

Gerencialismo, Estamentalização e Legitimidade: o amadurecimento institucional do campo policial militar no Brasil

Eduardo Cerqueira Batitucci¹

O amadurecimento institucional da polícia nos países do hemisfério norte se deu, via de regra, até meados do início do século XX, através do caminho da *profissionalização* (Walker, 1977). Wilensky (1964:140-141), ressalta que o grau de profissionalização de uma ocupação qualquer pode ser medido pelo grau de sucesso na demanda pela posse de uma competência técnica exclusiva e pelo grau de aderência do praticante a um ideal de serviço e às suas normas de conduta profissional. Estas duas idéias frequentemente implicariam numa postura impessoal, imparcial e objetiva do profissional frente ao seu “cliente” e na necessidade que o profissional sente de manter a qualidade do seu trabalho, ao mesmo tempo reconhecendo a limitada competência da sua especialidade dentro do conjunto maior da profissão, honrando as demandas de seus colegas de outras especialidades.

Para Walker (1977:x) um status profissional consistiria basicamente em três dimensões:

“... conhecimento profissional, autonomia profissional e um ideal de serviço. Uma profissão é caracterizada por um complexo e esotérico corpo de conhecimento capaz de ser codificado e aplicado aos problemas sociais aos quais se dirige como solução. Profissionais, são aqueles que dominaram este corpo de conhecimento através de treinamento intensivo. Profissionais também detêm o monopólio no direito de uso deste conhecimento e de sua experiência e o direito de excluir outros que não possuem este conhecimento de atuar em sua área de interesse. A autonomia profissional se adquire com a monopolização: aos profissionais é dada a responsabilidade de recrutar, treinar e supervisionar novos praticantes deste conhecimento, manter padrões de atividade e desenvolver novos conhecimentos. Em retribuição a este monopólio, profissionais se comprometem com um ideal de serviço...”

Assim, durante o Séc. XIX, na experiência inglesa, a Polícia surge como uma espécie de mediadora entre a elite e o povo, garantindo, nas agruras da revolução industrial, a segurança simbólica (e de fato) da primeira, e a progressiva inserção dos trabalhadores na pólis urbana, concomitante à consolidação dos seus direitos políticos e sociais. Na experiência americana,

¹ Doutor em Sociologia pela UFMG, Pesquisador da Fundação João Pinheiro.

neste mesmo período, a Polícia se consolida como uma das instituições capilares de mediação política e social entre o estado e o cidadão, assumindo papel relevante (e conflituoso) na política bem como na assistência social (Batitucci, 2010).

Neste sentido Skolnick definia, através do que ele considerava como um dilema, a complexa posição social da polícia no início do Séc. XX, nos Estados Unidos: numa democracia é requerido da polícia que ela mantenha a ordem na sociedade e faça isso dentro dos limites da Lei.

“... a polícia, numa democracia, é requerida a manter a ordem na sociedade e a fazer isso dentro dos limites da Lei. Como funcionários públicos a quem cabe esta demanda, a polícia é parte de uma burocracia. A ideologia democrática da burocracia enfatiza a iniciativa ao invés da aderência disciplinada a normas e regulamentos. Em contraste, a ação dentro dos limites da Lei enfatiza os direitos de cidadãos individuais e os limites que eles implicam para a iniciativa dos policiais. Esta tensão entre as consequências operacionais das idéias de ordem, eficiência e iniciativa, de um lado, e a legalidade, de outro, constitui o principal problema da polícia como uma organização pública” (1966:06).

O dilema entre a iniciativa, a capacidade discricionária do policial de linha no exercício de suas funções de um lado, e a necessidade da adesão a regras abstratas e genéricas, contextualizadas a partir de uma realidade organizacional burocrática, de outro, é o dilema que, na visão deste autor, define os limites e as características da profissionalização das organizações policiais a partir do Séc. XX. Neste sentido, em contextos sociais onde o mandato da polícia é circunscrito e limitado pelo reconhecimento da condição plena de cidadania, caracterizado pela prevalência dos direitos civis, políticos e sociais, pela estabilidade do sistema político e pela predominância, no espaço público, de uma visão coletivista e societária, a autoridade da polícia tenderá a ser limitada e extensamente vigiada na sua aplicação cotidiana, através de fortes sistemas de supervisão e controle, e do investimento institucional e social naquilo que Goldstein (2003:28) apontava como um dos aspectos mais críticos dos dilemas e das complexidades vinculadas à atuação policial em uma sociedade livre: o compromisso com a Democracia e os seus valores.

Segundo Walker (1977), os principais elementos deste movimento de profissionalização, que posteriormente se convencionou chamar do modelo “Profissional-Burocrático” de Policiamento, perpassaram o desenvolvimento de uma autoconsciência profissional, através da produção de literatura profissional

e do surgimento de associações e sindicatos; a militarização como estratégia de controle, com ênfase na disciplina; reforma administrativa com a introdução de princípios do modelo taylorista-fordista vigente na administração de empresas privadas e, especialmente, da burocratização do funcionamento das organizações policiais; qualificação profissional através da criação de academias de polícia e da utilização de critérios institucionais para recrutamento e seleção; e o uso intensivo da tecnologia, especialmente aquelas voltadas para a mobilidade e comunicação (uso de veículos motorizados, telefone e rádio).

De outro lado, entretanto, a consolidação e constituição histórica do campo da Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil, têm a sua origem completamente desvinculada da discussão da promoção e garantia de direitos sociais e individuais. Especialmente no que se refere ao aparato policial, nos constituímos, ainda no período colonial, e evoluímos durante o Séc. XIX, para garantir a capacidade da Coroa Portuguesa (e depois do Império) de taxar as riquezas, fazer valer os desígnios do Estado absoluto, bem como (e principalmente) controlar a massa de escravos e sub-cidadãos livres ou libertos.

Neste sentido, para nós, o mandato da polícia, desde a sua origem, tende a ser demasiadamente amplo e mal definido (Muniz e Proença Jr, 2007), o exercício cotidiano da autoridade policial frequentemente ultrapassa os limites estatutários que formalmente a definem (Sinhoretto e Lima, 2015), as ligações entre policiais e militares das forças armadas permanecem como um forte elemento cultural e institucional a definir parte do campo policial e as preocupações sociais com a técnica, os valores e os limites da atividade policial, ou dizendo de outro modo, o seu compromisso com os valores democráticos, encontra baixa ressonância social.

Questões afetas, portanto, a sensibilidade do lugar institucional da polícia, e às complexidades pertinentes à execução de sua tarefa, se tornam referências simbólicas de pouca importância, perdendo espaço nos corações e mentes dos policiais para referências mais alinhadas a uma narrativa dicotômica da dinâmica social e do papel da polícia na sua institucionalização em um dado contexto social. Estas dimensões produzirão efeitos visíveis, já no séc. XX, para a consolidação do campo policial na lógica do espaço público brasileiro, seja na baixa capacidade de interlocução institucional, no alto nível de complexidade organizacional e conflito sistêmico nas suas dimensões institucionais e

operativas, seja na vinculação histórica à uma perspectiva de defesa do estado *contra* a sociedade, resultando, portanto, em baixa profissionalização, reconhecimento e legitimidade social.

Dentre muitas questões passíveis de análise, dois dos principais problemas advindos da pouca evolução do nosso sistema de justiça criminal frente aos desafios colocados pela transição de uma sociedade aristocrática, patriarcal, agrária e tradicional para uma sociedade democrática, urbana, industrial e moderna, impactam ainda hoje a nossa concepção social sobre o lugar do ciclo policial no espaço público brasileiro. De um lado, através do fracionamento do ciclo policial (dividindo a dimensão policial entre duas organizações distintas, cultural e operacionalmente dicotômicas – a polícia militar e a polícia civil), e de outro no insulamento cultural e institucional do ciclo judicial (aqui representados pela Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública), dos seus correlatos institucionais – o ciclo policial e o ciclo da execução penal (as prisões e instituições assemelhadas) (Batitucci, 2016).

Na primeira dimensão, marcadas pela prevalência das disciplinas do *Direito* em sua formação e pelo *militarismo* em sua ideologia e desenho operacional, e diante de uma trajetória histórica onde estes dois conjuntos de disciplinas se cruzaram, como componentes culturais, em uma concepção positivista e bacharelesca da realidade, ressalta-se a desvalorização simbólica e organizacional da atividade operacional e do policial de ponta que a executa, cujo conhecimento e experiência é, mais das vezes, considerado inútil para o conjunto do conhecimento organizacional formal (Batitucci, 2016). Se o conhecimento profissional não é percebido como um valor substantivo, a legitimidade advinda da *profissionalização* como dimensão de reconhecimento simbólico e social, tal como aconteceu nas sociedades do hemisfério norte, tende a não se constituir como um elemento de grande relevância para o policial brasileiro, a não ser em situações marcadas pela excepcionalidade, tais como aquelas advindas do pertencimento a grupos *de elite* na lógica simbólica interna da organização policial, onde frequentemente se evidencia algum processo de diferenciação, seja pelo domínio de um conhecimento específico, seja pelo destaque aos atributos físicos ou emocionais necessários.

Neste sentido, as organizações policiais brasileiras, tanto civis como militares, se notabilizam pela aristocratização no seu desenho social, e

formalização de sua estrutura, valores e funcionamento, vivenciando fortemente o que Paixão (1982:65) definia como o *paradoxo da discreção*: um modelo de funcionamento da organização policial, onde o foco operacional se desloca da estrutura formal (isto é, das regras e valores institucionalmente aceitos e formalizados) para a realidade de senso comum do policial (suas atitudes, valores e crenças pessoais ou grupais), que funcionaria como uma instância mediadora entre a estrutura burocrática *dura e impessoal* e a vida cotidiana, o autor chamando atenção para a coexistência entre a autonomia do policial na ponta da linha, junto à aparente incongruência da rigidez dos controles burocráticos formais, exibindo, portanto, uma tensão entre o conteúdo da prática e o conteúdo das teorias sobre o que o policial, e a polícia, devem fazer.

Neste caso, mais do que categorias legais ou normas institucionais, o policial usualmente se utilizaria de ideologias e estereótipos, formulados através da cultura ocupacional, que orientam a sua ação cotidiana. Neste sentido, como chamava atenção Kant de Lima (1989), a soma de todos estes elementos tende a ritualizar o reconhecimento social e a regulação institucional da *discricionariedade* do policial de ponta, desvalorizando e desautorizando sua capacidade de agir e o seu julgamento, praticamente levando-o para um tipo de “clandestinidade organizacional”, prendendo-o a uma dimensão de sub-profissionalização, onde ele é reconhecido apenas pela autoridade pública que o seu cargo incorpora (com déficit de legitimidade, como já colocado), mas não pelo seu conhecimento, experiência, capacidade de decidir ou pela competência para ação, mesmo que, na prática, seja ele quem aja e decida, desguarnecido, entretanto, da legitimidade profissional necessária (Batitucci, 2016).

No que se refere à segunda dimensão, vivendo em permanente conflito entre si e junto as outras organizações do Sistema de Justiça Criminal, as polícias brasileiras se constituíram simbolicamente e construíram foco operacional na dimensão do *crime*, e não a partir de uma concepção abstrata de defesa dos direitos da cidadania. Neste sentido, do ponto de vista formal, elas têm se consolidado institucionalmente, seja do ponto de vista dos seus mecanismos operacionais, seja dos seus valores, a partir das dimensões burocráticas e processuais associadas à manutenção da ordem e/ou à persecução criminal, conhecendo e agindo muito pouco sobre a natureza substantiva dos conflitos na sociedade, suas dinâmicas e as vulnerabilidades

que evidenciam. São polícias que, pela sua visão de mundo, portanto, se afastam simbolicamente da população e estranham as complexidades que necessariamente estão associadas às dimensões da cidadania nas sociedades contemporâneas. O crime deve ser combatido, não em virtude dos danos, vulnerabilidades e vitimizações associadas à sua ocorrência, mas principalmente porque o criminoso é “mau”, e deve ser extirpado da sociedade.

Tendo como dinâmica uma perspectiva difusa de emergência, pautada pela oposição entre o Bem e o Mal, a cultura policial (Paoline, 2003) das polícias brasileiras incentiva e promove uma concepção relativista dos direitos sociais, expressa, por exemplo, em acrônimos para a condição de cidadania – o *cidadão de bem* – através da qual um mundo cindido se apresenta em oposições entre nós e eles, policiais e bandidos. Esta concepção se presta pouco à lógica das políticas públicas dispensando diagnósticos, avaliação e monitoramento, dedicando-se à vigilância da sociedade e a punição, muitas vezes extrajudicial, de “criminosos”. O sistema policial (bem como o a Justiça Criminal) não se percebe, e não é percebido, portanto, como um ator fundamental na constituição e consolidação do espaço público para a promoção da cidadania (Batitucci, 2016).

Assim, diante da prevalência destas duas dimensões, a legitimidade profissional e as suas recompensas simbólicas podem apenas marginalmente serem extraídas do reconhecimento público, social ou comunitário do trabalho policial. A *profissionalização*, como vimos, marcada pelo reconhecimento social e pela legitimidade do conjunto de valores e do conhecimento que sustenta a atividade operacional, não prevalece socialmente como um atributo genérico da profissão policial brasileira, um atributo a partir do qual todos os policiais se tornam capazes de usufruir do reconhecimento social – como profissionais, ou seja, como policiais, mas como um elemento específico, vinculado a um *talento* individual, a uma dimensão corporativa, ou como um *dom*, associado à condição aristocrática do bacharel – disponível apenas para os membros dos estratos superiores da hierarquia policial.

Assim, diante de problemas tão substantivos, e em um campo com tantas disputas como se tornou o campo da segurança pública no Brasil (Lima, 2016), a busca institucional por legitimidade foi se transformando em uma busca por *estratégias de legitimação* através das quais aspectos do reconhecimento

profissionais podem ser parcialmente alcançados, à despeito do baixo reconhecimento social, ou mesmo diante de sua ausência. Formalmente, a preocupação com os dilemas da polícia frente aos valores da Democracia se sustenta como uma preocupação central para as polícias brasileiras². A percepção social da população brasileira sobre a atividade policial permanece, entretanto, bastante negativa³.

Em sua busca por legitimidade, na ausência de reconhecimento social sobre suas práticas e valores especificamente policiais, este artigo caminha na direção de defender a idéia de que a polícia brasileira, especialmente as polícias militares⁴, se concentraram, em duas grandes estratégias de legitimação: de um lado, o investimento no *conhecimento gerencial* (Abrúcio, 1977; Carneiro e Menicucci, 2011) e na sua aplicação às dinâmicas organizacionais e à regulação da prática policial-militar; de outro, o investimento em um processo de diferenciação social, marcado pelo *isomorfismo* (DiMaggio e Powell, 2005:76-77) de práticas socialmente consagradas, traduzidas ou adaptadas – frequentemente, através de processos de *ritualização* do seu conteúdo (Meyer e Rowan, 1977), ao contexto das polícias militares. Este processo de diferenciação social vêm legitimando e reforçando, via de regra, características *estamentais* no desenho da profissão policial militar.

Gerencialismo como estratégia de legitimação nas Polícias Militares: estudo de caso na PMMG

Para a maioria das polícias militares brasileiras, é somente com o Decreto-Lei 667 de 02/07/1969 que estas assumem a tarefa do policiamento ostensivo fardado. Até então, muitas destas organizações viviam uma vida de valores essencialmente militares, cumprindo, aquarteladas, sua missão de exército estadual, reserva de poder militar do governador do estado, e auxiliares das forças armadas (Souza, 2003:172-173).

² Ver, a título de exemplo: PMMG, 2012; PMERJ, 2012; Mello, 2008.

³ Ver, a este respeito: IPEA, 2010; Oliveira Júnior, 2011; Silva e Beato, 2013.

⁴ Talvez a necessidade de estratégias de legitimação não seja tão forte para as polícias civis em virtude da sua ligação mais clara com as profissões do ciclo judicial e com a dinâmica da persecução criminal.

A trajetória histórica de vínculo aos valores e a forma de vida miliciana representam, para as polícias militares brasileiras, clara inflexão ao desenho de profissionalização que as polícias inglesas e americanas construíram. Se naquela experiência os valores militares se estabilizaram com o objetivo de aumentar o controle e a capacidade de supervisão sobre os policiais de linha e suas atividades e produziram como corolário a consolidação de um ideal de serviço – a “luta contra o crime” através do qual a polícia demanda legitimidade social (Emsley, 1996; Jermier e Berkes, 1979; Walker, 1977: 42-48), na experiência brasileira os valores militares *antecedem*, no caso das polícias militares, o próprio desenho policial da atividade. Eles determinam, portanto, uma concepção do lugar da polícia como aquele de um ator em uma arena adversarial, onde a visão do outro como objeto da ação policial se define pela negatividade. Por isso o “crime”, como já colocado, pode se transformar, aos olhos da cultura policial brasileira, numa categoria praticamente desvinculada das dinâmicas sociais e territoriais que o produzem, algo que não faz sentido nas experiências históricas citadas, porque, tanto para ingleses como para americanos, a ligação entre o policial e os valores e dinâmicas comunitárias permanece como um elemento substantivo do sentido social que sua profissão adquiriu (Bittner, 1967; Emsley, 1996; Goldstein, 1990; Kelling e Moore, 1988; Reiner, 1992; Skolnick, 1966; Wilson, 1973).

Se em um governo absoluto ou ditatorial, a polícia não precisa se preocupar substantivamente em justificar socialmente seus valores e escolhas operacionais, em um regime que se pretenda democrático, esta se transforma em uma questão crítica.

No caso da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) e, acredito, no caso de muitas de suas congêneres, duas estratégias de legitimação institucional pavimentaram o caminho para mudanças incrementais (Santos, 2015) na direção da construção de uma perspectiva contemporânea de um ideal de polícia e de políticas de policiamento que procuraram constituir uma resposta à busca por legitimidade, em um contexto de baixo reconhecimento social sobre práticas e valores policiais. Isso se tornou possível através de processos de *isomorfismo institucional* (DiMaggio e Powell, 2005:76-77), onde

“... um processo de restrição força uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais... (...) tal abordagem sugere que as características organizacionais são modificadas na direção de uma compatibilidade crescente com as características do ambiente. (Assim, no caso em pauta) a medida que uma inovação se espalha, alcança-se um limiar além do qual sua adoção proporciona legitimidade em vez de melhorar o desempenho...”

No caso em pauta, os “processos de restrição” são representados tanto pelas mudanças institucionais que o final da ditadura impunha, como pelas mudanças necessárias à modificação da missão da organização – de exército de reserva para polícia ostensiva. Assim, diante da emergência de um novo campo institucional (o campo policial militar), processos de estruturação deste campo surgirão e pressionarão as organizações policiais militares na direção da construção de homogeneidade⁵.

Em sua dimensão *coercitiva* o isomorfismo resulta tanto de pressões formais quanto de pressões informais exercidas sobre as organizações por outras organizações das quais elas dependem, e pelas expectativas culturais da sociedade em que as organizações atuam (DiMaggio e Powell, 2005:77). Tais pressões podem ser sentidas como coerção, dado que, em algumas circunstâncias, a mudança organizacional é uma resposta direta a ordens governamentais, tais como no exemplo em análise, tendo por referência as mudanças no marco normativo, especialmente após a constituição de 1989.

Por outro lado, quando as tecnologias organizacionais derivadas da mudança não são suficientemente compreendidas, quando as metas são ambíguas ou o ambiente cria uma incerteza simbólica, as organizações podem vir a tomar outras organizações como modelo (DiMaggio e Powell, 2005:77), o que se convencionou chamar de *isomorfismo mimético*, que, como veremos a seguir, pautará parte das mudanças observadas nas polícias militares brasileiras. Por fim, há um terceiro elemento das relações isomórficas, que se estruturou de forma especialmente importante para a nossa análise:

⁵ Para DiMaggio e Powell (2005:76), o processo de definição ou “estruturação” institucional consiste em quatro elementos: um aumento na amplitude da interação entre as organizações no campo; o surgimento de estruturas de dominação e padrões de coalizões interorganizacionais claramente definidos; um aumento na carga de informação com a qual as organizações dentro de um campo devem lidar; e o desenvolvimento de uma conscientização mútua entre os participantes de um grupo de organizações de que estão envolvidos em um negócio comum.

“... Uma terceira fonte de mudanças organizacionais isomórficas é a normativa, e deriva principalmente da profissionalização. Dois aspectos da profissionalização são fontes importantes de isomorfismo. Um deles é o apoio da educação formal e da legitimação em uma base cognitiva produzida por especialistas universitários. O segundo aspecto é o crescimento e a constituição de redes profissionais que perpassam as organizações e por meio das quais novos modelos são rapidamente difundidos. As universidades e as instituições de treinamento profissional constituem importantes centros de desenvolvimento de normas organizacionais entre os gerentes profissionais e seus funcionários (DiMaggio e Powell, 2005:79-80).

Os antecedentes à consolidação da primeira das estratégias de legitimação (a incorporação do conhecimento gerencial) caminhou, no caso da PMMG (durante os anos 1980 e início da década de 1990), na direção da construção de uma *linguagem* institucional, uma *narrativa* que pudesse oferecer, de forma progressiva, legitimidade para a atividade policial sem, entretanto, entrar em conflito com os valores militares. Um conjunto de conhecimento, legitimado pela sociedade que, com os valores militares, compartilhasse a construção de um *ethos* mais moderno para a polícia, oferecendo justificativa social para os pressupostos e o desenho de sua atividade operacional. A incorporação, por volta dos anos de 1980, da linguagem, dos valores, descobertas e inovações trazidas pela *Ciência da Administração*, em algumas de suas realizações acadêmicas e empresariais, ofereceram este primeiro arcabouço.

As raízes deste movimento se situam na preocupação que a organização passa a evidenciar com sua “abertura” para o mundo civil. Naquele momento, a PMMG elege a busca pela “*ideologia da operacionalidade* – uma racionalização administrativa voltada para o oferecimento de suporte à atividade operativa da organização, desde a qualidade de vida dos seus servidores, sua qualificação profissional e as condições disponíveis para o exercício operacional” (Batitucci, 2010:90), que oferecesse mediação entre os valores militares e as necessidades policiais.

Os instrumentos disponíveis para a construção de uma missão eminentemente policial, em uma organização eminentemente militar, iam da *reorganização administrativa* – redução de efetivo voltada para a atividade meio, fixação de uma jornada de trabalho semanal, eliminação de elementos típicos da lógica de caserna – bandas de música, barbearias e estafetas – definição de um novo sistema de pessoal, assistência à saúde, pensões e política salarial, revisão

do sistema de promoções e criação do quadro de servidores civis; *reorganização operacional* – criação da Companhia de Polícia Feminina (1981), do Batalhão ROTAM⁶ (1982), e instalação do COPOM – Centro de Operações da Polícia Militar (1982) e, especialmente, de um *conceito de operações* desenvolvido por um grupo de oficiais no *Estado Maior* da corporação – a “teoria” das malhas protetoras que definia “*esforços*” escalonados de policiamento e distribuição de recursos sobre o território (Batitucci, 2010:92). O COPOM trazia uma nova concepção de coordenação e controle operacional, concebida de forma paralela ao novo conceito de operações, ambos, por sua vez, baseados em sistemas da polícia da cidade de Washington D.C⁷, que foram estudados e adaptados por um grupo de oficiais, no início de 1981 (Affonso, 1984:48). O Centro de Operações inaugurava a informatização da atividade operacional, através de uma central computadorizada de atendimento telefônico e despacho de viaturas, que funcionava a partir da definição e identificação da origem da chamada telefônica, através de um sistema de logradouros (com base cartográfica computadorizada em coordenadas X/Y), vinculado a um sistema de estatísticas operacionais que produzia, on-line e imediatamente, as estatísticas necessárias à coordenação da atividade operacional, um grande avanço para as polícias brasileiras na época (Affonso, 1984:50-52; Espírito Santo e Meireles, 2003:202-203).

Aliada às mudanças no desenho operacional, e do nosso ponto de vista, mais importante, a construção de um aparato cognitivo especificamente policial: em primeiro lugar a produção de um vasto material doutrinário próprio, pelo *estado maior* em Belo Horizonte, difundido através de material impresso distribuído em todas as unidades da corporação (Almeida, 1987:36); em segundo, em 1983, o lançamento do periódico profissional “O Alferes”, editado pela Academia de Polícia Militar e voltado à discussão, essencialmente pela oficialidade, dos problemas da organização, através da publicação de artigos discutindo questões pertinentes à atividade profissional⁸ (Espírito Santo e Meireles, 2003:211-212; Souza, 2003:217-226 e 263-278). Por fim, no ano

⁶ ROTAM – Rondas Táticas Metropolitanas, é um batalhão especializado, com alta mobilidade e poder de fogo, voltado ao enfrentamento da criminalidade mais violenta, com mais liberdade de ação e sem vinculação a uma área de responsabilidade territorial específica.

⁷ Um claro exemplo de isomorfismo mimético.

⁸ Conta, hoje, com mais de 65 números publicados.

seguinte (1984), se consubstancia a aproximação com a Fundação João Pinheiro e com a Universidade Federal de Minas Gerais através, de professores e pesquisadores que passam a lecionar nos cursos da Academia de Polícia Militar, e, em 1985, através de convênio com a Fundação João Pinheiro que assume, de forma inédita no Brasil, o gerenciamento dos cursos de aperfeiçoamento para os oficiais da instituição⁹, cuja primeira ação resultou na realização do 1º Curso Superior de Polícia - CSP, voltado para os oficiais superiores, na intenção de configurar

“... uma experiência inovadora da PMMG no sentido do rompimento com uma metodologia e um currículo padrão buscando ousar na abordagem de problemas que brotavam no nível superior da administração da segurança pública... (através do) aprimoramento dos conhecimentos do oficial superior, habilitando-o para o exercício do cargo e função próprios de Comando e Estado-Maior da corporação” (Manual do 1º CSP apud Silva, 2009:124)

através de um grupo de disciplinas como Ciência Política, Sociologia, Economia Política, Planejamento Estratégico, Informática e Metodologia Científica, com o objetivo de “civilizar”, isto é, dar um tom civil à organização policial (Silva, 2009:127).

O momento seguinte (décadas de 1990 e 2000), evidencia o aprofundamento da incorporação do conhecimento gerencial na PMMG e, via de regra, nas polícias militares brasileiras, justamente pelo que foi identificado por um oficial da PMMG como a “exaustão do modelo militar”.

Para Jermier e Berkes (1979:02) o modelo quase-militar de comando e controle, típico do utilizado por organizações policiais, é caracterizado por uma hierarquia de autoridade rígida, pela impessoalidade e por um sistema de comando e controle autoritário. Ele objetiva produzir rápida e inquestionável disciplina para propiciar mobilização e coordenação em situações de crise. Da mesma forma, as conceitualizações clássicas do desenho organizacional das organizações policiais modernas refletem fortemente a influência daquilo que Weber definiu como o modelo racional-legal de dominação, no qual a obediência estrita é legitimada. A variação policial da burocracia monocrática é bem conhecida pela severidade de sua disciplina, arbitrariamente administrada

⁹ Como exemplo de isomorfismo normativo, esta Iniciativa se aproxima hoje de 40 anos ininterruptos de execução, obviamente atendendo objetivos diferentes daqueles visados no início de sua construção.

àqueles que apresentam desprezo pela ética do comando, da mesma forma que premia, através da honra, aqueles que mostram submissão aos superiores hierárquicos e as regras e regulações formais.

White (1972:63-64), por sua vez, argumenta que uma das características centrais do profissionalismo (tal como o conceito foi desenvolvido pelas Ciências Sociais) é a relação entre o comprometimento com determinados princípios de conduta (um ideal de serviço profissional) e a necessidade do exercício de julgamento discricionário. Entretanto, a atividade de polícia supõe um constante exercício de autoridade discricionária, independentemente do nível de profissionalização e, além disso, o modelo predominante de controle profissionalizado nos departamentos de polícia, o modelo quase-militar, é deliberadamente centralizado e não discricionário, o que apontaria para um dilema entre o exercício profissional do indivíduo e as suas condicionantes organizacionais. Esse dilema se potencializaria em ambientes marcados pela regulação estrita do comportamento cotidiano, onde é mais demandado do subordinado submissão absoluta frente à autoridade do superior hierárquico, do que conhecimento e proeficiência no conteúdo técnico da tarefa de policiamento que ele executa.

Em pesquisa com praças e oficiais da PMMG Silva Neto (1997:64-66) afirmava que

“... as relações de trabalho são baseadas num estilo de gestão autocrata e caracterizam-se pela utilização do poder (hierárquico) para anular oposições e dominar subordinados; (...) não há um ambiente que propicie criatividade no trabalho e as informações sobre planos e decisões não fluem pela organização de forma adequada; (...) os planejamentos não são elaborados com base na opinião e na realidade das unidades que os executarão; salários e benefícios não são fatores de motivação, eficiência e produtividade; há um culto ao trabalho duro e sacrificante, de onde não se extrai alegria; (...) o clima organizacional é pobre, com ênfase nas medidas punitivas e não no reconhecimento do trabalho, e no qual questionamentos e criatividade são restringidos; (...) e, por fim, há competição entre os setores operacionais e administrativos”.

A conclusão apontava que, a despeito dos avanços vivenciados desde os anos 1980, especialmente aqueles do ponto de vista doutrinário (padronização do atendimento, consolidação do modelo de policiamento, inauguração das perspectivas comunitárias) a PMMG ainda vivia fortemente as contradições entre a missão policial e a cultura militar.

Pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro e pela UFMG (FJP, 2001), evidenciou que a despeito de oficiais e praças serem orientados para a carreira – os fatores de motivação para a permanência na corporação estavam vinculados às características da carreira policial, tais como a estabilidade (FJP, 2001:39-41), um número substantivo de oficiais e a maioria das praças discordava das políticas de promoção. Na mesma direção, 55,4% dos oficiais e 91,4% dos praças pesquisados entendiam que existia, na PMMG, duas “polícias”, uma dos praças e outra dos oficiais (FJP, 2001:188-193), e que o RDPM – o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar, era um instrumento de opressão dos oficiais sobre os praças (86,6% das praças e 14% dos oficiais concordavam com a afirmação). Ribeiro, Cruz e Batitucci (2005:305), analisando dados da pesquisa, afirmavam que “o sistema de crenças, valores e atitudes implementado pela instituição necessita de revisão por se basear em processos que rompem a ligação entre superiores e subordinados”.

A greve nacional das polícias militares de 1997 representou o momento culminante deste processo, rompendo as bases de dominação do sistema militar tradicional e obrigando as corporações a repensarem-se, especialmente do ponto de vista cultural, seja no que se refere aos valores pertinentes ao comprometimento institucional, seja no que se refere às dimensões de profissionalização.

Tendo o caráter de reação à crise do modelo operacional vigente pós-greve (Souza, 2003:243), a “*Polícia de Resultados*” ficou marcada pela valorização das *companhias* (unidades locais responsáveis por um conjunto de bairros) como unidades básicas de policiamento, desconstruindo a prevalência operacional do modelo militar tradicional (centrado em batalhões – grandes unidades responsáveis por grandes regiões), descentralizando, desta forma, a execução do policiamento na cidade de Belo Horizonte, através da delegação, ao comandante da companhia, das funções de diagnóstico, planejamento, controle operacional e avaliação de produtividade, exclusivas, até então, aos tenentes-coronéis comandantes de batalhão. A metodologia de operações, baseada no modelo de *compstat* da polícia de Nova York, determinava avaliação periódica dos indicadores de resultado da companhia, em avaliações públicas nas qual o comandante local e o seu staff eram questionados pelo comandante

de policiamento da capital com relação ao atingimento das metas previstas para aquele período avaliatório.

O final da década de 1990 e o início dos anos 2000 testemunha, então, o ressurgimento da produção doutrinária na PMMG, com uma característica agora marcadamente técnica, focada no assessoramento da atividade substantiva de policiamento, com o abandono de grande parte da fraseologia característica do modelo militar, até então fundamental nos documentos produzidos na organização. A despeito de serem documentos institucionais, o crédito pela autoria técnica passa a ser público, com a lista dos autores na primeira página do documento. O lócus de produção ressalta o lugar institucional do *Estado Maior*¹⁰, e a sua importância institucional cada vez mais evidente. As narrativas doutrinárias, agora, falavam através de “agências policiais”, “procedimentos operacionais padrão” e “diretrizes de serviço de produção” de segurança pública.

O ponto culminante deste momento se define a partir da introdução de sistemas para a *gestão por resultados* na PMMG. Na visão de seus autores, “este sistema oferecia as condições para se transitar do modelo de administração tradicional (baseado na hierarquia e na disciplina), para um novo, de cunho mais científico, e como tal, focalizado no desempenho de unidades policiais e não diretamente nos policiais” (Souza e Reis, 2011: 39-41). Constituído de um conjunto de desesseis grupos de indicadores, o sistema intentava estabelecer metodologias e modelos analíticos para a definição institucional dos padrões a serem atingidos pelas unidades e pelos policiais. Implantado concomitantemente à adoção, pelo governo do Estado de Minas Gerais, de um sistema de gestão por resultados para toda a administração pública estadual, o sistema previa um sistema de metas a serem atingidas para todas as unidades policiais, juntamente a um sistema de recompensas, tanto salariais, como de cunho institucional.

Neste sistema, cada unidade era acompanhada pelo seu *gerente*, usualmente o comandante, percebido como responsável profissional pelo seu

¹⁰ O Estado Maior constitui, no desenho tradicional militar, uma instância de assessoria ao comando, nas diversas dimensões típicas da complexidade institucional (recursos humanos, inteligência, emprego operacional, logística, etc.). Nas polícias militares, este desenho tradicional é mantido, com o reforço, a partir deste momento, da dimensão de apoio ao comando operacional.

desempenho, em avaliação constante frente aos seus pares, bem como frente aos seus subordinados, com o objetivo de constituir-se um

“importante passo de transição do modelo de ênfase no controle – típico da administração burocrática, para o de maior atenção aos resultados e processos gerenciais a estes ligados, através de um *escritório de projetos*, um meio para dar mais sustentabilidade ao exercício de sua missão de auxílio ágil e efetivo ao comando e controle na PMMG” (Souza e Reis, 2011:45-46).

A incorporação institucional deste conjunto produziu um “*sistema para a gestão de resultados*”, através da renovação do planejamento estratégico da PMMG, que passou a estabelecer “áreas de resultados” (educação profissional, saúde, inteligência de segurança pública, operacional, logística, tecnologia de informação, comunicação organizacional e finanças) e sua desejável repercussão na atividade fim da instituição (PMMG, 2012).

O principal mecanismo organizacional que estabelece a ligação entre o sistema de indicadores, o planejamento estratégico e as áreas de resultados é o “*portfólio de serviços*”, para o desenvolvimento da atividade operacional na PMMG, “como instrumento de padronização de esforços operacionais” (PMMG, 2011). Ela identifica um conjunto de 26 serviços operacionais ordinários que devem estar disponíveis em toda unidade operacional, aproximando a concepção de policiamento do provimento de um tipo de policiamento específico para problemas específicos, construindo foco e elegendo prioridades para a atividade operacional, que deixa, portanto, de ser concebida como uma atividade genérica – patrulhamento e atendimento a chamados de emergência.

Procurando oferecer ao policiamento uma perspectiva proativa a concepção, entretanto, não estabelece quais os nexos causais entre o problema social específico, o serviço de policiamento, e a solução que se visa alcançar. Não há *marco lógico* ou uma concepção teórica específica sobre os problemas sociais enfrentados. A concepção de portfólio é simplesmente *gerencial* e não complexifica a utilidade ou conveniência dos serviços que ela define aos problemas aos quais se dirige (Batitucci *et alli*, 2016:74). A resolução (PMMG, 2011) menciona uma série de variáveis que devem ser levadas em consideração para a “ativação” e dimensionamento dos serviços em pauta, mas não explica o seu escalonamento, a relevância de cada um dos elementos e nem mesmo o

cálculo a ser considerado. Nela, a “polícia comunitária” surge como um fundamento transversal à atividade de policiamento, independente da sua modalidade, sendo que:

“... a instituição prestadora dos serviços exclusivos e especiais de segurança pública denominada PMMG, deve ser preocupar com o “produto” oferecido à sociedade e precisa, cada dia mais, enxergar-se sobre a ótica do cliente, pensando da mesma forma que ele e oferecendo a este cliente mais do que o simples registro de ocorrências em delegacias. Mais do que registrar fatos e combater o crime, a polícia comunitária orientada por resultados zela pela qualidade de vida da população. Aqui reside uma visão moderna do conceito de segurança pública: entende-se por segurança pública a preocupação por qualidade de vida e dignidade humana em termos de liberdade, acesso ao mercado e oportunidades sociais para os indivíduos que compartilham um entorno social delimitado pelo território. (...) Desse modo, esse estado antidelitual configura o marco conceitual de segurança pública, que permitirá ao povo proteger-se contra os riscos da vida societária” (PMMG, 2010b:40).

Subsiste, portanto, a multiplicidade de referências, muitas vezes provocando contradições e inconsistências. A visão do cidadão como cliente (já visível em documentos anteriores) permanece, agora vinculada à idéia de mercado, associada como elemento para a produção da qualidade de vida. Da mesma forma, um hipotético “estado antidelitual” surge como referência para a solução frente aos “riscos da vida societária”. A visão da qualidade de vida surge como metáfora, portanto, da noção de ordem sob a Lei, típica do modelo profissional-burocrático, mas agora desconectada da resolução dos conflitos, considerados não como inerentes à vida societária, mas como sua antítese. Percebidos de forma estanque, os diversos “serviços” não se comunicam e, do ponto de vista operacional, não constituem uma perspectiva integrada, porque estão contaminados com uma visão limitada e enviesada da dinâmica social.

Assim, em conclusão, a chave interpretativa dos “serviços policiais” se associa, muito mais, a uma perspectiva normativa de reforma institucional, sem conteúdo técnico substantivo, um portfólio de serviços tais como os do mercado, intercambiáveis e substituíveis, a serem utilizados segundo a discricionariedade do comandante.

“... desse modo, retira-se justamente a especificidade de seu caráter público: a solução de problemas sociais, a inclusão de pessoas, a promoção da justiça e a produção de resultados públicos. Nestes modelos em que o policiamento comunitário (a título de exemplo) é apenas mais um serviço entre outros, a perspectiva participativa ou comunitária por ele sugerida perde coerência, podendo

servir a quaisquer objetivos genéricos, inclusive aqueles contrários à sua definição doutrinária” (Batitucci *et alli*, 2016:113).

O *portfólio de serviços* representa o ponto máximo de assunção de uma perspectiva gerencial como estratégia de legitimação na PMMG, representando a consolidação deste conhecimento como *linguagem* institucional e, concomitantemente, sua tradução para uma perspectiva operacional. O bom comandante, portanto e no limite, é aquele que oferece um *mix* de serviços apropriados à boa avaliação operacional.

Gerencialismo, Estamentalização e Legitimidade

Como expressão do pensamento das elites da organização, a seção anterior procurou trazer à luz as principais idéias que direcionaram a organização nos últimos 40 anos e os valores que as orientaram ou, como coloca Poncioni (2003:192), o “conjunto de representações sociais que reflete as percepções dominantes acerca de lei e de ordem, sobre o que a polícia faz, seu papel, lugar e funções no mundo social”, a partir da visão estereotipada e racionalizada de um conjunto normativo, produzido no nível estratégico da organização policial.

O ponto que chama mais a atenção é o constante esforço na construção de um sólido contingente doutrinário de assessoria e planejamento da atividade operacional. Foi a característica sistêmica desta atividade na PMMG que permitiu o desenvolvimento e a implementação organizacional de propostas tais como as malhas protetoras ou a polícia de resultados que extrapolaram as suas lideranças carismáticas e se transformaram em identidade organizacional, ganhando terreno (e consenso) na organização como um todo.

Estas considerações, somadas à incorporação do conhecimento gerencial como linguagem policial, apontam para a possível prevalência do “*staff officer*”, do *oficial de Estado Maior*, em detrimento daquele cuja trajetória profissional seja majoritariamente marcada por experiência operacional e, via de regra, a prevalência desta função, do ponto de vista simbólico e institucional, sobre as funções operacionais.

Em análise realizada através de 141 depoimentos com oficiais no último posto da carreira da PMMG, Batitucci (2010:130-32) verificou que apenas 20,6% dos oficiais pesquisados apresentavam trajetória profissional com perfil (51% ou

mais das atividades desenvolvidas na sua trajetória profissional) ligados à atividade operacional. Um segundo aspecto a ser observado é o relativamente alto percentual de oficiais com trajetória profissional voltada exclusivamente a tarefas administrativas, 26,2% do total analisado, bastante próximo do patamar de oficiais com perfil operacional. O que mais chama a atenção, entretanto, é o altíssimo percentual de oficiais que possuem perfil de estado maior, 22% do total, a maior entre todas as percentagens individuais observadas. A análise apontou que o perfil operacional (somando atividades tradicionais e especializadas) ainda é predominante entre os oficiais da organização, mas foi identificada uma tendência de crescimento do perfil de estado maior, sendo que ele possui, dentre todos os perfis identificados, maior coerência interna (policiais com este perfil passam mais tempo em unidades com esta função) e os oficiais a ele associados, maior prevalência de comando (ficam em uma mesma unidade por mais tempo).

Com uma estrutura de comando absolutamente centralizada e de característica militar, durante os últimos 40 anos, a PMMG viveu um longo e tortuoso processo de desconcentração e descentralização da capacidade de decisão que vai do comando central estratégico (no início da década de 1970), para o comando local operacional (no final da década de 1990). Os oficiais em postos intermediários e subalternos (majores, capitães e tenentes) vão ganhando, através deste movimento, uma maior capacidade de decisão e autonomia operacional que será fundamental para a definição do perfil de sua profissionalização, e que é concomitante e está associada à progressiva abertura da organização policial à sociedade civil. Entretanto, como fica evidente na análise, todo este movimento de descentralização organizacional não atinge o policial de linha, nem a atividade fim, do ponto de vista substantivo. É um movimento restrito ao oficialato, um movimento de cunho *gerencial*, cujo objetivo é reorganizar a própria capacidade de comando, em virtude da complexificação do ambiente. É esta característica que dá sentido à importância que vai progressivamente adquirindo a atividade de assessoria ao comando, ou de “estado maior”, conforme se observou através dos dados de trajetória profissional.

Estas constatações fortalecem, para o caso em pauta, a tese da dissociação entre controle e discricionariedade (Kelling e Moore, 1988), ou, dito

de outra forma, planejamento e atividade operacional, na medida em que se tornam cada vez mais evidentes a característica instrumental e técnica da doutrina – aliada à descentralização do comando para as unidades locais, paralelamente ao reforço organizacional às posições de assessoria. Ao elaborar institucionalmente sobre aspectos acadêmicos e técnicos da atividade policial, reforçando os instrumentos de assessoria interna, sem desenvolver mecanismos substantivos de ligação entre teoria e prática, a elite da PMMG aprofunda a lacuna entre a concepção e a ação e, conseqüentemente, superficializa a abrangência e o impacto que políticas específicas poderiam ter, do ponto de vista da mudança organizacional, ou mesmo do ponto de vista da sua efetividade substantiva. A polícia se modernizará e se profissionalizará, mas, pertinente à crítica de Walker (1977) dirigida às polícias americanas dos anos de 1930, apenas os “oficiais – gestores” da polícia militar é que usufruirão plenamente destas mudanças.

Esse insulamento se aprofundou a partir da publicação da Lei Complementar 115 – MG, de 5/08/2010, que restringiu, como já acontecia em outras polícias militares brasileiras, o ingresso na carreira de oficial da PMMG a bacharéis em Direito, e a Emenda 83 à Constituição Estadual de Minas Gerais, de 03/08/2010, que cria a “carreira jurídica militar do Estado”. Além das óbvias questões corporativas associadas, essa modificação contribui para elitizar ainda mais a atividade do oficial, tornando-a exclusiva a um perfil profissiográfico específico, com potenciais repercussões sobre o mandato do oficial de polícia militar, diferenciando-o substantivamente da atividade do policial de linha. Esta mudança ganhou contornos mais objetivos a partir da Lei 22.257 – MG, de 27/7/2016, que autorizou a PMMG a lavrar os *termos circunstanciados de ocorrências* – TCO, até então restritos à delegados da Polícia Civil.

Deste ponto de vista, um conjunto de oficiais-gestores melhor “profissionalizados” poderia postergar ou mesmo relevar a necessidade da efetiva profissionalização do policial de linha, através da assunção cerimonial destas inovações no cotidiano da atividade operacional, conseqüentemente diluindo o impacto organizacional que a necessária profissionalização das praças implicaria, especialmente no que se refere às ameaças simbólicas representadas ao conceito e à estrutura hierárquica tradicional do policiamento militarizado no Brasil.

Da mesma forma, parte substantiva destas mudanças aponta para princípios de diferenciação interna no corpo policial e, deste, frente aos seus equivalentes institucionais, especialmente frente à competição (agora de fato e de direito) com os delegados das Polícias Civis.

Diferenças de classe com relação a bens simbólicos e econômicos, acentuadas pelos processos hierárquicos de estilo militar, sempre existiram nas polícias militares e são fenômenos correntes nas organizações complexas. A mudança em pauta, entretanto, estabelece princípios de estamentalização nestas relações (Weber, 1982:218-220), na medida em que restringe aos oficiais, bacharéis em Direito, a vivência própria de um (novo) elemento associado ao mandato policial: a sua consolidação como profissão jurídica, e os seus correlatos simbólicos e institucionais e, ao mesmo tempo, o afastamento progressivo das dimensões tradicionais de policiamento e do lugar que os oficiais de polícia militar nelas ocupavam. Se os mecanismos tradicionais da hierarquia militar vêm, paulatinamente, perdendo sua efetividade como delimitadores de status, as potencialidades abertas pela profissão jurídica compensam em muito os ruídos necessários para a mudança, dado que, como dizia Weber, “... para todas as finalidades práticas, a estratificação estamental vai de mãos dadas com uma monopolização de bens ou oportunidades ideais e materiais” (1982:223).

As consequências institucionais são óbvias, e apontam, no limite superior, para um projeto institucional mais amplo de monopolização, pelas polícias militares, da instrução à persecução criminal no sistema de justiça criminal brasileiro. De outro lado, do ponto de vista substantivo do policiamento, as mudanças não serão menos sutis.

Nesta direção, a análise das concepções da elite policial e das trajetórias profissionais dos oficiais da PMMG evidenciou algumas estratégias de conformação organizacional a *mitos* do ambiente institucional (Meyer e Rowan, 1977), e a conseqüente busca de legitimidade, que vale a pena explorar: os mitos do *Militar*, do *Gestor* e, fruto da associação destes, o mito do *Profissional*, possível de ser atendido através do recente “adendo” do *Bacharel*.

O mito do *Militar* permanece sendo um ponto de referência simbólico importantíssimo no universo da PMMG, a despeito de sua exaustão, do ponto de vista da eficiência operacional. Mesmo que as concepções doutrinárias da PMMG venham se contextualizando a partir de uma perspectiva mais técnica e

menos hierárquica, o uso do termo militar ou militar estadual ainda é corrente nas grandes diretrizes e nos documentos normativos. É na ética policial-militar, fundamentalmente, que se ancora ainda de forma substantiva, a legitimação da estética militar da organização. De um lado, a ética policial militar garante, cerimonialmente, a predisposição do policial para o trabalho, sua força moral – a despeito das limitações organizacionais. A dedicação e o compromisso com a instituição, seus valores e propósitos é o que definiria, neste sentido, o profissional. Assim, o mito do militar ainda legitima internamente o comportamento disciplinado, a dedicação e a retidão de caráter necessárias ao cumprimento da atividade policial-militar. E, externamente ao ambiente organizacional, as tradições “bicentenárias” da PMMG e a capacidade de mobilizar-se na “guerra contra o crime”.

De outro lado as concepções doutrinárias vão evidenciando exatamente o distanciamento de um modelo policial de enfrentamento, militarista ou guerreiro, apontando que são as idéias associadas a uma perspectiva técnica e *gerencial*, que guiarão o desenvolvimento da atividade operacional na corporação. Assim, o militarismo, sozinho, nos dias de hoje, não parece funcional para legitimar a PMMG, pelo menos não no caso dos seus oficiais. Introduziu-se outro mito mais poderoso que, progressivamente, vem ocupando este lugar: o mito do *Gestor*.

O mito do *Gestor* representa o oficial que, além de militar, procura teorizar sobre a sua atividade, trazendo ou consolidando inovações na organização, com alguma capacidade crítica. Concomitante, na década de 1980, à abertura da PMMG para a sociedade, para a academia e a imprensa, representou a construção de um novo “modelo” de oficial de polícia, preocupado com a concepção de justificativas e estratégias racionais para o policiamento, que deixa de se tornar, em termos doutrinários, apenas uma prática guiada pelo bom senso e lastreada por forte conteúdo moral, para adquirir um conteúdo “científico”.

Assim, militares e gestores parecem complementares, na medida em que oferecem uma versão cultural do oficial da PMMG como um *Profissional* de segurança pública, nos termos de Wilenski (1964), Walker (1977) e Poncioni (2003), tal como podemos observar na sistematização apresentada no Quadro 1:

Quadro 1 – Componentes do Profissionalismo e sua reinterpretação através dos Mitos do Militar, do Gestor e do Bacharel na PMMG

Dimensões do Profissionalismo		Mito do Militar	Mito do Gestor
Competência Técnica	Treinamento Formal Exclusivo	- Socialização Militar através dos ritos específicos na Academia	- Socialização Técnica através de moderna doutrina operacional
	Credenciamento Externo	- “Ciências Militares” na Academia de Polícia Militar	- Bacharel em Direito - Incentivo ao Mestrado e Doutorado na Universidade
	Discrecionabilidade	- Ação de Comando Descentralizada	- Capacidade de Planejar - Capacidade de Inovar - Capacidade de Assumir Responsabilidade
Ideal de Serviço		- Retidão de Caráter - Dedicção Integral - Respeito à Disciplina e Hierarquia	- Gestão “científica” por indicadores, metas e resultados
Mito do Bacharel		Legitimidade Institucional	

Fonte: elaboração própria.

Do ponto de vista substantivo, naquilo que se refere ao policiamento, este profissional surgiria legitimado socialmente pelo conteúdo jurídico (seja em sua formação, seja no conjunto de prerrogativas que determina), mas irremediavelmente separado, como a análise evidencia, do policiamento propriamente dito. Este *profissional de segurança pública* é o profissional da progressiva prevalência cultural de uma visão estamental, uma concepção “aristocrática” do trabalho policial, que caberia exclusivamente ao oficial de Polícia Militar, em detrimento à sua já precária ligação com a atividade de ponta de linha.

Uma das conseqüências deste distanciamento estará relacionada, provavelmente, à permanência, no futuro, de baixa coerência sistêmica nas políticas operacionais, sua remuneração simbólica duvidosa, e a continuidade da pequena valorização do policial de linha na dinâmica cultural do universo

policial, que minimiza institucionalmente, neste desenho, seu conhecimento e experiência. O campo institucional policial se diferenciando agora, por sua superficialidade operacional, vinculada à aristocratização de uma elite deslocada das questões substantivas de sua atividade fim.

Referências

- ASSIS, Luís Otávio M. de. Efeitos Organizacionais da Implantação de Metas e Remuneração Variável por Desempenho: o caso da segurança pública em Minas Gerais. Fundação Getúlio Vargas, Dissertação de Mestrado, Mimeo, 2012.
- BAGGIO, Sheila Brandão. A Força Pública de Minas na primeira república. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, N.º 49, julho de 1979.
- BARREIRA, César; ADORNO, Sérgio. A Violência na Sociedade Brasileira. In: MARTINS, Carlos B.; MARTINS, Heloísa H. T. de S. (orgs.). *Horizontes das Ciências Sociais: Sociologia*. São Paulo, ANPOCS, 2010.
- BARROS, Lúcio Alves de. Polícia e Sociedade: um estudos sobre as relações, paradoxos e dilemas do cotidiano policial. Universidade Federal de Minas Gerais, Tese de Doutorado, Mimeo, 2005.
- BATITUCCI, Eduardo C. Elementos para uma Sociologia Histórica da Polícia Civil em Minas Gerais. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. Nº 73, julho-agosto de 2008.
- BATITUCCI, Eduardo C. A Evolução Institucional da Polícia no Século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. Ano 4, Edição 7, Agosto-Setembro de 2010.
- BITTNER, Egon. The Police on Skid-Row: a study of peace keeping. *American Sociological Review*, Vol. 32, Nº5, October 1967, 699-715.
- BONELLI, Maria da Glória. *Profissionalismo e Política no mundo do Direito*. São Carlos, Editora da UFSCAR, 2002.
- BORDUA, David J.; REISS JR., Albert J. Command, Control and Charisma: reflections on police bureaucracy. *American Journal of Sociology*, Vol. 72, Nº1, july 1966, 68-76.
- CHAN, Janet. Changing Police Culture. *British Journal of Criminology*. Vol. 36, Nº1, Winter, 1996.
- COTTA, Francis A. Breve História da Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte, Ed. Crisálida, 2006.
- COTTA, Francis A. *Matrizes do Sistema Policial Brasileiro*. Belo Horizonte, Ed. Crisálida, 2012.
- CRANK, John P. Institutional Theory of Police: a review of the state of the art. *Policing: an International Journal of Police Strategies and Management*. Vol.26, Nº2, 2003.
- DiMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. A Gaiola de Ferro Revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *Revista de Administração de Empresas*, Vol.45, Nº2, Abr/Jun, 2005.
- EMSLEY, Clive. *The English Police*. Harlow, Pearson Education, 2ª edição, 1996.

- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. A Organização Policial e o Combate à Criminalidade Violenta. Belo Horizonte, 2001.
- GOLDSTEIN, Herman. Problem Oriented Policing. New York, McGraw Hill, 1990.
- JERMIR, John M.; BERKES, Leslie J. Leader Behavior in a Police Command Bureaucracy: a closer look at the quasi-military model. Administrative Science Quarterly, Vol. 24, March 1979.
- KANT DE LIMA, Roberto. A polícia da cidade do Rio de Janeiro – seus dilemas e paradoxos. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1995.
- KANT de LIMA, Roberto. Ensaios de Antropologia e de Direito. Rio de Janeiro, Ed. Lúmen Júris, 2008.
- KELLING, George L.; MOORE, Mark H. The Evolving Strategy of Policing. Perspectives on Policing, National Institute of Justice, United States Department of Justice, Nº4, 1988.
- MANNING, Peter K. Police Work: the social organization of policing. Prospect Heights, Waveland Press, 2ª edição, 1997.
- MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized Organizations: formal structure as myth and ceremony. American Journal of Sociology, Vol.83, Nº2, Sep., 340-363.
- MILLER, Wilbur R. Cops and Bobbies: police authority in New York and London 1830-1870. Columbus, Ohio State University Press, 2ª edição 1999.
- MONKKONEN, Eric H. Police in Urban America, 1860-1920. Cambridge, Cambridge University Press, 1981.
- OLIVEIRA JUNIOR, Almir. Cultura de Polícia: cultura e atitudes ocupacionais entre policiais militares em Belo Horizonte. Universidade Federal de Minas Gerais, Tese de Doutorado, Mimeo, 2007.
- PAIXÃO, Antônio L. A Organização Policial numa Área Metropolitana. Dados – revista de Ciências Sociais. Vol.25, Nº1, 1982, 63-85.
- PAOLINE, Eugene A. III. Toward a richer understanding of Police culture. Journal of Criminal Justice, Nº 31, 2003.
- PONCIONI, Paula. Tornar-se Policial: a construção da identidade profissional do policial do estado do Rio de Janeiro. Universidade de São Paulo, Tese de Doutorado, Mimeo, 2003.
- PONCIONI, Paula. O Modelo Profissional Policial e a Formação Profissional do futuro policial nas academias de Polícia do Estado do Rio de Janeiro. Sociedade e Estado, Brasília, v. 20, nº3, pp. 585-610, set-dez 2005.
- REINER, Robert. The Politics of the Police. Toronto, The University of Toronto Press, 2ª edição, 1992.
- REISS Jr., Albert. J. Organização da Polícia no Séc. XX. In TONRY, Michael; MORRIS, Norval. Policiamento Moderno. São Paulo, Ed. USP, 2003.
- REUSS-IANNI, Elizabeth; IANNI, Francis A.J. Street Cops and Management Cops: the two cultures of policing. In: PUNCH, Maurcie (ed.). Control in the Police organization. Cambridge, MIT Press, 1983.
- RIBEIRO, L.; CRUZ, M.V.; BATITUCCI, E.C. Relação Indivíduo e Instituição Total: socialização, controles e coesão internos em uma organização policial. Revista do Serviço Público. Vol. 56, Nº 3, Jul/Set 2005.
- SAPORI, Luis Flávio. A administração da justiça criminal numa área metropolitana. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, V. 1, n. 29, p. 143-156, out.1995.

- SAPORI, Luís Flávio. Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2007.
- SHERMAN, Lawrence W. The Sociology and the Social Reform of the American Police: 1950-1973. *Journal of Police Science and Administration*. Vol.2, Nº3, 1974, 255-262.
- SINHORETTO, J; BATITUCCI, E.; MOTA, F.R.; SCHLITTLER, C.; SILVESTRE, G.; MORAIS, D.S.; SOUZA, L.G.; SOUSA, R.R.; SILVA, S.S.; OVALLE, L.A.; RAMOS, P.C.; ALMEIDA, F.B.; MACIEL, W.C. A Filtragem Racial na Seleção Policial de Suspeitos. In LIMA, C.; BAPTISTA, G.; FIGUEIREDO, I. Segurança Pública e Direitos Humanos: temas transversais. Coleção Pensando a Segurança, Vol. 5, Ministério da Justiça, 2015.
- SKÖGAN, Wesley. FRYDL, Kathleen (orgs.) Fairness and Effectiveness in Policing. Washington, The National Academies Press, 2004.
- SKOLNICK, Jerome. Justice Without Trial: law enforcement in democratic society. New York, John Wiley and Sons, 1966.
- SOUZA, Elenice de. Polícia Comunitária em Belo Horizonte: avaliação e perspectivas de um programa de segurança pública. Universidade Federal de Minas Gerais, Dissertação de Mestrado, Mimeo, 1998.
- SOUZA, Renato V. de. Do Exército Estadual à Polícia de Resultados: crise e mudanças de paradigmas na produção doutrinária da Polícia Militar de Minas Gerais (1969-2002). Fundação João Pinheiro, Dissertação de Mestrado em Administração Pública, Mimeo, 2003.
- WALKER, Samuel. A Critical History of Police Reform. Lexington, Lexington Books, 1977.
- WESTLEY, William A. Violence and the Police. *American Journal of Sociology*, Vol.59, Nº1, July 1953, 34-41.
- WILENSKY, Harold L. The Professionalization of Everyone? *American Journal of Sociology*. Vol. 70, Nº2, September 1964, 137-158.
- WILSON, James Q. Varieties of Police Behavior: the management of law and order in eight communities. New York, Atheneum, 1973.
- WILSON, James Q. e KELLING, George L. Broken Windows: the police and neighborhood safety. In OLIVER, Willard M. *Community Policing, Classical Readings*. Upper Saddle River, New Jersey, Prentice Hall Ed., 2000.

Documentos Oficiais da PMMG, Textos de Doutrina e Literatura Policial

- AFFONSO, Leonel A. Comportamento da PMMG face a Violência Urbana. Polícia Militar de Minas Gerais, Imprensa Oficial, Belo Horizonte, 1984.
- ALMEIDA, Klinger S. de. Mensagens Profissionais. Polícia Militar de Minas Gerais, Imprensa Oficial, Belo Horizonte, 1987.
- CASTRO, João B. de. O Estouro do Casulo – essência doutrinária 1. Centro de Pesquisa e Pós-graduação da PMMG, 2ªEd., 2009a.
- CASTRO, João B. de. O Estouro do Casulo – essência doutrinária 3. Centro de Pesquisa e Pós-graduação da PMMG, 2ªEd., 2009b.
- ESPÍRITO SANTO, Lúcio E. MEIRELES, Amauri. Entendendo a nossa Insegurança. Instituto Brasileiro de Policiologia, Belo Horizonte, 2003.
- MANUAL BÁSICO DE POLICIAMENTO OSTENSIVO. Ministério do Exército, Inspeção Geral das Polícias Militares, 1982.
- MINAS GERAIS. PMMG. Diretriz Auxiliar das Operações Nº01/1990. Belo Horizonte, Imprensa Oficial, 1990.

- MINAS GERAIS. PMMG. Diretriz de Policiamento Ostensivo 3008/93. Belo Horizonte, Imprensa Oficial, 1993.
- MINAS GERAIS. PMMG. Diretriz Auxiliar das Operações Nº01/1994. Belo Horizonte, Imprensa Oficial, 1994.
- MINAS GERAIS. PMMG. Diretriz de Operações Policiais Militares – DOPM 12/94. Belo Horizonte, Imprensa Oficial, 1994.
- MINAS GERAIS. PMMG. Manual de Prática Policial. Belo Horizonte, Imprensa Oficial, 2002a.
- MINAS GERAIS. PMMG. Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública Nº01/2002 – CG. Belo Horizonte, Imprensa Oficial, 2002b.
- MINAS GERAIS. PMMG. Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública Nº04/2002 – CG. Belo Horizonte, Imprensa Oficial, 2002c.
- MINAS GERAIS. PMMG. Diretriz programa Polícia para a Cidadania e Serviço Polícia e Família Nº 3.02.03/2011 – CG. Belo Horizonte, Imprensa Oficial, 2011a.
- MINAS GERAIS. PMMG. Diretriz para a Produção de Serviços em Segurança Pública Nº 3.01.06/2011 – CG. Belo Horizonte, Imprensa Oficial, 2011b.
- SILVA NETO, Severo Augusto da. Cultura Organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: uma visão diagnóstica. O Alferes. Vol.13, Nº45, abril/junho de 1997.