

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA E CIDADANIA
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL

Paulo Henrique João Silva

Análise da *Accountability* na Gestão de Desempenho Operacional da Polícia Militar de Minas
Gerais a luz dos conceitos de *habitus* e campo de Pierre Bourdieu

Dissertação de mestrado

FAPP/CBH/UEMG
BELO HORIZONTE

2021

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA E CIDADANIA
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL

Análise da *Accountability* na Gestão de Desempenho Operacional da Polícia Militar de Minas
Gerais a luz dos conceitos de *habitus* e campo de Pierre Bourdieu

Dissertação de mestrado

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado
Profissional do Programa de Pós-graduação em
Segurança Pública e Cidadania da Faculdade de
Políticas Públicas da Universidade do Estado
de Minas Gerais para exame de defesa

Linha de Pesquisa: Gestão e Políticas Públicas

Aluno: Paulo Henrique João Silva
Orientadora Prof. Dr. ^a Júnia Fátima do Carmo
Guerra

FAPP/CBH/UEMG
BELO HORIZONTE
20212021

S586a

SILVA, Paulo Henrique João.

Análise da *accountability* na gestão de desempenho operacional da Polícia Militar de Minas Gerais a luz dos conceitos de *habitus* e campo de Pierre Bourdeau. Magda Andrade Neves. - Belo Horizonte, 2021.

110 p. il.

Orientadora: Júnia Fátima do Carmo Guerra.

Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado de Minas Gerais. Faculdade de Políticas Públicas, Belo Horizonte, 2021.

1. *Accountability*. 2. Participação social. 3. Transparência. 4. Gestão de desempenho operacional. 5. Polícia Militar de Minas Gerais I. Guerra, Júnia Fátima do Carmo. II. Universidade do Estado de Minas Gerais. Faculdade de Políticas Públicas. Programa de Pós-graduação *strictu-sensu*. III. Título.

CDU 658.3

CDD 658

Dissertação defendida e aprovada em 13 de dezembro de 2021, pela banca examinadora constituída pelos professores:

Prof. Dr^a. Júnia Fátima do Carmo Guerra (Orientadora)

Prof. Dr. Francis Albert Cotta Formiga

Prof. Dr^a. Leice Maria Garcia

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, sempre justo, que nos proporcionou mais um degrau a ser alçado;

Aos meus pais, que pela primeira vez me refiro a ambos *in memoriam*. Não poderei vê-los em minha defesa, mas dos céus estarão fazendo sua parte;

À Laila pelo incondicional apoio e compreensão nos momentos de ausência;

À minha família que nunca faltou em amor.

Aos integrantes da Gloriosa Polícia Militar de Minas Gerais. A instituição não seria nada sem a dedicação dos homens e mulheres que diariamente colocam suas vidas em risco pela segurança da sociedade mineira;

Aos professores e alunos da primeira turma do primeiro Mestrado em Segurança Pública e Cidadania do Estado de Minas Gerais, que tanto contribuíram neste processo de aprendizagem.

Em especial à orientadora Professora Doutora Júnia, cuja energia, capacidade profissional, exemplo de dedicação foram alicerces deste trabalho.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a Gestão de Desempenho Operacional (GDO) da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) a partir dos conceitos de campos e *habitus* de Bourdieu (1989). Ao longo das discussões, constatou-se que a instituição possui estruturas que reforçam suas ações estratégicas a partir de experiências pregressas e se posiciona junto aos demais atores que atuam no campo da segurança pública de maneira a maximizar os capitais institucionais, sejam eles econômico, simbólico, social ou demais existentes. Demonstrou-se, ainda, que existem embates internos quanto à aplicação da Filosofia de Polícia Comunitária. Embasado nessa análise, buscou-se responder se o modelo de gestão operacional vigente na instituição poderia ser considerado *accountable*. Observou-se que a corporação militar desenvolveu uma metodologia de gestão operacional que poderia ser melhor aproveitada se permitisse uma maior participação social, colocando-se em prática preceitos da Filosofia de Polícia Comunitária. Utilizando-se da discussão sobre os Paradigmas da Segurança, apresentada por Freire (2009), correlacionou-se a Gestão de Desempenho Operacional a um *habitus* vinculado ao Paradigma da Segurança Pública. Como instrumento de gestão, inferiu-se que a instituição pode entender que abrir espaço para controle, transparência e participação social, dentre outros aspectos, poderia levá-la a perder capitais no campo da segurança pública mineira. Assim, ações estratégicas são adotadas para se mitigar esses aspectos que são considerados riscos institucionais, apesar de amplamente difundidos em documentos internos. Aspectos práticos que seriam considerados preliminares em um processo de governança democrática não foram observados, em que pese há documentos que enaltecem sua relevância. De cunho qualitativo, a estratégia metodológica se apoiou na pesquisa documental e bibliográfica, além da observação participante. Na fundamentação teórica buscou-se discutir as temáticas que envolvem os preceitos da *accountability*, a teoria de campos de poder de Bourdieu e os Paradigmas da Segurança. A partir desse percurso metodológico e dos achados desta pesquisa foi possível sugerir uma oficina pedagógica acerca da operacionalização da *accountability* para a Gestão de Desempenho Operacional da Polícia Militar de Minas Gerais.

Palavras-chave: *Accountability*. Participação social. Transparência. Gestão de Desempenho Operacional. Polícia Militar de Minas Gerais

ABSTRACT

The present work aims to analyze the Operational Performance Management of the Polícia Militar de Minas Gerais (Minas Gerais Military Police) from the perspective of the theories of power fields and *habitus* by Bourdieu (1989). Throughout the discussions, it was found that the institution has structures that reinforce its strategic actions based on past experiences and positions itself with other actors who work in the field of public security in order to maximize institutional capital, whether economic or symbolic, social or other existing ones. It was also demonstrated that there are internal conflicts regarding the application of the Community Police Philosophy. Based on this analysis, it was sought to answer whether the operational management model in force at the institution could be considered accountable. It was observed that the military corporation developed an operational management methodology that could be better utilized if it allowed greater social participation, putting into practice the precepts of the Philosophy of Community Police. Using the discussion on Security Paradigms, presented by Freire (2009), Operational Performance Management was correlated to a *habitus* linked to the Public Security Paradigm. As a management tool, it was inferred that the institution can understand that opening up space for control, transparency and social participation, among other aspects, could lead it to lose capital in the field of public security in Minas Gerais. Thus, strategic actions are taken to mitigate these aspects that are considered institutional risks, despite being widely disseminated in internal documents. Practical aspects that would be considered preliminary in a democratic governance process were not observed, although there are documents that highlight its relevance. From this methodological path and the findings of this research, it was possible to suggest a pedagogical workshop on the operationalization of accountability for the Operational Performance Management of the PMMG.

Keywords: Accountability. Social Participation. Transparency. Operational Performance Management. Minas Gerais Military Police.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura Organizacional da PMMG.....	74
Figura 2 – Método IARA no policiamento orientado para o problema	77
Figura 3 – Níveis de reuniões de Gestão de Desempenho Operacional	83
Figura 4 – Modelo de Plano de Ação.....	89

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Sete Pontos de Referência na Obra de Guerreiro Ramos.....	36
Quadro 2 – Documentos Analisados	61
Quadro 3 – Categorias de Análise	64
Quadro 4 – Características das Eras do Policiamento	66
Quadro 5 – Diagrama 5W2H	78

LISTA DE SIGLAS

IPEA	Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada
PMMG	Polícia Militar de Minas Gerais
COMPSTAT	<i>Computerized Comparison Crime Statistics</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
GDO	Gestão de Desempenho Operacional
CLAD	Centro Latino-Americano para o Desenvolvimento
CPC	Comando de Policiamento da Capital
EADO	Encontro de Avaliação de Desempenho
SEDS	Secretaria Estadual de Defesa Social
IGESP	Integração e Gestão de Segurança Pública
GDA	Gestão de Desempenho Administrativo
PROERD	Programa Educacional de Resistência às Drogas
BSC	Base de Segurança Comunitária
GEPAR	Grupo Especial de Policiamento em Área de Risco
PPVD	Patrulha de Prevenção à Violência Doméstica
UDI	Unidade de Direção Intermediária
RPM	Região de Polícia Militar
UEOp	Unidade de Execução Operacional
Cia PM	Companhia de Polícia Militar
Pel PM	Pelotão de Polícia Militar
Gp PM	Grupo de Polícia Militar
Sub Gp PM	Subgrupo de Polícia Militar
DDU	Disque Denúncia Unificado
EMPM	Estado-Maior da Polícia Militar
AADP	Avaliação Anual de Desempenho e Produtividades
CPE	Comando de Policiamento Especializado
CPRv	Comando de Policiamento Rodoviário
CPMAMB	Comando de Policiamento de Meio Ambiente
GCG	Gabinete do Comando-Geral
CINDS	Centro Integrado de Informações de Defesa Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 ACCOUNTABILITY.....	22
3 HABITUS E CAMPO DE PODER NA SEGURANÇA PÚBLICA MINEIRA.....	35
3.1 Historicidade da PMMG.....	42
3.2 Paradigmas da Segurança e o <i>habitus</i> na PMMG.....	49
4 METODOLOGIA.....	60
4.1 Análise de dados.....	63
4.1.1 A Filosofia de Polícia Comunitária na PMMG.....	65
4.1.2 O emprego operacional da PMMG.....	73
4.1.3 O Plano Estratégico da PMMG.....	81
4.1.4 A Gestão de Desempenho Operacional.....	82
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	94
5.1 Considerações Práticas.....	96
REFERÊNCIAS.....	98
ANEXO A – PROPOSTA METODOLÓGICA DE OFICINA PEDAGÓGICA.....	107

1 INTRODUÇÃO

Charles-Louis de Secondat, barão de La Brède e de Montesquieu, mais conhecido como Montesquieu, afirma que existem três espécies de governo: o republicano, o monárquico e o despótico (SECONDAT, 2002, p. 23). Segundo o autor, para saber a natureza dos governos, bastaria apenas saber a visão que os menos instruídos teriam dele. O governo republicano seria aquele no qual o povo possuiria poder soberano. Já o monárquico seria aquele em que um só governa, por meio de regras estabelecidas. Por fim, o despótico seria aquele em que apenas um governaria, sem leis ou regras, impondo sua vontade pela força. Para o autor, o amor ao país e a corrupção são opostos (SECONDAT, 2002).

Valores da virtude são, então, necessários para um bom governo republicano (NETO, 2017). Apesar do princípio de separação dos poderes determinar a distribuição de funções, depende de atitudes cívicas dos cidadãos. A virtude, na palavra de Montesquieu, é o amor às leis e ao nosso país, amor este peculiar às democracias (SECONDAT *apud* NETO, 2017, p. 82).

Entretanto, segundo Cotta (2019), esse não foi o caso do Brasil. O autor argumenta que, se por um lado, historicamente, o povo foi sistematicamente compelido a não participar da vida republicana, seja pelo uso da força, seja por uma legalidade permeada por interesses de determinados grupos sociais, por outro, o modelo de democracia brasileira não foi capaz de construir espaços de escuta e fala. Nesse cenário, observa-se que a crise de representatividade do Estado brasileiro tem como um de seus marcos histórico as manifestações populares de junho de 2013, quando reivindicações difusas tomaram as ruas por meio de cartazes carregados por manifestantes, que não possuíam uma liderança bem definida, apenas a vontade de se expressarem e serem ouvidos.

Assim, nota-se que as demandas por segurança estavam presentes naquelas manifestações e continuam no dia a dia da população brasileira. Dados alarmantes sobre segurança pública esboçam esse quadro de descontentamento. O Atlas da Violência 2019, produzido pelo Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), aponta que 65.602 pessoas foram vítimas de homicídio no país em 2017, o que equivale a uma taxa de aproximadamente 31,6 homicídios a cada 100.000 habitantes (IPEA, 2019). Para se compreender a relevância desses números, a Organização Mundial da Saúde considera que a violência está em nível epidêmico a partir da taxa de 10 homicídios a cada 100.000 habitantes.

Apesar dos resultados de homicídios demonstrarem níveis preocupantes, a situação é bem desigual no território nacional. O Atlas da Violência de 2019 também apresenta que, mesmo o país tendo aumentado sua taxa de homicídio em 24% de 2007 a 2017, Minas Gerais reduziu sua taxa em 2,7% no mesmo período. Se compararmos 2012 com 2017, o Brasil aumentou sua taxa em 7,4%, enquanto Minas Gerais reduziu em 11,4%. Comparando-se 2016 com 2017, enquanto os brasileiros viram a taxa de homicídios aumentar em 4,2%, os mineiros perceberam sua taxa decair em 7,5% (IPEA, 2019). Tais discrepâncias aguçam a curiosidade de pesquisadores de diversas áreas acerca das diferentes causas para tais resultados.

Freitas (2015) ressalta que são raros estudos nacionais que analisam como as organizações policiais têm se comportado para realizar mudanças em respostas aos problemas de segurança pública. Dessa maneira, destaca-se a relevância de compreender como a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) tem desenvolvido seu modelo de gestão policial, considerando o histórico brasileiro de reduzidos espaços de participação social na esfera pública.

A PMMG é a instituição que apresenta maior contingente policial no Estado, sendo responsável pelo exercício da polícia ostensiva e de preservação da ordem pública conforme preconizado pelo artigo 144 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

No caso específico da instituição policial militar de Minas Gerais, estabeleceu-se a Gestão de Desempenho Operacional por meio da Diretriz nº 3.01.07/2017-CG. Esta diretriz fundamenta o modelo de gestão policial adotado em uma linha temporal que se inicia na implementação do modelo COMPSTAT (*Computerized Comparison Crime Statistics*) do Departamento de Polícia de Nova Iorque, que tem, por metodologia, reuniões semanais dos chefes de polícia locais para analisar e propor soluções de criminalidade, além de ferramentas de melhoria de processos, como *Six Sigma*¹ (MINAS GERAIS, 2017).

A COMPSTAT é observada por Kelling e Souza (2001, p. 6) como “principal inovação organizacional/administrativa em policiamento durante o final do século XX”. Bratton e

¹ Metodologia que busca estabelecer a disciplina de utilização do pensamento estatístico com o objetivo de melhorar processos e produtos, reduzindo variações que geram defeitos pelo entendimento das necessidades dos clientes, visão por processos, uso correto de medições e sustentação por uma estrutura de gerenciamento e condução de projetos (ANDRIETTA; MIGUEL, 2007; ROWLANDS, 2003 *apud* Silva, 2011)

Bratton e Malinowski (2008, p. 261), assim como Freitas (2015), a definem como um “sistema de gestão estratégica com foco na redução da criminalidade”.

Weisburd *et al.* (2003) agrupam as principais mudanças institucionais promovidas pela COMPSTAT em seis eixos centrais: desenvolvimento e divulgação de uma missão organizacional com metas claras de redução criminal, transferência de recursos e poder decisório para os comandantes dos distritos policiais, estabelecimento de *accountability* interna para responsabilizar os níveis médios de gerência pelos objetivos de desempenho, flexibilidade organizacional para que comandantes tivessem autonomia de decisões, identificação e avaliação dos problemas com base em dados e estatísticas, e aplicação da metodologia do policiamento orientado para o problema. Como exemplo de *accountability*, cabe ressaltar que, no primeiro ano do COMPSTAT, metade dos comandantes de distritos policiais de Nova Iorque foi transferida ou demitida pelo comissário Bratton por não alcançarem os resultados estabelecidos ou por não se enquadrarem na nova lógica de trabalho (WEISBURD *et al.*, 2001).

O termo *accountability*, amplamente defendido por ativistas, cientistas políticos e jornalistas, permanece com seu significado confuso, com fronteiras indefinidas (SCHEDLER, 1999). Pinho e Sacramento (2009) verificam que a ideia contida na palavra *accountability* traz a noção de responsabilização pessoal por atos praticados e constante prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado. Diversos autores como Macaulay (2002), O’Donnell (1998) e Przeworski (1998) o discutem sob diferentes perspectivas, apesar de todos trabalharem com o conceito de que a participação social é fundamental para *accountability*. Przeworski (1998) demonstra que governos são *accountable* se têm atuado conforme os interesses coletivos na perspectiva de seus cidadãos e se estes são capazes de aplicar as devidas sanções.

A partir dessas abordagens, a presente pesquisa se apoiará na perspectiva de *accountability* como a responsabilização aos agentes públicos, por sanções institucionalizadas ou não, que envolvam não necessariamente infrações legais ou delitos (condutas antiéticas, imorais ou afetas ao desempenho, dentre outras), aplicadas por agentes, institucionalizados ou não, que exerçam poder sobre esses agentes públicos, direta ou indiretamente. Percebe-se que conceitos como transparência, publicidade, participação social e prestação de contas não são sinônimos, mas complementares ao conceito de *accountability*.

Utilizando-se de conceitos que permeiam a *accountability*, parte-se do pressuposto de que a gestão pública pode ser pensada e elaborada a partir de campos sociais de poder, perspectiva discutida por Bourdieu (1989), na qual se pode compreender a existência de um *habitus* na relação da PMMG com a sociedade civil. Esse *habitus* implicaria nas decisões de *accountability* da PMMG.

Bourdieu (2004, p. 20) se refere ao conceito de campo como um “espaço relativamente autônomo, dotado de regras próprias, mas que sofre influência de um espaço social mais amplo”. Nesse universo, os agentes e instituições procuram conservar ou atingir determinadas posições. O campo da disputa pela conservação ou mudança de tais posições é observada neste trabalho sob a perspectiva dos atores envolvidos na política de segurança pública afeta à PMMG, sejam atores coletivos, individuais ou institucionais. Cabe ressaltar que esses atores agem a partir de um *habitus*, conceito apresentado por Bourdieu (1983), como estruturas estruturadas que operam como estruturas estruturantes. Dessa forma, como o modo de pensar é moldado por experiências anteriores ao mesmo tempo que influencia resultados posteriores, é uma máquina de reprodução das condições sociais de nossa própria produção, que se refere a algo histórico que está ligado à individualidade inscrita em um modo de pensamento genético. Reis (2016) apresenta que o esforço de reflexão bourdieana conservou a antiga acepção básica da palavra *habitus* como da existência de uma predisposição de cada pessoa em fazer algo que lhe parece ser o certo a se fazer e que o grupo social também assim o considera.

Sob essas perspectivas, busca-se analisar como os atores envolvidos e/ou impactados na gestão de segurança pública, em especial a PMMG, têm atuado nesse campo de poder específico, sendo ela uma das instituições públicas responsáveis por garantir a segurança pública e que tem a sociedade como titular do direito à Segurança Pública. Compreende-se que a atuação de um Estado Democrático de Direito deveria vislumbrar a sociedade civil como detentora do poder estatal. Porém, considera-se que existe a possibilidade da existência de um *habitus* que a coloca em posições diferentes, e até mesmo antagônicas, em determinadas disputas por saberes e posições que dificultam a aplicabilidade da *accountability* em seu eixo operacional.

Dada a amplitude do conceito de *accountability*, no intuito de aproximá-la da discussão sobre a operacionalidade da PMMG, utilizou-se das abordagens sobre Polícia Comunitária, filosofia e estratégia organizacional na qual a polícia se aproxima da comunidade no intuito de resolverem juntos os problemas de segurança pública, quais sejam crime, medo do crime e

desordem social. A Polícia Comunitária parte da premissa que a estratégia organizacional tradicional, que buscava centralizar os esforços da polícia em receber denúncias de crimes por meio de uma central telefônica e atendê-las mediante radiopatrulhamento por viaturas, em protocolos padronizados e focando-se na agilidade do atendimento não foi suficiente para abranger às inúmeras e complexas demandas da comunidade surgidas ao longo do século XX. Alguns conflitos por recursos entre gestores que focavam na estratégia tradicional e gestores que focavam na estratégia comunitária foram observados ao longo da história de construção do modelo de gestão operacional vigente.

Nessa vertente, parte-se da hipótese de que a PMMG envidou esforços para mensurar resultados operacionais e avançou no uso de ferramentas gerenciais, porém, o seu *habitus* não propicia a transparência das informações e a participação social em sua gestão institucional, o que, por conseguinte, impede a aplicabilidade da *accountability* no modelo de gestão policial em questão.

A partir dessa perspectiva, a pesquisa pretende desvendar o seguinte questionamento: pode-se afirmar que o modelo de gestão policial militar implementado pela PMMG, segundo a Diretriz 8002.2/2020-CG, é *accountable*²?

A fim de responder tal questionamento, o **objetivo geral** deste estudo é analisar o *accountability* na Gestão de Desempenho Operacional da Polícia Militar de Minas Gerais, a partir da teoria de campos de poder de Bourdieu.

Os objetivos específicos são:

- (1) discutir os preceitos de *accountability* nos processos de gestão pública sob a perspectiva de governança democrática;
- (2) discutir a teoria de campo de poder e de *habitus* de Bourdieu na Segurança Pública mineira;
- (3) apresentar o histórico institucional dos modelos de gestão policial da PMMG correlacionando-os com os Paradigmas da Segurança no Brasil;
- (4) analisar a Gestão de Desempenho Operacional da Polícia Militar de Minas Gerais a partir das discussões sobre *habitus* e campos de poder de Bourdieu;

² *Accountable* neste contexto é a qualidade de uma gestão pública que busca o *accountability*.

- (5) identificar aspectos procedimentais e/ou operacionais da *accountability* na gestão de Desempenho Operacional da Polícia Militar de Minas Gerais.

Ao considerar o âmbito público institucional da PMMG, valem destacar, sob a perspectiva da realidade brasileira, os modelos de gestão pública quais sejam: patrimonialista, burocrático, gerencial e societal. O modelo patrimonialista, no qual o Estado era considerado propriedade privada do detentor do poder político, foi criticado com mais veemência em 1936, durante a reforma para o modelo burocrático que tentava combater o nepotismo, o clientelismo e a corrupção vigentes, a partir de regras claras, da especialização de funcionários, em um modelo construído sob a perspectiva racional (BRESSER-PEREIRA, 2001). Em um primeiro momento, esse modelo foi um avanço para a sociedade, porém, à medida que o Estado Liberal do século XIX dá lugar ao Estado Social e Econômico do século XX, verificou-se que a burocracia não garantia boa qualidade, rapidez ou baixo custo nos serviços públicos prestados (BRESSER-PEREIRA, 1996). Na esteira dessa discussão, Abrucio (2007) aponta que a crise do modelo nacional-desenvolvimentista trouxe uma crise fiscal do Estado nos anos 90. Nesse período, os atores políticos da redemocratização passaram a tentar corrigir erros como o descontrole financeiro, a falta de responsabilização dos governantes e burocratas perante a sociedade, mas foi com o Ministro Bresser-Pereira à frente do Ministério da Administração e Reforma do Estado, durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, que se construiu uma agenda para consolidar um novo modelo de gestão pública: o modelo gerencial, o qual focava a administração por resultados, enxergando o cidadão como cliente. Abrucio (1997) explica que o modelo gerencial não rompe completamente com o modelo weberiano, assumindo princípios como a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade. Com o foco nos resultados, o controle dos gastos públicos e a preocupação com a qualidade dos serviços prestados (ABRUCIO, 1997) assumem papel central na agenda pública. Esse modelo, todavia, foi alvo de algumas críticas. Paula (2005), por exemplo, pondera que o modelo gerencial brasileiro priorizou exacerbadamente a dimensão econômico-financeira do Estado, relativizando as dimensões institucional-administrativa e sociopolítica. Em alguns aspectos, dificulta o tratamento da relação entre os aspectos técnicos e políticos inerentes à administração pública. Além disso, em que pese trazer em seu arcabouço teórico à participação social, na prática, acabou sendo centralizador. Por fim, autores como Paula (2005), Cavalcanti, (2006), Denhardt e Denhardt (2000), discutem o modelo de gestão societal, originado de movimentos sociais brasileiros nos anos 60, que “traz como prioridade a construção de mecanismos de efetiva participação social” (BLIACHERIENE; RIBEIRO; FUNARI, 2013, p. 3)

Observa-se que a administração pública brasileira convive, concomitantemente, com elementos dos quatro modelos de gestão apresentados, sobretudo com os temas relacionados à governança, à transparência e à eficiência que têm tido cada vez mais espaço na agenda política (BLIACHERIENE; RIBEIRO; FUNARI, 2013). Peci, Pieranti e Rodrigues (2008) ressaltam que a governança busca a eficiência e exige flexibilidade, experimentação e aprendizagem via erro e prova. É um modelo que não tem intenção de ser universal, como o modelo burocrático, mas é multifacetado e plural. Martins *et al* (2008) identificam que a imprecisão sobre o tema de governança dificulta uma análise científica sobre o termo. Em sua tentativa de significá-lo, aproximam-no do conceito de governabilidade e o diferenciam deste, sendo a governabilidade referente à capacidade política de articulação com os inúmeros atores sociais no intuito de implementar um programa de governo. Já na conceituação sobre governança, os mesmos autores partem pela proposição do Banco Mundial sobre “governança local”, que objetiva “os ‘bons resultados’ nas administrações públicas locais para postular a geração de melhores práticas pela inovação, participação, eficácia e sustentabilidade” (MARTINS *et al*, 2008, p. 163). Avançando nessa linha de raciocínio, os autores propõem a chamada governança democrática, na qual os governos locais devem estabelecer padrões de interação com atores sociais no intuito de estabelecer diretrizes, diagnosticar e coordenar ações públicas a partir de fóruns híbridos dentro da estrutura do Estado. Tais fóruns híbridos se dão com a representação de membros da sociedade e do próprio Estado, e possibilitam acesso aos espaços de decisão política aos membros da comunidade que serão alvos daquela política ou interessados no assunto, redefinindo espaços de gestão das políticas públicas com adoção de controle público e gestão compartilhada (MARTINS *et al*, 2008).

Por sua vez, conforme normativas do governo federal brasileiro, compreende-se por governança pública um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2017).

Observa-se que cada instituição tem um modelo de governança apoiado ao seu conjunto de valores. Nesse contexto, o Guia da Política de Governança Pública do Governo Federal (2018) apresenta o seguinte questionamento: como otimizar esse modelo de maneira a identificar as necessidades dos cidadãos e ampliar os resultados esperados? Por qual motivo existiria um hiato entre o que a sociedade deseja e o que efetivamente é entregue pelo poder público? Assim

colocado, não traz uma resposta fechada, mas uma reflexão na qual essas respostas passarão invariavelmente pela forma de condução do processo para que o Estado garanta que melhores resultados sejam alcançados de maneira mais efetiva. Independentemente do modelo adotado, Martins *et al* (2008, p.163) reforçam que, no contexto de governança, ao se adquirir um “caráter de regulação social com vistas à governabilidade, aproxima-se da perspectiva normativa de um bom governo”.

Outra instituição envolvida em apoiar práticas de governança democrática é a Organização das Nações Unidas (ONU), que apregoa garantir a tomada de decisão de instituições estatais de maneira participativa e representativa. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em que foram apresentados 17 objetivos e 169 metas a serem cumpridas, vigora na ONU desde 2015. Consta como objetivo 16: “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (ONU, 2015). A Meta 16.7 cita: “Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis” (ONU, 2015).

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada publicou relatório no qual desdobrou as metas da ONU para o Brasil (DA SILVA, 2018, p. 432). No documento, explicita-se o que é entendido sobre conceitos apresentados como uma decisão participativa e representativa. Para decisão participativa, remete-se à ideia de que devem existir canais formais para que os diversos grupos sociais possam interagir no processo de tomada de decisões como um todo, além de garantir com que a participação social de diversos grupos reduza potenciais desigualdades e assimetrias de poder. O trecho em questão demonstra o esforço da ONU para que os Estados Membros compreendam que a participação social em uma democracia que não se limita ao exercício do voto, mas nas decisões tomadas ao longo do tempo. Porém, há que se observar que, em países cuja desigualdade social é premente, para além do fomento dos canais de participação, é necessária a redução das desigualdades socioeconômicas, sobretudo as educacionais, com o intuito de minimizar as assimetrias elencadas.

Na democracia participativa se espera a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão em sociedade, pois tem caráter pedagógico de aprendizado nas relações democráticas, contribuindo para a politização dos membros daquela sociedade. A participação contribui para o controle dos cidadãos sobre os governantes (GHON, 2016). Pateman (1992, p.62) já afirmava

que “quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo”. Sendo assim, quanto mais participativa é a sociedade, maior é a qualidade de sua participação, bem como maior e melhor é o controle exercido sobre seus governantes.

Quanto às decisões representativas, o IPEA sugere que a vontade popular seja observada para além das eleições, garantindo-se com que o Estado contemple a representatividade dos diversos grupos sociais nas decisões tomadas. (DA SILVA, 2018, p. 432). Não se pode governar apenas para poucos, sendo um desafio incorporar tamanha diversidade social em ambientes tão complexos, como o caso da segurança pública.

A partir dessa discussão, que envolve os modelos de gestão pública e as perspectivas de governança em um Estado Democrático de Direito, entende-se que essa pesquisa é relevante e se justifica por buscar contribuir para a reflexão prática do modelo de governança da PMMG. Nota-se que a sociedade tem aprimorado sua consciência cidadã sobre direitos e deveres e que a administração pública tem buscado aprimorar suas relações democráticas por meio de práticas participativas que envolvem o acesso à informação na busca de consolidação de um Estado Democrático de Direito. Entretanto, é mister destacar que os limites e desafios são muitos nessa seara, marcados, sobretudo, por um histórico patrimonialista e clientelista do Estado brasileiro, sendo, portanto, imperioso pesquisar e discutir temas como *accountability*, tão caros à democracia. Ademais, mesmo sendo um assunto relativamente novo para o controle civil das polícias, inclusive em países cuja cultura democrática está enraizada há muito tempo (GOLDSMITH, 1991; STENNING, 1995; GOLDSMITH, LEWIS, 2000), vislumbram-se possibilidades de aprimoramento dos modelos de governança e de gestão nesse sentido. Além disso, o autor desta pesquisa, por vivenciar profissionalmente os apontamentos explicitados sobre a gestão da PMMG, e, considerando a natureza acadêmica do mestrado profissional, poderá contribuir de forma incisiva com as questões que envolvem o objeto deste estudo.

De caráter qualitativo, o presente estudo se apoia em dados bibliográficos e documentais relativos a diretrizes internas da corporação, em especial relacionados à Gestão de Desempenho Operacional e à Filosofia de Polícia Comunitária, bem como o Plano Estratégico da PMMG. Além disso, baseia-se em uma observação participativa realizada no ano de 2021, durante um seminário da disciplina de Gestão Estratégica de Segurança Pública, ofertada pelo Mestrado Profissional em Segurança Pública e Cidadania, da Faculdade de Políticas Públicas/Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/UEMG) cujos organizadores foram

os professores Dr. Francis Albert Cotta Formiga, Dr. Hélio Hiroshi e Dr. Rafael Moura. Nesse seminário, buscou-se observar, de forma participativa, aspectos que integram as perspectivas da *accountability* e do *habitus* da PMMG em suas estratégias administrativas.

Além dessa introdução, a dissertação está estruturada em cinco capítulos: no segundo, discutiu-se o conceito de *accountability* e sua aplicabilidade nas políticas públicas, sob a perspectiva da governança democrática. No terceiro capítulo, discutiu-se a teoria de campo de poder e de *habitus* de Bourdieu (1989) na Segurança Pública mineira, bem como se apresentaram os modelos de gestão policial da PMMG, buscando-se correlacioná-los aos Paradigmas da Segurança no Brasil. No quarto capítulo, apresentaram-se os percursos metodológicos da pesquisa e a análise dos dados. Por fim, nas considerações finais, foram apresentados os resultados da pesquisa, os quais demonstraram que a *accountability*, mesmo que explicitada nas diretrizes de nível estratégico e nas normativas que conduzem a gestão de desempenho da PMMG, não foi instituída na prática. Assim, ainda não se vislumbram aspectos operacionais vinculados à *accountability*. A participação comunitária é inexistente e a divulgação de resultados só é feita quando são considerados positivos.

Infere-se que o distanciamento do discurso com a prática se dê em virtude da disputa em um campo de poder no qual se observa um *habitus* que foi correlacionado aos Paradigmas da Segurança. Inicialmente, marcado pela tradicionalidade da polícia como uma instituição detentora de poder coercitivo com o propósito de defender Estado, evidencia-se que esse *habitus* se consolidou, ao longo de sua trajetória histórica como um capital simbólico cujos aspectos são correlacionados ao Paradigma da Segurança Nacional.

Posteriormente, a instituição focou seus serviços no controle profissional do crime, no qual caberia apenas aos agentes estatais a apresentação de solução aos problemas da segurança pública. Neste sentido, o policiamento foi direcionado ao patrulhamento motorizado, agilidade no atendimento das ocorrências, centralização das demandas apresentadas pela sociedade em uma central telefônica única e repressão ágil, dentre outros. Estas características foram associadas ao Paradigma da Segurança Pública.

Ainda, ao se observar o Plano Estratégico da PMMG e diretrizes do Comando-Geral, a instituição sinaliza se importar com aspectos de participação social, transparência, dentre outros vinculados ao Paradigma da Segurança Cidadã ao compreender possibilidades de atuação

alinhadas às perspectivas do Estado Democrático de Direito que vem se projetando como um Capital Simbólico. Essa atuação seria formatada pela necessidade de governança para legitimar as suas ações práticas e normativas junto a uma sociedade civil que atualmente busca se posicionar na esfera social como sujeito ativo e participativo nas decisões públicas.

Importante ressaltar que, pela concepção dos Paradigmas da Segurança apresentadas por Freire (2009), é possível a coexistência, em um mesmo recorte temporal, de paradigmas distintos da segurança, que podem ser aplicados à PMMG de maneira a evidenciar os grupos de valores que permeiam as decisões da instituição, que, por vezes, evidenciam a importância da participação social, transparência e outros aspectos da governança democrática e, por vezes, compreendem aspectos de cunho burocrático centralizador, que buscam soluções de problemas de segurança construídos dentro da instituição por seus profissionais, sem que exista abertura para a participação da população nesse sentido. Ainda, existem indícios sobre a existência de uma disputa sobre quais desses posicionamentos direcionarão o caminho a ser percorrido pela instituição, que serão colocados como o Paradigma da Segurança de Estado e o Paradigma da Segurança Cidadã.

Considerando a natureza profissional do Mestrado em Segurança Pública e Cidadania, esta pesquisa apresenta algumas implicações práticas no sentido buscar mitigar os desafios e limites sobre a implementação da *accountability* na Gestão de Desempenho da PMMG. A elaboração de diretrizes práticas de inserção da *accountability*, no âmbito operacional, sobretudo, considerando os aspectos filosóficos da polícia comunitária, é uma proposição que busca contribuir diretamente para a PMMG. Nesse sentido, foi produzida uma proposta de oficina pedagógica para debate sobre o tema a ser apresentada para a instituição.

2 ACCOUNTABILITY

O presente capítulo discute os preceitos de *accountability* nos processos de gestão pública. Busca-se, em um primeiro momento, apresentar esse conceito sob uma perspectiva histórica brasileira, demonstrando a dificuldade em traduzir o termo. Posteriormente, apresenta-se uma análise acerca das tentativas de delimitação do seu conceito para, por fim, discutir a sua aplicabilidade e importância nas políticas públicas implementadas em um Estado Democrático de Direito.

O termo *accountability* foi introduzido nos debates acadêmicos brasileiros, em 1990, por Anna Maria Campos, em seu clássico artigo “*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?” (HOMERIN, 2016). O artigo foi escrito em 1987, quando os debates da Assembleia Nacional Constituinte sobre os fundamentos políticos institucionais que passariam a reger a organização político administrativa do Brasil estavam em seu auge.

Campos (1990) evidencia, em seu artigo, um incômodo pelo o fato de ter ouvido o termo em 1975 e, até então, não ter conseguido sua tradução para o português. Em seus primeiros contatos com o conceito, conseguiu compreender que se tratava de um “conceito-chave no estudo de administração e na prática de serviço público” (CAMPOS, 1990, p. 31). A autora externa que a maioria dos estudiosos norte-americanos acredita que o fortalecimento da *accountability* e o aperfeiçoamento das práticas administrativas andam juntos. Em seu esforço para compreender o significado da palavra, entendeu que aos brasileiros faltava, não a palavra, mas o conceito em si, decorrente de uma conjuntura política e cultural resultante de um processo histórico que associou “um super-Estado a uma subcidadania” (CAMPOS, 1990, p. 36). A autora ainda argumenta que a falta de uma base popular faz com que a democracia implementada no Brasil se apresente como formal, pois a população aceita passivamente o domínio do Estado e pouco se cobra dele.

Campos (1990) relembra que a burocracia e os controles formais internos não são suficientes para garantir a *accountability*. Ainda, aponta que o controle da administração pública dependeria da reversão do padrão de tutela que caracterizava o relacionamento entre governo e sociedade até então, destacando três ocorrências relacionadas a esse controle (CAMPOS, 1990, p. 48):

- despertar dos cidadãos brasileiros para que se organizem e exerçam controle político do governo;
- remodelamento do aparato estatal para um modelo descentralizado e transparente;
- valores tradicionais que apoiavam o “formalismo democrático” substituídos por valores sociais emergentes.

Enquanto Campos (1990) escreveu seu artigo com a Constituição Federal de 1988 ainda em construção, Pinho e Sacramento (2009) retornam à indagação original da autora, em artigo de mesmo título, porém em um contexto político e social bem diferente após duas décadas de consolidação da democracia representativa.

Em uma busca da tradução do termo *accountability*, Pinho e Sacramento (2009) iniciam sua pesquisa, primeiramente, por meio dos dicionários de inglês. Assim, apresentam que, desde 1794 o termo *accountability* já consta como “*the quality or state of being accountable; an obligation or willingness to accept responsibility or to account for one’s actions*”³ (MERRIAN-WEBSTER’S COLLEGIATE DICTIONARY, 1996, p. 08). Constatam, então, que o termo traz a ideia de responsabilização pessoal por atos praticados e a prontidão para prestação de contas, tanto no âmbito privado, quanto no público. Interessante ressaltar que, em alguns dicionários, a palavra *accountability* não foi localizada. Cita-se, como exemplo o “*Learner’s dictionary of current english*” cujo termo mais próximo que os autores (PINHO; SACRAMENTO, 2009) apresentam, em sua pesquisa, foi “*accountable: able to sb/for sth, responsible; expected to give an explanation*”. Em dicionários inglês-português, os autores se depararam com o “*Michaelis dicionário prático*” (1988, p. 03) que indica, como tradução de *accountable*, três adjetivos: 1. responsável; 2. explicável; e 3. justificável. Dessa maneira, expõem as dificuldades em se traduzir a palavra.

Em função disso, Cunha (2004) explicita dificuldades para um tradutor elaborar um glossário de termos técnicos. Em que pese sua pesquisa se tratar sobre termos econômicos, as dificuldades de tradução da língua inglesa para o português de Portugal são apontadas como:

³ Em tradução livre: uma qualidade ou estado de ser *accountable*. Uma obrigação ou disposição para aceitar a responsabilidade ou a prestação de contas de sua ação”.

1. Na escolha do vocábulo / expressão que melhor explique o(s) termo(s) tendo em conta a não adulteração da realidade da língua de partida.
2. Na escolha do vocábulo / expressão que melhor traduza o(s) termos(s) tendo em conta o contexto em que se insere na língua de chegada.
3. Na não utilização de técnicas como a tradução oblíqua e os falsos amigos para a tradução de vocábulos / expressões do presente glossário.
4. Na dificuldade que o tradutor e o especialista têm, por vezes, em fazer os tipos de distinções acima referidas.
5. Pelo facto do tradutor e do especialista não trabalharem em equipa com um investigador da área de Língua para Fins Específicos/Ocupacionais (CUNHA, 2004. p. 71-72).

Destaca-se, ainda, que grande parte dos termos técnicos não possui correspondente na língua de chegada. Assim, na ausência de um termo correspondente, o tradutor encontra até facilmente um termo mais adequado ao contexto. O que é complexo é separar a sobreposição de domínios que o uso do mesmo termo pode incorrer (CUNHA, 2004).

Demonstrada a dificuldade de tradução do termo, parte-se para uma análise do conceito em si, com todos os empecilhos e limitações que pudemos observar. Sobre esse aspecto Ceneviva (2006) cita:

Para alguns autores a ideia foi primeiramente formulada por C. J. Friedrich na Constituição de Bonn de 1949. Para outros, como Jon Elster, o conceito tem origem com Michel de Montaigne em fins do século XVI. É certo, porém, que o termo é utilizado no sentido de responsabilização política dos governantes perante os eleitores por Madison e Hamilton em “O Federalista” nos. 55 e 70. Uma discussão bastante erudita a respeito das origens do conceito pode ser encontrada em Jon Elster “Accountability in Athenian Politics” (1999) (CENEVIVA, 2006, p. 13)

Ceneviva (2006) apresenta que a ideia de *accountability* se refere à fiscalização e controle dos agentes públicos. Tal fato é amplamente aceito, porém, ao delimitar seus objetos, sujeitos, meios e escopo as divergências são amplas. Nessa vertente, o autor apresenta cinco campos de discussão acerca do termo, utilizando Scott Mainwaring e Christopher Welma (2003) como pano de fundo para sua discussão.

1º) O primeiro campo de discussão apresentado diz respeito ao escopo e abrangência do conceito, que guardará correlações com as demais discussões posteriores. Questiona-se, nesse aspecto, quais mecanismos de controle e burocracia devem ser atribuídos à perspectiva de *accountability*. Dentro desse campo de discussão, o autor propõe três linhas de entendimento. Uma primeira linha, no sentido de defender uma noção menos abrangente de *accountability*, partindo do princípio de que a responsabilização que envolve o termo não abrangeria relações

informais de fiscalização e controle. Dessa maneira, não seriam considerados agentes de *accountability* a imprensa e outras organizações da sociedade civil. Essa linha é defendida por autores como O'Donnel (1998), Kenney (2003), Abrucio e Loureiro (2004), e Mainwaring e Welma (2003).

Existe, ainda, uma segunda linha teórica que admite formas de fiscalização e controle que vão além das institucionalizadas, aceitando, assim, um rol de relações bem mais abrangentes, apesar de incluir necessariamente a capacidade de sanção aos agentes públicos. Contudo, para essa linha teórica, as sanções não se limitam às explicitadas pela lei. Incluem, também, sanções simbólicas ou que atinjam à reputação dos agentes. Nesse aspecto, vários outros atores sociais poderiam ser incluídos como agentes de fiscalização e controle. Essa linha é defendida por Keohane (2002) e Oakerson (1989).

Day e Klein (1987), Fox e Brown (1998) e Paul (1992) apresentam uma terceira linha teórica de discussão ao defenderem que toda e qualquer atividade de controle, fiscalização e monitoramento são constituintes dos mecanismos de *accountability*. Nesse sentido, *accountability* pública é considerada um conjunto de abordagens, mecanismos e práticas de atores interessados em garantir um tipo e nível de desempenho de serviços públicos. Essa abordagem teórica é criticada por Ceneviva (2006) por não estabelecer linhas claras e significativas de demarcação para o conceito, além de incorporar mecanismos e atividades de controle não intencionais, são insusceptíveis de serem adequadamente identificados e avaliados. O autor invoca, nesse aspecto, o estudo de Dahl (1989), que demonstrou que *accountability* só pode ser medida se as formas de controle são intencionais, ou seja, explicitamente criadas para este fim. Ademais, critica o conceito proposto pelos defensores dessa linha teórica no entendimento de que responsabilização transcende a ideia da prestação de contas.

Bovens e Schillemans (2014 *apud* Homerin, 2016) sugerem delimitar o termo para que se ressignifique *accountability*. Explicam que o cerne desse ressignificado é a qualidade do *accountability*. Para os autores, nos últimos anos, domina, na produção acadêmica e no debate público, o discurso de falta de *accountability*, discurso que carece de fundamento e afeta o cidadão. Ainda, mostram, em sua argumentação, aspectos multidimensionais de *accountability*, relacionando-o com controle, responsabilização e responsividade (HOMERIN, 2016).

A partir das discussões teóricas apresentadas, a presente pesquisa sustenta-se na segunda linha teórica por não compreender como razoável uma abordagem tão abrangente que implique o esvaziamento do conceito, porém compreendendo, dentro da perspectiva de governança democrática, que as relações entre Estado e sociedade devem ser fomentadas em espaços públicos que garantam controle público e gestão compartilhada da coisa pública, conforme Martins *et al* (2008). Sendo assim, a responsabilização é fator preponderante para *accountability*. Aceita-se, então, a possibilidade de que os atores estejam suscetíveis a outros tipos de sanções que não apenas às institucionalizadas e acabam por pressionar o Estado a adotar demais providências legais ou normativas.

2º) O segundo campo de discussão se refere ao objeto dos mecanismos de *accountability*. Para Kenney (2003) e O'Donnell (1998) os mecanismos de *accountability* horizontal se limitariam a controlar e fiscalizar violações legais por parte de autoridades e agências públicas. Já a maioria da literatura examinada por Ceneviva (2006) sugere que os mecanismos de *accountability* também compreendem o monitoramento, o controle e a sanção de divergências políticas que não necessariamente envolvam infrações ou delitos. Nesse sentido, apresentam-se como defensores da ideia Mainwaring e Welma (2003), Abrucio e Loureiro (2004), CLAD (2000) e Elster (1999). Para autores que se debruçaram ainda mais sobre os mecanismos de *accountability* e a Reforma do Estado (ABRUCIO E LOUREIRO, 2004; CLAD, 2000; PAUL, 1992), o desempenho no exercício do Poder Público é outro exemplo de objeto de *accountability*, que não está incluído necessariamente em uma abordagem legal.

A pesquisa segue a linha majoritária de entendimento sobre o assunto, a de que *accountability* horizontal compreende, também, monitoramento, controle e sanção, que não necessariamente envolvam infrações legais ou delitos, compreendendo, ainda, que é a linha que possui uma maior lógica na perspectiva do Estado Democrático.

3º) O terceiro campo de discussão apresentado por Ceneviva (2006) refere-se à capacidade de sanção por parte dos mecanismos e agentes de *accountability*. Na primeira linha teórica apresentada por essa perspectiva, percebe-se a atividade ou mecanismo de controle e fiscalização como instrumento de *accountability* apenas se for capaz de impor sanções aos governantes ou burocratas (MORENO, CRISP e SHUGART, 2003; KENNEY, 2003; e ELSTER, 1999). Em contraposição a esse raciocínio, Schedler (1999) sustenta que mecanismos

de *accountability* são caracterizados pela capacidade de demandar justificção ou prestação de contas, sem necessariamente ter poder de impor qualquer tipo de sanções.

Nesse campo de discussão, Mainwaring e Welma (2003) apresenta uma diferenciação interessante, na qual os mecanismos e agentes de *accountability* são diferenciados pela sua capacidade institucionalizada de impor sanções direta ou indiretamente. Assim, *accountability* não se limita à exigência de justificção ou prestação de contas, mas envolve, necessariamente, a capacidade de impor sanções, mesmo que de forma indireta. Ceneviva (2006) cita como exemplo o Ministério Público, que não tem capacidade de punir por si só os governantes, mas pode acionar o Poder Judiciário para tal.

Como visto anteriormente, sanções, não só se restringem a aspectos legais, como podem, também, abranger questões simbólicas, especialmente em uma democracia. Ceneviva (2006) explicita que os mecanismos de controle social que impõem sanções simbólicas não se limitam a estes, como também possuem capacidade de ativar mecanismos de sanções institucionais, quer seja com o uso da mídia, quer seja por meio de denúncias ao Ministério Público, aos Tribunais de Contas ou aos Conselhos de usuários ligados a políticas específicas. Dessa maneira, detêm poder indireto, embora não institucionalizado, de impor sanções legais aos gestores públicos, sejam eles políticos ou burocratas.

4º) O quarto campo de discussão apresentado se dá à caracterização dos mecanismos de *accountability* àqueles adequados às relações do tipo agente – principal. Segundo Moreno, Crisp e Shugart (2003), relações são assim consideradas quando um principal A encarrega um agente B para executar uma ação X em seu lugar. Para os autores, apenas no caso do principal ter poder de punir diretamente o agente, seja com desligamento automático, seja com a não renovação da sua condição de agente, que se poderia caracterizar uma relação de *accountability*. Autores como Elster (1999) e Fearon (1999) posicionam-se implicitamente com a possibilidade de se estender relações de *accountability* para outros tipos de convivência que não em uma relação decorrente do conceito principal – agente.

Se considerado *accountability* limitado às relações de agência, Ceneviva (2006) aponta que o agente teria incentivos claros para responsabilizar-se perante suas ações. Porém, o autor apresenta o aspecto levantado por Przeworki e seus colaboradores (1998), que questionam tais incentivos especialmente nas relações entre eleitores e políticos eleitos.

Apresentado o campo de discussão, entende-se que, caso a pesquisa se apoiasse em mecanismos de *accountability* relacionados ao conceito de principal – agente, poderia se incorrer em limitar excessivamente o conceito e deixar de considerar outras relações institucionais em que o agente esteja formalmente sujeito ao controle de outros agentes estatais, independentemente de existir relação de agência entre eles. Assim, as relações da PMMG com as Prefeituras ou Câmaras Municipais, por exemplo, estariam excluídas da noção de *accountability*, o que não parece razoável. Nesse sentido, entende-se que seja mais adequado considerar as relações de agência como subconjunto das relações e atividades de *accountability*, podendo o conceito ser aplicado a outros tipos de relação que não apenas ao de principal – agente.

5º) Por fim, o quinto e último campo de discussão apresentado por Ceneviva (2006) refere-se a quais atores podem exercer o papel de agentes de *accountability*. Enquanto autores com visões mais restritivas sobre o conceito (Kenney, 2003; Mainwaring, 2003; Abrucio e Loureiro, 2004) admitem que apenas atores institucionais podem ser considerados agentes de responsabilização, autores que optam por noções mais abrangentes (Paul, 1992; Smulovitz e Peruzzotti, 2000 e 2003) consideram uma variedade maior de atores e organizações, sejam institucionais ou não, como agentes de *accountability*. Compreende-se que essa perspectiva fortalece a relação entre Estado e sociedade o que implica a governança e, portanto, mecanismos de participação social institucionalizada ou não. Portanto, esta pesquisa segue a linha de pensamento sobre *accountability* desenvolvida por esses autores. Rememora-se o conceito de Mainwaring e Welma (2003) de que os agentes não institucionais, mesmo que limitados às suas atividades de monitoramento e fiscalização, detêm poder indireto de impor sanções por meio do acionamento de instituições que tenham poder de impor uma sanção legal.

Schedler (1999) observa que o termo se tornou “da moda”, com seu significado confuso e fronteiras indefinidas. Apesar de amplamente defendido por ativistas, cientistas políticos e jornalistas, permanece com seu alcance subexplorado. Bovens (2006) posiciona-se de maneira contra majoritária, apresentando os riscos da indeterminação do conceito de *accountability* ao esvaziar seu significado. O autor analisa que o mesmo termo é utilizado para coisas distintas. A partir do desenvolvimento do conceito da Nova Gestão Pública, o termo *accountability* passou a ser utilizado, tanto para ferramenta, quanto para objetivo. Nos últimos anos, domina, na produção acadêmica e no debate público, o discurso de falta de *accountability*, o que carece de fundamento e afeta o cidadão (HOMERIN, 2016).

Assim, a discussão anterior buscou demonstrar as dificuldades e perspectivas sobre a delimitação do conceito para dirimir os riscos apresentados por Bovens (2006), qual seja de que a indeterminação do conceito de *accountability* acaba por esvaziar seu significado.

Por sua vez, O'Donnell (1998) separa *accountability* em duas dimensões denominadas horizontal e vertical. Sob a perspectiva democrática, a dimensão vertical se traduz no exercício de ações em que cidadãos utilizam de instrumentos de controle, como as eleições ou reivindicações sociais e a dimensão horizontal seria a exercida por instituições clássicas estatais responsáveis por supervisão e fiscalização do Poder Judiciário, do Poder Legislativo e do Poder Executivo. O conceito horizontal pode ser observado como fiscalizações dos Tribunais de Contas e do Ministério Público, dentre as demais que ocorrem dentro do próprio Estado. Logo, é visualizado sob uma perspectiva republicana de pesos e contrapesos entre iguais, enquanto a perspectiva vertical são cidadãos exigindo em condição de superioridade ações de *accountability*. A condição de superioridade dos cidadãos se baseia no fato de que o povo é o legítimo detentor do poder estatal, devendo as ações estatais serem exercidas em seu nome. Assim, instrumentos como a eleição ou mesmo sobre ação popular podem ser mecanismos de *accountability* oriundos da perspectiva vertical.

A classificação de O'Donnell com as dimensões denominadas horizontal e vertical marca uma nova agenda sobre debates e pesquisas acerca do tema (MAINWARING; WELMA, 2003). Porém, sua metáfora geométrica fora alvo de críticas por Moreno, Crisp e Shugart (2003). Para os autores, a *accountability* vertical exprime uma ideia de hierarquia, ou seja, uma assimetria de poder apropriada nas relações de principal - agente. Entretanto, o conceito de *accountability* horizontal alude a uma imagem de independência nas relações interestatais que não seria condizente com a realidade. Na visão dos autores, muitas relações entre agentes públicos são do tipo principal - agente, como entre políticos e burocratas. Nesse caso, a imagem de horizontalidade se mostraria inapropriada. Ceneviva (2006) também critica quando O'Donnell estabelece relações horizontais e verticais, por um lado, e formas de *accountability* e eleitorais de outro. Dessa maneira, em sua visão, não se poderia igualar *accountability* horizontal com *accountability* intraestatal. O autor cita Mainwaring e Welma (2003) para expor que seria ainda mais problemático relacionar horizontal - vertical baseando-se na distinção de onde se encontra o agente: no Estado ou na sociedade, respectivamente.

Em outra perspectiva, Przeworski (1998) diz que um governo é *accountable* se existem mecanismos que permitam aos cidadãos saber se as práticas adotadas estão sendo realizadas na defesa do interesse público e se os cidadãos podem aplicar sanções apropriadas. Sheddler (1999) identifica três questões como necessárias para a eficácia do termo: informação, justificação e punição.

O Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) (2006 *apud* PINHO, 2009) evidencia o caráter multidimensional da *accountability*, explicitando cinco formas de avaliação da administração pública: controles clássicos, controle parlamentar, introdução lógica dos resultados, competição administrada e controle social. Os três últimos dialogam-se com o paradigma da Nova Gestão Pública. A lógica dos resultados considera fundamental a utilização de avaliação posterior das políticas públicas para mensurar o desempenho e exigir prestação de contas tanto pelos meios quanto pelos resultados obtidos. Já a competição administrada considera que o monopólio na prestação de serviços públicos é ineficaz, devendo-se instigar a competição entre os provedores de serviços. Na dimensão do controle social, os cidadãos controlam os governantes, não apenas nas eleições, mas ao longo de seus mandatos. Nesse sentido, Grau (2006) entende que o controle social deve ser aplicado, tanto na esfera das decisões de políticas públicas, quanto na produção de bens e serviços públicos.

Para Abrucio e Loureiro (2004), a novidade dos mecanismos de controle por resultados não recai tanto sobre os órgãos fiscalizadores, mas sim sobre o que se procura fiscalizar. A literatura sugere que os benefícios da forma de controle, por meio do cumprimento de metas propostas para agentes públicos, sejam burocratas ou representantes políticos, parecem não se limitar às possíveis sanções que os cidadãos podem impor, mas, sobretudo, ao fato de que as diretrizes destes instrumentos têm o potencial de fomentar o debate público, podendo melhorar, não só o controle, como o “aprendizado cívico” (CENEVIVA, 2006, p. 8).

Abrucio e Loureiro (2004) ressaltam dois aspectos primordiais na compreensão da importância dos mecanismos de responsabilização por resultados. O primeiro diz respeito ao papel fundamental que ela pode assumir na melhoria da qualidade das políticas públicas. Destaca-se que os mecanismos de *accountability* não são meras ferramentas gerenciais, mas devem aumentar o controle dos cidadãos sobre os agentes públicos. O segundo aspecto diz respeito à transparência exigida para que se alcancem e se avaliem os resultados. Não existe possibilidade

de se auferir o desempenho dos agentes ou da política pública sem transparência e fidedignidade das informações. Um último aspecto abordado pelos autores apresenta maior relevância para a pesquisa apresentada: a formulação e a implementação dos controles não pode se dar isoladamente pela burocracia.

Accountability ou responsabilização é definida por Abrucio e Loureiro (2004, p.13) como “o processo institucionalizado de controle político dos governantes que se estende no tempo (eleição e mandato) e no qual devem participar, de um modo ou de outro, os cidadãos organizados politicamente”. É reconhecida como pilar da qualidade da administração pública e da própria democracia, que dependem do amadurecimento da sua cultura política (CAMPOS, 1990). Dada a importância da *accountability* para a democracia, nas palavras de Campos (1990), cabe um aprofundamento sobre o tema partindo-se de uma análise do Estado de Direito.

Segundo Da Silva (1988), o Estado de Direito se origina em uma concepção tipicamente liberal previsto nas constituições liberais burguesas. Suas características básicas se resumem em: a) submissão à lei, considerada como ato emanado formalmente do Poder Legislativo, composto por representantes do povo, aqui destacado que povo eram aqueles previstos como cidadãos; b) divisão dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que agem de maneira independente e harmônica, garantindo ao primeiro a prerrogativa de formular as leis e ao último imparcialidade e independência em face às pressões de poderosos particulares. Porém, dada a amplitude do conceito de “Estado” e do de “Direito” acabaram por ocorrer deturpações, existindo a possibilidade de interpretar o Estado de Direito em uma concepção formal que, na opinião do autor, encontra sua origem no conceito hegeliano de Estado Ético, que fundamentou a concepção do Estado fascista:

“Totalitário e ditatorial, em que os direitos e liberdades humanas ficam praticamente anulados e totalmente submetidos ao arbítrio de um poder político onipotente e incontrolado, no qual toda participação popular é sistematicamente negada em benefício da minoria (na verdade, da elite) que controla o poder político e econômico.” (DÍAZ, 1973 apud DA SILVA, 1988, p.77)

Da Silva (1988) também critica a concepção de Estado de Direito na percepção de Kelsen, pois este iguala os conceitos de Estado e Direito. Ao confundir Estado e ordem jurídica, seguindo seu raciocínio de que só é Direito o direito positivo, como norma pura, chega-se novamente a uma ideia formalista do Estado de Direito. Todo Estado, então, acaba sendo Estado de Direito, ainda que ditatorial. Assim sendo, tal doutrina converte Estado de Direito em mero Estado legal,

sem qualquer compromisso com a realidade política, social ou econômica, destruindo, na verdade, a concepção do Estado de Direito de fato.

Assim, Da Silva (1988) avança sua discussão no sentido de explicar que o Estado liberal provocou imensas injustiças. Portanto, para fazer frente a tais discrepâncias, deixa o aspecto formal, neutro e individualista para afirmar os direitos sociais, buscando a realização da justiça social. Desse modo, surge o Estado social de Direito, que tem como forma de produção o capitalismo, mas busca a consecução do bem-estar social geral, servindo de base para o chamado *Welfare State*. Porém, Da Silva (1988) apresenta que o Estado social de Direito, em que pese se afirmar na busca de um bem-estar social geral, é insuficiente para alcançá-lo por dois motivos: primeiro pela amplitude da palavra social que pode abarcar diversas ideologias. Por isso, invoca Paulo Bonavides (1961 *apud* DA SILVA, 1988) para afirmar que a Alemanha nazista, a Itália fascista, a Espanha franquista, Portugal salazarista, a Inglaterra de Churchill e Attlee, a França, com a Quarta República, especialmente, e o Brasil, desde a Revolução de 30, todos foram Estados sociais, o que nos remete que o Estado social consegue suportar regimes políticos antagônicos, como democráticos, fascistas ou nacional-socialistas. O segundo motivo se dá pelo fato de que, na opinião de Da Silva (1988), Estado de Direito e Estado social não podem se fundir no plano constitucional. Levanta-se a possibilidade de o Estado social, na verdade, encobrir uma forma mais sutil de ditadura do grande capital. Ainda que institucionalizado no Estado social de Direito, sua representação por grupos políticos e econômicos mais reacionários e violentos dá entrada ao grande capital, utilizando-se de métodos políticos de caráter totalitário, visando evitar qualquer intento de caráter socialista no *Welfare State*.

Para Da Silva (1988), o Estado de Direito, seja como Estado liberal ou Estado social, nem sempre se remete ao conceito de Estado democrático. As leis no Estado democrático são divididas entre formais e materiais, sendo limitado o poder do Parlamento, que não mais pode representar exclusivamente interesses de latifundiários, capitalistas, burocratas ou do exército. Tem seu fundamento na soberania da vontade popular, que necessariamente impõe participação efetiva do povo na coisa pública e não apenas nas instituições representativas.

O adjetivo democrático, então, qualifica o Estado e não o Direito, o que remete à ideia de que a democracia irradia todos os elementos constitutivos do Estado, bem como sobre a ordem jurídica (DA SILVA, 1988). A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza se apoia

em:

(...) um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, II), em que o poder emana do povo, deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por seus representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo (...) (DA SILVA, 1988, p. 22).

Percebe-se, dessa maneira, que as ideias de Ghon (2016) sobre democracia participativa, que abordam a importância da participação social para qualidade da participação e controle do Estado pela sociedade, encontram fundamentos, não apenas sociológicos, mas constitucionais, que norteiam todo o ordenamento jurídico brasileiro.

A análise de O'Donnell (1998) sobre a democracia brasileira a considera como democracia delegativa, pois existem instrumentos institucionais como eleições amplas e livres para seus representantes, porém são utilizados de maneira parcial ou tuteladas, delegando-lhes poderes plenos, sem exigir a devida prestação de contas. A revista *The Economist* (2006 *apud* SCHOMMER, NUNES e MORAIS, 2012) apresenta o país com alto nível de desempenho em itens como processo eleitoral e liberdade civil, entretanto com baixo desempenho em funcionamento do governo, participação e cultura políticas.

Para fins de retomada, dada a relevância apresentada por diversos teóricos, repete-se o conceito de *accountability*, já apresentado na introdução desta pesquisa, como a responsabilização aos agentes públicos, por sanções institucionalizadas ou não, que envolvam não necessariamente infrações legais ou delitos (condutas antiéticas, imorais ou afetas ao desempenho, dentre outras), por agentes, institucionalizados ou não, que exerçam poder sobre esses agentes públicos, direta ou indiretamente. Compreende-se que, a fim de que exista um “bom governo” e, conseqüentemente, governança democrática, a *accountability* é essencial. Assim, com uma gestão compartilhada, o Estado submeter-se-á ao controle público com bases no compartilhando da gestão das políticas públicas.

Observa-se que a qualidade das políticas públicas está diretamente vinculada à qualidade da *accountability*, com as delimitações que o conceito exige, bem como à participação social, inerente à governança democrática e ao próprio Estado Democrático de Direito.

Fica evidente, dessa forma, a dificuldade em se compreender o termo *accountability* na língua portuguesa. Em um primeiro momento, apresentou-se a dificuldade de tradução e, ao apontá-lo, compreende-se que o termo não está incorporado à cultura brasileira. Não há um termo bem definido e que expresse a sua plenitude, apenas termos correlatos que envolvem aspectos de sua prática.

Apresentou-se posteriormente que, mesmo nos países cujas democracias possuem mecanismos mais institucionalizados de controle e a população participa da gestão da coisa pública, o termo é cercado de campos de discussão entre teóricos sob perspectivas que podem passar despercebidas até aos leitores mais atentos. Dessa maneira, tornou-se importante evidenciar em qual sentido se está tratando a *accountability*.

Nota-se que este é um campo de conhecimento em construção e, portanto, a fim de torná-lo mais significativo ao leitor buscou-se debruçar sobre os possíveis conceitos de forma ampla e associada à realidade da gestão pública brasileira, *locus* de discussão desta pesquisa.

3 *HABITUS* E CAMPO DE PODER NA SEGURANÇA PÚBLICA MINEIRA

Este capítulo foi construído no intuito de discutir a teoria de *habitus* e campos de poder de Bourdieu (1989), considerando o histórico e a sistematização institucional do modelo de gestão policial da PMMG e a gestão de Desempenho Operacional da Polícia Militar de Minas Gerais.

Rosa (2007), ao analisar a obra de Bourdieu (2005), destaca que, para se “compreender [a narrativa], é necessário primeiro compreender o campo com o qual e contra o qual cada um se fez” (BOURDIEU, 2005, p. 40). Dessa maneira, é imperioso explicar um pouco do campo acadêmico no qual Bourdieu estava inserido na década de 1950 quando esteve na Escola Normal Superior e teve contato com figuras ilustres da filosofia francesa que, posteriormente, serão duramente criticadas por ele, identificando que os agentes do campo possuíam um *habitus* diferente do seu.

A altivez e o distanciamento do mundo social adotado pelos filósofos foi o grande estopim do seu afastamento que tem sua confirmação na Argélia quando, após formar-se, fora convocado para o exército francês e dessa experiência extrai a sua primeira pesquisa etnológica, cujas marcas foram determinantes na sua postura intelectual e na opção pelo campo sociológico (ROSA, 2007, P. 240).

Bourdieu (2005, p. 49) refuta a ideia de alguns filósofos que colocam a sociologia dentre as “ciências plebeias”, que não possui a “essência superior” da filosofia. Sendo assim, como Bourdieu defende a pesquisa enquanto prática social, a sociologia se torna o campo ideal para o desenvolvimento de sua pesquisa. Como sua formação se dá no campo da filosofia, apoia-se nas formas simbólicas de Ernest Cassirer e dialoga com Marx, Weber e Durkheim, que eram desprezados pela ortodoxia acadêmica daquela época, para fundamentar sua teoria (ROSA; TURETA; PAÇO-CUNHA; 2006).

Na visão de Rosa, Tureta e Paço-Cunha (2006), Bourdieu contribuiu para o avanço filosófico nos estudos organizacionais, sendo utilizado em diferentes linhas de pesquisa nos últimos anos. Seu trabalho auxiliou nas investigações sobre comportamento do consumidor (STREHLAU, 2005), redes interorganizacionais (GOBBI et al, 2004) e nos trabalhos sobre campos organizacionais (DIMAGGIO e POWELL, 1983). Neste último caso, foi utilizado em conjunto com a teoria institucional, apropriando-se de maneira inadequada do conceito de campo, na visão de Misoczky (2003), pois se valem do conceito de maneira desarticulada do *habitus*, retirando a centralidade do poder, colocando-o na sombra das relações do interior do campo. Desse modo, Rosa, Tureta e Paço-Cunha (2006) criticam a interpretação de Bourdieu sob a

perspectiva neo-funcionalista e sistêmica do neo-institucionalismo sociológico, pois tal equívoco o colocaria aquém de trabalhos como de Foucault e Derrida, teóricos críticos, o que não é o caso. Dessa maneira, ao perceberem o conjunto articulado dos conceitos da obra de Bourdieu, concluem que eles dialogam com a corrente dos estudos críticos organizacionais, uma vez que buscam demonstrar que o ato de gerenciar é visto em um contexto político, cultural e ideológico (ALVESSON; WILLMOTT, 1992). Nesse contexto, a intenção dos críticos é: “dar voz aos gerentes não somente como administradores, mas como pessoas, e também a outros grupos sociais, cujas vidas são afetadas pelas atividades e ideologias do *management*” (PAULA, 2007, p. 169). Um dos principais autores que contribuiu para os estudos críticos em administração e se adiantou às preocupações e proposições dessa corrente de pensamento foi Alberto Guerreiro Ramos (PAULA 2007). Para ilustrar sua contribuição Paula (2007) utiliza-se da proposição de França (1983) para demonstrar sete pontos que compõem a obra de Guerreiro Ramos:

Quadro 1 - Sete pontos de referência na obra de Guerreiro Ramos

Ponto 1	uma avaliação histórica da teoria política e administrativa, pois a ausência de uma consciência sistemática das origens e destinação histórica destas teorias estaria nos incapacitando de compreender corretamente os fenômenos sociais e organizacionais;
Ponto 2	um humanismo radical, que percebe o potencial de destruição presente no fenômeno organizacional moderno, sobretudo nas formas de organização utilitaristas e dominadas pelo <i>ethos</i> do mercado;
Ponto 3	uma análise da síndrome comportamentalista, que impossibilita o estabelecimento da superioridade do indivíduo como centro e objeto dos sistemas sociais, fazendo da teoria organizacional e social contemporânea mais um instrumento de conformação social do que uma ciência;
Ponto 4	a crítica da burocracia enquanto instância intrinsecamente modernizadora e também do potencial benéfico para a sociedade organizacional;
Ponto 5	a conceituação da multiplicidade de instrumentos de produção à disposição dos sistemas sociais;
Ponto 6	a crítica do mercado enquanto categoria de entendimento das realidades sociais;
Ponto 7	o problema da bidimensionalidade do conceito de racionalidade.

Fonte: França (1983, *apud* PAULA, 2007, p.171)

Neste sentido, a corrente de estudiosos críticos em administração busca criar “sociedades e lugares de trabalho livres de dominação em que todos os membros têm igual oportunidade para contribuir para a produção de sistemas que venham ao encontro das necessidades humanas e conduzam ao progressivo desenvolvimento de todos” (ALVESSON; DEETZ, 1996 *apud* PAULA, 2007, p. 170). Além disso, os autores enaltecem sua relação e sua formação filosófica, que contrapõem as dos filósofos pós-estruturalistas, pois constroem seu projeto intelectual com pesquisas de cunho empírico, sendo exemplo de que é possível realizar análises não-positivistas e não-funcionalistas, utilizando métodos quantitativos de pesquisa, diferentemente do que muitos pensam (ROSA; TURETA; PAÇO-CUNHA, 2006).

A partir dessas premissas é que se parte para a apresentação de dois dos principais conceitos de sua teoria (*habitus* e campos). No capítulo “A Gênese dos conceitos de *habitus* e dos campos”, Bourdieu (1989) relembra que introduziu a noção de *habitus* por ocasião da publicação em francês de dois artigos de Panofsky, que nunca tinham sido cotejados: “um sobre a arquitetura gótica, no qual a palavra era empregada, a título de conceito <<nativo>>*, para dar uma explicação do efeito do pensamento escolástico no terreno da arquitetura, o outro sobre o Abade Suger em que ela podia também tornar-se útil” (BOURDIEU, 1989, p. 60).

A utilização do conceito permitiu-lhe romper com o paradigma estruturalista sem cair na “velha filosofia do sujeito ou da consciência, a da economia clássica e do seu *homo economicus*” (BOURDIEU, 1989, p. 60). O filósofo criticava o pensamento que reduzia o agente ao papel de suporte da estrutura. O agente, em sua teoria, foi enaltificado pela sua capacidade criadora, ativa e inventiva com o *habitus*. Embora a palavra hábito não considerava a complexidade do conceito de sua teoria, utilizou-se do termo *habitus*, para se referir a um conhecimento adquirido e, também, um haver, um capital, indicando, então, uma disposição incorporada de um agente em ação (BOURDIEU, 1989).

O hábito pode ser observado por Bourdieu como ação automática do sujeito, já o *habitus* tem relação com o agente, pois ele age induzido por algo, no caso, pelo sistema estruturante, com a propriedade de um agente que busca “reproduzir as condições sociais de nossa própria produção”, por isso o *habitus* é um capital, um poder.

(...) o *habitus* é definido como o sistema de disposições duráveis, estruturas estruturadas que operam como estruturas estruturantes, isto é, como princípios geradores e organizadores das práticas e representações. É uma espécie de máquina

transformadora que faz com que nós “reproduzamos” as condições sociais de nossa própria produção, se refere a algo histórico que está ligado à história individual inscrita num modo de pensamento genético (ROSA; TURETA; PAÇO-CUNHA, 2006, p.5).

Reis (2016) resume bem o conceito de *habitus* de Bourdieu (1983) ao apresentá-lo como:

um sistema formado por disposições perenes que possam ser transpostas analogicamente de uma para outra situação com que a pessoa (ou grupo) se depare e que faça integrarem-se as experiências de cada indivíduo, bem como **lhe sirva, a todo instante, como se fora uma certa matriz** formada por percepções, apreciações e ações, base da realização de tarefas distintas umas das outras, inesgotavelmente (REIS, 2016, p. 35, grifo nosso).

Percebe-se que a dualidade no agir do agente, que pode ser criativo e inovador ao mesmo tempo que é vinculado à sua formação social, que, por sua vez, vincula-se à sua história individual. É importante ressaltar que, quando se refere ao agente com suas características e história individual, este agente pode ser, tanto um único indivíduo, assim como considerado um ator social qualquer, podendo-se, neste conceito, inserirem-se organizações públicas, privadas ou, até mesmo, o próprio Estado, a depender do recorte sociológico a ser feito.

Machado-da-Silva, Fonseca e Fernandes (2000) explicam que a noção do ambiente é fundamental para se estudar organizações enquanto sistemas abertos. A partir desse pressuposto, o ambiente externo às instituições pode ser compreendido em termos objetivos, porém sujeitos a interpretações de membros das organizações. Tal pressuposto implica que os atores sociais podem perceber de maneira diferente o mesmo contexto institucional, fazendo com que ajam de maneiras distintas ainda que inseridos no mesmo ambiente, pois podem atribuir significados diferentes às condições externas pelos valores apreendidos pelos membros organizacionais. Dessa maneira, conforme os autores, as estratégias organizacionais são desenvolvidas a partir dos valores e crenças compartilhados entre o grupo de dirigentes, bem como pela forma de distribuição do poder organizacional entre os membros da coalizão dominante (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; FERNANDES, 2000). Ainda, o ambiente desempenha papel fundamental, porque influencia os dirigentes e a ação organizacional. As experiências passadas de ações organizacionais que resultam em sucesso tendem a fazer com que as organizações persistam em tais ações por mecanismos de reforço e aprendizagem (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; FERNANDES, 2000).

Destaca-se que Flingssteins (2007) critica, tanto a perspectiva sociológica e da escolha racional, quanto a concepção das instituições. O autor coloca, como um extremo, o ponto de vista da escolha racional, ao compreender que as instituições são concebidas a partir do resultado de atores individuais racionais, semelhantes a jogos de regras e recursos fixos. Já em outro extremo, o autor evidencia a visão dos institucionalistas sociológicos, os quais partem do pressuposto de que os mundos sociais são obscuros e requerem interpretações, sendo que os atores utilizam-se de roteiros que já estão prontos e disponíveis para estruturar suas ações. Flingsstein (2007) argumenta que nenhum dos extremos permite às pessoas reais criarem seus mundos sociais. Deve-se levar em consideração que atores buscam seus interesses e interagem estrategicamente em busca desse. Em que pese, nas palavras do autor, uma teoria sociológica da ação realmente deveria “socializar” os atores no intuito de coletivizá-los, orientando seu comportamento estratégico aos grupos (FLINGSTEIN, 2007, p.65).

A maioria dos trabalhos de cunho neo-institucionalista, sob a perspectiva sociológica, coloca os atores em ambientes institucionalizados, o que faz com que um conjunto de crenças e significados sejam compartilhados, disseminados ou reproduzidos, consciente ou inconscientemente. Nesses modelos, os atores são meros receptores passivos das instituições, “incompetentes culturais” e os transmissores são os que propagam esses significados aos grupos (FLINGSTEIN, 2007, p. 66). As reflexões como “por que os campos devem agir” e “no interesse de quem eles existem” nunca são centrais nas teorias institucionais, afastando a análise focada no poder, motivo pelos quais devem ser criticadas não opinião de Flingsstein (2007, p.66). Porém, o autor não insere, nessas críticas, a teoria de Bourdieu, pois esta tem como tema central o poder e os campos sociais, de maneira com que os agentes saiam do polo passivo para ativamente atuarem nas estruturas conforme os diversos tipos de capitais de que são detentores, seja para manter o campo da maneira que está, seja para transformá-lo, (FLINGSTEIN, 2007). Por esse motivo, também, a teoria foi escolhida como embasamento desta pesquisa.

Ao apresentar sua linha teórica que embasará o conceito de campo, Bourdieu (1989) parte de uma discussão inicial, analisando o campo intelectual como universo relativamente autônomo de relações específicas. Quando estuda este campo, em específico, o autor constata que as relações imediatamente visíveis entre os agentes da vida intelectual tinham disfarçado relações objetivas entre posições que eram ocupadas por esses agentes, de maneira a determinar a forma de tais interações, sendo que tal constatação foi mais destacada nas interações entre os autores ou entre os autores e os editores (BOURDIEU, 1989).

Foi assim que a primeira elaboração rigorosa da noção saiu de uma leitura do capítulo de *Wirtschaft und Gesellschaft* consagrado à sociologia religiosa, leitura que, dominada pela referência permanente ao campo intelectual, nada tinha de comentário escolar. Com efeito, mediante uma crítica da visão interaccionista das relações entre os agentes religiosos proposta por Weber que implicava uma crítica retrospectiva da minha representação inicial do campo intelectual, eu propunha uma construção do campo religioso como estrutura de *relações objectivas* que pudesse explicar a forma concreta das interações que Max Weber descrevia em forma de uma tipologia realista. Nada mais restava fazer do que pôr a funcionar o instrumento de pensamento assim elaborado para descobrir, aplicando-o a domínios diferentes, não só as propriedades específicas de cada campo - alta costura, literatura, filosofia, política, etc., mas também as invariantes reveladas pela comparação dos diferentes universos tratados como <<casos particulares do possível>> (BOURDIEU, 1989, p. 66).

Bourdieu (1989) explicita que a repetição da aplicação prática do método permitiu levar a um nível mais elevado de generalidade e formalização dos princípios teóricos envolvidos no “estudo empírico de universos diferentes e as leis invariantes da estrutura e da história dos diferentes campos” (BOURDIEU, 1989, p. 67). Cada campo, conforme suas particularidades e funcionamento, transparecem propriedades comuns a todos os campos.

Ao contrário do que pode parecer, a teoria geral dos campos de Bourdieu (1989), nas palavras do próprio autor, não possui vínculo com o pensamento econômico, em que pese, ao reinterpretar a análise de Weber, quando aplicava à religião conceitos retirados da economia (concorrência, monopólio, oferta, demanda, etc.), deparou-se com propriedades gerais, que também eram aplicáveis a outros diferentes campos, que a teoria econômica já havia explicitado, porém sem o devido fundamento teórico.

A teoria geral da economia dos campos permite descrever e definir a forma específica de que se revestem, em cada campo, os mecanismos e os conceitos mais gerais (capital, investimento, ganho), evitando assim todas as espécies de reducionismo, a começar pelo economismo, que nada mais conhece além do interesse material e a busca da maximização do lucro monetário. Compreender a gênese social de um campo, e apreender aquilo que faz a necessidade específica da crença que o sustenta, do jogo de linguagem que nele se joga, das coisas materiais e simbólicas em jogo que nele se geram, é explicar, tornar necessário, subtrair ao absurdo do arbitrário e do não-motivado os actos dos produtores e as obras por eles produzidas e não, como geralmente se julga, reduzir ou destruir (BOURDIEU, 1989, p.69)

Campo, portanto, é definido por Bourdieu (1983) como um espaço estruturado com suas próprias relações de força e regras de funcionamento específicas. Sua estrutura é dada pela relação conforme os agentes ocupam posições e como o capital específico é distribuído que, acumulado nas lutas anteriores, orienta as estratégias ulteriores (ROSA; TURETA; PAÇO-CUNHA, 2006).

Assim, em qualquer campo, os agentes disputam entre si pelos capitais disponíveis que dali são específicos e somente uma alteração no posicionamento dos agentes causaria uma mudança na estrutura do campo. Exige-se, então, dos agentes envolvidos no campo um saber das leis de funcionamento daquele universo, um *habitus* adquirido pela socialização prévia e/ou pela prática no próprio campo (ROSA; TURETA; PAÇO-CUNHA, 2006). Na visão de Flingstein (2007), os atores que teriam maior capacidade de alteração nos campos seriam os socialmente mais hábeis. O referido autor conceitua habilidade social a partir da interação simbólica, ou seja, as percepções dos atores entre si são altamente moldadas a partir da interação de uns com os outros. Ao interagirem, eles criam um processo positivo em relação a si mesmos e se tornam capazes de criar significados, sendo que atores em posições dominantes podem ser tidos como eficazes e bem-sucedidos, desenvolvendo boa autoestima, ao contrário dos atores de posições dominadas, que podem ser estigmatizados e obrigados a implementar estratégias de enfrentamento para contestar sua estigmatização (FLINGSTEIN, 2007). É importante ressaltar que qualquer ator pode desenvolver a habilidade social, pois as pessoas são capazes de aprender umas com as outras a interagir e cooperar, ganhando um senso de identidade no processo de socialização (GIDDENS, 1984, *apud* FLINGSTEIN, 2007).

Dada a apresentação conceitual de campos de poder e *habitus*, busca-se, neste capítulo, promover uma discussão a partir da perspectiva de que a PMMG, enquanto instituição, possui *habitus* próprio e se posiciona em campos sociais na disputa com outros agentes, quer seja por recursos, quer seja por reconhecimento, e demais tipos de capitais existentes. Mesmo que seja uma instituição consolidada em um Estado Democrático de Direito, calcado na Constituição Cidadã de 1988, há que se considerar a possibilidade de que os séculos de história anteriores podem ter levado a instituição a um *habitus* que a faça desconsiderar aspectos da governança democrática, em circunstâncias específicas.

Sendo assim, pode a instituição, em determinados momentos, ser avessa à *accountability* por compreender que estaria perdendo poder para a sociedade ou outros órgãos de controle, e, para uma instituição de controle, pode ser difícil assumir o papel de controlada. Todavia, exatamente pela faculdade de exercer o poder de polícia, imprescindível para o exercício de qualquer democracia, que deveria ser exemplo de instituição *accountable*.

A partir da discussão sobre o conceito *habitus* e campo de Bourdieu, a próxima subseção abordará a historicidade da PMMG para, por fim, aprofundar no *habitus* da PMMG, analisado a partir do seu desenvolvimento histórico cujo foco se deu no Paradigma da Segurança do Estado e, mais recentemente, da Segurança Cidadã. Apresentar-se-á, no desenvolver do capítulo, que é possível a coexistência, em um mesmo recorte temporal, de paradigmas distintos da segurança, que podem ser aplicados à PMMG de maneira a evidenciar os grupos de valores que permeiam as decisões dessa instituição, que, ora evidenciam a importância da participação social, transparência e outros aspectos da governança democrática, ora compreendem aspectos de cunho burocrático centralizador, que buscam soluções de problemas de segurança construídos dentro da instituição por seus profissionais, sem que exista abertura para a participação da população nesse sentido. Ainda, existem indícios sobre a existência de uma disputa sobre quais desses posicionamentos direcionarão o caminho a ser percorrido pela instituição, que serão colocados como o Paradigma da Segurança Pública e o Paradigma da Segurança Cidadã.

3.1 Historicidade da PMMG

Esta subseção é estruturada por uma breve análise do conceito de Polícia, perpassando por uma discussão histórica da formação da PMMG, apoiada em duas teorias na busca de compreender a PMMG como agente possuidor de um *habitus* institucional que permeia suas relações com todos os demais agentes envolvidos no campo da Segurança Pública. Uma primeira teoria discute, como principais influenciadores das polícias do Brasil, a chegada da coroa portuguesa, os modelos francês, britânico e norte-americano (HALLOWAY, 1997; FREITAS, 2015); e uma segunda, que trabalha com o caso específico da influência lusitana em Minas Gerais, onde ocorreu um processo de especialização policial precoce sob a égide de diversos aspectos geopolíticos *sui generis* (COTTA, 2004).

A Polícia Militar de Minas Gerais é a mais antiga instituição policial militar do Brasil. Uma instituição que sobreviveu a todas as formas de governo da história brasileira, da Colônia à República (PINC, 2011). O Alferes Joaquim José da Silva Xavier, o Tiradentes, integrou os quadros da PMMG e foi condenado à morte pela Coroa portuguesa por sua participação na Inconfidência Mineira (FLORO, 1992). Pelos relevantes serviços prestados à segurança Pública, antes de se tornar indômito protomártir da Independência do Brasil, foi declarado

Patrono de todas as Polícias Militares e Civis brasileiras, bem como Patrono Cívico da Nação Brasileira (BRASIL, 1946).

Lima (2010) aponta que o termo polícia tem sua raiz etimológica no grego *pólis*, que seria uma comunidade política ordenada por uma *politéia* tendo em vista o bem viver para os seus *politai*. *Politéia*, nesse contexto, é o conjunto de normas escolhidos pelos cidadãos (*politai*) e impostos a eles como maneira de estabelecer as condições necessárias à felicidade (*edaimonía*) da *pólis* e aos seus *politai* (LIMA, 2010).

Para Aristóteles, a *politéia* é uma forma de governo que presume a igualdade dos indivíduos, sendo a comunidade política orientada para o bem comum. A *politéia* deveria revestir-se de civilidade, o que significa higiene, limpeza, respeito e educação. A *politéia* remete à instituição do Estado para ordenar a vida em sociedade, baseada em leis que organizarão a vida em comum das pessoas dentro de um território (COTTA, 2004).

Tal conceito pode se referir tanto à Cidade, enquanto entidade distinta de comunidade política, quanto àquilo que mantém a Cidade enquanto Unidade, ou seja, a arte de governar (COTTA, 2004). A partir de Aristóteles e Platão o conceito passa a designar o conjunto de regras e leis concernentes à administração geral da cidade, bem como aos encarregados de fazer cumprir suas determinações (COTTA, 2004).

Já na Idade Média, a expressão *jus polittiae* se referia ao direito e poder do senhor feudal em administrar a ordem social civil, apesar da autoridade eclesiástica ser responsável pela ordem moral e religiosa (COTTA, 2004). Logo, a partir da necessidade do povo, que buscava proteção contra mercenários, legitima-se a relação, tipicamente feudal, entre senhor e vassalo. Dessa maneira, os poderes do Príncipe se apresentavam como necessários na busca da boa ordem da coisa pública (COTTA, 2004). Essa trajetória histórica sobre poder vinculado à ordem social civil promove sustentação ao conceito de polícia, que passa, então, a designar ações do senhor feudal voltadas para segurança e bem-estar daqueles que estavam sob sua tutela (COTTA, 2004).

O conceito de *polícia* abrange, também, as atividades de administração em geral. Zelar pelo bem-estar físico, econômico e intelectual da população, prevenção de males e desordens, enfim, pela prestação de serviços públicos (COTTA, 2004). O sentido de constituição da cidade e do

Estado são acrescidos ao termo, que, no século XIV, na França, já se colocava como os fins do Estado (COTTA, 2004).

O *jus polittiae* seria definido, na Alemanha dos séculos XVI e XVII, como o “direito de velar o bem-comum utilizando a coerção” (FLEINER *apud* COTTA, 2004, p. 39). Ressalta-se que a defesa do bem comum não tem relação com o conceito atual. A defesa do bem comum seria a ação do rei e seus delegados para que os poderes dos senhores se mantivessem equilibrados. Nesse contexto histórico, a ordem social significava necessariamente a defesa de privilégios atribuídos a algumas categorias sociais e que precisavam ser defendidos (COTTA, 2004).

Florindo (2011) estabelece que, embora organismos sociais com funções típicas de polícia puderam ser observados desde a Grécia Antiga, o conceito de forças policiais dos dias atuais, com mandato de vigilância, que envolve os diversos grupos sociais que compõem a sociedade, está diretamente relacionado ao “momento que a divisão do trabalho se acentua e estruturas diferenciadas de dominação política, religiosa e militar aparecem” (MONET, 2001 *apud* FLORINDO, 2011, p.169). Dessa maneira, o mandato policial está diretamente ligado aos conflitos e rupturas que caracterizaram as relações de poder e de submissão nas sociedades capitalistas (FLORINDO, 2011).

No final do século XVIII, sob a luz da Revolução Francesa, de 1789, surge o conceito de polícia enquanto força pública. A própria Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em seu artigo 12º, prescrevia: “a garantia dos Direitos Humanos e os dos cidadãos requer uma força pública; esta é, portanto, instituída em benefício de todos, e não para a utilidade particular daqueles a quem ela é confiada (FRANÇA, 1789)”. A Constituição Francesa de 1791 norteia neste contexto a *Gendarmerie Nationale*, (força policial militar francesa) (COTTA, 2004).

A instituição fora instituída em um contexto ímpar da história da humanidade, garantindo os direitos do homem e do cidadão (COTTA, 2004). Não deveria ser apropriada pelo soberano para uso com fins particulares e tampouco contra adversários políticos. Porém, com o resultado da Revolução Francesa, em que pese ter importado instituições jurídicas de origem anglo-saxônica, exportaria o sistema policial gerado pelo absolutismo (COTTA, 2004).

O sistema policial francês tinha por característica um rígido controle central, preocupada com a segurança das instituições do Estado, desvirtuada de seu projeto inicial de garantia de direitos

do homem e do cidadão (BRETAS, 1997). Agregava as funções de polícia judiciária, investigativa, ostensiva, de fronteiras, de defesa territorial, ação interna, de costumes, serviço secreto e contraespionagem (COTTA, 2004).

No decorrer do século XIX, os corpos policiais foram consolidados com aspectos vinculados ao processo de construção do Estado de Direito sob a perspectiva liberal. Dessa maneira, existiam fortes pressões civis pela garantia e ampliação dos direitos conquistados, bem como esforço do Estado para monopolizar o uso da força na resolução de conflitos internos (COTTA, 2004).

Em contraposição ao modelo centralizador francês com características militares, Sir Robert Peel apresenta, no século XIX, uma polícia como força civil que tinha como missão institucional o controle social, garantindo a segurança dos cidadãos e de seus bens com o monopólio do uso da força (COTTA, 2004). Além disso, sua administração era centralizada, mas tinha autonomia regional. Ainda, priorizava o policiamento a pé e com carreira estruturada em vários níveis hierárquicos (BEATO; MARINHO; JÚNIOR, 2008). O modelo foi amplamente disseminado em outros países, bem como passou por transformações consideráveis (REISS, 1992).

Freitas (2015) apresenta o atual modelo brasileiro da polícia ostensiva como uma combinação de experiências e transformações dos modelos franceses, britânicos e norte-americanos. Do modelo francês, vem a característica da cultura organizacional de origem militar, copiado pelos portugueses quando da vinda da família real para o país. Nesse contexto, sua função era mais voltada para a segurança do Estado e das elites, com decisões centralizadas (HALLOWAY, 1997). O modelo teria sido incorporado pelos portugueses e reproduzido com a formação da Guarda Real de Polícia.

Apesar de esses estudos apontarem que o marco de funcionamento da polícia no Brasil é a criação da Intendência Geral de Polícia e da Divisão Militar da Guarda Real da Polícia do Rio de Janeiro, em 1808 e 1809, Cotta (2004) apresenta que este foi o ponto de chegada e não o de partida para compreender a natureza do sistema luso-brasileiro de polícia. Na visão do autor, a experiência do Rio de Janeiro não inaugura ou rompe os pressupostos de atuação das instituições responsáveis pela polícia no Brasil. Aspectos importantes de sua assemelhada em Lisboa não foram possíveis ser trazidos para a realidade brasileira em virtude da escravidão (COTTA, 2004).

Teriam existido dois sistemas distintos: um aplicado a grandes cidades portuguesas, como Lisboa, Porto e Coimbra, com foco no governo para o bem comum, e outro para a América Portuguesa, com a necessidade de conservação do poder e domínio, a extensão territorial, as limitações de recursos e a sociedade escravista (COTTA, 2004). Dessa maneira:

A realidade escravista maculou as instituições brasileiras. Entre elas estava a polícia, seja ela de matriz civil ou militar. Enquanto instituição, a polícia é instrumentalizada pelos governantes e pelo arcabouço legal existente. A ideia de ser a força pública a grande defensora dos direitos do homem, aquela que protegeria os cidadãos dos interesses particulares daqueles que estavam a exercer o poder, como anunciava a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, não foi uma prática na América Portuguesa, tampouco no Brasil Imperial; sequer após a Proclamação da República ela atingiu esses parâmetros de atuação. A Manutenção da Ordem Pública não pode excluir a defesa e garantia dos direitos do homem e do cidadão (COTTA, 2004, p.26).

Cotta (2004) sustenta, ainda, que a peculiar situação de Minas Gerais, com a ausência de fronteiras terrestres com a América Espanhola, bem como da inexistência de oceano em suas fronteiras, fez com que inexistissem preocupações da Capitania com invasões estrangeiras. Por isso, não se percebe a existência de corpos de engenheiros ou de artilharia. O recrutamento com foco na defesa contra inimigos externos não foi intenso, e as preocupações foram direcionadas a aspectos de controle da vida social, tendo em vista a dinâmica econômica interna e das relações sociais ali estabelecidas (COTTA, 2004)

No início do século XX, os norte-americanos reformaram seu modelo policial pautado especialmente no combate à corrupção e blindagem das influências políticas na demissão e contratação de policiais (CERQUEIRA, 2001). Nesse sentido, Souza (2003) aponta quatro modelos de policiamento segundo critérios específicos: o policiamento tradicional, segundo Moore (2003); o policiamento estratégico, segundo Trojanowicz e Moore (1998); o policiamento comunitário conforme Skolnick e Bayley (2002) e o policiamento orientado para a solução de problemas, segundo Goldstein (1979) e Moore (2003).

O modelo tradicional ou profissional de policiamento é implementado a partir de inovações tecnológicas, como o acesso da população ao telefone e aquisições de viaturas por parte da polícia. Com o crescimento das extensões territoriais das cidades, o patrulhamento torna-se a tática preventiva escolhida pelas agências (JUNIO, 2003; RICARDO E SALAS, 1988 *apud* SOUZA, 2003). Trojanowicz e Moore (1988) colocam, como um dos principais pressupostos

do policiamento tradicional, o combate profissional ao crime. Dessa maneira, os recursos são alocados nos crimes mais graves e violentos, selecionados a partir de chamadas de uma central telefônica (911 no caso americano e 190 no caso brasileiro), sendo uma polícia eminentemente reativa.

Moore (2003) adverte que o foco da polícia nos crimes mais graves não atendia aos anseios da população, porque a maioria das demandas perpassavam pelo que ele chama de emergências sociais, do tipo brigas domésticas ou crianças abandonadas nas ruas. Consequentemente, os policiais do modelo tradicional acabaram por se tornarem insensíveis à percepção dos anseios da comunidade, bem como ineficientes contra crimes mais complexos, que exigiam maiores informações, como crimes do colarinho branco. Em resumo, a polícia fica distante do cidadão, que, dessa maneira, não confia na instituição nem consegue controlá-la. O resultado é uma população com medo, que, ao não confiar na polícia, também, não registra suas perdas e prefere tolerar seus temores (MOORE, 2003).

O modelo estratégico é bem semelhante ao modelo tradicional, pois objetiva o controle do crime, acrescentando, segundo Trojanowicz e Moore (1998), energia e reflexão. Ademais, buscou canalizar o empenho da polícia em determinados tipos de delitos e trouxe poucas melhorias no que tange à prevenção de crimes comuns, apesar de introduzir a prática de patrulhas direcionadas. Esse modelo entendeu os desafios técnicos de crimes mais complexos como terrorismo, tráfico de drogas, corrupção e crimes de colarinho branco, e representou uma tentativa de aprimorar as bases do modelo tradicional (SOUZA, 2003). Com sua implementação, houve melhoria da capacitação, especialização, centralização e qualificação dos policiais para enfrentamento a crimes mais complexos (SOUZA, 2003). Um ponto sensível que diferencia o modelo estratégico do profissional é que se passa a enxergar o potencial da comunidade para auxiliar o policiamento, tanto na elucidação de crimes, como para prevenção deles, com a formação de vigilância de bairros, por exemplo.

Na visão de Trojanowicz e Moore (1998), o modelo estratégico supera as bases do modelo tradicional no sentido que envolve questões preventivas, dentre outros aspectos. Por conseguinte, ainda está muito vinculado ao controle do crime, mas está um passo adiante no combate profissional ao crime.

Souza (2003) apresenta, então, que o policiamento comunitário foi instituído como solução e alternativa, além de correção das estratégias tradicionalistas para o enfrentamento do crime. Bayley e Skolnick (2002) afirmam que o policiamento comunitário parte do amadurecimento da ideia, tanto da polícia, quanto da comunidade, que deveriam unir esforços para a prevenção e controle da criminalidade. Dessa maneira, os cidadãos tornam-se corresponsáveis pelo destino da segurança pública na comunidade onde vivem e trabalham.

Moore (2003) explicita que se evolui para um planejamento conjunto de táticas operacionais, que, por terem a participação da comunidade, buscam resultados que refletem as expectativas e satisfação da população em geral, ao invés dos problemas imaginados apenas pelos policiais. Bayley e Skolnick (2002) citam que, dentre os principais benefícios para a comunidade, estão: a melhoria do controle social da atividade policial pelos cidadãos, o aumento da sensação de segurança e a ampliação dos cidadãos no destino da segurança pública de suas comunidades. Já, para os policiais, a partir do momento em que se preocupam mais com a prevenção criminal, baseada nos anseios da comunidade em que atuam, gozam de maior legitimidade e apoio popular às suas ações (SKOLNICK, BAYLEY, 2002).

Cabe ressaltar que algumas críticas se apresentam ao policiamento comunitário. Moore (2003) externa preocupação do exercício do poder de polícia em situações de natureza privada, especialmente em um Estado Democrático de Direito. Ainda, invocando preceitos de policiamento comunitário, grupos políticos ou pessoas com maior poder aquisitivo poderiam se apoderar do aparato policial. A legislação poderia ser aplicada de maneira diferente em bairros de uma mesma cidade. Tais riscos ao controle administrativo levaram a uma resistência à descentralização de decisões, inerente ao policiamento comunitário (MOORE, 2003).

Por fim, é apresentado por Souza (2003) o modelo de policiamento orientado para a solução de problemas de Goldstein (1979). Em que pese, para alguns membros da *Harvard's Executive Session on Policing* (1988), as diferenças do modelo de Goldstein (1979) e o policiamento comunitário são mínimos, porque Goldstein apenas descrevia uma ferramenta para a implementação do policiamento comunitário. Na opinião de Trojanowicz e Moore (1988), o policiamento orientado para o problema é peculiar, pois descreve maior capacidade dos policiais em identificar e propor soluções de problemas da comunidade, afinal são eles os especialistas. Também, na mesma linha de pensamento, no policiamento comunitário, a opinião da comunidade teria o mesmo peso dos policiais (TROJANOWICZ, MOORE, 1988).

Percebe-se, neste subcapítulo, que a PMMG possui uma cultura que, por vezes, alinha-se aos traços históricos das mais antigas polícias do mundo, com o traço típico da força policial que é o uso da força, mas apresenta traços únicos em seu desenvolvimento, quando comparada às demais instituições policiais militares do Brasil. Nesse sentido, Reis (2016) compreende que a força e a virilidade têm constituído traços típicos da cultura policial ao longo do tempo. Cotta (2004) apresenta, também, que alguns fatores diversos levaram a PMMG a possuir peculiaridades na gestão policial em Minas Gerais. Assim, o próximo subcapítulo avança no sentido compreender o *habitus* dessa instituição, considerando a trajetória histórica de formação e de gestão da PMMG a partir dos Paradigmas da Segurança apresentados por Freire (2009).

3.2 Paradigmas da Segurança e o *habitus* na PMMG

Conforme apresentado anteriormente, o contexto histórico de formação e desenvolvimento de modelos de polícia se deu a partir de práticas ocidentais, as quais influenciaram a formação da PMMG. Discute-se, portanto, o recorte sociológico de Freire (2009) e os três Paradigmas da Segurança considerados em seus estudos, que são conjuntos de valores e crenças que estavam incutidos no governo e na sociedade, em determinado período, e permeavam o pensamento sobre o assunto.

Este subcapítulo tem por finalidade discutir brevemente a constituição da PMMG sob as perspectivas paradigmáticas da segurança pública para que se compreenda como as relações de poder no campo da segurança pública se alteraram no decorrer do tempo e influenciaram as instituições e seus integrantes, tendo como foco o *habitus* da PMMG. Como será observado, os paradigmas estão presentes nas instituições e evidenciam disputas até hoje.

A partir dos conceitos de campos de poder e *habitus*, busca-se, neste subcapítulo, fundamentar que a PMMG, enquanto instituição possuidora de *habitus* próprio, posiciona-se em campos sociais na disputa com outros agentes, quer seja por recursos, quer seja por reconhecimento, e demais tipos de capitais existentes. Como mencionado anteriormente, há que se considerar a possibilidade de que pode a instituição possuir um *habitus* que a faça desconsiderar aspectos da governança democrática. Nesse sentido, é possível a instituição, em determinados momentos, ser avessa à *accountability* por compreender que estaria perdendo poder para a sociedade ou outros órgãos, na disputa pelos diferentes tipos de capitais no campo da segurança pública.

Freire (2009) apresenta o que chama de delineamento dos três principais paradigmas na área de segurança: Segurança Nacional, Segurança Pública e Segurança Cidadã. A autora ressalta que os paradigmas não são estanques, ou seja, suas características não ficam inalteradas ao longo do tempo. Pelo contrário, suas mudanças indicam a transição de um paradigma a outro. Além disso, os paradigmas não são excludentes, podendo os dois ou mais paradigmas coexistirem em um determinado momento. Paradigmas, para o autor, não se confundem com políticas públicas, pois os paradigmas são crenças, valores e conceitos que predominam no governo e na sociedade em dado período e localidade. As políticas públicas também são influenciadas por outras variáveis como questões orçamentárias e técnicas, dentre outras, além dos Paradigmas.

Freire (2009) coloca a Segurança Nacional como paradigma que se caracteriza pela prioridade dada à Defesa Nacional, que estava intimamente ligada à defesa do Estado. Vigorou especialmente entre 1964 a 1988, momento em que a ameaça à segurança é vista como tudo aquilo que atenta contra o Estado e os interesses nacionais, e, contra essas ameaças, justificava-se a adoção de qualquer meio, que demandem, desde a violação de direitos, até o desrespeito à vida. A atuação do Estado sob o Paradigma da Segurança Nacional é incisivamente repressiva, por meio das Forças Armadas e de órgãos especiais criados para este fim.

Já o Paradigma da Segurança Pública, para Freire (2009), especialmente observado no período posterior à Constituição Federal de 1988, desloca o papel de prevenção e controle da violência das Forças Armadas para as forças policiais. Violência, sob a perspectiva deste paradigma, é caracterizada pela ameaça à integridade das pessoas e do patrimônio. Ressalta-se, porém, um ponto específico da problematização proposta por Freire (2015) quando critica o artigo 144 da Constituição Federal:

A partir dessas duas definições constitucionais, percebe-se que o texto constitucional de 1988 inova em relação ao paradigma anterior, ao destacar que a Segurança Pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos. No entanto, na lista de responsáveis pela Segurança Pública, são mencionadas apenas as instituições policiais federais e estaduais, não citando o papel de outros órgãos governamentais na prevenção à violência, ou mesmo a importância da atuação dos municípios e da comunidade. (Freire, 2009, p.104)

A crítica de Freire (2009), nesse aspecto, carece de alguns cuidados. Ao se analisarem as causas da violência como multifatoriais, há que se ressaltar que não se conseguiria inserir todos os atores envolvidos em um único artigo, dificultando a redação do constituinte. A partir do

momento em que o texto constitucional coloca Segurança Pública como responsabilidade de todos, de maneira genérica, pode ser compreendido que está suprida a necessidade de se estabelecer o envolvimento de inúmeros órgãos e entidades, além de cada membro da sociedade individual ou agrupado coletivamente, na prevenção criminal. Ainda, tomou o legislador cautela ao colocar os municípios neste dispositivo, aos quais é facultado instituir guardas municipais destinadas às proteções de seus bens, serviços ou instalações, pois percebe-se uma discrepância em realidades orçamentárias locais que poderiam se ver obrigadas a instituir alguns serviços sem que pudessem arcar com as despesas para custeá-los.

Por fim, Freire (2009), apresenta o Paradigma da Segurança Cidadã, que começou a ser aplicado na Colômbia em 1995. Reconhece-se a multicausalidade da violência e a heterogeneidade de suas manifestações, dessa maneira as intervenções que partem desse paradigma envolvem necessariamente várias instituições públicas e a sociedade civil na implementação de ações planejadas a partir de problemas identificados como prioritários, englobando iniciativas em diversas áreas, como educação, saúde, lazer, esporte, cultura, cidadania, entre outras.

Referenciando o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2005, p. 09), Freire (2009) identifica cinco categorias principais de intervenções sob o Paradigma da Segurança Cidadã: aquelas dirigidas ao cumprimento das normas de maneira voluntária; aquelas que buscam inclusão social e diminuição de fatores de risco (álcool, drogas, armas, etc); aquelas com o propósito de melhorar os contextos urbanos em relação ao medo ou ao perigo (recuperação de espaços públicos); aquelas que facilitam o acesso dos cidadãos a mecanismos de resolução de conflitos, sejam institucionais e/ou alternativos; e as que possuem foco na construção de capacidade institucional e melhoria da eficácia policial e das autoridades executivas ou judiciais e da confiança dos cidadãos em tais instituições.

Souza (2003), ao analisar a produção doutrinária da PMMG, conclui sinteticamente que a instituição passou por três fases distintas: a) uma primeira, entre 1969 a 1978, na qual fica marcada pelo fim do exército estadual e o nascimento de uma polícia de ordem pública, com ausência de participação das comunidades locais na gestão da ordem coletiva e do controle social. Ainda, o consentimento, a aquiescência ou concordância não aparecem como elemento de sucesso da política pública de segurança em Minas Gerais no período; b) uma segunda fase, que ele denomina de consolidação da reforma policial, que ficou vigente entre 1979 a 1988, a qual é caracterizada pelo estímulo à participação comunitária, quando a democratização das

atividades desenvolvidas pela PMMG começa a se consolidar. Essa fase foi especialmente impulsionada como reação da PMMG ao crescimento da violência nos centros urbanos do Estado, fazendo com que a doutrina operacional focasse na racionalização dos procedimentos para a melhoria das atividades de policiamento; c) a terceira, e última fase elencada, que perdurara pós 1988, quando se reconhece a necessidade de adequação dos serviços policiais aos princípios democráticos que estavam em franca expansão no Brasil.

Na última fase, reconheceu-se de maneira explícita, objetiva e prática, a necessidade de participação da população na definição e gestão das políticas, estratégia e táticas de policiamento voltadas para a preservação da ordem pública (SOUZA, 2003). Cotta (2006) afirma que a implementação de Polícia Comunitária (PC) já se iniciava, na PMMG, em 1993, com a elaboração da Diretriz de Planejamento Operacional 3008/93. Essa Diretriz foi resultado de um processo de tentativa de proximidade da PMMG, que se inicia na década de 1950, quando se institui a dupla de policiamento a pé, denominada “Cosme e Damião”, inovando a atividade de policiamento em um momento histórico que a instituição era dedicada às atividades bélicas de infantaria (OLIVEIRA, 2016). Em 1966, o Coronel PM José Geraldo Leite Barbosa teve seu livro “Polícia Educativa” publicado. Essa obra é considerada por alguns autores como “prenúncio de uma aplicação da polícia comunitária” (CASTRO, 1998 *apud* OLIVEIRA, 2016, p. 130). A PMMG já implantava, por exemplo, estratégias de Policiamento Distrital muito antes de ser publicado o primeiro livro sobre policiamento comunitário no exterior (MEIRELES, 2007). Nessa nova fase de percepção da importância da polícia comunitária, a instituição demonstra sua disposição em direcionar de forma inteligente, moderna, participativa e científica os seus esforços operacionais em prol da comunidade (SOUZA, 2003). O uso da força é instituído de maneira técnica, que extrapola o fundamento jurídico e dá contornos de cunho ético e de respeito aos direitos humanos (SOUZA, 2003).

Percebe-se, logo, uma correlação entre os paradigmas apresentados por Freire (2009) e o recorte apresentado por Souza (2003). Sob a égide do Paradigma da Segurança Nacional, a PMMG foi contextualizada por Souza tendo como ponto de partida o fim de um exército estadual e início de uma polícia de ordem pública. Posteriormente, existe uma reforma do modelo que profissionaliza o serviço policial, guardando correlação com o Paradigma da Segurança Pública. Por fim, no período pós-1988, percebe-se uma necessidade de participação comunitária, exigindo-se da instituição a adequação aos princípios democráticos, demonstrada correlação com a Segurança Cidadã.

Da mesma maneira que os paradigmas coexistem em determinados momentos históricos, é possível fazer a mesma correlação com o recorte histórico da PMMG apresentado por Souza (2003). As fases não são simplesmente destituídas por meio de normativas que rompem abruptamente o modelo vigente, pois os paradigmas não são estáticos. Pelo contrário, a mudança, ao longo do tempo, demonstra o caminho percorrido entre um paradigma e outro, evidenciando mudanças no campo da segurança.

Há que se considerar, ainda, que, para Bourdieu (1996), campo de poder não é um campo qualquer, conforme se observa na citação abaixo:

o campo do poder (que não deve ser confundido com o campo político) não é um campo como os outros: ele é o espaço de relações de força entre os diferentes tipos de capital ou, mais precisamente, entre os agentes suficientemente providos de um dos diferentes tipos de capital para poderem dominar campo correspondente e cujas lutas se intensificam sempre que valor relativo dos diferentes tipos de capital e posto em questão (por exemplo, a "taxa de câmbio" entre o capital cultural e o capital econômico); isto é, especialmente quando os equilíbrios estabelecidos no interior do campo, entre instâncias especificamente encarregadas da reprodução do campo do poder (no caso francês, o campo das grandes escolas), são ameaçados (BOURDIEU, 1996, p.52).

Como se pode observar, Bourdieu não limita o conceito de campo à perspectiva econômica. Brand (2014) utiliza-se da leitura de Bonnewitz (2003) ao explicar que pelo menos quatro tipos principais de capital podem ser verificados: o capital econômico, constituído pelos fatores de produção e bens econômicos; o capital cultural, correspondente ao conjunto de qualificações intelectuais produzidos pelo sistema escolar ou transmitidos pela família, como quadros, obras de arte, títulos acadêmicos ou mesmo facilidade em se expressar em público; o capital social, que se expressa no conjunto de relações sociais de um indivíduo ou grupo, como convites recíprocos; e o capital simbólico, ligado à honra ou ao reconhecimento.

Segundo Bourdieu (1996), o capital simbólico fornece poder ou legitimidade (poder simbólico), ao agente ou grupo que o possui, a partir de seu reconhecimento dentro de determinado campo, ou seja, é o poder atribuído àqueles que obtiveram reconhecimento suficiente para ter condição de impor o reconhecimento (BRENDA, 2014, p.55-56).

Percebe-se, desse modo, que a PMMG é agente envolvido no campo da segurança pública que possui seus interesses e, ao absorver o contexto político e social no qual se encontra inserida, orienta os serviços prestados e se posiciona. Enquanto o Estado exigia que o defendesse, agia como exército estadual. A partir do momento que os valores e crenças da sociedade se alteraram, as relações no campo também se alteraram, mas a instituição tenta se manter

dominante enquanto detentora de capital simbólico reconhecido a partir de sua força coercitiva e detentora de conhecimentos específicos que são exigidos no campo da segurança pública.

Desses conflitos ou luta pelo campo de poder surgem as mudanças. Porém, elas são absorvidas de maneira diferente entre os integrantes da instituição. Essa, pelo menos, foi a conclusão a que chegou Freitas (2015) ao analisar a implementação do modelo “*Compstat*” na PMMG, cujo processo inicia-se com uma viagem de um acadêmico e policiais militares a Nova Iorque, no final da década de 1990, que desencadeou uma série de mudanças institucionais.

O pressuposto sociológico da discussão realizada por Freitas (2015) está na relação entre organização, ambiente e adaptação daquela a este. Sendo assim, é inserido o conceito de “*translation*” com o significado de transpor, reinterpretar e modificar ideias. Freitas, então, tenta compreender como o conceito de *Compstat* da Polícia de Nova Iorque havia se disseminado na PMMG (REIS, 2016).

Assim, Freitas (2015) observa a *Compstat* em três processos de *translation* distintos: um primeiro, com a implementação inicial do modelo adaptado no CPC, sob a denominação de “Encontro de Avaliação de Desempenho Operacional” (EADO) no CPC; a implementação posterior ocorre em toda a PMMG, tendo como pano de fundo histórico a implementação do “Choque de Gestão”, denominando as reuniões gerenciais como “Reuniões de Controle Científico”; e, por fim, o uso da metodologia pela então denominada Secretaria Estadual de Defesa Social (SEDS), com finalidade de implementar as reuniões do programa de Integração e Gestão de Segurança Pública (IGESP). (FREITAS, 2015, p. 245).

Freitas (2015) explica que, em agosto de 2000, oficiais da PMMG visitaram um evento promovido pela Associação Internacional dos Chefes de Polícia (IACP) em Nova Iorque e trouxeram a experiência da *Compstat* para ser implementada pelo Comando de Policiamento da Capital. Sendo assim, a partir da experiência da polícia nova iorquina, utilizando-se também de ferramentas de geoprocessamento e de indicadores de desempenho, o modelo é adaptado para a realidade belo horizontina sob a denominação de “Encontro de Avaliação de Desempenho Organizacional” (FREITAS, 2015, p. 245). As decisões são descentralizadas dos Batalhões para as Companhias. A institucionalização dessa metodologia inicia um movimento crescente de adoção de diversas práticas gerenciais. Porém, também observa o pesquisador que as cobranças por resultados nas reuniões gerenciais fizeram com que os comandantes de

Companhia as chamassem de “Reuniões de Pelourinho”, em uma linguagem simbólica de resistência, fazendo menção à coluna na qual eram expostos criminosos e escravos que eram castigados em tempos passados (FREITAS, 2015).

Em que pese o esforço para institucionalizar a prática, Freitas (2015) apresenta que as reuniões do EADO não foram arraigadas à rotina de trabalho do CPC por muito tempo. Apenas em um segundo momento institucional, já em 2004, no momento em que o governo do Estado de Minas Gerais implementou a política denominada “Choque de Gestão”, a lógica das reuniões gerenciais é retomada em um novo modelo e buscando-se ressignificar alguns conceitos. Sendo assim, denominam-se as reuniões gerenciais como “Reuniões de Controle Científico” para minimizar a resistência dos Comandantes de Companhia, pois a ciência possui muita força simbólica na sociedade contemporânea.

Ainda, aponta Freitas (2015, p. 247), como consequência não intencional, que as reuniões de “Polícia Científica” serviram para preparar os Comandantes de Companhia para as reuniões do IGESP, que foram instituídas pela SEDS em paralelo. Segundo o autor, nesse terceiro processo de *translation*, os policiais militares assumiram rapidamente o papel de protagonistas no processo de mudança institucional, fazendo com que a organização fosse reconhecida como organizada e alinhada às crenças gerenciais preconizadas pelo governo estadual à época.

Dessa maneira, Freitas (2015) percebe a incorporação de valores de uma administração pública gerencialista à cultura organizacional da instituição em um período curto de tempo que pode ser observada na citação a seguir:

Após descrever toda esta história, impressiona o modo como em pouco mais de uma década uma organização policial aquartelada e marcada por diversas crises internas, atos de corrupção de oficiais da cúpula, atos de violência de policiais da base, greves e notas de repúdio recebidas pelo modelo de policiamento praticado, passou a ser vista como uma organização dinâmica e com certa harmonia interna, a mais confiável do Brasil, referência para outras polícias brasileiras, e, uma organização influenciadora das políticas elaboradas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública. Essa mudança na imagem organizacional não ocorreu ao acaso. Há evidências de que o trabalho institucional empreendido pelos policiais militares no *translation* de diversas práticas gerenciais, como o CompStat, teve contribuição direta nesse processo de legitimidade organizacional. (...) é preciso reforçar que não somente na imagem organizacional houve uma mudança real no cotidiano policial e no comportamento dos comandantes da Capital. Há fortes evidências de que os policiais se empenharam para ser mais eficientes e de que os valores gerenciais foram incorporados à cultura organizacional da corporação. Ainda assim, a lógica tradicional de policiamento continua presente e há fortes indícios de que ela tenha se fortalecido após o período investigado na Capital e no interior do estado (FREITAS, 2015, p.247).

Ainda, o pesquisador identificou pelo menos dois tipos de lideranças na PMMG: as “lideranças de tropa” e as “lideranças de gabinete”. As “lideranças de tropa” foram caracterizadas por Freitas (2015) como aquelas que creem que o crime e a violência são prevenidos pela presença ostensiva de policiais nas ruas. Dessa maneira, são vistas, com frequência, realizando patrulhamentos, abordagens e até prisões, mesmo em posições estratégicas na instituição. Essas lideranças valorizam as iniciativas, o conhecimento tácito e a intuição dos policiais de frente, conseqüentemente, o radiopatrulhamento é priorizado. Já as “lideranças de gabinete”, no recorte apresentado pelo autor, privilegiam os espaços de escritório e reunião. As atividades de planejamento e avaliação são mais praticadas e valorizadas, sendo que essas lideranças estão mais propensas a criar mecanismos de coordenação e controle, como reuniões, relatórios, auditorias e indicadores de desempenho (FREITAS, 2015):

Comparado ao “líder de tropa”, o “líder de gabinete” tem um olhar mais para fora do que para dentro da organização. Desse modo, está mais atento às transformações do ambiente e aos valores que permeiam a sociedade que atende. Com seu perfil de atuação mais gerencial e administrativo, infunde valores e normas de: racionalidade’, “eficiência” e “eficácia”, “foco em resultados”. Assim, se a “Liderança de rua” trabalha fortemente pela intuição, enquanto a de gabinete orienta-se por dados e fatos. Estas tipologias representam duas das diversas subculturas policiais. (FREITAS, 2015, p. 155)

Dualidade parecida encontra Reis (2016) em sua dissertação, ao tratar o *habitus* da PMMG em uma dualidade de força e letramento. Utiliza-se do estudo de Oliveira Júnior (2007) ao afirmar haver um conjunto formado por mapas de natureza cognitiva, dos quais os membros da organização apreendem e se utilizam como instrumentos de interação. Esses sujeitos sofrem constrangimentos sobre como devem perceber a realidade e agir nela, sendo esse conjunto de diretrizes o que ele chama de cultura organizacional.

Oliveira Júnior (2007) separa os policiais em dois tipos de perfis: “*peace officer*” e “*law officer*”. Os policiais identificados no perfil de “*peace officer*” dão importância ao policiamento a pé e à passagem de cada profissional pela Academia de Polícia Militar, local de formação e aperfeiçoamento continuado dos policiais. Os policiais que se enquadram no perfil de “*law officer*” não dão tanta importância ao saber teórico, ligando-se mais a noções de masculinidade (virilidade), na opinião do autor.

Por fim, pontua-se que Freitas (2015) compreende que a adequação da CompStat à realidade brasileira aumentou as chances de institucionalização do processo.

A ilustração do conceito de editing, por exemplo, representa uma das contribuições deste trabalho para os comandantes das organizações policiais que têm a pretensão de adotar/imitar ideias de suas organizações coirmãs ou de qualquer organização. Esta contribuição se baseia no fato de que é bastante comum que os transmissores da ideia (carriers) defendam que no processo de adoção de determinada ideia todos os seus elementos originais devem ser preservados, para que ela também funcione no novo contexto. Este tipo de alegação, comum em modelos de policiamento como o PROERD e o JCC, pode implicar em um efeito exatamente contrário. No caso das —Reuniões de EADOL, por exemplo, se o comandante do CPC decide manter a regra do CompStat nova-iorquino de destituir todos os comandantes com baixo desempenho sem considerar as diferenças de recursos logísticos entre as organizações, a resistência ao processo de adoção seria, muito provavelmente, maior. Assim, visando aumentar as chances de institucionalização de determinada prática que se pretende imitar, os gestores policiais devem se atentar as diferenças econômico-financeiras, culturais, políticas, tecnológicas e sociais entre o contexto original e o de adoção, para evitar resistências e adoções cerimoniais (FREITAS, 2015, p. 249).

Existiam algumas diferenças entre o modelo da CompStat e do IGESP, entre as quais duas se destacam. Primeiro, a CompStat era um modelo intrainstitucional, o que tornava as reuniões mais objetivas e impositivas, diferentemente do modelo do IGESP, que era interinstitucional e as reuniões tinham aspecto negocial. Outro aspecto diferencial é que, no IGESP, quase não ocorreram mudanças de comandantes da PM ou de delegados da Polícia Civil decorrentes de baixo desempenho dos indicadores apresentados, em que pese recompensas terem sido distribuídas às unidades que apresentavam bom desempenho (FREITAS, 2015).

Interessante notar que o IGESP, com a força de vontade do governo e aporte de recursos, consegue trazer outras instituições para o debate sobre os problemas de segurança pública para além das polícias, mas não consegue ser um espaço de prestação de contas para a sociedade em geral. Os manuais do IGESP destacavam a importância da participação das lideranças comunitárias, porém estas raramente compareciam e as próprias instituições envolvidas achavam melhor assim. As polícias entendiam que os dados de segurança deveriam ser tratados como confidenciais e gestores da Secretaria de Estado de Defesa Social recebiam que as reuniões se transformassem em “reuniões de policiamento comunitário, tidas como improdutivas” (FREITAS, 2015, p.197).

O modelo IGESP, aplicado inicialmente em Belo Horizonte e Região Metropolitana, a partir de 2008, fora expandido para o interior do Estado. Porém, a capilaridade cada vez maior do modelo resultou em um afastamento das lideranças das reuniões, o que era considerado crítico para o sucesso da metodologia. Além disso, a necessidade de constantes alinhamentos foram motivo de pressão para que as reuniões passassem a ser semestrais ao invés de trimestrais.

Paradoxalmente, como a gestão exigia dinamicidade, as reuniões semestrais dificultaram que decisões rápidas fossem tomadas (FREITAS, 2015).

Enfim, uma série de fatores fez com que o modelo do IGESP apresentasse desgaste já em 2010. As reuniões operacionais e táticas já não ocorriam mais com a devida periodicidade. Entre 2013 e 2014, a Secretaria de Estado de Defesa Social ainda tentou lançar um modelo denominado “IGESP FOCAL”, criando um formato direcionado para áreas críticas, porém em julho de 2014 as reuniões foram totalmente suspensas (FREITAS, 2015).

O modelo de Gestão de Desempenho Operacional (GDO) ao lado da Gestão do Desempenho Administrativo (GDA) foi constituído da retomada para um perspectiva intraorganizacional. Como será descrito em seção própria, a GDO surge da percepção de um enfraquecimento do IGESP, em especial a partir da extinção da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), em 2016, e com a adoção do denominado IGESP Focal (MINAS GERAIS, 2020).

Valores gerenciais têm sido incorporados à cultura policial militar no Estado de Minas Gerais. Freitas (2015) aponta que uma prática tende a permanecer institucionalizada por mais tempo quando são formadas alianças entre um maior número de atores, com diferentes tipos habilidades, que agem conjuntamente. Dentro dessa lógica, as diferentes lideranças dentro da instituição têm papel fundamental na maneira como esses valores são incorporados. Porém, nessas interações que são criadas pelas reuniões gerenciais, o compartilhamento de informações pode ser entendido por alguns atores como perda de capital e, conseqüentemente, prejudiciais às instituições. Além disso, essas percepções de que as lideranças comunitárias não deveriam participar das reuniões gerenciais não são apenas por parte de integrantes das forças policiais.

Percebe-se que a GDO é resultado de uma série de embates desde a década de 1990. Desde o EADO, quando da primeira tentativa de implementar algo correlato a COMPSTAT em Belo Horizonte, já se demonstrava que encontraria resistência de alguns agentes, tanto que o modelo não é continuado. Após outra tentativa, com as “Reuniões de Controle Científico” é interessante compreender que a metodologia muda os atores e os atores também mudam a metodologia. Tenta-se desvincular a imagem do pelourinho. Ao envolver mais atores na metodologia IGESP, as reuniões se tornam mais complexas e a capacidade de articulação é colocada à prova. Porém, ao encontrar dificuldades orçamentárias, o modelo é abandonado pelo Estado mas a PMMG,

por entende-la como relevante, a retoma com um caráter intrainstitucional, culminando na GDO, que é a atual metodologia de gestão operacional vigente na instituição.

Assim, conclui-se a apresentação do histórico dos modelos de gestão policial da PMMG, sendo aprofundada a discussão prática da GDO associada aos Paradigmas da Segurança no Brasil quando da análise da Diretriz 8002.2/2020-CG.

4 METODOLOGIA

Nesta seção, apresenta-se a metodologia utilizada para o desenvolvimento desta pesquisa. De cunho qualitativo, o estudo se preocupou em analisar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do *habitus* que envolve a *accountability* na gestão de desempenho da PMMG. Segundo Marconi e Lakatos (2008, p. 269), a pesquisa qualitativa fornece “análise mais detalhada sobre as investigações, hábitos, atitudes, tendências, etc”.

Marconi e Lakatos (2008, p. 21) apresentam vários conceitos de conhecimento científico, dentre eles, destaca-se: “estudo de problemas solúveis, mediante método científico”. Não há ciência sem método científico.

A finalidade da atividade científica é a obtenção da verdade, por intermédio da comprovação de hipóteses, que, por sua vez, são pontes entre a realidade e a teoria científica, que explica a realidade. **O método é o conjunto das atividades, sistemática e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimento válidos e verdadeiros, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista** (MARCONI; LAKATOS, 2008, p. 46, grifo nosso).

Assim, o método científico utilizado na presente pesquisa é o hipotético-dedutivo, que se caracteriza pelo surgimento do problema e da conjectura, em primeiro lugar, para depois ser testado pela observação e experimentação. As autoras apresentam o que chamam de cinco etapas do método hipotético-dedutivo, segundo Bunge (1974 *apud* MARCONI; LAKATOS, 2008): (a) colocação do problema; (b) construção de um modelo teórico; (c) dedução de consequências particulares; (d) teste das hipóteses; (e) adição ou introdução das conclusões na teoria.

Ressalta-se que o tema, a delimitação do tema, o problema e a hipótese da pesquisa, além dos objetivos geral e específicos foram apresentados na introdução desta dissertação. Dessa maneira, para caracterizar os testes de falseamento, a pesquisa se valeu de coletas de dados bibliográficos e documentais, além de observação participativa realizada em Seminário, que teve por tema assunto correlato à pesquisa, que será caracterizado à frente. Tais fontes de dados embasaram as considerações finais.

A pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, tem por objetivo colocar o pesquisador em contato com aquilo que já foi tonado público sobre o assunto pesquisado. Envolve, desde

publicações escritas, como livros, monografias, teses, jornais, revistas, etc., até meios orais, como rádio, televisão, filmes e gravações, inclusive seminários, conferências e outros debates que tenham sido publicados ou gravados. Não se trata de mera repetição acerca do tema, mas propicia um novo enfoque sobre determinado assunto (MARCONI; LAKATOS, 2002).

No primeiro eixo de Desenvolvimento da investigação, foi realizada a pesquisa bibliográfica, que não se resumiu à busca de literatura em bases científicas que concentram produção bibliográfica em inglês, como a *Web of Science*. Acopladas à pesquisa nessas bases, foram realizadas buscas bibliográficas em sites como *Scielo e Google Acadêmico*, a partir de temas que dialogam com o objeto de estudo, além de algumas visitas à biblioteca da Faculdade de Políticas Públicas da UEMG e do Centro de Pós Graduação da PMMG.

Por sua vez, a pesquisa documental restringe-se a documentos, escritos ou não, constituindo-se do que é denominada como fontes primárias (MARCONI; LAKATOS, 2002). Como o objetivo geral da pesquisa é analisar a Gestão de Desempenho Operacional da PMMG, escolheram-se quatro documentos oficiais da PMMG, que demonstram seu posicionamento e importância para o Sistema de Gestão institucional.

Quadro 2 – Documentos analisados

Documento	Descrição
Diretriz nº 3.01.10/2019-CG	Norteia a atuação da Polícia Militar de Minas Gerais segundo a Filosofia de Polícia Comunitária
Diretriz nº 3.01.01/2019-CG	Diretriz Geral para Emprego Operacional da Polícia Militar de Minas Gerais
Resolução 5066-CG	Aprova a segunda edição do Plano Estratégico 2020-2023 da Polícia Militar de Minas Gerais.
Diretriz 8002.2/2020-CG	Estabelece parâmetros, organiza e disciplina a Gestão de Desempenho Operacional na Polícia Militar de Minas Gerais

Fonte: Elaborado pelo autor

Por fim, utilizou-se a observação participante como técnica de coleta de dados. A Observação consiste em examinar fatos ou fenômenos, utilizando-se os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade. É tida por Marconi e Lakatos (2002, p.88) como ponto de partida da investigação social, tendo em vista que obriga o investigador a um contato mais

direto com a realidade. A observação participante consiste na participação real do pesquisador, incorporando-se ao grupo que está sendo pesquisado. Apresentam-se duas formas de observação participante: a natural, na qual o observador pertence à mesma comunidade investigada; e a artificial, na qual o observador integra-se ao grupo para obter suas informações (MARCONI; LAKATOS, 2002).

No intuito de obter informações mais claras a respeito do objeto da pesquisa, o autor participou como observador do Seminário da Disciplina de Gestão Estratégica de Segurança Pública, Organizado pelos Professores Dr. Francis Albert Cotta, Dr. Hélio Hiroshi e Dr. Rafael Moura para o Mestrado Profissional em Segurança Pública e Cidadania da FaPP/UEMG, ocorrido em 2021, que teve, como palestrantes os senhores João Paulo Fiuza da Silva e Luiz Eduardo Mateus Machado, ambos capitães da PMMG, que atuam na Assessoria de Desenvolvimento Organizacional, que é a seção responsável pela GDO em nível estratégico. É importante ressaltar que a opinião dos dois palestrantes não expressa, de maneira alguma, qualquer posicionamento institucional da PMMG, apenas contribuíram com suas percepções embasadas em suas experiências profissionais.

Destaca-se que a PMMG foi escolhida como instituição da segurança pública para se analisar a *accountability* pela experiência profissional do autor. O mesmo exerceu funções de Comando nas quais teve que participar de reuniões de IGESP e GDO e chefiou a seção de planejamento e emprego operacional de Unidades Operacionais, sobre quem recai a responsabilidade técnica da metodologia. As diversas realidades de Minas Gerais dificultam o uso de indicadores padronizados. Em cidades menores, como foi o caso de Raposos e Rio Acima, com números absolutos baixos de crimes violentos, percebia-se uma carência da população por ações repressivas de trânsito relacionadas à atividade turística da região, mas que passavam despercebidas pela cobrança dos níveis mais altos da Corporação. A ausência do Corpo de Bombeiros nos municípios fazia com que se aumentasse a pressão popular para que os policiais exercessem funções que até então não eram consideradas típicas da polícia. Até em municípios médios do Estado, como quando chefiou a seção de planejamento e emprego operacional de Vespasiano no início da pandemia decorrente do Covid-19, percebeu-se como a atividade operacional da instituição é exigida nos mais diversos aspectos. Exemplo disso foi a busca ativa de respiradores que não estivessem em uso ou que carecessem de manutenção tanto em entidades públicas ou privadas para que pudessem ser repassados à Secretaria Estadual de Saúde. O intuito não é criticar a metodologia da GDO apenas com estes apontamentos, mas

demonstrar a complexidade da questão que envolve a escolha do Comando da Instituição em desenvolver uma metodologia simples o suficiente para ser disseminada aos milhares de policiais militares da ativa, mas complexa o suficiente a ponto de abranger a realidade dos quase 20 milhões de mineiros espalhados pelos 853 municípios.

4.1 Análise dos dados

Para a estruturação da análise de dados, usou-se da análise de conteúdo de Bardin (2011), que consiste em:

(...) um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2011, p. 48).

Bardin (1977) enfatiza que um dos aspectos relevantes da metodologia é a sua capacidade de produzir inferências a partir de informações descritivas. Dessa maneira, estabelece basicamente três fases distintas: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados.

Na pré-análise, escolhem-se os dados que serão submetidos à análise, passando-se por cinco fases: leitura flutuante, escolha dos documentos, determinação dos pressupostos e objetivos, elaboração de indicadores e, por fim, preparação do material.

Já na segunda etapa do processo, a análise se faz a partir de codificação e decomposição das publicações, além da classificação do material. Permite-se a análise categorial, que parte da criação de critérios de escolha e delimitação para orientarem o estudo sobre os temas relacionados ao objeto.

Por fim, a terceira etapa consiste em um resumo dos dados coletados, destacando-se informações relevantes, buscando-se elementos que permitam realizar inferências.

Na pesquisa, buscou-se observar os documentos que regulam a Gestão de Desempenho Operacional da maneira como está disciplinada sob a perspectiva da *accountability* e dos Paradigmas da Segurança, relacionando-os com a discussão teórica realizada nos capítulos anteriores sobre *habitus* da PMMG e o campo da segurança pública, para que se possa reforçar

ou refutar as inferências propostas. Para tanto, as discussões sobre o *habitus* e campos de poder de Bourdieu, alicerçados pelos Paradigmas da Segurança e história da PMMG, bem como os aspectos que norteiam a ideia sobre *accountability* considerada por esta pesquisa, foram classificados para compor as categorias de análise deste estudo.

Quadro 3 – Categorias de análise

Categoria de análise	Discussão Teórica	Elementos de análise
<i>Accountability</i>	A pesquisa se apoia na perspectiva de <i>Accountability</i> como a responsabilização aos agentes públicos, por sanções institucionalizadas ou não, sanções estas que envolvam não necessariamente infrações legais ou delitos (condutas antiéticas, imorais ou afetas ao desempenho, dentre outras), aplicadas por agentes, institucionalizados ou não, que exerçam poder sobre esses agentes públicos, direta ou indiretamente. Percebemos que conceitos como transparência, publicidade, participação social e prestação de contas não são sinônimos, mas complementares ao conceito de <i>accountability</i> . Conceito foi extraído pelas escolhas dentro dos cinco campos de discussão de Mainwaring e Welma (2003, <i>apud</i> CENEVIVA, 2006)	<ul style="list-style-type: none"> - Prestação de Contas - Transparência - Participação Social - Responsabilização
<i>Habitus</i>	“o <i>habitus</i> é definido como o sistema de disposições duráveis, estruturas estruturadas que operam como estruturas estruturantes, isto é, como princípios geradores e organizadores das práticas e representações. É uma espécie de máquina transformadora que faz com que nós ‘reproduzamos’ as condições sociais de nossa própria produção, se refere a algo histórico que está ligado à história individual inscrita num modo de pensamento genético” (ROSA; TURETA; PAÇO-CUNHA, 2006, p.5).	<ul style="list-style-type: none"> - História da PMMG - Paradigma da Segurança Nacional - Paradigma da Segurança Pública - Paradigma da Segurança Cidadã

Fonte: Elaborado pelo autor

A partir do Quadro 2 – Documentos Analisados, optou-se por se discutir inicialmente a filosofia de Polícia Comunitária, expressa na Diretriz nº 3.01.10/2019-CG. Como apontada pela própria instituição, tal filosofia orientará todas as atividades de policiamento, em todos os níveis da instituição, e, juntamente com a Diretriz de Direitos Humanos e a Diretriz Geral para Emprego Operacional (DGEOP), tem caráter principiológico em relação às demais diretrizes

da corporação. Posteriormente, apresenta-se a DGEOP, também com caráter principiológico em relação às demais diretrizes da Instituição, no intuito de se demonstrar, em termos gerais, a articulação operacional e doutrina de emprego da PMMG, tendo como foco a GDO. Ainda, apresenta-se o Plano Estratégico no sentido de demonstrar os rumos para os quais o nível de direção geral guia a instituição, posicionando a GDO no sistema de Gestão Estratégica da PMMG. Analisa-se a Diretriz que trata da GDO propriamente dita concomitantemente com os dados obtidos com a observação participante em Seminário Científico, conforme abordados nos subcapítulos abaixo.

4.1.1 A Filosofia de Polícia Comunitária na PMMG.

O primeiro documento objeto da análise proposta foi a Diretriz 3.01.10/2019-CG, que é a Diretriz que norteia a atuação da Polícia Militar de Minas Gerais segundo a Filosofia de Polícia Comunitária. Não é intento da pesquisa apresentar a íntegra de suas 44 páginas, mas analisá-la conforme as categorias previamente definidas.

Inicialmente, ressalta-se que a Polícia Comunitária é tratada como “parte indissociável da atividade policial militar. Ela permeia de forma transversal todas as atividades de formação, treinamento e práticas operacionais” (MINAS GERAIS, 2019, p.9). Dessa maneira, busca orientar o policiamento para a resolução de problemas, perpassando pela descentralização do poder decisório em todos os níveis da instituição.

(...) a Diretriz de Polícia Comunitária traça estratégias que resgatem a abordagem do policiamento orientado para resolução de problemas, **com o propósito de realçar a participação da comunidade** por intermédio de ações, discussões e atitudes. Dessa forma, **busca reduzir as taxas de ocorrências e o medo do crime**, além de demonstrar a proximidade da polícia junto à comunidade. **A polícia necessita da cooperação das pessoas para prevenir e reprimir o crime**, assim como os cidadãos necessitam comunicar com a polícia para transmitir informações relevantes (MINAS GERAIS, 2019, p.9, grifo nosso).

Percebe-se que, por meio da Diretriz, busca-se a participação comunitária, compreendendo como necessária para uma prevenção e repressão ao crime mais eficiente. O conceito de Polícia Comunitária não é inerente a algumas atividades de policiamento específicas, como as Bases Comunitárias, mas presente em toda a prestação de serviços da instituição em seu exercício de poder de polícia.

Em seu capítulo 3, que trata sobre a evolução histórica do Policiamento Comunitário, há um quadro resumo das características das Eras do Policiamento, conforme citado abaixo:

Quadro 4 - Características das Eras do Policiamento

CARACTERÍSTICAS GERAIS	ERA POLÍTICA 1830-1930	ERA DA REFORMA 1930-1980	ERA DA RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS COM A COMUNIDADE 1980-2000
Autorização e legitimidade	Político local e lei	Lei e Profissionalismo	Lei, profissionalismo e comunidade
Função	Controle do crime, manutenção da ordem e serviço social amplo	Controle do crime	Controle do crime, prevenção ao crime e resolução de problemas
Relacionamento com a Comunidade	Íntimo	Profissional e distante	Íntimo
Táticas e Tecnologias	Patrulhamento a pé	Patrulhamento motorizado e acionamento por telefone	Patrulhamento a pé e envolvimento da comunidade para solução dos problemas
Resultados Esperados	Satisfação dos cidadãos e dos políticos locais	Respostas rápidas para controlar os crimes	Qualidade de vida e satisfação da comunidade
Desenho Organizacional	Descentralizado geograficamente	Centralizado e especializado	Descentralizado junto à comunidade
Demanda para a Polícia	Políticos e comunidade	Canalizado na central de atendimento	Advinda diretamente da comunidade para solução dos problemas

Fonte: MINAS GERAIS, 2019, adaptado de KELLING; MOORE, 1993.

Percebe-se que alguns aspectos mudam ao longo do tempo, porém são transformados e retomados. É o caso do relacionamento com a comunidade, que antes era tido como íntimo, mas em uma análise mais global não servia a aspectos de coletividade. Passa por um momento de afastamento, sobre os preceitos burocráticos de profissionalizar o sistema. Porém, dada a complexidade das demandas e abertura democrática, é retomada, porém com um viés de busca de parceiros para soluções de problemas coletivos, não mais com o viés clientelista típico do modelo patrimonialista da chamada “era política”. Essas mudanças institucionais, como foi

observado, são decorrentes de mudanças do campo e redistribuição de capitais. Em outros aspectos também se observa essas idas e vindas.

Para analisar o contexto da Polícia Comunitária no Brasil, utiliza-se as discussões sobre os Paradigmas da Segurança apresentados por Freire (2009), a Constituição Federal de 1988 do Brasil e o Programa Nacional de Direitos Humanos, lançado em 1996, que tinha como metas apoiar experiências de polícias comunitárias, capacitar lideranças comunitárias, dentre outros aspectos de parceria que envolvia a comunidade na resolução de problemas locais (MINAS GERAIS, 2019).

Ao demonstrar a linha temporal de desenvolvimento do policiamento comunitário na PMMG utiliza-se de um recorte iniciado em 1955, com a criação da Companhia de Policiamento Ostensivo, que avança ao longo da década de 1960, quando sequer havia um modelo reativo estruturado. Na década de 1970, com a criação do Batalhão de Radiopatrulha, foca-se o policiamento no modelo reativo, com ênfase no serviço de radiopatrulhamento cuja principal porta de entrada para as demandas da população era uma central de acionamento via telefone e despacho de viaturas. O modelo é apresentado como garantidor de maior facilidade, rapidez e capilaridade com o emprego de viaturas motorizadas, em comparação ao vigente até então, porém distancia o policial e o cidadão, concentrando os esforços no combate ao crime. O modelo comunitário de policiamento foi “tacitamente preterido” (MINAS GERAIS, 2019. p.15).

Percebe-se, entre os anos de 1960 e 1970, uma disputa entre o modelo comunitário de policiamento e o radiopatrulhamento típico do modelo policial apresentado como correlato ao Paradigma da Segurança Pública. Considerando o período citado, este paradigma prevalece à época dos fatos, talvez pelo contexto político e social vivenciado, no qual não se permitia participação social nas políticas públicas.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o policiamento comunitário volta a ser discutido e implementado por meio do Policiamento Distrital, sob responsabilidade de Sargentos ou Cabos, o que representa um viés comunitário no foco do policiamento, pois aproxima o policial da execução do policiamento ao cidadão. Interessante dado é apresentado no documento em análise:

Apesar de bem avaliado no ano de 1990, com 70% de aprovação popular, o **Policimento Distrital foi desativado** em 1991, **devido a alguns fatores: foco na estratégia tradicional do policiamento ainda presente junto aos Comandantes, ausência de treinamento da tropa** e necessidade de recursos orçamentários (ESPÍRITO SANTO; MEIRELES, 2003; SOUZA, 2003 *apud* MINAS GERAIS, 2019, grifo nosso).

Já em 1993, estabelece-se o marco doutrinário em relação à Polícia Comunitária, com a publicação da Diretriz 3008/93. Ressaltam-se dois aspectos na diretriz publicada 28 anos atrás: busca de soluções conjuntas para os problemas que impactam a qualidade de vida e transparência nas relações com a sociedade.

Percebe-se que a própria instituição, para além do campo teórico, explicita nos documentos estas idas e vindas de modelos de gestão, em momentos temporais distintos, com divergências entre integrantes da instituição, o que pode ser considerado uma disputa de poder no campo da segurança para determinar qual seria o objetivo da instituição. Uma dualidade de foco dos policiais foi discutida por Oliveira Júnior (2007), entre os denominados “*peace officers*”, que dão importância ao policiamento a pé e serviços preventivos e “*law officers*”, que se ligam mais a noções de masculinidade, que podem ser compreendidas como o combate à criminalidade.

Conforme as perspectivas da teoria de campos de poder as mudanças institucionais surgem a partir das instabilidades nos campos e variações na quantidade de capitais distribuídos, sejam eles econômicos, simbólicos, dentre outros. Assim, a partir das disputas entre os atores que atuam no campo, implementam-se ações estratégicas quer no sentido do policiamento comunitário, quer no sentido do policiamento tradicional. Algumas variáveis podem ser observadas no sentido de tentar compreender a dificuldade de implementar o policiamento comunitário ao longo da década de 1990, em que pese a filosofia de polícia comunitária estivesse institucionalizada:

- a) permanência do foco reativo nos efeitos e não nas causas;
- b) dificuldade na mudança da cultura organizacional;
- c) atuação comunitária restrita apenas a algumas Unidades;
- d) eficácia ligada à parceria logística;
- e) falta de conhecimento da estratégia pelos policiais e comunidade;
- f) ausência de planejamento estratégico para sua implementação e falta de articulação com outros órgãos (MINAS GERAIS, 2019, p.16)

A partir dos anos 2000, o documento ressalta um avanço doutrinário da filosofia de Polícia Comunitária, no qual seus integrantes tratam com uma maior maturidade organizacional o assunto, além de um viés prático demonstrado por inúmeros serviços de policiamento

comunitário como o Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD), Base de Segurança Comunitária (BSC), Grupo Especial de Policiamento em Área de Risco (GEPAR), Patrulha Escolar, Patrulha de Prevenção à Violência Doméstica (PPVD), além de ações diversas, como a consolidação de cursos de Polícia Comunitária na matriz curricular de formação acadêmica, na realização de seminários diversos, etc.

Nota-se que as diversas ações institucionais tornam o policial mais próximo da comunidade. Além das diretrizes para a comunidade participar do planejamento e da solução dos problemas locais, essa proximidade faz com que suas ações se tornem passíveis de questionamento pelos membros daquela comunidade, favorecendo a responsabilização por sanções não institucionalizadas, a partir do momento que se estabelece o vínculo comunitário. Como não é esperado pela polícia apenas o envolvimento na repressão aos crimes, a efetividade das ações de seus agentes passa a ser avaliada sob perspectivas que perpassam por condutas que tenham respaldo na legitimidade da ação, aspectos morais, dentre outros, o que favorece a *accountability*.

O termo Polícia Comunitária é referenciado pela Diretriz nº 3.01.10/2019-CG como vinculado à atividade policial por excelência.

Para construção de uma estratégia de polícia comunitária devem ser buscados como objetivos, a parceria, o fortalecimento, a resolução de problemas, **a prestação de contas e a orientação para a comunidade**. A polícia deve trabalhar em parceria com a sociedade, com o governo, órgãos públicos e privados. O principal questionamento deve ser: “Como podemos trabalhar juntos para resolver este problema?” Portanto, **as lideranças da comunidade, órgãos públicos e privados em conjunto com a Polícia devem estar envolvidos em todas as fases do planejamento e execução** do policiamento comunitário (MINAS GERAIS, 2019, p.19).

Ao fundamentar o conceito, invocam-se, como objetivo da polícia, elementos claros de *accountability* como a prestação de contas e a participação social. Ressalta-se que, não apenas nas fases de execução se torna necessária a participação comunitária, como também nas etapas de planejamento. O conceito, então, é assim apresentado:

Polícia Comunitária é uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. Tal parceria se baseia na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas de segurança pública contemporâneos tais como crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais, e em geral a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade geral de vida da área. (MINAS GERAIS, 2019, p. 19)

Nesse documento, a instituição preconiza cinco princípios da doutrina de Polícia Comunitária da PMMG. Considerando que princípios são conceituados como um “conjunto de normas ou padrões de condutas a serem seguidos” (MINAS GERAIS, 2019, p.21), reforça-se a ideia de que a gestão da segurança pública baseada na Polícia Comunitária representa uma visão moderna de gestão em que a cultura organizacional deve ser transformada neste sentido.

A participação sistêmica da PMMG, comunidade e outros órgãos são mencionados como princípio que decorre do Paradigma da Segurança Cidadã, sendo reforçada a ideia de que aos cidadãos, não é apenas permitido, mas consta como direito e responsabilidade sua participação no planejamento e execução do planejamento.

Neste sentido, a participação sistêmica consiste na relação direta, integrada no formato em rede, a qual pressupõe participação ampla, cooperativa e contínua entre a PMMG, os membros de uma comunidade e outros órgãos, a partir de interesses comuns e competências complementares de cada um desses atores envolvidos. Ainda nesta ótica, dentro da comunidade, os cidadãos têm o direito e a responsabilidade de participarem, como plenos parceiros da polícia, na identificação, priorização e resolução dos problemas (MINAS GERAIS, 2019 p. 20).

Ademais, a participação comunitária é tida pela norma como meio que garanta maior probabilidade de resultados efetivos, tanto na segurança objetiva, que quantifica os resultados, quanto na segurança subjetiva, que trata da percepção dos atores envolvidos em relação à segurança.

O foco na resolução de problemas é apresentado como segundo princípio da doutrina, o que pode ser relacionado aos Paradigmas da Segurança ao tratar de quais são os resultados esperados das polícias. Dessa maneira, expressa-se, neste ponto do documento, que a PMMG não deve atuar apenas com foco no crime, conforme preconizado pelo Paradigma da Segurança Pública, mas também no medo do crime e desordem, que têm aproximação com o Paradigma da Polícia Cidadã.

A autonomia e criatividade caracterizam o terceiro princípio da doutrina, que trata sobre a descentralização do poder decisório, propiciando que os policiais da ponta da linha sejam referências para sua comunidade, tendo como referência a responsabilização setorial pelo cumprimento de suas metas.

Nesse sentido, a transparência e prestação de contas da atuação policial militar torna-se imprescindível, sendo inclusive apresentada como quarto princípio da doutrina de Polícia Comunitária da PMMG. Pela literalidade do conceito, demonstra-se a sua vinculação ao conceito de *accountability* discutido anteriormente. Para além deste, aspectos da governança democrática também podem ser vislumbrados:

A transparência pressupõe a democratização do acesso e acompanhamento, por parte da comunidade, das atribuições legais incumbidas à PMMG. Não deve confundir-se com ingerência na discricionariedade da função policial e respectivos comandos, mas sim, uma forma participativa, a qual permita à população discutir de forma mais qualificada a sua própria segurança.

A prestação de contas pressupõe que a PMMG apresente à comunidade suas atividades e resultados alcançados. Tal postura reforça uma relação de confiança, credibilidade e legitimidade dos cidadãos em relação à Instituição. Além disso, permite que haja o entendimento dos limites da atuação policial, por parte da comunidade, a necessidade de articular outros atores para a resolução dos problemas e a importância da sua participação ativa nas questões de segurança pública (MINAS GERAIS, 2019, P. 24-25)

A partir da interpretação da norma, infere-se que a qualidade da participação social é vinculada ao acesso às informações, sendo que a transparência propicia relação de confiança, credibilidade e legitimidade, aspectos observados como de maior efetividade para os resultados das instituições policiais. Por fim, expressa o documento que a transparência e prestação de contas impulsionam a comunidade a agir de maneira mais colaborativa e positiva, o que garante ainda maior impacto nos resultados.

Há que se ressaltar que essa nova relação proposta pelo documento rompe um modelo enraizado por séculos, no qual a polícia era quem controlava a população, e não o contrário. Dessa maneira, sob a perspectiva do *habitus*, pode a estrutura estabelecida estruturar ações que dificultem o controle social. A instituição que é tida por controlar a população, especialmente no modelo sob a perspectiva da Segurança de Estado, modelo que vigorou por mais tempo na linha histórica desde sua criação, agora tem dificuldades para ser controlada pela sociedade. Desse rompimento decorre a redistribuição de capitais no campo da segurança pública, o que faz com que novos conflitos surjam.

O último princípio apresentado é o da setorização. No intuito de garantir policiais militares e recursos logísticos mais próximos à comunidade, bem como atribuir responsabilidade na gestão e na produção de conhecimento de inteligência, subdivide-se o espaço territorial em frações menores, de modo a capilarizar a instituição. Além disso, busca-se a fixação dos policiais

militares para que sejam conhecidos pela comunidade e o vínculo cotidiano permita maior eficiência no direcionamento de estratégias de policiamento e resolução de problemas (MINAS GERAIS, 2019).

A partir dessa exposição é possível evidenciar elementos da *accountability* nos princípios da doutrina, bem como valores condizentes com os Paradigmas da Segurança Cidadã. Em que pese a filosofia de Polícia Comunitária ser inerente a todas as atividades de Polícia, a Diretriz destaca cinco tipos de policiamento comunitário: serviços operacionais ordinários, reuniões comunitárias, visitas comunitárias, contatos comunitários e projetos de Polícia Comunitárias. Por ser objeto específico da GDO, cabe explicar um pouco mais sobre as reuniões comunitárias.

As reuniões comunitárias são tratadas como uma das principais práticas de policiamento comunitário, sendo definidas como encontro coletivo com participação da comunidade e de representantes de órgãos públicos e privados para discutir assuntos diversos da Segurança Pública. Nessas reuniões, identificam-se variáveis que estão impactando na segurança daquela comunidade, causas e consequências dos problemas e ações a serem realizadas para atender aos anseios daquela comunidade, com o intuito de melhorar a qualidade de vida.

O documento ressalta a importância do processo de mobilização social para a solução dos problemas. Ainda, destaca que a PMMG deve envolver-se em três questões centrais desse processo:

- conheça a forma como a população mobiliza-se, como são desenvolvidos seus processos associativos;
- assuma responsabilidade como facilitadora de um processo mobilizador junto aos cidadãos e instituições da sociedade civil. Para tanto, deve promover um formato dialógico com os atores sociais, ser transparente nas informações sobre as atividades desenvolvidas e compartilhar responsabilidades sobre a causa da segurança pública;
- atue como mediadora junto a outros órgãos, pois a solução de diversos problemas não passa pela necessidade de intervenção policial (MINAS GERAIS, 2019, p.35).

O intento explicitado no documento é auxiliar a comunidade a se mobilizar, não assumindo o protagonismo ou direcionando o processo de mudança, mas atuando de maneira horizontal para auxiliar na solução dos problemas como um dos atores envolvidos. Percebe-se que, novamente, a transparência nas informações são pré-requisitos para que o policiamento comunitário seja efetivo.

A importância do envolvimento da comunidade no planejamento das ações de policiamento é novamente enaltecida nas considerações finais do documento:

A filosofia de Polícia Comunitária oferece meios para o fortalecimento do processo de “empoderamento” dos cidadãos, no sentido de compartilharem entre si e a polícia a tarefa de planejar práticas para antecipar a eclosão do crime e o medo do crime. Neste sentido, esta filosofia:

- a) ultrapassa o simples atendimento de ocorrências e desenvolvimento de inquéritos, bem como a simples lida com as causas dos problemas;
- b) propõe uma mudança cultural na polícia, em que a população deixa de ser apenas fonte de informação e passa a ser parceira na solução dos problemas;
- c) reconhece que a polícia, por mais profissional e especializada que seja, não consegue lidar sozinha com o crime, a desordem e o medo do crime;
- d) alia o profissionalismo, a especialização e as técnicas de resolução de problemas, acrescentando um componente fundamental: o envolvimento da comunidade (MINAS GERAIS, 2019, p.36).

Analisada, então, a Polícia Comunitária, na perspectiva institucional da PMMG, tendo como pano de fundo a discussão sobre a *accountability* e o *habitus* institucional, que se apresentaram como disputa existente entre aspectos da polícia tradicional e da polícia comunitária, compreende-se que a instituição assume seu intento em modificar sua cultura organizacional no sentido de ampliar a participação social no planejamento e execução dos serviços. Porém, a própria instituição reconhece o desafio em diversas passagens, demonstrando que existe uma disputa entre aspectos de polícia tradicional e polícia comunitária no campo da segurança pública.

4.1.2 O emprego operacional da PMMG

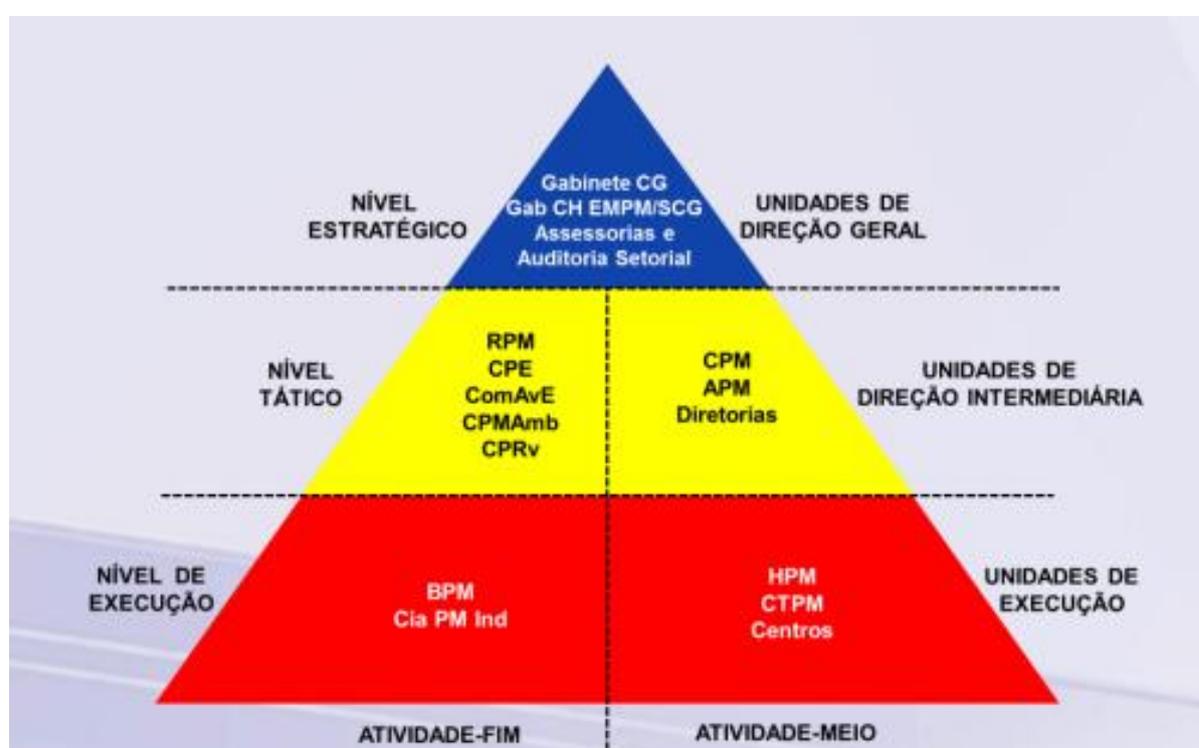
No intuito de se avançar na análise documental, busca-se inicialmente posicionar a Filosofia de Polícia Comunitária dentro da PMMG. Dessa maneira, este subcapítulo tem por objetivo analisar a Diretriz Geral de Emprego Operacional (DGEOp) da PMMG, que é o segundo documento proposto para análise conforme o “Quadro 2 – Documentos Analisados”.

Para consolidar as suas diretrizes de emprego operacional, o Comando-Geral da instituição divulga a Diretriz em âmbito interno para alinhamento das ações operacionais em todos os níveis da instituição. A importância do documento é assim explicitada: “A Diretriz Geral para o Emprego Operacional (DGEOp) em consonância com as Diretrizes de Direitos Humanos e Polícia Comunitária possui força normativa, genérica e principiológica em relação às demais normas e diretrizes operacionais da Corporação” (MINAS GERAIS, 2019, p.8). Ou seja,

prevalece como diretriz para as demais diretrizes a serem elaboradas pela instituição, além demais normas, planejamentos, ordens de serviço e demais documentos da instituição. Destaca-se que esse documento foi escolhido para a análise, tanto pela sua relevância, quanto pela pertinência em relação ao objeto da pesquisa

Nesse sentido, há que se considerar a articulação dos três níveis de direção da PMMG: geral, tática e operacional, conforme se vê na Figura 1, com destaque para o nível operacional.

Figura 1 - Estrutura Organizacional da PMMG



Fonte: Minas Gerais (2019, p.19)

O nível de direção geral é composto pelo Comando-Geral e sua estrutura de assessoria e apoio, sendo responsável pelas decisões estratégicas da instituição. A partir do nível tático, a instituição se divide em unidades de atividade-meio e unidades de atividade fim. As Unidades de Direção Intermediária (UDI's) de atividade-fim são as responsáveis pela execução dos diversos tipos de policiamento, conforme portfólio de serviços estabelecido. As Unidades de Direção Intermediária de atividade-meio são aquelas que coordenam área técnicas específicas instituição, como Diretoria de Recursos Humanos, Diretoria de Apoio Logístico, Academia de Polícia Militar (responsável pela coordenação das atividades de ensino e treinamento da

instituição), dentre outras. As UDI's são unidades sob o comando de Coronéis da PMMG, do mais alto posto da instituição, e responsáveis pelo desdobramento das decisões do Comando-Geral e apoio às Unidades de Execução. Por fim, as Unidades de Execução são aquelas responsáveis pelo cumprimento das diretrizes e execução dos serviços em suas respectivas áreas, sendo comandadas por Tenentes-Coronéis ou Majores.

No campo operacional, a PMMG se divide em atividades específicas (Comando de Policiamento Especializado, Comando de Policiamento Rodoviário, Comando de Policiamento de Meio Ambiente e o Comando de Aviação Aérea), além das Regiões de Polícia Militar (RPM). Os Batalhões ou Companhias Independentes de Polícia Militar vinculados às RPM, chamadas de Unidades de Execução Operacional (UEOp), que ficam responsáveis por determinada área do Estado de Minas Gerais. Cada UEOp possui determinada autonomia gerencial, mas ainda se subdivide em frações menores, que são denominadas Companhias de Polícia Militar (Cia PM), Pelotões de Polícia Militar (Pel PM), Grupo de Polícia Militar (Gp PM) e Subgrupo de Polícia Militar (Sub Gp PM), nesta ordem hierárquica. Este conceito de estrutura, em especial em relação à atividade-fim da corporação, será importante para compreender o funcionamento da GDO, pois a metodologia consiste em reuniões periódicas e sistemáticas entre os diversos níveis da instituição (Estratégico, Tático e Operacional) para tratativas sobre indicadores previamente estabelecidos pela instituição.

A atuação da PMMG também é ressaltada pelo Comando-Geral da instituição neste documento, ao apontar que a Constituição Federal de 1988 apregoa às polícias militares o exercício da polícia ostensiva, que vai além do conceito de policiamento. Este último se restringe à atividade de fiscalização, sendo que a expressão “polícia ostensiva” refere-se à plenitude do exercício do poder de polícia.

Quanto à missão constitucional, em uma perspectiva contemporânea, verifica-se que o novo Estado Democrático de Direito, concebido pela Constituição da República de 1988, redimensiona a ordem social, apresentando a ampliação da missão constitucional reservada às instituições policiais militares para além do policiamento ostensivo, direcionando seu foco de atenção ao bem estar das pessoas, à garantia dos direitos fundamentais, ao livre exercício da cidadania; enfim, à valorização da segurança cidadã e humana.

Vivenciando este cenário foi desenvolvido pela Instituição o Plano de Reestruturação da PMMG que estabelece as seguintes premissas: fortalecimento do policiamento ostensivo, combate à interiorização do crime, redução da criminalidade violenta e aumento da sensação de segurança

As medidas adotadas pela PMMG no combate à criminalidade levam em consideração as teorias do crime, suas causas e consequências e preveem a realização de ações diretas e indiretas que impactam na ocorrência da criminalidade. De igual modo, visando a ampliação da sensação da segurança e a redução do medo do crime, a Corporação também executa ações direcionadas para estes seguimentos, levando-se em consideração as condicionantes individuais que influenciam na percepção da comunidade sobre o tema (MINAS GERAIS, 2019, p. 28-29).

Nesta ampliação da atuação da PMMG, para além da criminalidade, percebe-se que o documento está atrelado à Filosofia de Polícia Comunitária, ao abranger como missão constitucional não apenas o policiamento focado na redução criminal, devendo o foco da corporação também se dar na garantia dos direitos fundamentais, no livre exercício da cidadania e na valorização da segurança cidadã e humana. Ainda, determina que leve em consideração as condicionantes individuais da que influenciam a percepção da comunidade visando ampliar a sensação de segurança e redução do medo do crime.

Sobre a metodologia de emprego operacional, a DGEOP inicialmente fundamenta-se em diversas teorias sociológicas que se aplicam na análise das causas da criminalidade, para demonstrar aos diversos comandantes em seus respectivos níveis a importância de amparo científico no planejamento operacional.

Cerqueira e Lobão (2004) contribuem para essa análise ao afirmarem que:

As teorias de causação do crime, ao lançarem luz sobre determinadas variáveis e sua epidemiologia, permitem que o planejador do Estado escolha dentre inúmeras variáveis aquelas que supostamente devem ser as mais importantes. Os modelos empíricos, ao detalharem a metodologia de aferição, possibilitam a centralização das atenções e dos escassos recursos públicos em algumas poucas variáveis, que podem não explicar uma verdade universal, mas interferem decisivamente (com maior probabilidade) na dinâmica criminal daquela região onde se quer intervir (CERQUEIRA e LOBÃO, 2004, p. 234 *apud* MINAS GERAIS, 2019, p.31)

Destacada a importância do planejamento operacional fundamentado em teorias do crime, o documento avança no sentido de apresentar a metodologia de solução de problemas a ser utilizada. Assim, ele expressa o “Policiamento orientado para a solução para o problema” (MINAS GERAIS, 2019, p. 34). Tal conceito, conforme discutido anteriormente, pode ser observado como modelo de policiamento, bem como ser tratado por críticos como apenas uma ferramenta para a implementação do policiamento comunitário.

Retirado de Goldstein (2003), a opção institucional do método do policiamento orientado para a solução do problema é nomeado pelo acrônimo SARA retirado dos termos em inglês

Scanning, Analysis, Response e Assessement, e conhecido em o português pelo acrônimo IARA, dadas as etapas de Identificação, Análise, Resposta e Avaliação, que serão explicadas a seguir:

Figura 2 - Método IARA no policiamento orientado para o problema



Fonte: GOLDSTEIN, 2003 *apud* MINAS GERAIS, 2019, p.34

O método prevê quatro fases que devem passar para se solucionar um problema. Ressalta-se que, já na primeira etapa, qual seja, na identificação dos problemas a serem solucionados, a participação social é considerada fator importante: “Inclusive a comunidade pode e deve participar desta coleta de dados, através da denúncia anônima, ou outra forma que preserve a sua segurança” (MINAS GERAIS, 2019, p.35). Na segunda etapa, considerada o cerne do processo, analisam-se as causas do problema, utilizando o diagrama de Ishikawa (causa-efeito) adaptado para a realidade policial. Nessa etapa do processo, o problema, previamente identificado, passa pelo crivo de uma análise de suas possíveis causas, sendo tal análise construída conjuntamente entre o grupo de policiais com o envolvimento da comunidade. Após a devida análise do problema identificado, elabora-se um plano de resposta. Nessa etapa,

apresenta-se a obrigatoriedade de se atribuir a definição de ações e responsabilidades conforme a planilha “5W2H”. Essa nomenclatura se dá pelos respectivos termos em inglês:

Quadro 5 - Diagrama 5W2H

Item	Descrição
What (O que?)	Indica a ação a ser desenvolvida para atingimento da meta.
Why (Por quê)	Define o motivo pelo qual se deseja atingir a meta.
When (Quando)	Indica o período de execução da ação.
Where (Onde)	Define o local onde serão executadas as ações.
Who (Quem?)	Designa o responsável por executar a ação definida para atingir a meta.
How (Como)	Indica o método utilizado para se atingir a meta definida.
How Much (Quanto?)	Apresenta os custos para implementação daquela ação.

Fonte: MOREIRA; OLIVEIRA, 2004 *apud* MINAS GERAIS, 2019, p.39

O diagrama previsto no Quadro 5 será mais um dos elementos que serão considerados na análise da *accountability* na GDO. Os planos de resposta exigidos pela ferramenta gerencial utilizam-se exatamente deste diagrama que está previsto institucionalmente dentro do método IARA, que é considerado o método para execução de policiamento comunitário. Conforme se observará, a Filosofia de Polícia Comunitária está arraigada na GDO em sua concepção teórica, apesar de encontrar dificuldades de ser encontrada na prática.

Conforme os fundamentos da *accountability*, o envolvimento da comunidade deveria perpassar pela identificação e análise dos problemas, além dos planos de resposta considerar também os demais atores do campo da segurança pública. Porém, observa-se que existem discrepâncias entre o que está previsto dentro da Diretriz de Filosofia de Polícia Comunitária e o Sistema de Gestão Operacional da PMMG.

Por fim, a quarta fase de avaliação do método IARA é a avaliação das respostas, se foram realizadas ou não, e, em caso de realizadas, se foram efetivas na solução do problema proposto. Ressalta o documento algumas particularidades na etapa da avaliação:

O policiamento orientado para o problema é uma estratégia “silenciosa”, pois geralmente as ações alcançadas não são divulgadas na mídia. Por isso, a importância dos chefes policiais e lideranças comunitárias terem os objetivos bem claros para não haver dificuldade de avaliar (diariamente, semanalmente e mensalmente), a tarefa de cada policial. O ideal é fazer a avaliação durante todo o processo, para justamente realinhar algum desvio. Isso porque, é muito comum iniciar o cumprimento de um objetivo e surgirem outras demandas. (MINAS GERAIS, 2019, p.41)

É difícil que ações preventivas sejam enaltecidas pela mídia. Se os meios de comunicação dão maior visibilidade em ações voltadas ao controle do crime, o policiamento tende a ser direcionado em ações que reforcem esse controle. Ações preventivas, em que pese tomarem a maioria dos esforços institucionais e teoricamente terem a mesma importância que ações repressivas, têm visibilidade desproporcional. É muito mais fácil se ver uma notícia vinculada à repressão à criminalidade na qual um assaltante é preso em flagrante do que outra na qual enaltece um mês de execução de policiamento preventivo que conseguiu inibir ações criminosas em determinada localidade. Assim como a mídia dá maior visibilidade às ações repressivas, é mais fácil para a instituição reconhecer valor nos serviços de caráter repressivo. É mais fácil se mensurar o desempenho individual no serviço policial que trabalhou com inteligência e logrou êxito na prisão de um traficante do que individualizar o desempenho do policial na execução de policiamento preventivo que resultou em uma redução da criminalidade. Até mesmo o reconhecimento simbólico da instituição por meio de recompensas previstas no Código de Ética e Disciplina Militares é impactado por essa lógica. As ações de caráter repressivo são mais tangíveis. Ou seja, nas disputas pelos recursos escassos, os capitais econômico e simbólico são mais facilmente alocados em atividades repressivas do que preventivas.

Compreende-se que, por meio do método IARA, a metodologia de emprego operacional avança no intuito de explicitar que os planejamentos operacionais devem ser, via de regra, por escrito, com ordens claras de seus respectivos comandantes, além do fato dever enxugar a máquina administrativa e priorizar a atividade-fim da instituição. Devem os planos operacionais estar alinhados com o Plano Estratégico da PMMG, que é o documento em que estão expressos a missão, a visão, os valores, os objetivos e as iniciativas estratégicas (MINAS GERAIS, 2019).

No caso da PMMG, o Plano Estratégico é desenvolvido a partir do planejamento prospectivo, no qual as decisões são tomadas no sentido de ajustar a instituição às novas demandas do ambiente e prepará-la para as contingências futuras (MINAS GERAIS, 2019). São apresentados sete princípios do planejamento que devem ser observados:

- a) integralidade: conjunto de ações que devem ser desenvolvidas em quatro âmbitos: policial-operativo, sociocomunitário, legislativo-judicial e informações. Os quatro âmbitos emergem da necessidade de harmonização e aprofundamento nos efeitos dos diversos fatores que intervêm no fenômeno da insegurança das pessoas;
- b) coerência: consistência e adequação às exigências de administrar os recursos públicos de forma efetiva;
- c) sistematicidade: as ações devem ser permanentes e sujeitas à avaliação constante;
- d) simultaneidade: a complexidade do problema e suas manifestações exigem uma ação coordenada, ao mesmo tempo em diversos planos e setores;
- e) focalização: é fundamental a concentração de esforços preventivos, atendendo a variáveis socioespaciais, em curto e médio prazo;
- f) participação social: promover o envolvimento dos cidadãos a fim de que assumam, responsabilmente, a necessária quota de contribuição a essa tarefa comum;**
- g) ênfase sociopreventiva: a preservação da segurança coletiva não se esgota com medidas tendentes à repressão, mas pelo contrário, deve haver concentração de esforços para evitar o cometimento dos delitos, tendo a prevenção como investimento social** (MINAS GERAIS, 2019, p. 45, grifo nosso).

Novamente, a instituição ressalta a importância da participação social como elemento estratégico em seus planejamentos, além disso, destaca a ênfase na prevenção. Ambos os elementos são observados no Paradigma da Segurança Cidadã cujas premissas fomentam a *accountability*.

Ao se analisar a DGOp evidencia-se a coexistência de pressupostos desejáveis para a atividade-fim vinculados ao Paradigma da Segurança Pública, bem como ao Paradigma da Segurança Cidadã. Observa-se que itens, como “ênfase na ação preventiva”, são colocados em paralelo à “rapidez no atendimento”. Os pressupostos também incluem a “regionalização das atividades de polícia”, e a autonomia dos Comandantes para buscarem serviços que atendam às demandas locais, bem como o foco nos resultados. Nessa etapa, compreende-se que o desejável é que a repressão e prevenção devam caminhar juntamente com parâmetros científicos que permitam uma maior efetividade na alocação dos recursos institucionais, bem como uma mensuração de seus resultados calcadas análises e dados produzidos a partir de uma base metodológica.

Ressalta-se ainda o fato de que o pressuposto da transparência é apresentado juntamente à divulgação de bons resultados à comunidade. Porém a transparência é relativa, pois não explicita divulgar as metas a serem atingidas e os critérios da avaliação dos resultados, dificultando o acesso da comunidade na análise sobre os maus resultados. Sendo assim, é facilitada a ênfase dos resultados positivos tendo a PMMG como propagador das informações que lhe convém. Percebe-se que a transparência é controlada e os parâmetros científicos de sua ação não são compartilhados com os demais membros da comunidade atendida, que poderiam contribuir para a melhor identificação do problema e análise de suas causas e efeitos. Infere-se

a existência de um *habitus* institucional no qual a PMMG considera-se detentora de conhecimento específico que, ao compartilhar com a comunidade, poderia perder esse capital. Nessas disputas, ou mesmo por receio dessas, a instituição reforça ações que tentam manter a situação estável, não abrindo espaço para o efetivo controle social ou compartilhamento de informações que permitiriam debates mais maduros sobre sua gestão operacional.

A última estrutura da metodologia de emprego operacional apresentada é a GDO, que será discutida em subcapítulo próprio. Antes, porém, faz-se necessário posicioná-la dentro do plano estratégico da instituição citado anteriormente.

4.1.3 O Plano Estratégico da PMMG

O terceiro documento a ser analisado, conforme proposta do “Quadro 2 – Documentos analisados” será o Plano Estratégico da PMMG. Segundo apresentado anteriormente, o plano estratégico expressa a identidade organizacional da instituição e tem como finalidade a melhoria contínua das capacidades organizacionais para atender as necessidades e expectativas dos destinatários dos serviços produzidos pela organização. Dada a essencialidade da Segurança Pública para o exercício dos demais direitos e garantias do Estado Democrático de Direito, o plano possui ainda maior relevância para a PMMG (MINAS GERAIS, 2021).

Geralmente, a instituição lança seus planos com vigência quadrienal, sendo o atual lançado em 2020, com vigência até 2023. Porém, com a crise sanitária advinda da pandemia de COVID-19, mudou-se consideravelmente o cenário em que o plano fora criado. Dessa maneira, o Comando-Geral da PMMG publicou, em 12 de janeiro de 2021, uma segunda edição do Plano Estratégico, considerando a relevância do impacto para a instituição. O protagonismo em ações de prevenção e socorro, como a gestão e construção do Hospital de Campanha de Minas Gerais, demonstram como a circunstância exigiu o redirecionamento dos esforços da instituição (MINAS GERAIS, 2021).

A PMMG apresenta, então, dois pilares de seu Sistema de Gestão: o Gerenciamento da Rotina de Trabalho do Dia a Dia e o Gerenciamento pelas Diretrizes. O primeiro busca a manutenção dos resultados por meio de um aprimoramento dos processos e intervenções pontuais. O segundo é o desdobramento do Plano Estratégico em um caderno anual de metas voltadas ao êxito nos objetivos e iniciativas estratégicas (MINAS GERAIS, 2021).

No caso da PMMG, o Gerenciamento pelas Diretrizes é estruturado pela Gestão do Desempenho Operacional, voltadas aos indicadores estratégicos da atividade-fim, bem como pela Gestão do Desempenho Administrativo, concentrada nos indicadores estratégicos gerenciais e atividade-meio. As metodologias estão definidas em documentos próprios, sendo a GDO normatizada pela Diretriz 8002.2/2020-CG, que será objeto do próximo subcapítulo.

Percebe-se a importância dada à GDO para a instituição, pois o Plano Estratégico a coloca como responsável por levar a instituição aos resultados futuros pretendidos. Consta a otimização da interação comunitária como uma das políticas setoriais de emprego operacional descrito no documento (MINAS GERAIS, 2019, p.23).

Assim, com a Filosofia de Polícia Comunitária permeando todas as atividades de polícia, o Comando-Geral enaltece as ferramentas de policiamento comunitário em sua metodologia de emprego. Dada a relevância da GDO, que se situa como integrante de seu Sistema de Gestão, com ações estratégicas específicas, parte-se para sua análise propriamente dita.

4.1.4 A Gestão de Desempenho Operacional

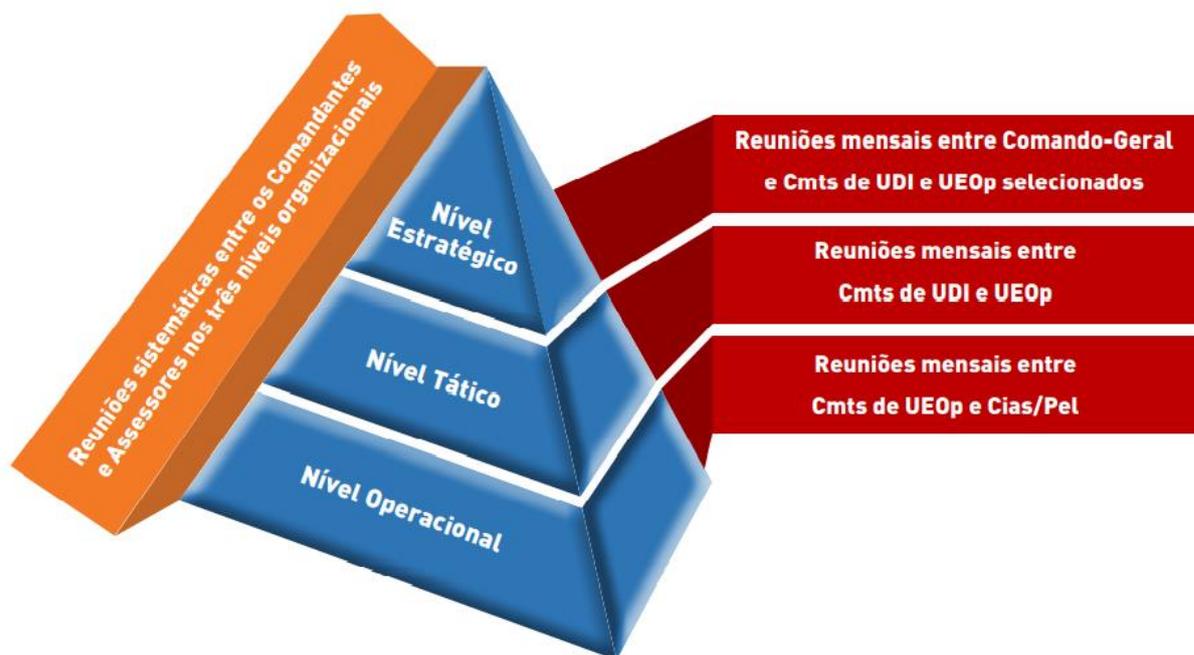
Ao se analisar este último documento proposto pela pesquisa, tem-se por objetivo discutir a GDO conforme as categorias estabelecidas, quais sejam *accountability* e *habitus*. Dessa maneira, pretende-se buscar elementos de análise como prestação de contas, transparência, participação social e responsabilização, ou ainda, com base em sua história institucional, bem como elementos vinculados aos Paradigmas da Segurança. Sob o enfoque proposto pela pesquisa, demonstrou-se que dois paradigmas coexistem e ainda lutam pela prevalência na gestão operacional da PMMG: o Paradigma da Segurança Pública e o Paradigma da Segurança Cidadã.

A GDO é a metodologia adotada dentro do Sistema de Gestão que fica responsável por conduzir a instituição aos resultados operacionais almejados. Consiste em reuniões mensais em que é apresentada uma análise do fenômeno criminal aos Comandantes em seus diversos níveis, discutindo-se planos de ações apresentados pelos gestores, bem como pactuando metas para o acompanhamento dos resultados (MINAS GERAIS, 2020).

Em seu nível operacional, os Comandantes de Frações (Companhias e Pelotões) apresentam-se ao Comandante da Unidade Operacional (Batalhões ou Companhias PM Independente) ao qual são vinculados, expondo seus resultados operacionais com base em metas e indicadores estabelecidos, bem como suas estratégias para manutenção ou melhoria de seus desempenhos.

Os Comandantes de Unidade Operacionais também se apresentam mensalmente aos respectivos Comandantes de Unidades de Direção Intermediária (Regiões de Polícia Militar) dentro da mesma dinâmica. Algumas Unidades de Execução Operacional com mau desempenho são convocadas para acompanhamento do Comando-Geral, bem como Unidades com bom desempenho, para apresentação e compartilhamentos de suas estratégias para difundir boas práticas, conforme pôde ser observado em seminário que serviu como fonte de dados para a pesquisa (FIUZA, 2021).

Figura 3 - Níveis de reuniões de Gestão de Desempenho Organizacional



Percebe-se a importância que a GDO dá aos indicadores e metas, pois são constantemente monitorados por todos os níveis hierárquicos. Os indicadores de desempenho são separados em seis tipos: Finalísticos, de Ações Qualificadas, de Ação Comunitária, de Ações de Meio Ambiente, de Ações de Trânsito, além dos Táticos e Operacionais.

Os Indicadores Finalísticos são aqueles que buscam aferir a efetividade e impacto das estratégias e ações dos órgãos do Sistema de Defesa Social no que tange à criminalidade em Minas Gerais. São três os indicadores Finalísticos: Taxas de crimes violentos, Taxas de Homicídios Consumados e Taxa Qualificada de Furtos, que calculam a incidência de determinados crimes para cada grupo de 100 mil habitantes.

A Taxa de Crimes Violentos é o indicador que acompanha a incidência dos crimes de roubo, extorsão, latrocínio, sequestro ou cárcere privado, homicídio e estupro, tentados ou consumados. Dada a relevância para a Segurança Pública, o crime de Homicídio Consumado é acompanhado por indicador específico. Estes dois, acompanhados pelo Governo do Estado. Como a GDO é uma metodologia aplicada em nível interno da instituição, os homicídios ocorridos dentro de estabelecimentos prisionais, bem como as mortes ocorridas por intervenção de agentes estatais no exercício da função policial, desde que tenha sido praticada sob quaisquer hipóteses de exclusão de ilicitude, nos termos da Portaria nº 229, de 10 de dezembro de 2018, não são computados nas metas e resultados, em que pese exige-se que os computem para fins de divulgação das estatísticas oficiais (MINAS GERAIS, 2020). Com a observação participante, realizada em seminário, pôde-se constatar que a PMMG passou a acompanhar, mesmo que sem a exigência do governo, os crimes de furtos tentados ou consumados por meio da Taxa Qualificada de Furtos, dado seu impacto na sensação de segurança da população (FIUZA, 2021).

Já os Indicadores de Ações Qualificadas são mensurados em indicadores de esforços internos voltados à “avaliação das ações de combate à criminalidade violenta desenvolvidas pela PMMG, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos” (MINAS GERAIS, 2020, p.13), conforme está expresso no documento. São quatro: Índice de Apreensão de Armas de Fogo, Taxa de Reação Imediata aos Crimes Violentos, Repressão Qualificada da Violência e Índice de efetividade no cumprimento de demandas geradas via Disque Denúncia Unificado.

O Índice de Apreensão de Armas de Fogo é uma maneira que a instituição criou para se fomentar a redução da quantidade de crimes envolvendo uso de armas de fogo, calculado a partir da quantidade de armas de fogo ou simulacros apreendidos como razão da quantidade de crimes com uso de armas de fogo. Já a Taxa de Reação Imediata aos Crimes Violentos é um indicador que tem por finalidade indicar a resposta da instituição aos crimes violentos, calculado a partir da quantidade de prisões de autores de tais atos. A Repressão Qualificada da Violência busca avaliar determinadas Operações Policiais com a utilização de critérios qualitativos e quantitativos, como efetivo mínimo, tempo de duração, dentre outros. Por fim, o Índice de Efetividade no Cumprimento de Demandas Geradas via Disque Denúncia Unificado busca aferir a efetividade do uso do DDU pela PMMG (MINAS GERAIS, 2020).

A partir dos dados técnicos mencionados, observa-se que os Indicadores Finalísticos estão bem estruturados, buscando cercar os crimes, com ênfase grande nos crimes violentos, bem como incentivar respostas rápidas, como prisões de autores de crimes violentos, além de critérios quantitativos e qualitativos em operações específicas, e com uso de ferramentas, como o DDU. Por estas características infere-se que a instituição vincula estes indicadores ao Paradigma da Segurança Pública.

O Indicador de Ação Comunitária busca aferir as ações desenvolvidas pela PMMG junto à comunidade, com foco na Filosofia de Polícia Comunitária. O único indicador desse tipo é o de Interação Comunitária, que tem por finalidade aferir quantitativamente a participação de policiais militares em reuniões comunitárias, calculado exigindo-se determinada quantidade de reuniões para cada grupo de 100 mil habitantes. Nessas reuniões, teoricamente, busca-se atuar na resolução de problemas afetos à segurança pública. Porém, ao se mensurar apenas em termos quantitativos as reuniões, simplifica-se exacerbadamente algo tão importante. Ademais, se as reuniões têm como foco a Polícia Comunitária, elementos, como prestação de contas e participação social, estariam mais presentes, porém não são aferidos pela metodologia proposta.

Na Diretriz para a produção de serviços de Segurança Pública nº 3.01.06/2011-CG, que regulava a Filosofia de Polícia Comunitária e foi revogada pela Diretriz nº 3.01.10/2019-CG, apresentavam-se três exemplos de indicadores de desempenho para o policiamento comunitário: O Indicador de Serviço de Prevenção Ativa, que tinha por objetivo mensurar a prestação de serviços preventivos, focados no crime, medo do crime e desordem; o Indicador de Ações Preventivas nas Escolas, que buscava aferir a quantidade de pessoas mobilizadas pelo

Programa Educacional de Resistência às drogas, pelo Programa Jovens Construindo Cidadania, Programas de Educação Ambiental e Programas de Educação para o Trânsito, em comparação com os alunos matriculados; por fim, apresentava-se o Indicador de Mobilização Social, que buscava a assiduidade da PMMG em reuniões específicas como dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública, do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, Conselho Municipal dos Direitos do Idoso, Conselho Municipal Antidrogas, Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental, Conselhos Municipais de Trânsito, Conselhos de Segurança Escolar, Associações Comunitárias e de Bairros, em que pese abrir espaço para outras reuniões que tivessem como objetivo promover a redução do crime, do medo do crime e da desordem pública. (MINAS GERAIS, 2011). O que se observou foi uma simplificação desses indicadores para o Indicador de Interação Comunitária. Não é objetivo dessa pesquisa defender o retorno dos indicadores anteriormente estabelecidos, mas demonstrar que a simplificação para o Indicador de Ação Comunitária vigente também não capta a complexidade da atuação seguindo a filosofia de Polícia Comunitária.

Sobre o Indicador de Interação Comunitária, na opinião de Fiuza (2021):

É um indicador rudimentar, ele até então é de segunda versão, mas é porque antes ele só media a quantidade, depois passou a medir a quantidade por 100 mil e agora já existe a perspectiva junto à Diretoria de Operações no sentido de se buscar um pouco mais de avaliação da qualidade dessas reuniões. Mas é desafiador, o Estado é muito grande, a Polícia é muito grande e a gente tem que pensar em medir realidades que vão atender desde o município de Miravânia, lá do 30º Batalhão, até uma realidade que está aqui na região metropolitana de Belo Horizonte, com todos os recursos, etc. (...) É um indicador que sim, tem que ser aperfeiçoado, porque de fato hoje só mede a quantidade de reuniões que eu faço, mas não mede no caso o que está saindo dali, se estão saindo propostas, ideais, discussões para solução de problemas de segurança pública (FIUZA, 2021).

Ainda, decorrente de sua competência constitucional de segurança, de trânsito urbano e rodoviário, bem como de florestas e mananciais, existem o Indicador de ações de Meio Ambiente e os Indicadores de Ações de Trânsito. O primeiro, voltado às modalidades de policiamento de Meio Ambiente, é mensurado por meio do Índice de Prevenção aos Crimes e Infrações Ambientais, que tem por finalidade medir a quantidade de ações e operações visando à redução de crimes ambientais no Estado. Por sua vez, os indicadores relacionados às ações de trânsito dividem-se em: Taxa de acidentes de Trânsito com vítimas nas rodovias estaduais e federais delegadas, nas quais busca-se aferir a efetividade das ações de trânsito na prevenção de acidentes relacionando-os à frota, sendo calculada na razão por 10 mil veículos; e a Operação

Lei Seca, conforme critérios de eficiência e eficácia específicos para uma das principais causas de acidentes no trânsito, a embriaguez ao volante (MINAS GERAIS, 2020).

Por fim, a Diretriz abre espaço para que as UDI e UEOp definam indicadores específicos a serem avaliados nas reuniões da GDO nos níveis tático e operacional. Esses indicadores servem para que os Comandantes mais próximos às comunidades também possam se utilizar da metodologia adaptando-a às suas realidades locais. Porém, a qualidade desses indicadores não é observada pelo Comando-Geral da instituição. Ainda, como se percebe que não existem elementos de participação social na construção destes indicadores, abre-se margem para que os indicadores propostos possuam pouca relevância social. A metodologia de desenvolvimento destes indicadores com rigorosa observância de aspectos da Filosofia de Polícia Comunitária deveria ser objeto de acompanhamento por parte do Comando-Geral.

No entanto, a ausência desses instrumentos de participação social demonstra que a instituição ainda tem como dominante o Paradigma da Segurança Pública dentro da metodologia da GDO. A metodologia estabelece os indicadores criados com base em aspectos internos a partir de critérios profissionais pelos próprios policiais. Mesmo quando ainda estava em um debate dentro do Sistema de Defesa Social com o IGESP, os gestores estatais viam como improdutivas as participações comunitárias na gestão do sistema.

Dentro da metodologia da GDO, as metas são pactuadas dentro dos indicadores apresentados. O gerenciamento das atividades relacionadas à GDO cabe à Seção de Planejamento e Emprego Operacional da UEOp, em nível Operacional, e das UDI, em nível Tático. No nível estratégico, cabe à Assessoria de Desenvolvimento Organizacional o assessoramento ao Comandante-Geral relativo ao assunto.

A participação nas reuniões é obrigatória para diferentes pessoas, conforme o nível da reunião. Nas reuniões de níveis operacional e tático existe a possibilidade para que o Comandante convide pessoas a seu critério, mesmo sendo uma reunião interna. Ao se apoiar na perspectiva da Filosofia de Polícia Comunitária, é esperado que as reuniões fossem abertas ao público, garantindo-se, não apenas a transparência das práticas, como participação social na escolha dos problemas a serem analisados, bem como na elaboração dos planos de resposta e prestação de contas dos resultados alcançados. Porém, pelo que foi apresentado, não é usual, o que contraria

preceitos principiológicos da instituição. Parece que Filosofia de Polícia Comunitária limita-se a aspectos estritamente práticos da ponta da linha, sem alcançar instâncias superiores.

Porém, em nível estratégico, as reuniões são ainda mais fechadas, não se abrindo espaço para discussões externas. O rol de participantes é taxativo e não permite que convidados participem, em que pese a obrigatoriedade de um maior número de participantes policiais militares de diferentes funções. Machado (2021), outro palestrante do seminário que foi objeto de observação participante, enfatiza a falta de diálogo externo da metodologia: “A GDO não conversa para fora. É uma ferramenta de gestão estratégica que se fecha dentro da Polícia Militar. O máximo que a Polícia, no caso do resultado do seu trabalho operacional, faz é aquele PM em números, que, sendo o resultado não muito satisfatório nem sempre é divulgado”.

Percebe-se que, nos três níveis, as reuniões da GDO são fechadas. No nível operacional, que deveria estar mais próximo da comunidade local, em que pese a diretriz abrir a oportunidade dos comandantes chamarem as lideranças comunitárias para participarem, não é utilizado e tampouco expressamente exigido pela Diretriz da GDO, contrariando o previsto na Diretriz de Filosofia de Polícia Comunitária. Para além do nível local, como a Filosofia de Polícia Comunitária afirma que é transversal e permeia todas as atividades operacionais, as demais reuniões também deveriam ser abertas às lideranças comunitárias para que pudessem participar do processo. Ao menos, é isso que preconiza a Filosofia de Polícia Comunitária e o cerceamento dessa participação demonstra que o *habitus* do Paradigma da Segurança Pública ainda é dominante na metodologia, bem como afasta as práticas de *accountability*.

Baseadas nas reuniões e na avaliação dos resultados são elaborados planos de ações para futuros acompanhamentos. Os planos de ações seguem o Diagrama 5W2H, instrumento do método IARA conforme descrito na DGEOP. Apresenta-se modelo de Plano de Ação na Figura 4:

Figura 4 - Modelo de Plano de Ação

PLANO DE AÇÃO								
Unidade/Fração:				Período de Execução:	(data de início e término do plano)			
Problema:	(Descrever sucintamente o problema relacionado ao indicador, caracterizando-o geográfica e temporalmente. Ex.: Aumento de 25% no índice de crimes violentos na subárea X, no período de ...)							
Indicador:				Resultado esperado:	(meta em termos quantitativos)			
O QUÊ	PARA QUÊ	QUEM	QUANDO	ONDE	COMO	QUANTO	Meta	SITUAÇÃO
<i>Necessidade de atuação (Ação)</i>	<i>Justificativa/benefícios</i>	<i>Responsável</i>	<i>Período</i>	<i>Qual área</i>	<i>Atividades necessárias p/ implementar</i>	<i>Recursos financeiros necessários</i>	<i>Quantidade</i>	<i>Andamento da ação</i>
								(usar na fase de monitoramento)

Fonte: MINAS GERAIS, 2020, p. 38

A partir da pactuação dos planos de ação, os responsáveis apresentarão, na próxima reunião, os resultados dos indicadores estabelecidos e os resultados esperados. Caso estejam divergentes, busca-se retomar a análise do fenômeno para elaborar novo plano de ação. Ressalta-se que o plano de ação proposto é produto do método IARA, pois deveria ser trabalhado conjuntamente com a comunidade, inclusive nas etapas de identificação dos problemas e análise das relações de causa e efeito. Porém, dentro da GDO, não é o que tem sido observado.

Enfim, pelos documentos analisados se observa um *habitus* institucional que a todo o momento permeia a discussão da reforma do modelo tradicional de polícia e do modelo de policiamento comunitário. O uso das ferramentas e o próprio conceito de Filosofia de Polícia Comunitária demonstram que deveriam ser complementares. A instituição deve estar atenta ao caráter principiológico da Filosofia de Polícia Comunitária. Conforme está institucionalizado em diversos documentos, em especial no Plano Estratégico e na DGEOP, o conceito de Polícia Comunitária não são apenas ideias a serem defendidas, mas trazem ferramentas práticas para serem usadas. Essas próprias ferramentas estão institucionalizadas na concepção da GDO. Porém, mais do que ideias, é preciso incorporar tais valores à cultura organizacional e passar a praticá-los. O processo de incorporação destes valores pela instituição é conduzido pelos líderes institucionais que estão à frente do processo de elaboração ou implementação da política pública e devem ser absorvidos por todos os policiais militares. A cultura organizacional é fator

que molda os integrantes da instituição, ao mesmo tempo em que é moldada pelos novos conceitos incorporados pela instituição pelas mais diversas fontes.

O papel dos gestores é de especial relevância e foi objeto de análise acerca de como se dá a responsabilização dos gestores sobre mau desempenho. Considerando o que foi proferido na palestra do Seminário objeto de observação participante, após provocação proposta pelo autor da pesquisa, Fiuza (2021) explicita:

A responsabilização dos gestores principalmente é dada em dois aspectos: um deles é a avaliação de desempenho, a AADP. O nosso sistema está em reformulação e existe um projeto do plano estratégico para isso, no que diz respeito ao modelo de avaliação de desempenho, mas ele é sim utilizado hoje como mecanismo. O segundo aspecto utilizado é o nosso sistema de promoções. Na verdade o nosso sistema de promoção ele tem hoje, na verdade, um momento em que é feita uma avaliação subjetiva das entregas que são feitas pelos gestores em diversos níveis. Então quer queira quer não o gestor trabalha para além das aspirações que ele tem do ponto de vista de contribuir com a sociedade. Ele também, claro, vai ter as pressões geradas pelo próprio sistema interno, pela expectativa de ser promovido (FIUZA, 2021).

A responsabilização, que se espera ocorrer em nível institucional, não se percebe como aquela discutida no âmbito da *accountability* (mais aprofundada no capítulo 2), pois o modelo ainda é fechado à participação comunitária. Por esse motivo, as discussões sobre a quem se deve prestar contas ainda fica fechado às instâncias estatais, sendo apresentadas as respostas e cobrados os resultados apenas pelos níveis de Comando da instituição. As avaliações e discussões são feitas apenas em âmbito interno, não estendendo a possíveis participações externas.

Accountability no Estado Brasileiro ainda é uma dificuldade muito grande. Assim, quando a gente vai verificar o Estado como um todo, a questão da transparência na verdade é algo que ainda é problemática. Os governantes têm problemas com a visibilidade dos resultados, principalmente pelo custo político dos resultados. Então é um fator dificultador e uma fonte de receio. (...) O aspecto político pesa muito porque enquanto os meus dados estão positivos, eu não tenho dificuldade em fazer *accountability*, mas quando meus dados estiverem negativos isso é difícil. Então as organizações policiais, o Estado, ele ainda é muito fechado neste ponto. Quer dizer, hoje a divulgação de informação no Estado ela é utilizada como estratégia de comunicação e não como estratégia de participação social. Então, sobre a GDO, a GDO não tem nenhum mecanismo de transparência para a sociedade ainda. É uma evolução que precisamos alcançar, existem discussões institucionais neste sentido. São questões que são culturais. Um exemplo que nós temos é a sensação de segurança. Quando nós sentávamos para discutir indicador de sensação de segurança nós víamos várias áreas demonstrarem receio do que poderia vir daquela avaliação. Quando a gente descobriu que a avaliação é positiva, nós agora queremos usá-la como ativo. Então, respondendo de forma direta sua pergunta, **o *accountability* é um desafio ainda, não há participação social e nós precisamos evoluir para isso** e eu imagino que pelo que temos conversado até por reformulação de portal da polícia militar que a gente está pensando, isso deve acontecer aí para breve, eu acredito (FIUZA, 2021, grifo nosso).

No mesmo sentido Machado (2021) apresenta a *accountability* como o “calcanhar de Aquiles” da metodologia:

Eu acho que o nosso calcanhar de Aquiles na questão do *accountability* é o não fornecimento de informações que de fato tenha interesse social. Por exemplo, (...) hoje se eu quiser comprar uma casa no Prado. Eu quero investir lá 1 milhão (de reais) para comprar uma casa. Eu queria saber se o Prado é um bairro violento. Eu consigo saber essa informação? Não, eu não consigo! A Polícia não me presta contas onde é seguro e onde não é seguro. Não presta contas do que ela tem desenvolvido em determinado local, em determinada cidade. Eu posso ir pessoalmente à 125ª Cia que é a que tem responsabilidade territorial, pode acontecer de nem o Comandante me falar com clareza se eu posso investir meu dinheiro. Ainda que eu procure, posso ir ao site Números do Governo, o resultado da prestação de contas não é satisfatório (MACHADO, 2021).

A falta de transparência impede uma efetiva participação social. Machado (2021) ressalta que as instituições se utilizam dos dados que possuem como capital no campo da segurança pública: “a gente começa a ver uma disputa no topo das instituições meio que resguardando o poder como se banco de dados fosse garantir perenidade de uma instituição ou de outra” (MACHADO, 2021). Ao se trazer o debate sobre os Paradigmas da Segurança, percebe-se que coexistem em determinados momentos e não são excludentes entre si. Percebeu-se até aqui a própria dificuldade de se conceituar qual o papel da polícia, que, em determinado momento, visa à Segurança do Estado em detrimento da Segurança da população, mas, em momentos mais recentes de abertura democrática, teve seu papel institucional redesenhado. Incorporou valores gerenciais exaltados pela reforma do Estado na década de 1990, mas parece que essas cobranças ainda são internas. Em uma sociedade em que informação é poder, as lideranças institucionais, em seus diversos perfis, parecem ainda não querer compartilhá-lo por completo. Porém, há que se ressaltar que alguns recortes de perfis compreendem a importância da participação comunitária, porém há que se questionar qual o nível da qualidade dessa participação sem acesso a dados que não tenham sido previamente trabalhados.

Percebe-se também que o Paradigma da Segurança Pública reforça o profissionalismo dos policiais no planejamento das ações. Porém, afasta os policiais da comunidade a quem servem. Esse movimento de retomada da proximidade junto à comunidade é enaltecido nos debates do Paradigma da Segurança Cidadã. Longe de uma crítica ao modelo de policiamento tradicional, até porque foi calcado em um momento histórico de reforma, em que o Estado Patrimonialista favorecia o clientelismo da Instituição, a sociedade atual, amadurecida após mais de três décadas de vigência da Constituição Cidadã de 1988, deve ocupar a centralidade das políticas públicas. A sociedade não deve ser vista como algo a ser tutelado pelo Estado, mas deve ter

ampliada sua participação nos debates para deliberar sobre as ações policiais juntamente com a própria Polícia.

Infere-se que seja teoricamente possível que o *habitus* da PMMG faça com que a instituição não observe aspectos da governança democrática em determinados assuntos e, por isso, pode ser avessa a *accountability* nesses aspectos. Tal inferência se dá, pois apresenta-se a teoria sociológica dos Paradigmas da Segurança, que aglutina valores e crenças da sociedade e do governo em determinadas épocas, aplicável à PMMG. Sendo assim, a instituição, por seus diversos mecanismos estudados no capítulo, pode reforçar ações estratégicas que, por vezes, podem ser consideradas vinculadas ao Paradigma da Segurança de Estado, ora vinculadas ao Paradigma da Segurança Pública, ora vinculadas ao Paradigma da Segurança Cidadã, sendo perfeitamente possível coincidirem ações de paradigmas distintos em dados momentos históricos, pois não são excludentes entre si. Especialmente, no complexo campo de segurança pública, a *accountability* poderia ser visto pelos gestores da PMMG como instrumento que os demais atores envolvidos no campo poderiam utilizar para angariar recursos, retirar poder simbólico da instituição ou quaisquer outros desequilíbrios no *status quo* de distribuição dos capitais.

É veemente que as disputas entre os paradigmas têm por objetivo os capitais dispostos no campo da segurança pública. Ademais, os meios que as instituições se posicionam para buscarem esses capitais levam em conta suas trajetórias, seus *habitus*, pois os gestores tendem a reforçar ações validadas por seus antecessores. Aceitar o controle pela população e colocar os policiais a prestarem contas pode ser visto como perda de capital.

Para além de disputas como mero reprodutores daquilo que já foi feito, demonstra-se que participação social, responsabilização, prestação de contas e transparência já são objeto de preocupação da PMMG que, inclusive, explicitou isso em diversas diretrizes. Além disso, os gestores entendem a *accountability* como um avanço institucional, por mais que ainda não seja algo praticado, coloca-se como algo a ser alcançado.

Por todo o exposto deste capítulo, buscou-se analisar a GDO a partir das discussões de campos de poder, evidenciou-se que a PMMG busca se posicionar no campo da Segurança Pública, maximizando o capital existente, especialmente o econômico e o simbólico. Qualquer ameaça à perda de capital é identificada e ações são tomadas para mitigar esse risco, configurando-se

em uma disputa pelo campo. Ainda, não foram observados aspectos de *accountability* procedimentais e operacionais na GDO da PMMG. Mesmo algumas ações isoladas, como divulgação de dados positivos, não podem se confundir com a transparência tão enaltecida na discussão sobre *accountability* e na Diretriz que trata sobre Filosofia de Polícia Comunitária e demais documentos apresentados. Sem transparência, não há que se falar em participação social e, portanto, não se evidencia *accountability* na GDO, que ainda é um modelo fechado e distante da sociedade em geral. A prestação de contas se limita aos comandantes em seus diversos níveis, excluindo-se a população nesse sentido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer desta dissertação, objetivou-se analisar a *accountability* na Gestão de Desempenho Operacional da PMMG, a partir da teoria de campos de poder de Bourdieu. Para tanto, utilizou-se da seguinte problematização: Pode-se afirmar que o modelo de gestão policial militar implementado pela PMMG, segundo a Diretriz 8002.2/2020-CG, é *accountable*?

Mais especificamente, discutiu-se os preceitos de *accountability* nos processos de gestão pública sob a perspectiva de governança democrática. Constatou-se a dificuldade em se traduzir a palavra e conceituá-la em palavra na língua portuguesa que abrangesse suas mais variadas perspectivas. Porém, após amplo estudo bibliográfico, conceituou-se como a responsabilização aos agentes públicos, por sanções institucionalizadas ou não, sanções estas que envolvam não necessariamente infrações legais ou delitos (condutas antiéticas, imorais ou afetas ao desempenho, dentre outras), aplicadas por agentes, institucionalizados ou não, que exerçam poder sobre esses agentes públicos, direta ou indiretamente. Percebeu-se, então, que conceitos, como transparência, publicidade, participação social e prestação de contas não são sinônimos, mas complementares ao conceito de *accountability* e inerentes ao processo de governança democrática.

Posteriormente, debruçou-se sobre a teoria de campo de poder e de *habitus*, constatando-se que a PMMG possui estruturas que reforçam suas ações estratégicas a partir de experiências pregressas e se posiciona junto aos demais atores que atuam no campo da segurança pública de maneira a maximizar os capitais institucionais, seja econômico, simbólico, social ou demais existentes. Seus integrantes são imersos em uma cultura que traz séculos de debates sobre as funções da instituição e suas peculiaridades, adaptando-se ao contexto social existente, todavia absorvendo-o à sua própria maneira e velocidade.

No contexto histórico das polícias, discutiu-se seu conceito histórico desde a Grécia. O histórico institucional da PMMG foi apresentado a partir do século XVIII, dadas as peculiaridades de Minas Gerais e diferentemente do restante do país, cujas polícias têm como marco a vinda da coroa portuguesa ao Brasil em 1808. No decorrer do século XIX, o Estado patrimonialista fez com que as oligarquias dominantes influenciassem diretamente a instituição. No decorrer do século XX são apresentadas três fases distintas propostas por Souza (2003): nas décadas de 60 e 70, marcadas pela transição da instituição de um Exército Estadual para uma polícia de manutenção

da ordem pública. Já entre o final da década de 70 e 1988, caracteriza-se a consolidação da reforma policial em Minas Gerais. A partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal, exige-se dos serviços policiais a adequação aos princípios democráticos em franca expansão. Demonstrou-se, a partir das explicações de cada grupo de valores e crenças propostas por Freire (2009), que tais fases guardam correlação com os Paradigmas da Segurança de Estado, da Segurança Pública e da Segurança Cidadã.

Quanto à análise da Gestão de Desempenho Operacional da PMMG a partir das discussões de *habitus* e de campos de poder de Bourdieu, demonstrou-se que a instituição assume a existência de embates internos quanto à Filosofia de Polícia Comunitária, apesar de ser um norte a ser seguido. Nesse sentido, a Gestão de Desempenho Operacional mostrou-se como fortemente vinculada a um *habitus* o qual se correlacionou ao Paradigma da Segurança Pública. Como instrumento de gestão, compreendeu-se que a instituição pode observar que abrir espaço para controle, transparência e participação social, dentre outros aspectos, poderia levar a PMMG a perder capitais no campo da segurança pública mineira. Dessa maneira, ações estratégicas são adotadas para se mitigar esses aspectos, que são considerados riscos institucionais, apesar de amplamente difundidos em documentos internos.

Na busca pela identificação de aspectos procedimentais e/ou operacionais da *accountability*, na GDO, compreendeu-se que o modelo ainda é muito fechado. Apesar da existência de aspectos, como a divulgação de resultados, esta só é realizada caso sejam positivos. Desse modo, não se pode considerar como transparente a metodologia. Ainda, o modelo é exacerbadamente fechado, não sendo aplicada a participação social. A prestação de contas e a responsabilização são limitadas a superiores hierárquicos, não permitindo à sociedade participar deste processo.

Dessa forma, considera-se como confirmada a hipótese de que a PMMG envidou esforços para mensurar resultados operacionais e avançou no uso de ferramentas gerenciais, porém, o seu *habitus* não propicia a transparência das informações e a participação social em sua gestão institucional que, por conseguinte, impede a aplicabilidade da *accountability* no modelo de gestão policial em questão.

A GDO é considerada ótima ferramenta institucional, no entanto carece de avanços significativos, não apenas no que tange a *accountability*, como questões ainda mais básicas,

como transparência da metodologia e de seus resultados, bem como aplicabilidade vinculada à Filosofia de Polícia Comunitária.

Há que se considerarem alguns aspectos limitadores da pesquisa. Inicialmente, sabe-se que, para além da GDO, existem princípios, como a setorização, que também são basilares ao planejamento operacional e não foram objeto de análise desta pesquisa. Desse modo, a vinculação ao Paradigma da Segurança Pública da GDO se limita à metodologia estabelecida, não se podendo afirmar ou refutar que os resultados institucionais têm sido alcançados de maneira alheia ao Paradigma da Segurança Cidadã. Demais pesquisas poderão se aprofundar no tema.

Considerações Práticas

Por fim, considerando-se a natureza profissional do Mestrado em Segurança Pública e Cidadania, o autor propõe uma oficina construção de intervenções práticas para avançar no desafio de implementar *accountability* na Gestão de Desempenho Operacional da PMMG, conforme plano apresentado no Anexo A desta pesquisa. Espera-se debater ao menos três aspectos distintos: capacitação dos envolvidos, comunicação organizacional e revisão documental.

O primeiro aspecto trata sobre a necessidade de constante capacitação dos servidores, em especial os comandantes que atuam na GDO. Como pôde ser observado no decorrer da pesquisa, em que pese a metodologia ser intraorganizacional e considerada fechada, existem dispositivos previstos que permitem avanços significativos da *accountability*. O aspecto a ser instruído é a utilização de ferramentas da Polícia Comunitária que devem ser utilizadas em sua plenitude, que garantam efetiva participação social na identificação, análise, resposta e avaliação dos problemas. Dado o aspecto militar, com estrutura hierárquica rígida, considera-se que se os comandantes operacionais enquanto gestores institucionais devem ser objeto de especial atenção desta capacitação.

O segundo aspecto sugerido é um desafio no que tange à comunicação organizacional para que permita a devida transparência e garanta à população em geral o acesso às metas propostas, aos resultados alcançados, bem como a explicação de como esses resultados são calculados. A atual lógica de divulgação apenas de resultados positivos têm repercussões muito maiores e podem

gerar impactos incalculáveis. Exemplo disso é o impacto no mercado imobiliário, onde a supervalorização de determinada área tida como segura, ou desvalorização exacerbada de determinada área tida como insegura, fica à mercê do julgamento pelo senso comum, pois os dados não são disponíveis para o cidadão comum. Ações simples, baratas e eficazes como a divulgação das informações no site oficial da instituição poderiam auxiliar na identificação de problemas de segurança pública, além de uma melhor análise das causas e elaboração dos planos de respostas de maneira coesa.

Além disso, cabe à comunicação organizacional também auxiliar no processo de educação da população sobre o papel da polícia. Sendo assim, uma divulgação clara da metodologia que enaltece e incentiva a participação popular poderia angariar mais atores para o policiamento orientado para a solução de problemas.

O terceiro aspecto de debate a ser questionado trata sobre a necessidade de revisão da Diretriz que orienta a Gestão de Desempenho Operacional para enaltecer aspectos de transparência, participação social e responsabilização. Além disso, a revisão do Indicador de Interação Comunitária se faz urgente para se perceber e acompanhar a qualidade das reuniões comunitárias enquanto importante aspecto do planejamento do emprego operacional. Ademais, outros aspectos do policiamento comunitário como escalas de policiamento a pé, lançamento de Bases de Segurança Comunitária, Bases Comunitárias Móveis, dentre outros previamente estabelecidos, também podem ser inseridos na metodologia. Seminários são propostos para debates com a comunidade acadêmica, atores envolvidos sobre os indicadores estabelecidos para fins de validação ou adequação de parâmetros.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** Cadernos ENAP, n. 10. Brasília, 1997. Disponível em <http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=258>

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, v. 41, 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. **Economia do Setor Público no Brasil.** Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.

ALVESSON, M.; WILLMOTT, H. On the idea of emancipation in management and organization studies. *Academy of Management Review*, v.17, n.3, p.432-464, 1992.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1977.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2011.

BEATO, Cláudio Chaves; MARINHO, Karina Rabelo Leite; JÚNIOR, Almir de Oliveira. **Reforma Policial no Brasil.** Compreendendo e Avaliando Projetos de Segurança Pública. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 167–219.

BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown; FUNARI, Marcos Hime. Governança pública, eficiência e transparência na administração pública. Fórum de Contratação e Gestão Pública; Belo Horizonte, ano 12, n. 133, jan. 2013. Disponível em <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKewjIcDYnPXoAhVfK7kGHQhYAnQQFjAAegQIARAB&url=https%3A%2F%2Fwww.editoraforum.com.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2014%2F12%2Fgovernanca.pdf&usg=AOvVaw0_CKaCso5Sj9vCjmzae44z> Acesso em 11 abr. 2020

BOVENS, Mark. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. *European law journal*, 2006, vol. 13, no 4, p. 447-468.

BRAND, Aniele Fischer. **O processo de formação identitária e a incorporação, inculcação e encarnação do *habitus* militar:** um estudo etnográfico na PMSC. 2014. Tese (Doutorado) Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Filosofias e Ciências Humanas.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

_____. Decreto-Lei n. 9.208, de 29 de abril de 1946. Institui o Dia das Polícias Cíveis e Militares, que será comemorado a 21 de abril.

_____. Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, 2017.

_____. Casa Civil. Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais. Guia da Política de Governança Pública. Brasília, 2018.

_____. Secretaria-Geral da Presidência. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos. **Custos Econômicos da Criminalidade no Brasil**. Relatório de Conjuntura nº 4. Brasília, jun/2018.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Diretriz Nacional de Polícia Comunitária**. Brasília-DF, abr/2019.

BRATTON, William; MALINOWSKI, Sean. **Police performance management in practice: taking COMPSTAT to the next level**. Policing, v. 2, n. 3, p. 259–65, 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 47, n.1, jan/abr. 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Do Estado patrimonial ao gerencial**. In PINHEIRO, Wilhelm e Sachs(orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

BRETAS, Marcos Luiz. Ordem na Cidade: o exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro: 1907-1930. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

BOURDIEU, Pierre. **Esboço de auto-análise**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

_____. **O Poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989.

_____. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

_____. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. 6. ed. São Paulo : Papyrus, 1996

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, fev./abr. 199

CAVALCANTI, Marly (Org.). **Gestão social, estratégias e parcerias: redescobrimo a essência da administração brasileira de comunidades para o terceiro setor**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CENEVIVA, Ricardo. Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente. Anais do EnANPG-2006. São Paulo. Novembro de 2006

CERQUEIRA, César Nazareth. **Do Patrulhamento ao Policiamento Comunitário**. 2 Edição ed. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 2001

CLAD (Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento). **A responsabilização na nova gestão pública latino-americana**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Coords.). Responsabilização na administração pública. São Paulo: Clad/Fundap, 2006.

COTTA, Francis Albert. **No rastro do dragões: políticas da ordem e o universo militar nas Minas setecentista**. 2004. Tese (Doutorado) Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em História, Belo Horizonte.

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

COTTA, Francis Albert. **Vozes das Ruas: Ressentimentos Sociais e Manifestações em Junho de 2013**. Edições Superiores: Belo Horizonte, 2019.

CUNHA, Maria Ivone Osório. MIO Cardoso - POLISSEMA–Revista de **Letras** do ISCAP, 2004 - parc.ipp.p Disponível em <<https://recipp.ipp.pt/handle/10400.22/1743>>

DA SILVA, Enid Rocha Andrade (coord.). **Agenda 2030. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Metas Brasileiras**. Brasília: IPEA;2018.

DA SILVA, José Afonso. O estado democrático de direito. **Revista de direito administrativo**, v. 173, p. 15-24, 1988.

DAHL, Robert. **Democracy and its Critics**. New Haven, CT: Yale University Press. 1989.

DAY, Patricia and KLEIN, Rudolf. **Accountabilities: five public services**. London and New York: Travistock. 1987.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janet Vinzant. **The New Public Service: Serving Rather than Steering**. *Public Administration Review*, v. 60, n. 6, Nov./Dec. 2000.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*. v. 48, n. 2, p. 147-169, 1983.

ELSTER, Jon. Accountability in athenian politics. In: PRZEWORSKI, Adam; SOTOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (eds). **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press. (Cambridge Studies in the Theory of Democracy), 1999.

FEARON, James D. Electoral accountability and the control of politicians: selecting good types versus sanctioning poor performance. In: In: PRZEWORSKI, Adam; SOTOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (eds). **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press. (Cambridge Studies in the Theory of Democracy), 1999

FIUZA, João Paulo da Silva. **Gestão de Desempenho Operacional na PMMG**. In: SEMINÁRIO DA DISCIPLINA DE GESTÃO ESTRATÉGICA DE SEGURANÇA PÚBLICA. Belo Horizonte (21 de julho de 2021). 1 vídeo (01h56min).[Plataforma TEAMS]. Disponível em mídia física disponibilizada pelo professor Dr. Francis Albert Cotta.

FLINGSTEIN, Neil. Habilidade social e teoria dos campos. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, v. 47, n. 2, p. 61-80, abril/ junho de 2007

FLORINDO, Marcos Tarcisio. **Estado, polícia e sociedade:** ensaio sobre a regularidade (e a permanência) das práticas discricionárias de atuação policial.. Revista Intratextos, v. 3, p. 167-182, 2011.

FLORO, Leozitor. Tiradentes: o Alferes-Mor da Polícia Militar. **O Alferes**, Belo Horizonte, v. 10(35), p. 107-112, out./dez. 1992. Disponível em <<https://revista.policiamilitar.mg.gov.br/periodicos/index.php/alferes/article/download/574/546>> Acesso em 21 fev. 2021

FOX, Jonathan A. and BROWN, David L. Introduction. In: FOX, Jonathan A. and BROWN, David A. (eds.). The struggle for accountability: the World Bank, NGOs and grassroots movements. Cambridge: The MIT Press.

FRANÇA. Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789. Universidade de São Paulo: Biblioteca Virtual de Direitos Humanos, 2015. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antigos-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 25 fev 2021.

FREIRE, Moema D. Paradigmas da segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. Revista Aurora, v. 3, n. 5, p. 49-58, dez. 2009.

FREITAS, Lauro Soares de. **A institucionalização do modelo de gestão CompStat na Polícia Militar de Minas Gerais sob a perspectiva teórica do Translation e Trabalho Institucional.** 2015. Tese (Doutorado) Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração, Belo Horizonte.

GOLDSMITH, A. **Complaints against the police:** The trend to external review. Oxford, Clarendon Press. 1991

GOLDSMITH, A. LEWIS, C. **Civilian oversight of policing:** Governance, democracy and human rights. Oxford, Hart. 2000.

GOLDSTEIN, Herman. **Policiando uma sociedade livre;** tradução de Marcello Rollemberg. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2003 – (Série Polícia e Sociedade; n. 9 / Organização: Nancy Cardia) 461 p.

GOLDSTEIN, Herman. (1979). **Improving Policing:** A Problem-Oriented Approach. Crime & Delinquency, 25(2), 236–258

GHON, Maria da Glória. **Gestão Pública e os Conselhos:** revisitando a participação na esfera institucional. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas. V. 10. N. 3. 2016.

GOBBI, B.; PAÇO-CUNHA, E.; BRITO, M. J.; SENGHER, I. Politizando o conceito de redes organizacionais: uma reflexão teórica da governança como jogo de poder. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 3, Atibaia. Anais... Atibaia: ANPAD, 2004.

GRAU, Nuria Cunill. **Responsabilização pelo controle social.** In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Coords.). Responsabilização na administração pública. São Paulo: Clad/Fundap, 2006.

HENRY, Vincent. **The COMPSTAT paradigm**: Management accountability in policing, business, and the public sector. New York: Looseleaf Law Publications, 2002

HOLLOWAY, Thomas H. **Polícia no Rio de Janeiro**: repressão e resistência numa cidade do século XIX. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

HOMERIN, Janaina Camelo. A impossível tradução do conceito de accountability para português. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2016.

IPEA; FBSP (org.). **Atlas da violência 2019**. Brasília; Rio de Janeiro; São Paulo: IPEA; FBSP, 2019.

KELLING, George; SOUSA, William. **Do Police Matter?: An Analysis of the Impact of New York City's Police Reforms**. New York: CCI Center for Civic Innovation at the Manhattan Institute, 2001.

KENNEY, Charles D. *Horizontal accountability: concepts and conflicts*. In: MAINWARING, Scott; WELMA, Christopher. *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization). 2003.

KEOHANE, Robert O. Global Governance and democratic accountability. Unpublished paper from the Miliband Lectures, London School of Economics, Spring 2002

LEARNER'S dictionary of current english. Oxford: Oxford University Press, 1978

LIMA, João Silva. **Pólis e Politeia em Aristóteles: Estudo sobre a ética da cidadania na Política**. 2010. Tese (Doutorado) Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas.

FREITAS, Lauro Soares de. **A institucionalização do modelo de gestão CompStat na Polícia Militar de Minas Gerais sob a perspectiva teórica do Translation e Trabalho Institucional**. 2015. Tese (Doutorado) Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração, Belo Horizonte.

MACAULAY, Fiona. **Problems of Police Oversight in Brazil**. Working paper series. University of Oxford. Centre for Brazilian Studies. 2002. Disponível em <<https://books.google.com.br/books?id=6bFHAAAAYAAJ>>. Acesso em 22 jan. 2020.

MACHADO, Luis Eduardo Mateus. **A Gestão Estratégica e a Gestão do Desempenho Administrativo**. In: SEMINÁRIO DA DISCIPLINA DE GESTÃO ESTRATÉGICA DE SEGURANÇA PÚBLICA. Belo Horizonte (21 de julho de 2021). 1 vídeo (02h10min).[Plataforma TEAMS]. Disponível em mídia física disponibilizada pelo professor Dr. Francis Albert Cotta. Acesso em 21 de julho de 2021.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FONSECA, V. S. da; FERNANDES, B. H. R. (2000). **Cognição e institucionalização na dinâmica da mudança em organizações**. In S. B. Rodrigues & M. P. Cunha (Orgs.), *Estudos organizacionais: novas perspectivas na administração de empresas: uma coletânea luso-brasileira*. pp. 123-150. São Paulo: Iglu

MAINWARING, Scott; WELMA, Christopher (eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization). 2003.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

MARTINS, Marcelo Feijó *et al.* *Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória*. *Revista do Serviço Público*. v. 2 n.59. Abr/Jun, 2008.

MEIRELES, Amauri. *O Tempo e a Violência: coletâneas de artigos publicados no jornal O Tempo*. Belo Horizonte: Gráfica Belo Horizonte, 2007.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. Diretriz nº 8002.2/2020-CG. **Estabelece parâmetros, organiza e disciplina a Gestão do Desempenho Operacional**. 3.ed.rev. Belo Horizonte, 2020. 40 p.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. Diretriz nº 3.01.1/2019-CG. **Diretriz Geral para Emprego Operacional da Polícia Militar de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2019. 66 p.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. Resolução 5066-CG. **Plano Estratégico 2020-2023**. 2 ed. rev. Belo Horizonte, 2021. 56 p.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 3.01.06/2011 - CG.: **Regula a Aplicação da Filosofia de Polícia Comunitária pela Polícia Militar de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2011. 85 p.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. Diretriz nº 3.01.10/2019 - CG: **Norteia a Atuação da Polícia Militar de Minas Gerais Segundo a Filosofia de Polícia Comunitária**. Belo Horizonte, 2019. 41 p.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Site oficial, 2020. Galeria dos Ex-Comandantes-Gerais da PMMG. Disponível em <<https://www.policiamilitar.mg.gov.br/portal-pm/conteudo.action?conteudo=714&tipoConteudo=subP>>. Acesso em 10 de outubro de 2020.

MISOCZKY, M. C. *implicações do uso das formulações sobre campo de poder e ação de Bourdieu nos estudos organizacionais*. *Revista de Administração Contemporânea*. Edição especial, 9-30, 2003.

MONJARDET, Dominique. **O que Faz a Polícia da Força Pública**; tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2003 – (Série Polícia e Sociedade; n. 10 / Organização: Nancy Cardia) 325 p.

MOORE, Mark Harrison. **Policciamento Comunitário e Policiamento para a Solução de Problemas**. In TONRY, Michael, MORRIS, Noval (Orgs.). *Policciamento Moderno*. Tradução

de Jacy Cardia Ghiratti. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2003 – (Série Polícia e Sociedade, nº 7). Organização : Nancy Cardia. p. 115-175

MORENO, Erika; CRISP, Brian F.; SHUGART, Mathew S. The accountability deficit in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELMA, Christopher. Democratic accountability in Latin America. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization). 2003.

NETO, Osvaldo Resende. **O princípio anticorrupção como fundamento da República: uma relação simbiótica entre moralidade política e estrutura normativa.** Dissertação de mestrado – Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão, 2017. Disponível em <https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/4378/1/OSVALDO_RESENDE_NETO.pdf> Acesso em 13 jan 2021.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias.** Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 27-52, 1998.

Organização das Nações Unidas. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável globais.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>> Acesso em 20 jan. 2020.

OAKERSON, Ronald J. Governance structures for enhancing accountability and responsiveness. In: PERRY, James L. (ed.) Handbook of Public Administration, San Francisco, CA: Jossey-Bass publishers. 1998.

OLIVEIRA, Steevan Tadeu Soares de. **Tropa de Choque e Polícia Comunitária: Casamento Possível?** Revista do Laboratório de Estudos de Violência da UNESP. v ??, n. 17. maio/2016.

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

PATEMAN, C. 1992. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

PAUL, Samuel. Accountability in public services: exit, voice and control. World Development 29, 7 (julho) p. 1047 – 1060. 2002.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social.** *Revista de Administração de Empresas*, vol. 45, n. 1, 2005. CEPEAD-UFMG. Disponível em <<https://www.fgv.br/rae/artigos/revista-rae-vol-45-num-1-ano-2005-nid-45058/>>; Acesso em 30 jan 2021.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Guerreiro Ramos: Resgatando o pensamento de um sociólogo crítico das organizações.** Revista O&S, vol. 14, n. 40, 2007.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; Rodrigues, SILVIA. Governança e New Public Management: Convergências e contradições no contexto brasileiro. Revista O&S. V. 15. N. 46 jul/set, 2008.

PINC, Tânia Maria. Treinamento Policial: um meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual do policial de rua. Tese (Doutorado) apresentado à Faculdade de

Filosofia, letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, 2011. Disponível em <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-04102011-085036/publico/2011_TaniaMariaPinc.pdf> Acesso em 20 fev. 2021.

PINHO, José Antônio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?**. Revista de Administração Pública, v. 43, p. 1343-1368, 2009.

PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, P. (Orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

REIS, Gilberto Protásio dos. **“NEM CORA O LIVRO DE OBREAR CO’O SABRE, NEM CORA O SABRE DE CHAMÁ-LO IRMÃO”**: a dualidade de “habitus da cultura policial-militar. Dissertação de mestrado – Pontífica Universidade Católica de Minas Gerais, 2016.

REISS, Albert J. **Police organization in the twentieth century**. Crime and Justice, v. 15, p. 51– 97, 1992.

ROCHA, Arlindo Carvalho. **Accountability: Três Modelos Teóricos, Três Abordagens**. Anais do XXXIV EnANPAD. Rio de Janeiro, set. 2010.

ROSA, Alexandre Reis. Esboço de Auto-análise. Revista de Administração Contemporânea. v. 11, n. 2, Abr./Jun. 2007: p. 239-241.

ROSA, Alexandre Reis; TURETA, César; PAÇO-CUNHA, Elcemir. Estudos Críticos e Pesquisa Organizacional: Uma Proposta Teórico-Metodológica a Partir da Análise Crítica do Discurso e da Teoria do Discurso de Pierre Bourdieu. EnANPAD. Salvador, 2006.

SCHEDLER, Andreas. **Conceptualizing accountability**. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). The self-restraining state. Power and accountability in new democracies. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999

SCHOMMER, Paula Chies; NUNES, Jonas Tadeu. MORAES, Rubens Lima. **Accountability, controle social e coprodução do bem público**: a atuação de vinte observatórios sociais brasileiros voltados à cidadania e à educação fiscal. Brasília: EAGU, Ano IV, n. 18, maio./2012. Pgs. 229-58 (Publicações da Escola da AGU: Gestão Pública Democrática - Escola da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal; ISSN 2236-4374)

SECONDAT, Charles-Louis de. **Do espírito das leis**. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2002.

SILVA, Iris Bento da et al. Integrando a promoção das metodologias Lean Manufacturing e Six Sigma na busca de produtividade e qualidade numa empresa fabricante de autopeças. Gestão & Produção [online]. 2011, v. 18, n. 4 [Acessado em 13 Junho 2021] , pp. 687-704. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-530X2011000400002>>.

SKOLNICK, Jerome H. e BAYLEY, David H. **Policciamento Comunitário e Práticas através do mundo**; tradução de Ana Maria Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2002 – (Série Polícia e Sociedade; n.6 / Organização Nancy Cardia). 127 p.

SMITH, Dennis C.; BRATTON, William. **Performance management in New York City: Compstat and the revolution in police management.** In: FORSYTHE, DALL (Org.). *Quicker Better Cheaper? Managing Performance in American Government.* Albany, NY: Rockefeller Institute Press, 2001. p. 153–82

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Henrique. *Societal Accountability in Latin America.* *Journal of Democracy* 11, 4: 147 – 158. 2000.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Henrique. *Societal and horizontal controls: two cases of fruitful relationship.* In: MAINWARING, Scott; WELMA, Christopher. *Democratic 17 accountability in Latin America.* Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization). 2003.

SOUZA, Renato Vieira. **Do exército estadual à polícia de resultados: crises e mudanças de paradigmas na produção doutrinária da Polícia Militar de Minas Gerais (1969-2000).** Dissertação de Mestrado – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2003.

STENNING, P. **Accountability for criminal justice: selected essays.** Toronto, Toronto University Press. 1995.

STREHLAU, S. *A teoria do gosto de Bourdieu aplicada ao consumo de marcas de luxo falsificadas.* In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 29, Brasília. Anais... Brasília: ANPAD, 2005.

TROJANOWICZ, Robert C. e MOORE, Mark H. **Estratégias Institucionais para o Policiamento.** *Revista do Instituto Nacional de Justiça do Departamento de Justiça e do Programa de Políticas em Justiça Criminal e Administração.* Universidade de Harvard. Nov/1998. n.6. pp-63-103.

WEISBURD, David *et al.* **Compstat and organizational change: Findings from a national survey.** Report submitted to the National Institute of Justice by the Police Foundation, 2001.

WEISBURD, David *et al.* **Reforming to preserve: COMPSTAT and Strategic Problem Solving in American Policing.** *Criminology & Public Policy*, v. 2, n. 3, p. 421–56, 2003.

ANEXO A – PROPOSTA METODOLÓGICA DE OFICINA PEDAGÓGICA

OFICINA PEDAGÓGICA SOBRE <i>ACCOUNTABILITY</i>	
Tempo previsto	200 minutos
Docente responsável:	Paulo Henrique João Silva

Ementa
A oficina se destina a oferecer aos participantes um espaço de sensibilização quanto à importância da <i>accountability</i> em um processo de governança democrática e sua aplicabilidade na Gestão de Desempenho Operacional fundamentada na Filosofia de Polícia Comunitária.
Objetivos
<ul style="list-style-type: none"> • Definir o conceito de <i>accountability</i>; • Verificar a importância da <i>accountability</i> para a governança democrática; • Observar aspectos da <i>accountability</i> em documentos institucionais; • Construir coletivamente propostas de operacionalização da <i>accountability</i> na Gestão de Desempenho Operacional da PMMG.
Conteúdo programático
<p>Módulo I:</p> <p>Apresentação da dificuldade da tradução e definição do conceito de <i>accountability</i>;</p> <p>Apresentação da definição de <i>accountability</i> proposta pela dissertação utilizando-se dos campos de discussão de Mainwaring e Welma (2003)</p> <p>Demonstração da governança democrática sobre a perspectiva do Guia da Política de Governança Pública do Governo Federal, da ONU e do IPEA.</p> <p>Módulo II:</p> <p>Busca de elementos de <i>accountability</i> presentes nas diretrizes 3.01.01/2019 (Norteia a atuação da PMMG segundo a Filosofia de Polícia Comunitária), na Diretriz 3.01.01/2019 – CG (Diretriz Geral para Emprego Operacional da PMMG) e na Diretriz 8002.2/2020-CG (Estabelece parâmetros, organiza e disciplina a GDO na PMMG);</p> <p>Módulo III:</p> <p>Construção coletiva de proposta de intervenções para operacionalização da <i>accountability</i> na GDO, dando ênfase na necessidade de transparência e participação social.</p>
Processos e procedimentos metodológicos
A oficina terá suas atividades desenvolvidas a partir de aulas expositivas para fundamentação do conteúdo, para posteriormente avançar na análise de documentos institucionais e, por fim, debates em grupos para construções de propostas de intervenções, conforme disposto abaixo:

Tempo previsto	Módulo	CONTEÚDO	Estratégia Metodológica / Recursos Didáticos
5 minutos	-	Apresentação da oficina e do professor	Apresentação oral
10 minutos	I	Apresentação da dificuldade da tradução e definição do conceito de <i>accountability</i>	Aula expositiva, Recursos: notebook, apresentação de slides, TV/projetor
15 minutos	I	Apresentação da definição de <i>accountability</i> proposta pela dissertação utilizando-se dos campos de discussão de Mainwaring (2003)	Aula expositiva, Recursos: notebook, apresentação de slides, TV/projetor
10 minutos	I	Demonstração da governança democrática sobre a perspectiva do Guia da Política de Governança Pública do Governo Federal, da ONU e do IPEA	Aula expositiva, Recursos: notebook, apresentação de slides, TV/projetor
30 minutos	II	Busca de elementos de <i>accountability</i> presentes nas diretrizes 3.01.01/2019 (Norteia a atuação da PMMG segundo a Filosofia de Polícia Comunitária), na Diretriz 3.01.01/2019 – CG (Diretriz Geral para Emprego Operacional da PMMG) e na Diretriz 8002.2/2020-CG (Estabelece parâmetros, organiza e disciplina a GDO na PMMG);	Separar a turma em 3 grupos, sendo que cada grupo deverá buscar elementos discutidos no módulo I e preparar apresentação de 10 minutos para os demais integrantes da turma
30 minutos	II	Apresentação dos elementos de <i>accountability</i> vislumbrados nos documentos	Cada grupo deverá apresentar suas conclusões sobre a tarefa anterior, demonstrando que já existem elementos de <i>accountability</i> documentados pela instituição
30 minutos	III	Construção coletiva de proposta de intervenções para operacionalização da <i>accountability</i> na GDO, dando ênfase na necessidade de transparência e participação social.	Separar a turma em 5 grupos, sendo proposto que cada grupo construa e pelo menos 1 proposta de intervenção institucional para implementação da <i>accountability</i> . O mediador da oficina deverá ficar atento para que propostas idênticas não sejam apresentadas.
50 minutos	III	Apresentação das propostas de intervenção	Cada grupo deverá apresentar suas propostas de intervenções em 10 minutos, fundamentando a importância delas
20 minutos	-	Retirada de dúvidas e conclusão	Exposição oral

Referências

BRASIL. Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, 2017.

_____. Casa Civil. Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais. Guia da Política de Governança Pública. Brasília, 2018.

_____. Secretaria-Geral da Presidência. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos. **Custos Econômicos da Criminalidade no Brasil**. Relatório de Conjuntura nº 4. Brasília, jun/2018.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Diretriz Nacional de Polícia Comunitária**. Brasília-DF, abr/2019.

CLAD (Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento). **A responsabilização na nova gestão pública latino-americana**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Coords.). Responsabilização na administração pública. São Paulo: Clad/Fundap, 2006.

CENEVIVA, Ricardo. Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente. Anais do EnANPG-2006. São Paulo. Novembro de 2006

MACAULAY, Fiona. **Problems of Police Oversight in Brazil**. Working paper series. University of Oxford. Centre for Brazilian Studies. 2002

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. Diretriz nº 8002.2/2020-CG. **Estabelece parâmetros, organiza e disciplina a Gestão do Desempenho Operacional**. 3.ed.rev. Belo Horizonte, 2020. 40 p.

_____. Polícia Militar. Comando-Geral. Diretriz nº 3.01.1/2019-CG. **Diretriz Geral para Emprego Operacional da Polícia Militar de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2019. 66 p.

_____. Polícia Militar. Comando-Geral. Diretriz nº 3.01.10/2019 - CG: **Norteia a Atuação da Polícia Militar de Minas Gerais Segundo a Filosofia de Polícia Comunitária**. Belo Horizonte, 2019. 41 p.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 27-52, 1998.

PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, P. (Orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 1998.