadro que se vislumbra não pode ser considerado típico do patrulhamento de uma cidade, nem revela se este é um trabalho que pode ser feito por outra pessoa que não o policial (...). As análises a respeito dos pedidos de auxílio facilitam a quantificação para toda uma comunidade, mas tem a desvantagem de ignorar a informação que se torna disponível ao atender-se uma chamada (...), também ignora a enorme quantidade de serviços policiais que são conduzidos por iniciativa própria (pelos policiais). (Goldstein, 2003)

Conclui-se que, apesar de não ser a mais adequada, a base de dados do COPOM é uma fonte válida e consistente para a descrição do trabalho dos policiais militares de ponta em Minas Gerais. Adicionalmente, o uso desta fonte, além de cumprir este objetivo na pesquisa, é capaz de demonstrar em alguma medida como a corporação concebe e institucionaliza suas práticas, já que estas ações estão separadas segundo categorias consideradas relevantes à própria organização.

7.3. Atividades Realizadas

7.3.1. Dados Originais do COPOM

Em seu formato original, a base de dados do COPOM (para Belo Horizonte, no ano de 2005) consiste em um total de 633.138 registros de atividades, sendo essas as unidades básicas de análise do banco. Descrevendo estes casos, constam algumas poucas variáveis, que indicam basicamente o local, hora e data da ocorrência, com apenas uma única variável voltada a qualificar a natureza do fato ocorrido, denominada “Descrição Final”, e que foi o principal foco das análises a seguir.

Esta é uma variável categórica nominal, na qual os policiais realizaram o esforço de codificar determinada ação dentro de uma tipificação, já pré-determinada no sistema. São ao todo 540 categorias de ocorrências presentes no banco, que variam extensivamente em seu conteúdo, demonstrando grande variabilidade das ações policiais.

Ocorre que, apesar de haver número muito grande de categorias, grande parte delas não se enquadra para a análise proposta e tiveram de ser readequadas. Primeiro, porque muitas categorias não tiveram quantidade significativa de registros, tais como o policiamento de comícios, rapto e charlatanismo, entre outros, que apresentaram apenas uma ocorrência em todo ano de 2005. A tabela a seguir demonstra que destas 540 categorias, apenas 12 concentram metade de tudo que foi registrado pela PMMG em 2005, demonstrando claramente que há preferência dos policiais por algumas tipificações específicas.

Tabela 3 - Frequência Absoluta das Ocorrências mais Registradas Segundo Categorias da PMMG

Natureza	Frequência	Percentual	Percentual Acumulado
Averiguação de Elemento em Atitude Suspeita	70203	11,1%	11,1%
Visita Tranquilizadora	37548	5,9%	17,0%
Operações Policiais Diversas Presença	32726	5,2%	22,2%
Nada Constatado	29119	4,6%	26,8%
Operações Policiais Diversas Proteja Seu Bairro	24698	3,9%	30,7%
Solicitante Encontrado - Providencia Dispensada	23251	3,7%	34,4%
Solicitante Não Encontrado	22793	3,6%	38,0%
Outras	19534	3,1%	41,0%
Operações Policiais Diversas Batida Policial	15928	2,5%	43,6%
Cancelada por Falta de Viatura	14106	2,2%	45,8%
Duplicata	13554	2,1%	47,9%
Outras Ações/Operações	13333	2,1%	50,0%
Total	316793	50,0%	

Fonte: Centro de Operações da Polícia Militar (COPOM), 2005/ Centro de Estudos de Criminalidade Pública (CRISP/UFMG)

Uma segunda razão, reside no fato de que várias naturezas indicam uma mesma atividade, ou são muito semelhantes em seu significado. As naturezas que tipificam ocorrências criminais, por exemplo, ao invés apenas de descrever qual foi o crime cometido, geralmente também indicam o alvo do delito e o meio utilizado na infração. Não existe apenas uma categoria de “roubos”, que englobaria todas estas ocorrências, no lugar estão presentes quase uma centena de rótulos, divididos entre roubos consumados e tentados, que foram a mão armada ou por outros meios, que tiveram como alvo bicicletas, casas lotéricas, caminhões, transeuntes, etc. Estas categorias são úteis à polícia, já que ofertam informações que podem auxiliar nas atividades de prevenção e repressão associadas as peculiaridades de cada um destes tipos de delitos. No entanto, com o objetivo de descrever a função da polícia, é bem mais adequado e inteligível agregar todos os roubos em apenas uma única tipificação, de mais fácil leitura e que demonstra a real proporção das atividades de apuração de roubos..

Com o objetivo de torná-la um parâmetro de mensuração de maior qualidade, a variável da natureza das ocorrências foi extensivamente recodificada e ajustada, de modo que descrevesse da forma mais clara e objetiva as atividades exercidas pelos policiais. Não cabe aqui a listagem de todas as recodificações e operações realizadas com fins de ajuste do banco de dados e da variável, tampouco de todas as categorias da

variável “natureza” originais do banco de dados, o que demandaria mais de vinte páginas de texto. Por motivos de uso do espaço, optou-se pela adição de uma segunda tabela, já mais resumida e recodificada, exposta no Anexo 1. Além de descrever os registros policiais, esta explicita como os policiais fazem uso destas codificações.

É necessária uma ressalva à leitura das atividades listadas na tabela do Anexo 1. No tratamento dos dados, foi observado que existe uma diversidade de categorias que descrevem atividades, como operações, visitas, presença em reuniões, misturadas a outras, como roubos, furtos, e outros crimes, que parecem ser bem mais eventos notificados à polícia do que ações que os policiais realizaram. Todavia, consultas a alguns destes agentes demonstraram que as categorias de crimes geralmente significam ambas as situações, ou seja, que foi registrada uma demanda externa a polícia, a qual, por sua vez, encaminhou uma equipe para as devidas providências. Dessa forma, quando é registrado um furto, roubo, ou infração de trânsito, ou esse foi flagrante, ou um evento levado ao conhecimento da polícia por terceiros, mas ambos demonstram que policiais se deslocaram até o local da ocorrência no intuito de averiguar e/ou solucionar o problema.

“Pesquisador: O senhor saberia me informar se quando há a categoria "roubo" nos dados, ela descreve uma ação da polícia, ou um evento levado a seu conhecimento?”

“Policial: Normalmente significa as duas coisas, isto é, houve um roubo (fato) que foi levado ao conhecimento da polícia que encaminhou uma equipe ao local para providências policiais. Essa mistura tende a ser desorganização do banco de dados.” (E-mail, Oficial da PMMG)

Também nos dados originais do COPOM, consta a categorização de todos os registros segundo dezessete grupos, que agregam várias atividades, e contemplam ao menos duas categorias de registros cada, expostos na tabela a seguir.

Tabela 4 - Frequência dos Grupos de Ocorrências Segundo Categorias da PMMG

Grupo	Frequência	Percentual
Operações, Solicitações, Comunicações	193313	30,5%
Procedimentos Administrativos	106381	16,8%
Contra Patrimônio	83931	13,3%
Diversas de Polícia	82846	13,1%
Assistência	49663	7,8%
Contra Pessoa	45897	7,2%
Trânsito Urbano	42321	6,7%
Contra Costumes	16046	2,5%
Substância Entorpecente	4315	0,7%
Contra Administração Pública	2621	0,4%
Contra a Incolumidade Pública	2587	0,4%
Contra Fauna Silvestre	1920	0,3%
Contra Flora	601	0,1%
Trânsito Rodoviário	507	0,1%
Infrações Relativas à Mineração	143	0,0%
Contra Fauna Ictiológica	45	0,0%
Incêndios	2	0,0%
Total	633139	100%

Fonte: Centro de Operações da Polícia Militar (COPOM), 2005/ Centro de Estudos de Criminalidade Pública (CRISP/UFMG)

Já nesta tabela, é notória a presença do foco nas atividades voltadas ao combate à criminalidade, por parte dos planejadores que conceberam as categorias e grupos presentes no banco do COPOM. Dos dezessete grupos, dez destinam-se exclusivamente à descrição apenas de infrações penais, a exemplo das “Contra Fauna Ictiológica”, com quarenta e cinco ocorrências dos mais de meio milhão de casos. Outros grupos também contemplam infrações penais, como o “Trânsito Urbano”, mas que se misturam a ocorrências outras, como acidentes de trânsito, que não necessariamente implicam culpa ou dolo. Por fim, alguns dos grupos descrevem apenas atividades de assistência e atendimentos dos mais diversos, listados mais detalhadamente no Anexo 1, como comparecimento em reuniões comunitárias, apoio a doentes mentais e parturientes, Ações Cívico Sociais (ACISO) etc.

Os grupos com maior frequência de ocorrências são as “Operações, Solicitações e Comunicações” e os “Procedimentos Administrativos”. Esta preponderância, identificada nos dados da tabela em anexo, pode gerar a interpretação equivocada de que são estas as atividades que os policiais mais executam, o que não procede do ponto

de vista empírico. Como demonstrado anteriormente, alguns tipos de ocorrências e ações, como roubos, são subdivididos em uma enormidade de categorias que visam qualificar melhor o fato ocorrido. Nos dados, isto resulta que estas categorias tendam a ter uma frequência menor, na medida em que estão separadas em vários registros, que apenas somados corresponderiam a real proporção da averiguação de roubos nas atividades policiais. São exatamente os grupos com maior frequência àqueles divididos entre as categorias mais específicas, de modo que é natural que a dimensão deles, posta de forma simplificada, seja superior a de outros mais restritos. Se todos os crimes fossem postos em um mesmo grupo, como estão todas as operações, comunicações e solicitações, certamente seriam o de maior magnitude, liderando a lista de grupos na tabela.

É então fundamental que a variável natureza seja recodificada antes de uma análise mais aprofundada. Não apenas para que os dados fiquem mais inteligíveis, passíveis de uma leitura que informe algo, que leve a conclusões mais claras, mas também porque sem tratamento adequado, os dados informam equivocadamente a respeito de quais são as atividades realizadas no trabalho policial, e quais são as mais frequentes.

Uma segunda dissertação de mestrado, defendida junto ao departamento da Ciência da Computação, realizou análises baseadas nos mesmos dados do COPOM utilizados nesta pesquisa, mas em anos anteriores. Com o objetivo de tornar mais eficiente a alocação de recursos da PM, a autora Tassni Eunice Miguel Lopes Cançado (2005) levantou dificuldades semelhantes na análise desses dados.

“Todo processo de registro de eventos sofre interferências indesejadas, que causam inconsistências, discrepâncias e outras incorreções, até mesmo em sistemas computacionais instalados em ambientes controlados. Sistemas sociais sofrem ainda mais por se tratarem de sistemas não controlados e que dependem em diversos pontos da manipulação humana. Como mencionado na seção 4.1, muitos dados são cadastrados de modo manual e em momentos posteriores aos acontecimentos (como tempo de chegada e encerramento), ou inferidos a partir de outros de baixa precisão (como coordenadas geográficas derivadas de logradouros, definição de bairros). Ainda há outras dificuldades que afetam a precisão da caracterização e a aplicabilidade de seus resultados, tais como:

1. Nem todos os crimes ocorridos são informados à polícia. Assim, não há um conhecimento exato sobre o número de ocorrências num dado período de tempo, mas um número aproximado que retrata a quantidade de serviço imposta à polícia e registrada nos boletins de ocorrência.

2. A classificação da natureza de uma ocorrência é subjetiva e feita pelos policiais. Assim, não há garantia de que a duas ocorrências de um mesmo tipo seja atribuída a mesma natureza. Tenta-se contornar o problema definindo um número extenso de naturezas” (Cançado, 2005)

Dentro de seus objetivos de pesquisa, a pesquisadora produziu diversas categorizações das naturezas de ocorrências com base nos grupos estipulados originalmente pela PM, concluindo pelo uso de nove grandes categorias: assistência, crimes violentos, criminalidade, fauna e flora, crimes de trânsito, averiguações, cancelamento e operações sem deslocamento (a priori), operações diversas e outras. Estas categorias serviram como inspiração na delimitação das recodificações realizadas para a descrição do trabalho policial. Todavia, peculiaridades de pesquisa acabaram por exigir que cada uma das mais de quinhentas categorias fosse analisada individualmente, de modo a produzir agrupamentos relevantes e elucidativos das diversas características das atividades policiais.

Assim como para Cançado (2005), foi encontrada grande dificuldade na categorização das ocorrências registradas, na medida em que novos códigos produzidos devem simultaneamente descrever o que as naturezas contidas têm de específico, bem como o que as diferencia de outras, agrupadas em códigos diferenciados. Como auxílio nesta etapa de pesquisa, foram utilizadas categorias presentes em outros trabalhos sobre a polícia, presentes na revisão teórica, e que se enquadram aos dados disponíveis.

7.3.2. Dados Recodificados

Foram realizadas centenas de recodificações no banco original do COPOM. Listá-las todas é praticamente impossível, mas cabe aqui a colocação de alguns padrões gerais utilizados que permearam as categorizações realizadas.

Foram removidas as ocorrências que não consistiam diretamente em uma ação dos policiais, mas uma demanda levada ao conhecimento da corporação que não tinham

correspondência direta a uma resposta. Casos registrados como “Disque-Denúncia”, “Pedidos de Policiamento” ou “Pessoa Desaparecida” foram removidos por esta razão.

Ocorrências com frequência muito baixa (com apenas um ou dois registros), e que não tinham nada de específico em sua natureza, bem como não se remetiam a nenhuma outra categoria mais expressiva, foram somadas aos “outros” de cada grupo de ocorrências. Nos crimes contra a pessoa, como por exemplo, o “Anúncio de Meio Abortivo” e o “Induzimento a Suicídio”, ambos com apenas um caso em 2005, foram somados aos “Outros Crimes Contra Pessoa”, que já correspondiam a quase vinte mil dos registros, no banco original do COPOM. Das recodificações realizadas, esta foi a mais rara, aplicada a apenas algumas poucas tipificações.

Categorias distintas, mas que se reportavam a um mesmo objeto foram agregadas. Esta constituiu a etapa mais problemática do tratamento de dados, por ter sido necessário identificar fatores comuns relevantes nas ocorrências que permitissem a junção das mesmas. O principal exemplo desta situação são os roubos que, no banco de dados original, eram subdivididos em uma enormidade de rótulos que especificavam bem mais o alvo do delito (como caminhão, comércio, transeunte, etc.) do que a natureza da ação policial, que foi responder a um roubo comunicado. As quase cinquenta categorias de roubos foram resumidas em apenas uma.

A agregação de categorias foi o procedimento mais aplicado no tratamento dos dados, e realizado em diversas etapas até que fossem obtidas tabelas coerentes e legíveis das ações realizadas por policiais.

Por sua extensão, a tabela de registros das ações da PM foi dividida em três, expostas separadamente. As duas primeiras explicitam apenas ocorrências criminais (parte A e B), em que fica clara presença de transgressão. A terceira contém todos os outros registros.

Tabela 5 - Frequência das Ocorrências Criminais por Grupo (Recodificado - Parte A) ⁹¹⁰¹¹

Grupo	Ocorrência	Frequência	Percentual do Grupo	Percentual do Total
Contra Pessoa	Vias de Fato/Agressão	7313	15,9%	1,8%
	Ameaça	6544	14,3%	1,6%
	Lesão Corporal	4646	10,1%	1,2%
	Atrito Verbal	3164	6,9%	0,8%
	Homicídio Tentado ou Consumado	2277	5,0%	0,6%
	Porte de Arma	1334	2,9%	0,3%
	Rixa	255	0,6%	0,1%
	Calúnia ou Difamação	210	0,5%	0,1%
	Maus Tratos	148	0,3%	0,0%
	Violação de Domicílio	141	0,3%	0,0%
	Abandono de Incapaz	99	0,2%	0,0%
	Sequestro e Cárcere Privado	73	0,2%	0,0%
	Outros Crimes Contra Pessoa	19693	42,9%	4,9%
	Total	45897	100,0%	11,5%
Contra Patrimônio	Furto	42130	50,4%	10,5%
	Roubo	30791	36,8%	7,7%
	Dano	4949	5,9%	1,2%
	Estelionato	715	0,9%	0,2%
	Negar-se a Saldar despesas em Comércio	448	0,5%	0,1%
	Receptação	133	0,2%	0,0%
	Extorsão	100	0,1%	0,0%
	Usurpação	84	0,1%	0,0%
	Apropriação Indébita	65	0,1%	0,0%
	Outros Crimes Contra o Patrimônio	4227	5,1%	1,1%
	Total	83642	100,0%	20,9%
Contra Costumes	Perturbação do Trabalho ou do Sossego Alheios	10033	62,5%	2,5%
	Embriaguez	2820	17,6%	0,7%
	Jogo de Azar	446	2,8%	0,1%
	Perturbação da Tranquilidade	281	1,8%	0,1%
	Falsidade Documental	254	1,6%	0,1%
	Estupro	204	1,3%	0,1%
	Moeda Falsa e Crimes Assimilados	181	1,1%	0,0%
	Ato Obsceno	156	1,0%	0,0%
	Atentado Violento Ao Pudor	72	0,4%	0,0%
	Outros Crimes Contra os Costumes	1599	10,0%	0,4%
	Total	16046	100,0%	4,0%

Fonte: Centro de Operações da Polícia Militar (COPOM), 2005/ Centro de Estudos de Criminalidade Pública (CRISP/UFGM)

⁹ Tentou-se ao máximo manter as nomenclaturas de grupos e ocorrências em consonância ao original da PMMG. Para os casos de ocorrências com nome muito longo, esse foi resumido, sem acarretar perda ou mudança de sentido.

¹⁰ Nas três tabelas, a coluna “Percentual do Total” é em relação a todas as 557.176 ocorrências que restaram, após o tratamento dos dados, que representa a soma das ocorrências das três tabelas.

¹¹ A divisão das tabelas de ocorrências criminais entre parte A e B foi exclusivamente cosmiética.

Tabela 6 - Frequência das Ocorrências Criminais por Grupo (Recodificado - Parte B)

Grupo	Ocorrência	Frequência	Percentual do Grupo	Percentual do Total
Contra a Incolumidade Pública	Arremesso ou Colocação Perigosa	706	27,3%	0,2%
	Disparo de Arma de Fogo	601	23,2%	0,2%
	Direção Perigosa de Veículo na Via Pública	499	19,3%	0,1%
	Omissão de Cautela na Guarda ou Condução de Animais	148	5,7%	0,0%
	Outros Crimes Contra Incolumidade Pública	632	24,4%	0,2%
	Total	2586	100,0%	0,6%
Substância Entorpecente	Posse Para Uso Próprio de Substância Entorpecente	2857	66,2%	0,7%
	Comércio e/ou Fornecimento Gratuito (Tráfico)	1153	26,7%	0,3%
	Outras Infrações com Substâncias Entorpecentes	305	7,1%	0,1%
	Total	4315	100,0%	1,1%
Contra Administração Pública	Infrações Contra as Relações de Consumo	1302	49,7%	0,3%
	Desacato	533	20,3%	0,1%
	Desobediência	225	8,6%	0,1%
	Resistência	56	2,1%	0,0%
	Contrabando ou descaminho	40	1,5%	0,0%
	Crimes Eleitorais	32	1,2%	0,0%
	Recusa de Dados Sobre a Própria Identidade	32	1,2%	0,0%
	Crimes Resultantes de Preconceito de Raça ou Cor	29	1,1%	0,0%
	Comunicação Falsa de Crime ou Contravenção	26	1,0%	0,0%
	Outras Infrações Contra a Administração Pública	346	13,2%	0,1%
	Total	2621	100,0%	0,7%
Contravenções Ambientais	Contra Fauna Silvestre	1920	70,9%	0,5%
	Contra Flora	601	22,2%	0,2%
	Infrações Referentes a Mineração	143	5,3%	0,0%
	Contra Fauna Ictiológica	45	1,7%	0,0%
	Total	2709	100,0%	0,7%
Total de Ocorrências Criminais		157816	-	28,3%

Fonte: Centro de Operações da Polícia Militar (COPOM), 2005/ Centro de Estudos de Criminalidade Pública (CRISP/UFGM)

Tabela 7 - Frequência das Outras Ocorrências por Grupo (Recodificado)

Grupo	Ocorrência	Frequência	Percentual do Grupo	Percentual do Total
Trânsito	Acidentes de Trânsito	30670	71,6%	5,5%
	Infrações de Trânsito	2594	6,1%	0,5%
	Outras Ocorrências de Trânsito	9564	22,3%	1,7%
	Total	42828	100,0%	7,7%
Procedimentos Administrativos	Nada Constatado	29119	38,7%	5,2%
	Solicitante Encontrado - Providencia Dispensada	23251	30,9%	4,2%
	Solicitante Não Encontrado	22793	30,3%	4,1%
	Total	75163	100,0%	13,5%
Operações	Operações Educativas e de Assistência	57586	39,0%	10,3%
	Operações de Policiamento Criminal	48403	32,8%	8,7%
	Fiscalização/ Supervisão de Policiamento	7703	5,2%	1,4%
	Operações de Investigação	6178	4,2%	1,1%
	Operações de Apoio a Instituições Públicas	5549	3,8%	1,0%
	Policiamento de Eventos	4808	3,3%	0,9%
	Operações de Controle de Trânsito	2326	1,6%	0,4%
	Operações Diversas de Meio-Ambiente	1728	1,2%	0,3%
	Ações/Operações Aéreas	47	0,0%	0,0%
	Outras Operações	13427	9,1%	2,4%
	Total	147755	100,0%	26,5%
Assistência	Visita Tranquilizadora	37548	75,6%	6,7%
	Pessoa Ferida ou Enferma	5665	11,4%	1,0%
	Doente Mental	3526	7,1%	0,6%
	Pessoa Perdida, Fugitiva ou Extraviada	632	1,3%	0,1%
	Parturiente	352	0,7%	0,1%
	Reunião com Associações e Entidades	212	0,4%	0,0%
	Ação Cívico Social (ACISO)	4	0,0%	0,0%
	Incêndio	2	0,0%	0,0%
	Outras Atividades de Assistência	1728	3,5%	0,3%
	Total	49669	100,0%	8,9%
Diversas de Polícia	Averiguação de Elemento em Atitude Suspeita	70203	83,6%	12,6%
	Veículo, Produto de Crime, Encontrado	3614	4,3%	0,6%
	Averiguação de Disparo de Alarime	1547	1,8%	0,3%
	Remoção de Veículo	954	1,1%	0,2%
	Delinquente Procurado Prisão em Virtude de Mandado	880	1,0%	0,2%
	Requisição de Força Pela Autoridade Judiciária	511	0,6%	0,1%
	Coisa Alheia Achada	359	0,4%	0,1%
	Suicídio	353	0,4%	0,1%
	Delinquente Procurado Foragido da Justiça	265	0,3%	0,0%
	Encontro de Cadáver / Feto	186	0,2%	0,0%
	Cumprimento de Mandado de Busca e Apreensão	86	0,1%	0,0%
	Fuga em Cadeia ou Penitenciária	41	0,0%	0,0%
	Outras Ações Diversas de Polícia	4946	5,9%	0,9%
	Total	83945	100,0%	15,1%
	Total de Outras Ocorrências		399360	-

Fonte: Centro de Operações da Polícia Militar (COPOM), 2005/ Centro de Estudos de Criminalidade Pública (CRISP/UFMG)

As ocorrências criminais correspondem a sete dos doze grupos de ocorrências extraídos do banco do COPOM. Estas são as atividades mais claramente voltadas a criminalidade, e estão presentes no Código Penal, que é a referência primária dos policiais na classificação das transgressões diagnosticadas pela corporação. Os crimes contra o patrimônio, seguidos dos contra a pessoa, são os mais comuns dentre as ocorrências criminais, e englobam roubos, furtos, agressões, homicídios, e tantos outros. Como revisto por Misse (1999), o processo de incriminação não cabe a polícia, mas aos órgãos do sistema de justiça incumbidos pela legislação para este fim. As ocorrências criminais representam como a Polícia Militar interpretou determinada transgressão, e não têm correspondência direta com o julgo realizado por outras instituições, como a Polícia Civil ou a Justiça.

O grupo do “trânsito”, outra área de atuação da polícia, e que está delimitada inclusive pela legislação em vigor, contempla tanto infrações quanto acidentes. Não são inclusos, no entanto, crimes de trânsito, como a “Direção Perigosa de Veículo na Via Pública”, incorporada nos “Crimes Contra Incolumidade Pública”. Às infrações estão previstas multas e outras sanções, como a suspensão do direito de conduzir veículos, e geralmente não possuem vítimas, mas envolvem dolo, a exemplo de conduzir em velocidade incompatível com a via, ou participar de corridas não autorizadas. Já nos acidentes estão presentes vítimas, sem que necessariamente haja dolo, como atropelamentos, colisão entre veículos, etc.

Grande parte dos procedimentos administrativos foi removida da tabela final de análise. Havia muitos “Troles”, “Duplicatas”, “Cancelamento de ações por falta de viaturas”, os quais informam a respeito da polícia, mas não sobre atividades que ela realiza. Restaram as categorias “Nada constatado”, “Solicitante encontrado – Providência dispensada” e a “Solicitante não encontrado”, que também não detalham a natureza do evento para além do fato que policiais se deslocaram a um local e nada encontraram, ou onde não foi requerida ação que coubesse registro mais específico.

Cerca de um quarto das ocorrências policiais militares registradas são as chamadas “Operações”, e foram agregadas em um grupo específico. Além de atividades pontuais, como o policiamento de jogos de futebol, e a supervisão interna das atividades de policiamento, estas operações consistem em metodologias desenvolvidas e aprimoradas com o objetivo de tratar de algum problema recorrente à polícia. Algumas

são diretamente associadas à criminalidade, como a “Para-Pedro”, que são blitz voltadas especificamente a taxistas que têm alto risco de serem roubados, ou as operações de incursão em favelas, auto-explicativas. Outras, como a “Paz nas Escolas” e a “Proteja seu Bairro” são análogas às campanhas educativas e de assistência em comunidades específicas. Para uma listagem completa de todas as operações aplicadas pela polícia militar em 2005, consulte a tabela expandida de ocorrências, no Anexo 1.

As “Assistências” são as ocorrências nas quais é mais difícil a identificação com a criminalidade. Correspondem ao tratamento de crises específicas, tais como incêndios, assistência a parturientes, doentes mentais, ou participação em reuniões comunitárias e realização de visitas tranquilizadoras. No geral, as atividades de assistência parecem ser trabalho mais específico de outras instituições públicas, como o sistema de saúde ou do Corpo de Bombeiros, do que algo ao qual deveria a Polícia Militar se reportar. As visitas tranquilizadoras, três quartos de todas as assistências, são ações nas quais policiais vão ao encontro de vítimas de crimes mais violentos, ou que necessitam de apoio em um momento de inquietude. Ou seja, uma em cada vinte ocorrências policiais requerem que ele seja capaz de tranquilizar um cidadão, atitude esta sem associação alguma com o uso da força física, e que demandaria bem mais habilidades de relacionamento social, típica de outras profissões, como assistentes sociais e psicólogos. Como demonstrado na grade curricular do Curso Técnico de Segurança Pública, novos policiais dispõem de dezesseis horas/ aula sendo lecionados a respeito do “Desenvolvimento Interpessoal”, em contraposição a centenas de outras a respeito da legislação, além da recente obrigatoriedade do bacharelado em direito e certificação da OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) aos oficiais, como já citado. Pela grande proporção das atividades de assistência dentre as ações policiais, há uma grande probabilidade de que elas acabem sendo melhor contempladas nas aulas práticas de estágio ao final do curso, o que implica em uma transferência direta da forma de atuar nestes contextos dos supervisores para o aluno sob sua responsabilidade.

Por fim, o grupo “Diversos de Polícia” englobam todas as ocorrências de relevância suficiente para que sejam específicas a uma categoria em separado, mas que não se enquadram em nenhum dos grupos descritos anteriormente. São fugas de presídios, encontro de objetos roubados ou perdidos e cadáveres, suicídios (tentados ou consumados), e o mais notório, a averiguação de elemento em atitude suspeita. Esses últimos correspondem quase a totalidade do grupo “Diversos de Polícia”, e chamam

atenção pelo fato de que, em 13% de todas as ocorrências registradas pelos policiais, eles averigam alguma atitude, considerada por eles suspeita, mas que não resulta em diagnóstico de crime ou à qualquer outra ação por parte dos policiais, caso o qual esta segunda ação, e não a “averiguação do elemento”, constaria como a natureza final da ocorrência.

Nas frequências das ocorrências, mesmo quando recodificadas, fica evidente que, no geral, policiais militares tendem a classificar suas atividades dentro de um número pequeno de categorias. Segundo os registros, quase a metade das intervenções policiais se restringem entre: averiguar elementos em atitude suspeita (Diversas de Polícia), visitas tranquilizadoras (Assistência), acidentes de trânsito (trânsito) e averiguação de furtos e roubos (Crimes Contra o Patrimônio). Isto pode indicar a existência de um problema nos registros policiais, nos quais ações distintas estão sendo categorizadas em um mesmo grupo, ou que são apenas estas ações as que os policiais têm maior hábito de registrar. Também podem demonstrar que, enquanto tratam de diversas questões, àquelas com que os policiais efetivamente lidam mais frequentemente são muito restritas, o que contradiz outros estudos sobre a polícia, que atestam para a diversidade e complexidade do trabalho policial. O mais provável é que a baixa frequência de muitas ocorrências demonstre muito mais um problema dos policiais em registrar suas atividades (em 2005), sobretudo àquelas que não estão diretamente associadas à criminalidade e não são percebidas por eles como relevantes ao registro.

Na divisão das tabelas, é nítido que as ocorrências criminais são maioria em número de categorias e grupos, ocupando maior espaço de texto, mas que corresponderam, somadas, a apenas 28% de todos os registros da PMMG em 2005. Os restantes 72% subdividem-se em uma gama de outras atividades listadas na tabela 7, e se diferenciam das primeiras por não serem diretamente relacionadas com crimes contemplados no Código Penal. Observa-se então um maior cuidado por parte da polícia ao classificar crimes, em um número maior de divisões, apesar de corresponderem a apenas um terço do total dos registros das atividades.

Além das situações em que houve crimes, também se enquadram como policiamento criminal algumas operações, bem como as “Fugas de presídios”, “Delinquentes procurados em virtude de mandado” e “Delinquentes procurados

foragidos da justiça”. Estas são atividades que visam diretamente a criminalidade, mas que não se enquadram em categorias de crimes, apesar de comporem ações de policiamento voltado a este fim.

Novamente somadas, constata-se que as atividades de Policiamento Criminal, principal objeto e justificativa da existência da polícia, correspondem a 38% do total de ocorrências registradas pelo COPOM em 2005. É bom lembrar que não necessariamente todas as atividades que a polícia realiza estão contempladas no banco e que, exatamente pelo foco do trabalho policial, provavelmente há uma maior probabilidade (desconhecida) de que as ocorrências associadas ao policiamento criminal estejam presentes do que outras ações, tais como de fiscalização ou assistência. Apesar dos problemas de mensuração dos dados, fica evidente que um sentido estrito do conceito de segurança não engloba nem o todo, nem a maior parte do que a polícia faz em seu cotidiano. Em Belo Horizonte, ela é bem mais demandada em situações outras, do que diretamente ao combate da criminalidade.

A título de comparação, Bayley (2001) realizou exercício semelhante, apesar do uso de dados e metodologias distintas, e encontrou que a proporção de ocorrências não ligadas a criminalidade em áreas urbanas nos Estados Unidos é de cerca de 26%, na Europa de 68%, no Sudeste Asiático 23% e de 61% em Cingapura. Supondo que fossem dados diretamente comparáveis, Belo Horizonte, com 62%, é inferior apenas à Europa nesta proporção. O autor ainda conclui:

“A natureza do trabalho policial é nacionalmente idiossincrática. Embora elementos estruturais possam ser importantes em algum grau para explicar o trabalho da polícia, como indica o modelo, fatores pertencentes ao domínio da cultura e da tradição podem ser muito mais importantes, possivelmente envolvendo uma dinâmica interativa entre a polícia e o público” (Bayley, 2001)

Desta forma, o fato de não haver uma constância das proporções de demandas ocorrências criminais e não criminais entre países distintos, indica que existem características estruturais de cada um que podem influenciar estes valores, como seu grau de desenvolvimento econômico. Os que parecem apresentar maior efeito, entretanto, são elementos de ordem cultural, da tradição da polícia, sociedade civil e Estado em cada região, que fazem determinadas demandas serem mais encaminhadas, ao passo que outras não o são da mesma forma. Para análise mais aprofundada de tais

elementos, seriam necessários estudos organizacionais da polícia, e das expectativas presentes na sociedade civil acerca das funções da corporação, a partir de um *survey*, por exemplo.

Adicionalmente, além de demonstrar que o policiamento criminal não é o único objeto da ação policial, as tabelas anteriores também explicitam que a polícia não trata de todas as transgressões. Dos 29% de ocorrências criminais, 27% se concentram em apenas sete categorias do Código Penal, a listar: furto, roubo, perturbação do sossego alheio, agressão, ameaça, lesão corporal e dano. Ou seja, 93% das frequências das naturezas de ocorrências criminais se resumem a essas tipificações listadas. Tal estatística pode atestar a três conclusões. A primeira, de que há um erro de registro, no qual policiais tendem a enquadrar em uma mesma natureza delitos distintos. A segunda é que estes crimes são de fato os mais comuns em Belo Horizonte, o que seria menos provável, já que as ocorrências da polícia não correspondem a amostra representativa dos crimes na capital. A terceira, e última, conclusão, é que à polícia cabe o tratamento apenas de uma seleção do conjunto dos possíveis crimes contemplados no Código Penal, e mesmo dentro deste subconjunto, apenas alguns poucos delitos correspondem a quase totalidade de demandas e respostas do trabalho policial. Ou seja, nem todos os crimes são trabalho da polícia. Como demonstrado na revisão da teoria, Goldstein (2003) justifica que o principal critério de seleção de quais crimes são atribuição da polícia reside em características do agente infrator. Se há expectativa de violência, ou resistência às sanções impostas judicialmente, a polícia tende a atuar na transgressão, forçando a punição e o encaminhamento do cidadão às autoridades competentes. Em crimes outros, dentre os quais se enquadram a categoria “colarinho branco”, como os contra o sistema financeiro, instituições públicas, corrupção, entre outros, tem-se que uma vez diagnosticada a infração, não é requerido mais do que uma convocação formal para que o suspeito, de forma autônoma, se encaminhe a prestar esclarecimentos diretamente a autoridade judicial competente, muitas vezes suprimindo qualquer necessidade de intervenção da Polícia Militar. Como o próprio Goldstein coloca, a resposta policial em ocorrências criminais depende de uma percepção que os próprios agentes possuem de suas atividades, e de tipos criminais incorporados ao longo da carreira. Tanto furtos quando uma grande fraude financeira lesam patrimônios, o segundo possivelmente em proporção bem superior ao primeiro. Fraudes são menos recorrentes dentre as atividades policiais porque, além do fato de serem bem mais raras,

concebe-se que os infratores que as cometerem são objeto exclusivo da justiça e da Polícia Civil, enquanto batedores de carteira também o são da Polícia Militar.

Neste aspecto também é relevante o fato da PM não ser uma polícia de ciclo completo, dividindo atribuições com outras instituições, dentre as quais a mais evidente é a Polícia Civil. A própria constituição reafirma a existência destas duas instituições paralelas, completamente independentes uma da outra em termos de sua administração. À polícia civil, “dirigidas por delegados de polícia de carreira incumbem (...) as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais”, enquanto à polícia militar “cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública”. Em termos gerais, a principal função de polícias judiciárias é a apuração de infrações penais por meio de investigação, de modo a produzir embasamento à devida tramitação e julgo de ocorrências para o poder judiciário.

Esta divisão é uma peculiaridade de poucos Estados modernos, sobretudo de tradição jurídica ibérica, incluso Brasil, Portugal, Chile, México e outros. São diversas as implicações da existência de uma polícia judiciária independente. No que se remete especificamente às atividades realizadas pela Polícia Militar, resulta desta separação o fato de que uma boa parte das infrações e autores podem ser objeto bem mais de uma das polícias, do que da outra. Ocorrências de característica mais imediatista, as quais o policiamento ostensivo é capaz de prever, ou diretamente diagnosticar (por vias de flagrante, ou por uma chamada de emergência), são mais associadas ao aspecto criminal das atividades da Polícia Militar. Outras transgressões, mais veladas, que exigiriam uma maior investigação para o diagnóstico, são atribuições mais evidentes da Polícia Civil.

É notório que esta divisão não implica que todas as atividades exercidas por estas duas corporações são independentes, apesar da autonomia administrativa de ambas. É comum que um delito diagnosticado por policiais militares seja por sua vez encaminhado à Polícia Civil, que trata da investigação da ocorrência, a tipifica segundo seus próprios critérios e a encaminha a instituições outras, dentro do poder judiciário, oficialmente incumbidas de rotular a ocorrência em crime, ou eximi-lo. Todavia, o sentido contrário deste fluxo é bem menos comum. Não necessariamente investigações conduzidas pela Polícia Civil são levadas ao conhecimento de policiais militares, e mesmo que o fossem, intervenções da PM podem sequer serem necessárias. Crimes de colarinho branco e fraudes, então, por sua natureza menos violenta, menos evidente e,

por atributos dos cidadãos que cometeram estas transgressões, podem ser bem mais comuns no trabalho da Polícia Civil do que da Militar. Grande parte do que a PM faz (ou deixa de fazer), relativo ao policiamento criminal é explicado porque existe também outra instituição que trata de segurança, e o faz segundo parâmetros próprios, em um contexto específico. Novamente se ressalta que as ocorrências ilustradas nas tabelas acima não mensuram crimes, mas sim ocorrências registradas, e apenas pela Polícia Militar.

Goldstein (2003) fala da polícia americana, de ciclo completo, o que não se enquadra diretamente ao caso brasileiro. Desta forma, não apenas nem todos os crimes são tradicionalmente tratados pela(s) polícia(s), como também àqueles que o são pela vertente militar existente no Brasil são restritos apenas a um recorte, ainda menor, dado o ciclo incompleto de suas funções.

Uma segunda forma usual de classificação do trabalho policial consiste em diferencia-lo entre preventivo e repressivo. Nas próprias palavras de um delegado da Polícia Civil do Ceará:

“O Ordenamento Jurídico Pátrio, como demonstrado anteriormente, atribui ao Estado as funções de prevenção e de repressão para os seus órgãos policiais. A primeira se antecipa, tentando evitar a prática de um delito, enquanto a segunda, no momento posterior à primeira, busca a apuração da prática da infração penal.” (Cardoso, 2009)

Ambos delimitariam formas distintas de atividades policiais dentro do Policiamento Criminal, mas que, na prática, seriam complementares. O policiamento preventivo prescreve que a polícia atue no sentido de impedir uma ocorrência futura de crime, da qual ela teve de antecipar o risco (baseado na análise de um contexto) e, de forma proativa, tomou iniciativas que inibiriam o delito. O repressivo é caracterizado pela coerção (muitas vezes física), na qual um cidadão, após agir em contradição à lei, tem punição prescrita e aplicada, como prisão ou multa. A polícia agiria de forma repressiva apenas nos casos os quais a prevenção se mostrou ineficaz, o que reduziria a necessidade de uso efetivo de coerção por parte dos policiais, acarretando uma maior eficiência no trabalho, analisado em termos de custo e benefício. Menos crimes, menor necessidade de aplicação da força, resultando em menos sanções e crimes, simultâneo a maior controle e segurança.

Cabe aqui, embasado nos dados de pesquisa obtidos e analisados, uma breve crítica a esta categorização. Identifica-se que ela é ineficaz na descrição do trabalho policial, que não pode ser diferenciado de forma nítida nos dois grupos distintos de atividades citados.

Executar uma prisão, segundo esta divisão, é notoriamente uma atividade de policiamento repressivo. O crime já aconteceu, de modo que não é mais passível de ser prevenido. Ocorre que, enquanto prende um autor de transgressão, a polícia pode estar prevenindo que este mesmo sujeito cometa tantos outros delitos, e que outros, que poderiam se espelhar na impunidade deste primeiro, também o façam. Além disso, o sistema prisional, ao qual o preso é encaminhado, idealmente deveria cumprir função didática, onde um indivíduo, uma vez reintegrado a sociedade, abandonaria a prática criminal, prevenindo assim futuros delitos do mesmo sujeito. Assim, o policiamento repressivo pode também, sob diversos argumentos, prevenir crimes.

Da mesma forma, ao reprimir pequenos delitos a polícia pode estar reprimindo outros, de maior potencial ofensivo. Esta hipótese está embasada pela teoria das janelas quebradas (Kelling e Coles, 1997), bem como é aplicada na política de tolerância zero, famosa por seu uso e sucesso em Nova York¹². É este mais um exemplo de que o policiamento repressivo pode também ter consequências preventivas.

A ação policial em si não seria então divisível entre preventivo e repressivo, mas sim sua consequência. Se ao realizar algo, a polícia está impedindo a ocorrência futura de um crime, que ela inclusive desconhece individualmente, a ação é preventiva. Se objetiva sancionar um delito já cometido e que a polícia identificou previamente, é repressiva. O foco do primeiro é a ocorrência em si, o crime ou transgressão, do segundo, é o respectivo autor, do qual cabe a averiguação de culpa. Porém, uma mesma ação pode, simultaneamente, ter as duas consequências, de impedir crimes futuros e punir os responsáveis pelos passados, bem como pode estar focada ao mesmo tempo na criminalidade (impessoal), e no sujeito transgressor. Não há como identificar, apenas na descrição da natureza de uma ocorrência, quais foram os efeitos da ação policial. Dessa forma, não é funcional dividir um trabalho realizado entre essas duas categorias, já que

¹² Para uma maior descrição da política de tolerância zero, bem como seu espaço em um Estado democrático de direito, ver o artigo “Tolerância Zero”, por Sergio Salomão Shecaira, publicado na Revista Internacional de Direito e Cidadania, edição de outubro de 2008.

a zona cinzenta entre os dois conceitos, de ações repressivas e preventivas ao mesmo tempo, é ampla demais, não produzindo uma classificação aplicável ao trabalho policial.

“Tudo o que a polícia faz em termos de ação manifesta, com uso de força (potencial ou concreto), para interromper, reverter ou anular uma ação recalcitrante diante da paz social ou do cumprimento às leis corresponde ao resultado geral de “frustração da ação”, que compreende os efeitos repressivos e, em alguma medida, dissuasórios da polícia. Quando o uso de força potencial, a simples presença, ou a perspectiva da presença, policial é suficiente para impedir, ou evitar, uma ação recalcitrante, então isto corresponde à “frustração da oportunidade da ação”, que compreende os efeitos dissuasórios e, em alguma medida, preventivos da polícia.

A combinação da presença policial com arranjos situacionais, capazes de eliminar ou restringir as próprias oportunidades de ação recalcitrante, corresponde à “redução antecipada de oportunidades de ação”, que compreende os efeitos preventivos e, de maneira mais ampla, os efeitos indutores de auto-regulação social. Os efeitos preventivos da polícia na redução de oportunidades de ação podem ser compreendidos como efeitos associados, uma vez que se inscrevem em processos que se estendem para além da polícia. Ultrapassam o que pode ser atribuído ao que ela faz ou pode fazer. Em termos amplos, eles dizem respeito às dinâmicas de auto-regulação social e aos arranjos situacionais que as potencializam numa dada comunidade, e que envolvem uma variedade de atores e possibilidades, inclusive a polícia. Mais especificamente, reportam-se aos efeitos cumulativos de um conjunto de ações policiais (inclusive dissuasórias e repressivas) e de iniciativas individuais e grupais, que se beneficiam da, mas ultrapassam a presença policial ou sua expectativa, modificando as condições materiais ou a predisposição de atores à realização de ações recalcitrantes. Tal ordem de complexidade na produção da prevenção inviabiliza a atribuição de causalidade entre um dado resultado de redução de oportunidades de ação recalcitrante e uma dada ação policial preventiva. Se por um lado, a polícia tem um papel importante nas dinâmicas de redução de oportunidades, por outro, não é possível isolar o que seja a sua contribuição em nenhum caso particular.” (Muniz e Proença Júnior, 2007)

A necessidade de policiamento preventivo por parte da polícia é sim um argumento, que reforça a necessidade de que informações e técnicas sejam aplicadas no sentido de minimizar o número de vítimas, culpados e os custos sociais da criminalidade. Mesmo assim, ela não anula que o policiamento repressivo pode ser uma forma de prevenção, e bem eficaz, segundo algumas experiências. A dificuldade

atestada aqui reside na dificuldade em dividir atividades policiais, apresentadas nas tabelas, segundo esses dois conceitos.

Outra característica da polícia evidenciada ao longo de todo o trabalho é a associação existente entre o trabalho desta instituição e o uso da força. Como já observado, esta atribuição é central no conceito de polícia, bem como na função da instituição nas mais diversas sociedades, e inclusive enfatizada dentro dos critérios de admissão de novos policiais. O uso da força se diferencia do conceito de Policiamento Criminal, já que também pode haver formas outras de policiamento, outras atividades realizadas, que não estão diretamente ligadas à criminalidade, mas que também podem exigir o uso da força. Lembrando do argumento de Bittner (2005), o denominador comum de tudo que a polícia faz é a expectativa de que determinado problema requeira o uso da força, mesmo quando realiza ações triviais, de escoltar uma autoridade, realizar uma prisão, cuidar de um embriagado ou tratar de crianças perdidas. A coerção é uma característica universal do trabalho policial.

Mas se referindo aqui apenas nas atividades policiais em que o uso da força foi concretizado na prática, que a polícia teve de aplicar seu aparato violento, dentro das prescrições da lei, na solução de determinado problema. Seria rico averiguar a quantidade de situações com as quais a polícia trabalha nas quais ela fez uso real da força. Ou seja, obrigou alguém, por vias físicas, a tomar um curso de ação que seria distinto caso não houvesse intervenção da polícia.

Prescritivamente, como revisto nos manuais sobre a polícia, o uso da força pelos agentes deve ser progressivo e correspondente ao grau de risco de uma determinada situação à própria vida do policial e de terceiros, aos quais é sua função proteger. Este uso pode progredir desde palavras de ordem, a ameaças, até um determinado limiar, no qual a violência física venha a ser efetivamente aplicada, em diversos níveis, cujo máximo é o letal. Nesta pesquisa, seria relevante que se classificasse as ocorrências do trabalho policial segundo o uso desta força, distinguindo àquelas que requerem que policiais façam seu uso por vias físicas, violentas, como a condução forçada, o uso de algemas, disparos com a arma de fogo e imobilização daquelas que, apesar haver coerção, não foram necessárias intervenções diretamente físicas.

Os dados disponíveis, no entanto, não permitem dimensionar de forma mais precisa o uso da força em cada atividade policial. Ao executar um mandado de busca e

apreensão, por exemplo, fica evidente o uso da autoridade policial, como um órgão executivo, de cumprir uma ordem judicial, entrar e revistar uma determinada localidade. Não necessariamente, no entanto, os policiais tiveram de aplicar força física. Eles simplesmente podem bater à porta, ser recebidos por um cidadão amigável que, com toda cortesia, permite aos policiais acesso irrestrito, segundo prescreve o mandado. Neste caso a força, apesar de evidente, não precisões ser aplicada. A mera autoridade da polícia, bem como a potencialidade de aplicação da violência, já foi suficiente para o cumprimento regular daquela atividade policial. A inversão desta situação hipotética também é possível. Os policiais podem ser recebidos com violência, impedidos por barreiras de ingressar em um lugar e cumprir determinado objetivo, o que resulta na necessidade de que os policiais também respondam com certo grau de uso da força.

Apenas para atividades de Policiamento Criminal fica claro o uso da força pelos policiais. Se não mais diretamente física, pelo menos alguma forma de coerção é aplicada sobre um autor de alguma transgressão.

Não há como agentes de polícia anteciparem, em um dia normal de trabalho, quando precisarão fazer uso real da força. Eles estimam este risco, segundo informações disponíveis, a própria experiência e a de colegas mais antigos. Podem se preparar para um confronto bem mais violento, apenas para identificarem que não há trabalho policial a ser feito em determinada circunstância, e registrar, junto ao COPOM, que “nada foi constatado”. O contrário também é verdadeiro. Policiais podem estar despreparados, sem equipamento ou qualificação adequada exatamente em uma ocorrência supostamente trivial, mas que se desenvolveu em um conflito de proporções bem maiores, que poderia ser melhor gerenciado com base em uma presença mais imponente da força policial. Resulta disso que há nos policiais a percepção que sempre devem estar preparados para o pior. “O desconhecido é sempre de alto risco” (Moreira e Corrêa, PMMG, 2002). Afinal, por menos comum que isso seja, policiais vão ao encontro a riscos dos quais outros cidadãos se afastam, e a vida deles e de outros podem estar ameaçadas.

Desta forma, a dimensão do uso da força não é inerente a natureza da ocorrência policial descrita nas tabelas anteriores. Seria necessária maior qualificação de cada uma das atividades, uma nova variável no banco de dados, ou outras metodologias de coleta na qual fosse possível identificar a frequência com que policiais realizam uso real da

força, e o quanto essas correspondem em proporção ao total de seu trabalho. Já se evidencia, no entanto, que é este um aspecto de grande relevância para os policiais de ponta.

O que indicam (mas não concluem) os dados é que, de fato, a grande maioria das ocorrências descritas tem uma probabilidade pequena de que o uso da força se faça necessário, sobretudo da força letal, instrumentalizada via as armas de fogo, aparato obrigatório dos agentes de polícia. É difícil conceber uma visita tranquilizadora ou uma reunião com uma associação comunitária na qual os policiais tenham de coagir violentamente alguém. Não seria impossível que eles tenham de fazê-lo nessas circunstâncias, no caso de algum cidadão agir de forma agressiva a certo grau, mas, mesmo assim, não são estes os objetivos centrais, tampouco a regra, da intervenção da PMMG nestes casos.

Também foi observado que embora constituam a maior quantidade de categorias, as maiores frequências de ocorrências se concentram em atividades que não estão diretamente associadas ao policiamento criminal. Uma boa parte do cotidiano do trabalho policial é permeado por atividades de assistência, no tratamento de sujeitos em crises que não necessariamente foram criminalmente vitimizados. Inclusive atribuições mais características de outros órgãos públicos, que não detém prerrogativas de força, são por vezes tratadas por policiais. Eles foram convocados para tanto, e responderam, aplicando recursos a sua disposição, mesmo não sendo estas funções policiais prescritas em leis e manuais. Nestes casos, possivelmente a ação policial seria mais voltada para regiões e comunidades mais desorganizadas, carentes de recursos outros, públicos ou privados, à solução de suas crises.

Os dados de ocorrências policiais produzirem uma descrição, mas não qualificam o trabalho da polícia. Observou-se toda uma amplitude de atividades, diversificadas em sua natureza de uma polícia para além de crimes e armas. Muitas ocorrências inclusive contradizem, ou perpassam expectativas obtidas na leitura de leis e manuais. No entanto, simultaneamente foram identificados possíveis problemas de registros, bem como certa dificuldade no tratamento das informações, dada a forma pela qual a PMMG registrou suas atividades em 2005. A revisão das tabelas de ocorrências demonstra uma série de aspectos do trabalho dos policiais ricos para análises, muitos

dos quais possivelmente nem foram discutidos mais profundamente nesta dissertação, e que podem embasar outras pesquisas sobre o assunto.

8. Conclusão

Polícia é um fato social. Sua criação em toda sociedade é um fenômeno que indicia a generalidade da tendência de que o uso da força seja institucionalizado, e se concretize em sociedades modernas enquanto público, profissional e especializado.

No entanto, apesar de geral, as atividades que ela exerce, seu trabalho policial em sua empiria, possui uma variabilidade imensa ao longo das mais diversas sociedades. A força, mesmo que apenas implícita, pode ser interpretado como o denominador comum de todas elas, mas que sozinha não define a totalidade do que é o trabalho policial.

Normativamente, seriam as leis os grandes documentos que determinariam que atividades são essas, no que consiste a amplitude possível do que a polícia deve fazer. No entanto, como as contraposições presentes nas análises demonstraram, leis não descrevem a polícia com a eficácia esperada, não ilustram uma instituição tangível empiricamente, passível de observação direta por observadores externos. Seria um plano normativo, mas que falha em delinear até mesmo quais deveriam ser as funções da polícia. Normas legais são uma referência, mas não a única, nem tampouco a mais importante em qualquer descrição da polícia. Ilustram desejos de cursos de ação policial, áreas onde deseja-se que a polícia atue, assuntos com os quais ela deve tratar, bem como diversas características da instituição, mas o faz sempre de forma demasiada resumida, descrevendo bem melhor a burocracia da polícia do que sua função ou trabalho. O jargão disseminado em diversos discursos de que a polícia serve à aplicação da lei, além de reducionista em conteúdo, configura um mito, o qual é inclusive reforçado nas próprias leis, regulamentos, manuais e mesmo nas categorias pelas quais policiais classificam suas atividades.

Se não na legislação, reside a questão de se identificar de onde derivam as atividades exercidas pelos policiais, das relações de causa e efeito que explicariam seu trabalho. A explicação encontrada, como a teoria evidencia (Monjardet (2003); Bayley (2001); Goldstein (2003) e outros), é que o embasamento do que a polícia faz reside no conjunto de pressões sociais na qual ela está presente, é cotidianamente submetida, e que encaminha a ela demandas de ações, coletivas ou individuais. Demonstrar o que a

polícia cotidianamente realiza é então um exercício que também indica para quais grupos sociais a polícia trabalha, o que é requerido a ela realizar.

“Quanto maior a proporção de atividades dirigidas pela polícia, quer pelos oficiais, quer pelo Estado, (...) menor será a proporção de pedidos pelo público com os quais se lidará.

As prioridades organizacionais expressas como atribuições afetam a seleção das decisões tomadas com relação à demanda pública. É evidente que o inverso também é verdade – que o volume de pedidos e serviços afeta as atribuições organizacionais. Isso poderia parecer plausível se fosse determinado que a polícia, e de modo mais genérico o governo, preocupa-se em satisfazer a demanda pública. Consequentemente, a probabilidade das organizações policiais aumentarem a capacidade de resposta para ir ao encontro das demandas de serviço depende da natureza do governo. Governos mais democráticos devotarão uma porção maior do pessoal a atribuições reativas do que governos não-democráticos.” (Bayley, 2001)

Seriam três as principais fontes de pressão que moldam o trabalho policial cotidiano: o poder público instituído, sob a forma de governos, as comunidades atendidas e os próprios agentes da corporação, enquanto uma classe profissional. Cada um destes grupos possui interesses próprios, situações às quais acredita ser útil a aplicação de uma instituição como a polícia que, além de outras características, detém prerrogativas do uso legal da força, e a autoridade associada a ela. É evidente que estes interesses, este conjunto de relações sociais que influenciam o trabalho policial não é constante, nem uniforme, já que variam segundo as características que cada um deles possui em diferentes épocas ou localidades (Goldstein, 2003). Nos tempos da ditadura militar no Brasil (1964-1985), muitas das formas pelas quais a polícia era aplicada pelo governo acabaram por se tornar obsoletas frente a um novo Estado Democrático de Direito, que passou a vigorar ao final da década de 80, que exigiu inovações ao trabalho policial. Da mesma forma, distintas comunidades podem demandar à policiais que eles realizem atendimentos de pessoas doentes, sob a carência de outras instituições com esta atribuição, enquanto outras os acionariam em maior frequência para o trato quase exclusivo de assuntos de segurança pública (Bayley, 2001).

Sob a ótica institucional, a polícia, por via de seus valores próprios e concepções acerca de sua missão, atua como um filtro às demandas levadas ao seu conhecimento, as interpretando enquanto legítimas ou não, as imputando em uma escala de prioridades na

aplicação dos recursos disponíveis e aplicando procedimentos próprios na realização de seus atendimentos. A forma pela qual a polícia realiza este processamento, transforma demanda em resposta, não foi aqui um tema mais profundamente revisto, com vista aos dados analisados¹³. Todavia, foi diagnosticado que, geralmente, mesmo que não interpretem ser parte de seu trabalho, policiais atendem às mais diversas demandas, mesmo quando as considera desvio de função. Se “servir e proteger” são as referências (Moreira e Correa; PMMG, 2002), o segundo (proteger) é bem mais enfatizado do que o primeiro, está bem mais em evidência nas leis, manuais e em como os policiais categorizam suas atividades cotidianas.

É possível afirmar que o real trabalho da polícia é apenas o de “servir”, sob a autoridade pública e eventualmente usando a força. Proteger seria apenas mais um de seus serviços, talvez o mais importante, e certamente o mais evidente em meio a ritos, fardas, armamentos etc, mas apenas mais um dentre tantos outros, determinados segundo diversas pressões sociais. Não é a “segurança pública”, mas sim a “ordem pública” o termo presente na Constituição Federal capaz de descrever a prática policial cotidiana. O primeiro está inclusive contido no segundo, caracterizando simplesmente uma ênfase, considerada relevante pelos atores que redigiram a legislação em 1988. Não houve nesta mesma Constituição, no entanto, a mesma prioridade para explicação mais detida do que consistiria esta “ordem pública”, de quais ações deveriam ser consideradas pela polícia com vistas a sua manutenção.

Desta forma, conclui-se que a lei não descreve a função polícia tampouco seu trabalho. Cabe aqui, entretanto, o exercício de analisar em qual medida tal definição seria até mesmo possível.

Se a polícia executasse apenas aquilo que está na lei, a ação policial seria extremamente padronizada, não cabendo a nenhum policial militar, independente de sua patente, tomar decisões. Frente a uma situação contemplada na lei, um mesmo curso de ação, muito bem protocolado, seria posto em prática. Pesquisas mostram que não é assim em nenhuma instituição, as características das escolas dependem extremamente de diretores assim como as unidades de polícia dependem de seus comandantes.

¹³ Para uma análise do funcionamento destes filtros, ver o a tese “*Mudanças organizacionais na implementação do policiamento comunitário*” (Marinho, 2005), onde se faz presente uma rica análise da Polícia Militar em Belo Horizonte a partir da Sociologia das Organizações.

Professores de uma mesma disciplina dão aulas diferentes, da mesma forma que policial tomam cursos de ações distintas frente a situações aparentemente iguais.

Não haveria como ser diferente. Mesmo que regulamentos fossem completos, contemplassem o todo do trabalho policial, a enorme variabilidade de situações com as quais policiais lidam resultaria que fosse humanamente impossível ter a memória de tais protocolos. Além disso, nunca situações enfrentadas pela polícia são exatamente iguais, o que inevitavelmente leva a reações diferentes. Identifica-se então que a discricionariedade é um elemento inevitável na ação policial, ou até desejável em muitos sentidos, na medida em que os permite solucionar problemas com maior eficiência (Goldstein, 2003). Mesmo sendo a instituição mais emblemática do poder executivo, policiais militares, em grande medida, legislam, tomam decisões do que fazer frente a vida das pessoas. É evidente o impacto de tais decisões, o grau de bom senso e qualificação que elas requerem.

Em certa medida, leis visam racionalizar decisões tomadas por atores que não são puramente racionais. Na realidade empírica, a quantidade de variáveis determinando cada contexto é muito específica ao registro, quanto mais em uma atividade tão complexa, quanto a de policiamento. No entanto, a demasiada imprecisão das leis permanece injustificada. Se não uma descrição completa, seria ao menos desejável a existência de uma minimamente tangível, mesmo que apenas a título de norma. Produziria controle, direcionaria a discricionariedade da ação policial ao bem pública e estipularia parâmetros ao trabalho. Os próprios policiais, na ausência normas legais neste sentido, se mobilizaram a fim de discutir seu trabalho, e mesmo suas funções em manuais, alguns dos quais foram revistos. Leis e manuais não possuem a mesma origem, nem sempre os mesmos objetivos, mas a presença de certos assuntos demonstra a existência de incertezas entre os policiais, evidenciadas por uma carência de documentos que indiquem a eles o que devem fazer, quando e como. A própria existência de manuais indica para a conclusão de que os agentes de polícia desejam maior regulamentação (não necessariamente controle) sobre seu trabalho, e tem se mobilizado neste sentido.

A título de contraposição, a lista de objetivos da polícia de Goldstein (2003), transcrita anteriormente, apresenta uma descrição da função da polícia bem superior a encontrada nas leis. Ela é específica o bastante de modo que seja demonstrado quais os

principais objetos da ação policial, simultaneamente a ser aberta o bastante para abarcar uma categoria enorme de funções outras, não tão diretamente ligadas ao uso da força. Goldstein, bem como outros autores, demonstra que é possível que a legislação seja aprimorada neste sentido, que controle melhor o trabalho policial, delimitando-o de forma mais e descrevendo a instituição como ela deveria ser. Entretanto, não são claros os efeitos que uma nova legislação teria sobre a organização da polícia, ou mesmo sobre seu trabalho.

Assim, a pesquisa elucida para uma questão legística. De qual medida leis correspondem, influenciam e descrevem o funcionamento de organizações como a polícia, ou mesmo da sociedade como um todo. Tal tema se remete tanto a origem das leis, quanto a sua aplicação cotidiana, e se faz rico a investigação sociológica. Uma boa parte da sociedade possivelmente vive, sem maiores dificuldades, em desconhecimento da maior parte da legislação, até mesmo transgredindo em uma base cotidiana, sem maiores riscos de incriminação. Isso não significa que leis não influenciem a vida destas pessoas, apenas que elas não são de cumprimento automático. Documentos escritos por legisladores podem não necessariamente acarretar em cursos de ação disseminados. Os mecanismos pelos quais leis “pegam” e suas consequências sociais são objetos de pesquisa aqui propostos.

Sobre o trabalho da polícia, também foi demonstrado que apenas uma parcela do que ela faz está associado ao policiamento criminal, e que outro grupo de atividades, ainda menor, exige efetivo uso da força. Desta forma, grande parte do aparato demonstrado de conceitos, instrumentos e regulações presentes na e sobre a polícia é ineficaz na solução de grande parte dos problemas habitualmente levados a ela, aos quais, sendo função ou não da corporação, ela se reporta. Justifica-se a qualificação no uso da força, que policiais estejam preparados para atuar junto a crimes e agentes motivados a ações violentas, já que estas são as atividades que a polícia tem de particular, e que ocorrem com frequência, mesmo que algumas delas com maior raridade. Sua complexidade e o risco associado exigem precaução, sob pena de danos a vida e ao patrimônio de terceiros, ou mesmo dos próprios policiais. No entanto, não existe por parte dos agentes de polícia a mesma preparação às tantas outras ocorrências, não diretamente associadas a crimes ou violência, apesar da grande presença delas diagnosticada nas tabelas de ocorrências. Possivelmente os cinco anos destinados ao curso de bacharelado em direito poderiam ser bem melhor aproveitados à qualificação

dos futuros oficiais da PMMG na supervisão e realização das muitas visitas tranquilizadoras e outras atividades realizadas¹⁴. A polícia é uma prestadora de serviços e, como tal, cabe a ela o atendimento de demandas. É indispensável então que sejam mantidos canais abertos de comunicação com a comunidade, a fim de facilitar o acesso de novas ocorrências, criminais ou não, e que a instituição se equipe ao tratamento destas da forma mais eficiente possível.

A metodologia desta pesquisa demonstrou um retrato do trabalho policial em todo o território de Belo Horizonte. Tentou explicitar a imensa variabilidade das ações policiais, a correspondência entre elas junto à legislação, bem como buscou fazer uma descrição funcional da instituição. No entanto, não foi contemplada em maior extensão uma análise em específico de todas as relações sociais que permeiam a PMMG, tampouco a dependência destas com localidades geográficas distintas. Com dados qualificados para tanto, seria este um tema rico para outras pesquisas. Uma vez dividido entre territórios de atuação, o trabalho policial poderia ser descrito e analisado segundo as características das comunidades onde ela atua, do poder público e dos profissionais da polícia que trabalham naquela região. Seria assim possível uma análise comparativa, que levaria a uma descrição ainda mais detalhada do trabalho policial de ponta e poderia ajudar a demonstrar como funcionam os mecanismos pelos quais se estabelecem demandas a este trabalho, e de como são eles transformados em iniciativas por parte da polícia.

¹⁴ Este critério de ingresso dos oficiais também pode reduzir a diversidade profissional dentro dos quadros superiores da polícia. É muito pequena a probabilidade que jovens bacharéis em direito e menores de trinta anos tenham outra formação acadêmica. Desta forma, não haveria qualificação específica a certos tipos de atendimentos.

9. Bibliografia¹⁵

BARROS, Lúcio A. *Polícia e sociedade: um estudo sobre as relações, paradoxos e dilemas do cotidiano policial*. Belo Horizonte: UFMG (Tese do Programa de Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política), 2005.

BAYLEY, D.H. *Padrões de Policiamento – Uma Análise Comparativa Internacional*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, NEV, 2001. p. 11-145.

BEATO FILHO, C. C et al. *Gestão da Informação*. In: Tadheo de Jesus e Silva Filho; Marcelo Ottoni Durante. (Org.). *Gestão da Informação e Estatísticas de Segurança Pública no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, v. 1, p. 8-47, 2009.

Brasil. *Ato Institucional nº 5, de 13 de Dezembro*, Brasília, 1968.

<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=194620>

Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília, 1988.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm

Brasil. Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969, *Código Penal Militar*, Brasília:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1001.htm

BITTNER, Egon. *The Functions of the Police in Modern Society*. New York: Jason Aronson, 1975.

BITTNER, Egon. *Aspects of police work*. Boston: Northeastern University Press, 1990.

CANÇADO, Tassni E. M. L. *Alocação e Despacho de Recursos para Combate à Criminalidade*. Belo Horizonte: UFMG (Dissertação de mestrado do Departamento de Ciência da Computação), 2005.

CARDOSO, Rafael Bezerra. *A Polícia Repressiva na Perspectiva Constitucional e Política de suas Atribuições*. Editora Consulex; Revista de Política e Administração Pública L&C. 131 ed. 2009.

http://www.qualidadealimentos.gov.br/portal/conseg/arquivos/ARTIGO_policia_repressiva_perspectiva_const.pdf

¹⁵ A fim de facilitar a consulta, foram priorizadas referências de documentos e textos que estão disponibilizados gratuitamente na internet. Para de leis e regulamentos, é comum que estes estejam presentes em sites do Governo Federal e Estadual. Para livros e textos, muitos deles podem ser localizados, na íntegra, via ferramenta de localização e leitura GoogleBooks, da empresa Google (<http://books.google.com.br/>).

Comando Geral, Polícia Militar de Minas Gerais. Resolução 4023/09, *Diretrizes da Educação de Polícia Militar*. Belo Horizonte, 2010.
<https://sites.google.com/site/suporteuniversopolicial/legislacao-pmmg-1/depm.pdf?attredirects=0>

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

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Polícia, controle social e democracia*. in: COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas policiais do Rio de Janeiro e de Nova York*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP/ UFMG). Survey de Vitimização de Belo Horizonte. UFMG, 2002. Relatório de Pesquisa.

KELLING, George; COLES, Catherine. *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*. Editora Simon & Schuster, 1998.

GILLIS, A.R. (1989). *Crime and State Surveillance in Nineteenth-Century France*. American Journal of Sociology, vol. 95, n.2, P. 307-41, 1989
<http://www.jstor.org/stable/2780902>

GOLDSTEIN, Herman. *Policiando uma Sociedade Livre*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, NEV, 2003. p. 37-67

HOBBS, Thomas. *Leviatã, ou, Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. 3a ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983. xix, 419p.

HAGEN, Acácia M. M. *O Trabalho Policial: Estudo da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: UFRS (Tese de Doutorado do Departamento de Sociologia), 2005. <http://hdl.handle.net/10183/5810>

LAZZARINI, Álvaro, *Polícia de manutenção da Ordem Pública e a Justiça*. In LAZZARINI, Álvaro et al. *Direito administrativo da ordem pública*. 2. ed., Rio de Janeiro : Forense, 1987.

MARINHO, Karina R. L. *Mudanças organizacionais na implementação do policiamento comunitário*. Belo Horizonte: UFMG (Dissertação de mestrado do Departamento de Sociologia e Antropologia), 2002.

Minas Gerais. *Constituição do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, 1989.

<http://hera.almg.gov.br>

Minas Gerais. Lei 5.301/69, *Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, 2007. <http://hera.almg.gov.br>

Minas Gerais. Lei 14.310/02, *Código de Ética e Disciplina dos Militares de Minas Gerais*, Belo Horizonte, 2002.

[http://www.aspra.org.br/arquivos/LEIS/Codigo de Etica de Diciplina da PMMG-COMENTADO.pdf](http://www.aspra.org.br/arquivos/LEIS/Codigo_de_Etica_de_Diciplina_da_PMMG-COMENTADO.pdf)

Minas Gerais. Decreto 11.636/69, *Regulamento Geral da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, 1969. <http://hera.almg.gov.br>

Minas Gerais, Polícia Militar de. *Intervenção Policial, Verbalização e Uso de Força*. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar, 2010.

MISSE, Michel. *Sobre a construção social do crime no Brasil: Esboços de uma interpretação*. 1999.

<http://www.necvu.ifcs.ufrj.br/images/8sobreaconstruaosocialdocrime.pdf>

MONET, J.C. *Missões, Poderes e Forças de Policiais*. In: *Polícias e Sociedades na Europa*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2001. p. 103-128.

MONJARDET, Dominique. *O que Faz a Polícia: Sociologia da Força Pública*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003

MOREIRA, Major PM Cícero Nunes; Corrêa, Capitão PM Marcelo Vladimir. Resolução número 3664, *Manual de Prática Policial*. Belo Horizonte, 2002: http://www.aspra.org.br/arquivos/RESOLUCOES/Resolucao_3664.pdf

MOREIRA, Major PM Cícero Nunes; Corrêa, Capitão PM Marcelo Vladimir. Resolução número 3664, *Manual de Prática Policial*. Belo Horizonte, 2002: <https://sites.google.com/site/suporteuniversopolicial/legislacao-pmmg-1/depm.pdf?attredirects=0>

MUNIZ, Jaqueline de Oliveira; PROENÇA JR., Domício. *Bases Conceituais e Métricas e Padrões de Medida de Desempenho Policial*. In: CARUSO, Haydée et al. *Polícia, Estado e Sociedade: Práticas e Saberes Latino-Americanos*. Rio de Janeiro: Editora Publit Soluções Editoriais, 2007: http://www.pm.al.gov.br/intra/downloads/bc_policial/pol_02.pdf

OLIVEIRA Jr., Almir de. *Cultura de polícia: Cultura e atitudes ocupacionais entre policiais militares em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: UFMG (Tese do Programa de Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política), 2007.

PAIXÃO, Antônio Luiz; BEATO, Claudio C. *Crimes, vítimas e policiais*. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, São Paulo, 9(1): 233-248, 1997. <http://www.fflch.usp.br/sociologia/temposocial/pdf/vol09n1/crimes.pdf>

PAIXÃO, Antônio Luiz. *Crime, controle social e consolidação da Democracia* in REIS, Fábio Wanderley & O'DONNEL, Guilherme. *A Democracia no Brasil. Dilemas e perspectivas*. São Paulo. Vértice/Revista dos Tribunais, 1988.

REINER, Robert. *A Política da Polícia*. São Paulo: EdUSP. Revista Polícia e Sociedade, n 11. 2004

REISS Jr., Albert. *The Police and the Public*. New Haven. Yale University Press, 1971.

REISS Jr., Albert. *Organização da Polícia no Século XX*. In. Michael Tonry & Norval Morris (orgs.) *Policamento Moderno*. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo (EDUSP). pp. 65-114; 1971.

Rubens Neves, Santos Jr. e Hesketh Escritórios Associados de Advocacia. *Segurança Pública e Ordem Pública – Apropriação Jurídica das Expressões à Luz da Legislação, Doutrina e Jurisprudência Pátrias*. São Paulo. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2010.

SOUZA, Reginaldo C.S. *A Função da Polícia*. São Paulo. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2007: <http://www2.forumseguranca.org.br/node/21959>

SHECAIRA, Sergio Salomão. *Tolerância Zero*. Revista Internacional de Direito e Cidadania, n. 5, p. 165-176, 2009. <http://www.reid.org.br/arquivos/00000129-reid-5-13-sergio.pdf>

TILLY, Charles. *Collective Violence in European Perspective*, cap. 1; In GRAHAM, Hugh Davis e GURR, Ted Robert (eds.). *Violence in America: Historical and Comparative Perspectives*. Staff Report to the National Commission on the Causes and Prevention of Violence. U.S. Government Printing Office. pp. 5-35, 1969 <http://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/2027.42/50953/1/178.pdf>

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Ed. UnB, 1991.

WILSON, James Q. *Varieties of Police Behavior: the management of law and order in eight communities*. Nova York. Atheneum Press. pp 83-139, 1975.

10. Anexos

10.1. Tabela de ocorrências, segundo categorias da PMMG

Tabela 8 - Ocorrências Registradas por Grupo Segundo Categorias da PMMG

Grupo	Ocorrência	Frequência	Percentual do Grupo	Percentual do Total
Assistência	Visita Tranquilizadora	37548	75,6%	5,9%
	Pessoa Ferida ou Enferma	5665	11,4%	0,9%
	Doente Mental	3526	7,1%	0,6%
	Pessoa Perdida, Fugitiva ou Extraviada	632	1,3%	0,1%
	Parturiente	352	0,7%	0,1%
	Reunião com Associações comunitárias e Entidades Diversas	212	0,4%	0,0%
	Outras Atividades de Assistência	1728	3,5%	0,3%
	Total	49663	100%	7,8%
Contra Pessoa	Vias de Fato/Agressão	7313	15,9%	1,2%
	Ameaça	6544	14,3%	1,0%
	Lesão Corporal	4646	10,1%	0,7%
	Atrito Verbal	3164	6,9%	0,5%
	Homicídio Tentado	1554	3,4%	0,2%
	Porte de Arma de Fogo	1078	2,3%	0,2%
	Homicídio Consumado	723	1,6%	0,1%
	Porte de Arma Branca	256	0,6%	0,0%
	Rixa	255	0,6%	0,0%
	Maus Tratos	148	0,3%	0,0%
	Violação de Domicílio	141	0,3%	0,0%
	Calúnia	109	0,2%	0,0%
	Difamação	101	0,2%	0,0%
	Abandono de Incapaz	99	0,2%	0,0%
	Sequestro e Cárcere Privado	73	0,2%	0,0%
	Outros Crimes Contra Pessoa	19693	42,9%	3,1%
	Total	45897	100%	7,3%
Contra Patrimônio	Furto Consumado	39710	47,5%	6,3%
	Roubo Consumado à Mão Armada	21015	25,1%	3,3%
	Roubo Consumado Outras Vias	8852	10,6%	1,4%
	Dano	4949	5,9%	0,8%
	Furto Tentado	2420	2,9%	0,4%
	Roubo Tentado	924	1,1%	0,1%
	Estelionato	715	0,9%	0,1%
	Negar-se a Saldar despesas em Comércio	448	0,5%	0,1%
	Receptação	133	0,2%	0,0%
	Extorsão	100	0,1%	0,0%
	Usurpação	84	0,1%	0,0%
	Apropriação Indébita	65	0,1%	0,0%
	Outros Crimes Contra o Patrimônio	4227	5,1%	0,7%
	Total	83642	100%	13,2%

Contra Costumes	Perturbação do Trabalho ou do Sossego Alheios	10033	62,5%	1,6%
	Embriaguez	2820	17,6%	0,4%
	Jogo de Azar	446	2,8%	0,1%
	Perturbação da Tranquilidade	281	1,8%	0,0%
	Moeda Falsa e Crimes Assimilados	181	1,1%	0,0%
	Ato Obsceno	156	1,0%	0,0%
	Falsidade Documental	135	0,8%	0,0%
	Uso de Documentos Falsos	119	0,7%	0,0%
	Estupro Consumado	103	0,6%	0,0%
	Estupro Tentado	101	0,6%	0,0%
	Atentado Violento Ao Pudor	72	0,4%	0,0%
	Outros Crimes Contra os Costumes	1599	10,0%	0,3%
	Total	16046	100%	2,5%
Contra a Incolumidade Pública	Arremesso ou Colocação Perigosa	706	27,3%	0,1%
	Disparo de Arma de Fogo	601	23,2%	0,1%
	Direção Perigosa de Veículo na Via Pública	499	19,3%	0,1%
	Omissão de Cautela Na Guarda ou Condução de Animais	148	5,7%	0,0%
	Outros Crimes Contra Incolumidade Pública	632	24,4%	0,1%
	Total	2586	100%	0,4%
Mineração	Provocar degradação Ambiental	6	4,2%	0,0%
	Construir Canais ou Reservatórios, Sem Autorização	3	2,1%	0,0%
	Usar Águas Públicas Para Irrigação sem Autorização	1	0,7%	0,0%
	Iniciar Lavra Garimpeira em Área Rural, sem Autorização	1	0,7%	0,0%
	Outros Infrações Referentes a Mineração	132	92,3%	0,0%
	Total	143	100%	0,0%
Fauna Ictiológica	Pesca Ilegal por Pescador Amador com Aparelhos de Uso Proibido	6	13,3%	0,0%
	Comércio Ilegal de Pescado Proveniente de Pesca Proibida	2	4,4%	0,0%
	Transporte Irregular de Pescado ou de Aparelhos de Pesca	1	2,2%	0,0%
	Funcionamento Irregular de Atividade de Pesca e Aquicultura	1	2,2%	0,0%
	Outras Infrações de Fauna Ictiológica	35	77,8%	0,0%
	Total	45	100%	0,0%
Trânsito Urbano	Abalroamento	15028	35,5%	2,4%
	Choque Mecânico	9024	21,3%	1,4%
	Colisão de Veículos	4044	9,6%	0,6%
	Falta de Habilitação ou Permissão Para Dirigir	1911	4,5%	0,3%
	Atropelamento de Pessoa	1734	4,1%	0,3%
	Abandono do Local de Acidente	274	0,6%	0,0%
	Queda de Pessoa de Veículo	254	0,6%	0,0%
	Conduzir Veículo Sob Influência de Álcool ou Subst. Efeitos Análogos	243	0,6%	0,0%
	Capotamento/Tombamento	177	0,4%	0,0%
	Queda de Veículo	124	0,3%	0,0%
	Confiar a Direção a Pessoa Não Habilitada ou Embriagada	102	0,2%	0,0%
	Queda e/ou Vazamento de Carga de Veículo Sem Vítima	36	0,1%	0,0%
	Atropelamento de Animal	19	0,0%	0,0%
	Participar de Corrida, Disputa ou Competição Não Autorizada.	15	0,0%	0,0%
	Outras Infrações de Trânsito em Áreas Urbanas	9336	22,1%	1,5%
Total	42321	100%	6,7%	
Trânsito Rodoviário	Abalroamento	81	16,0%	0,0%

	Choque Mecânico	67	13,2%	0,0%
	Colisão	51	10,1%	0,0%
	Falta de Habilitação ou Permissão Para Dirigir	28	5,5%	0,0%
	Abandono de Local de Acidente	19	3,7%	0,0%
	Atropelamento de Pessoa	16	3,2%	0,0%
	Capotamento/Tombamento com Vítima Fatal	8	1,6%	0,0%
	Atropelamento de Animal	2	0,4%	0,0%
	Conduzir Veículo Sob Influência de Alcool ou Subst. Efeito Análogo	2	0,4%	0,0%
	Queda e/ou Vazamento de Carga de Veículo Sem Vítima	2	0,4%	0,0%
	Queda de Veículo	2	0,4%	0,0%
	Queda de Pessoa de Veículo	1	0,2%	0,0%
	Outras Infrações de Trânsito em Rodovia	228	45,0%	0,0%
	Total	507	100%	0,1%
Fauna Silvestre	Criar, Reproduzir, Transportar, Manter em Cativeiro Animal Silvestre,	528	27,5%	0,1%
	Recolhimento de Animais da Fauna Silvestre	488	25,4%	0,1%
	Maus Tratos a Animais	48	2,5%	0,0%
	Utilizar ou Apanhar Animais, Ninhos, Abrigos e Criadouros Naturais da Fauna Silvestre	6	0,3%	0,0%
	Fabricar ou Transportar Aparelhos para Captura de Animal Silvestre	1	0,1%	0,0%
	Recolhimento de Animais Domésticos ou Alienígenas	1	0,1%	0,0%
	Outras Infrações Contra A Fauna Silvestre	848	44,2%	0,1%
	Total	1920	100%	0,3%
Flora	Danificar Formas de Vegetação, sem Autorização	148	24,6%	0,0%
	Irregularidade na Documentação para Trato de Produto Florestal	14	2,3%	0,0%
	Outras Infrações a Legislação de Flora	439	73,0%	0,1%
	Total	601	100%	0,1%
Substância Entorpecente	Aquisição/Posse Para Uso Próprio de Substância Entorpecente	2857	66,2%	0,5%
	Comércio e/ou Fornecimento Gratuito (Tráfico)	1153	26,7%	0,2%
	Exploração de Plantas que possa ser Extraída Subst. Entorpecente	9	0,2%	0,0%
	Outras Infrações com Substâncias Entorpecentes	296	6,9%	0,0%
	Total	4315	100%	0,7%
Administração Pública	Infrações Contra as Relações de Consumo	1302	49,7%	0,2%
	Desacato	533	20,3%	0,1%
	Desobediência	225	8,6%	0,0%
	Resistência	56	2,1%	0,0%
	Contrabando ou descaminho	40	1,5%	0,0%
	Crimes Eleitorais outros	32	1,2%	0,0%
	Recusa de dados Sobre a Própria Identidade ou Qualificação	32	1,2%	0,0%
	Crimes Resultantes de Preconceito de Raça ou Cor	29	1,1%	0,0%
	Comunicação Falsa de Crime ou Contravenção	26	1,0%	0,0%
	Referentes a Proteção da Criança e do Adolescente Outras	8	0,3%	0,0%
	Outras Infrações Contra a Administração Pública	338	12,9%	0,1%
	Total	2621	100%	0,4%
Incêndios	Incêndio em Lote Vago	1	50,0%	0,0%
	Incêndios em Residências Unifamiliares	1	50,0%	0,0%
	Total	2	100%	0,0%
Diversas de Polícia	Averiguação de Elemento em Atitude Suspeita	70203	84,6%	11,1%
	Veículo, Produto de Crime, Encontrado	3614	4,4%	0,6%

Averiguação de Disparo de Alarme	1547	1,9%	0,2%
Delinquente Procurado Prisão em Virtude de Mandado	880	1,1%	0,1%
Requisição de Força Pela Autoridade Judiciária	511	0,6%	0,1%
Coisa Alheia Achada	359	0,4%	0,1%
Delinquente Procurado Foragido da Justiça	265	0,3%	0,0%
Suicídio Consumado	208	0,3%	0,0%
Encontro de Cadáver / Feto	186	0,2%	0,0%
Suicídio Tentado	145	0,2%	0,0%
Cumprimento de Mandado de Busca e Apreensão	86	0,1%	0,0%
Tentativa de Fuga em Cadeia ou Penitenciária	24	0,0%	0,0%
Fuga de Preso em Cadeia ou Penitenciária	17	0,0%	0,0%
Outras Ações Diversas de Polícia	4946	6,0%	0,8%
Total	82991	100%	13,1%

Procedimentos Administrativos

Nada Constatado	29119	27,4%	4,6%
Solicitante Encontrado - Providencia Dispensada	23251	21,9%	3,7%
Solicitante Não Encontrado	22793	21,4%	3,6%
Cancelada por Falta de Viatura	14106	13,3%	2,2%
Duplicata	13554	12,7%	2,1%
Teste	401	0,4%	0,1%
Trote	260	0,2%	0,0%
Cancelada por Ordem do Órgão de Coordenação e Controle	208	0,2%	0,0%
Outros Procedimentos Administrativos	2689	2,5%	0,4%
Total	106381	100%	16,8%

Operações, Solicitações, Comunicações

Operações Policiais			
Operações Policiais Diversas Presença	32726	16,9%	5,2%
Operações Policiais Diversas Proteja Seu Bairro	24698	12,8%	3,9%
Operações Policiais de Batida Policial	15928	8,2%	2,5%
Operações Policiais Diversas Para-Pedro	9966	5,2%	1,6%
Operações Policiais de Cerco / Bloqueio / Interceptação	7669	4,0%	1,2%
Operações Policiais de Incursão em Favela	6734	3,5%	1,1%
Operações Policiais Diversas Varredura	4260	2,2%	0,7%
Operação de P2	3870	2,0%	0,6%
Operações de combate ao Crime Organizado	3750	1,9%	0,6%
Operações de Escolta	2822	1,5%	0,4%
Operação de Apoio outros Órgãos Públicos	2727	1,4%	0,4%
Operação de Policiamento Velado	2308	1,2%	0,4%
Operações Policiais Diversas Meio-Ambiente	1728	0,9%	0,3%
Operações Policiais Diversas Pepração	1378	0,7%	0,2%
Operações Policiais Diversas Orla do Bosque	670	0,3%	0,1%
Operação de Apoio Fiscalização Fazendária	329	0,2%	0,1%
Operações Policiais Diversas Pedágio	317	0,2%	0,1%
Operações Policiais Diversas Operação Paz Nas Escolas	162	0,1%	0,0%
Operações Policiais Diversas Oxigênio	137	0,1%	0,0%
Operações Policiais Diversas Controle de Velocidade	71	0,0%	0,0%

Operações Policiais Diversas Trânsito Livre	36	0,0%	0,0%
Operações Policiais Diversas Rotativo	22	0,0%	0,0%
Outras Ações/Operações Policiais Diversas	13427	6,9%	2,1%
Blitz de Trânsito			
Blitz de Trânsito Repressiva	1265	0,7%	0,2%
Blitz de Trânsito Preventiva	441	0,2%	0,1%
Blitz de Trânsito Educativa	37	0,0%	0,0%
Fiscalizações			
Fiscalização das Atividades Operacionais	2551	1,3%	0,4%
Fiscalização de Policiamento Ambiental	344	0,2%	0,1%
Policiamentos Especiais			
Policiamentos Especiais Baile	14	0,0%	0,0%
Policiamentos Especiais Comício	1	0,0%	0,0%
Policiamentos Especiais Eleição - Votação	19	0,0%	0,0%
Policiamentos Especiais Evento Esportivo	751	0,4%	0,1%
Policiamentos Especiais Evento Religioso	208	0,1%	0,0%
Policiamentos Especiais Festa Popular	428	0,2%	0,1%
Policiamentos Especiais Outras	3282	1,7%	0,5%
Policiamentos Especiais Show Artístico	105	0,1%	0,0%
Disque-Denúncia			
Disque-Denúncia Ameaça Contra Instituições Públicas	179	0,1%	0,0%
Disque-Denúncia de Crimes	4552	2,4%	0,7%
Disque-Denúncia Outros	4528	2,3%	0,7%
Disque-Denúncia Referentes a Armas e Drogas	11809	6,1%	1,9%
Outras Operações/ Solicitações/ Comunicações			
Comunicação de Veículo Furtado	13053	6,8%	2,1%
Supervisão	4821	2,5%	0,8%
Pessoa desaparecida	2925	1,5%	0,5%
Empenho de Ambulância IPISM	2462	1,3%	0,4%
Pedido de Policiamento	2282	1,2%	0,4%
Remoção de Veículo	954	0,5%	0,2%
Agradecimentos de Serviço PM	316	0,2%	0,0%
Queixas de Atuação PM	152	0,1%	0,0%
Atendimento Denúncia Sobre Degradação Ambiental	48	0,0%	0,0%
Ações/Operações Aéreas	47	0,0%	0,0%
Ação Cívico Social (ACISO)	4	0,0%	0,0%
Total	193313	100%	30,5%
Total de Ocorrências	632994	-	100%

Fonte: Centro de Operações da Polícia Militar (COPOM/ PMMG), 2005/ Centro de Estudos de Criminalidade Pública (CRISP/UFGM)