UNIVERSIDADE CANDIDOS MENDES

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

PRISCILA POSSIDENTE ZALÁN

**SISTEMA INTEGRADO DE METAS:**

Uma ferramenta do benchmarking na segurança pública do Rio de Janeiro

RIO DE JANEIRO

2022

PRISCILA POSSIDENTE ZALÁN

**SISTEMA INTEGRADO DE METAS:**

Uma ferramenta do benchmarking na segurança pública do Rio de Janeiro

Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro da Universidade Candido Mendes, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Sociologia Política.

Linhas de Pesquisa: Políticas de Segurança Pública, Sociologia da Quantificação.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre de Paiva Rio Camargo

RIO DE JANEIRO

2022



**Tela de celular com texto preto sobre fundo branco

Descrição gerada automaticamente**

**RESUMO**

O Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade, modelo de gestão vigente das Polícia Civil e Militar do Estado do Rio de Janeiro, é importante para compreender as políticas de segurança pública e o próprio trabalho policial. A compreensão da natureza da criação do Sistema Integrado de Metas, os atores envolvidos, a agenda neoliberal, através do benchmarking, por detrás de sua formulação, criaram o caminho para uma transformação no trabalho policial. A partir de documentos e sites oficiais e de entrevistas feitas remotamente com pesquisadores e policiais que trabalharam e trabalham com o Sistema Integrado de Metas, foi possível reconstruir as perspectivas dos atores que estiveram e estão ativamente ligados ao SIM, um objeto ainda pouco abordado na literatura sobre violência. Valendo-se das referências da sociologia da quantificação e da segurança pública, o trabalho procura compreender o SIM como um modelo de gestão neoliberal, com base no benchmarking e o modo de sua incorporação à segurança pública do Rio de Janeiro. Conclui-se que o trabalho policial foi enquadrado por metas e resultados e transformado, movendo-se por premiações e publicização de ações policiais individuais.

**Palavras-chave**: benchmarking, Sistema Integrado de Metas, segurança pública, trabalho policial, gestão.

**ABSTRACT**

The Goal Definition and Management System for Strategic Crime Indicators, a current management model for the Civil and Military Police of the State of Rio de Janeiro, is important for understanding public security policies and police work itself. Understanding the nature of the creation of the Integrated System of Goals, the actors involved, the neoliberal agenda, through benchmarking, behind its formulation, paved the way for a transformation in police work. From documents and official websites and interviews conducted remotely with researchers and police officers who worked and work with the Integrated System of Goals, it was possible to reconstruct the perspectives of the actors who were and are actively linked to SIM, an object that has not yet been addressed in the literature about violence. Using references from the sociology of quantification and public security, the work seeks to understand the SIM as a neoliberal management model, based on benchmarking and the way it is incorporated into public security in Rio de Janeiro. It is concluded that police work was framed by goals and results and transformed, being encouraged by gratifications, and publicizing individual police actions.

**Keywords**: benchmarking, Integrated System of Goals, public security, police work, management.

**LISTA DE FIGURAS**

**Figura 1** – Limites das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) no município do Rio de Janeiro (2019)............................................................................................................................**42**

**Figura 2** – Limites das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) fora da capital (2019)........................................................................................................................................**42**

**Figura 3** – Divisão territorial: RISP, AISP e CISP....................................................................**54**

**Figura 4** – Divisão e conteúdo das reuniões de níveis...............................................................**61**

**Figura 5** – Divisão e conteúdo das reuniões de níveis...............................................................**61**

**LISTA DE TABELAS**

**Tabela 1** – Morte por intervenção de agente do Estado – Área: tudo – 2003 a 2021...........................................................................................................................................**52**

**LISTA DE SIGLAS**

**AISP** – Áreas Integradas de Segurança Pública

**BPM** – Batalhão da Polícia Militar

**CAE** – Coordenadoria de Análises Estratégicas

**CAGESP** – Câmara de Gestão da Segurança Pública

**CCS** – Conselho Comunitário de Segurança

**CEDAE** – Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro

**CISP** – Circunscrições Integradas de Segurança Pública

**CPA** – Comandos de Policiamento de Área

**DOERJ** – Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro

**DPA** – Divisão de Polícia Administrativa

**FBSP** – Fórum Brasileiro de Segurança Pública

**FETRANSPOR** – Federação das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado do Rio de Janeiro

**GLO** – Garantia da Lei e da Ordem

**GENI/UFF** – Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense

**GPAE** – Grupamentos de Policiamento de Áreas Especiais

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**IDM** – Índice de Desempenho de Metas

**IEC** – Índices Estratégicos de Criminalidade

**INSEE** – Institut National de la Statistique et des Études Économiques

**IOS** – International Organization for Standardization

**ISP** – Instituto de Segurança Pública

**MBC** – Movimento Brasil Competitivo

**NPM (NGP)** – New Public Management (Nova Gestão Pública)

**NYPD** – New York Police Department

**PC** – Polícia Civil

**PCERJ** – Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro

**PDSA** – Plan, Do, Study, Act

**PM** – Polícia Militar

**PMERJ** – Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro

**PMGP** – Programa Modernizando a Gestão Pública

**PNAD** – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

**POP** – Problem Orienting Policing

**RAS** – Regime Adicional de Serviço

**RISP** – Regiões Integradas da Segurança Pública

**RJ** – Rio de Janeiro

**SARPM/COINPOL** – Serviço de Análise e Rotinas Policiais e Monitoramento

**SEPOL** – Secretaria de Estado da Polícia Civil

**SEPM** – Secretaria de Estado de Polícia Militar

**SESEG** – Secretaria de Estado de Segurança

**SIM** – Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Estado do Rio de Janeiro (Sistema Integrado de Metas)

**SSPIO/SESEG** – Subsecretaria de Estado de Segurança

**TQM** – Total Quality Management

**UOpE** – Unidades Operacionais Especiais

**UPP** – Unidade de Polícia Pacificadora

**SUMÁRIO**

**1 INTRODUÇÃO**......................................................................................................................**1**

**2 OS NÚMEROS COMO OBJETO DA SOCIOLOGIA**.......................................................**5**

2.1 Introdução...........................................................................................................................**5**

2.2 O neoliberalismo e a governamentalidade neoliberal.........................................................**8**

2.3 A sociologia da quantificação e a sua importância para se entender o neoliberalismo e os números.....................................................................................................................................**13**

2.4 A segurança pública no Rio de Janeiro e os impactos do neoliberalismo em seu funcionamento...........................................................................................................................**24**

**3 UM BENCHMARKING PARA A SEGURANÇA PÚBLICA: O SISTEMA INTEGRADO DE METAS**.....................................................................................................**35**

3.1 Introdução.........................................................................................................................**35**

3.2 As raízes de uma segurança pública voltada para a eficiência...........................................**35**

3.3 O Sistema Integrado de Metas: seu nascimento e funcionamento.....................................**49**

3.3.1 Metodologia das Entrevistas.....................................................................................**49**

3.3.2 O Sistema Integrado de Metas...................................................................................**51**

3.4 O CompStat: um modelo pioneiro de gestão policial.......................................................**70**

**4 O SIM COMO EXPERIÊNCIA DE BENCHMARKING**.................................................**81**

4.1 Introdução.........................................................................................................................**81**

4.2 Competitividade, qualidade, eficiência: a reforma do estado............................................**81**

4.3 O SIM como uma ferramenta do *benchmarking*...............................................................**89**

4.4 O futuro do SIM..............................................................................................................**100**

**5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**.............................................................................................**104**

**6 REFERÊNCIAS**.................................................................................................................**110**

6.1 Entrevistas......................................................................................................................**110**

6.2 Legislação.......................................................................................................................**111**

6.3 Documentos e sites.........................................................................................................**113**

6.4 Artigos de jornal.............................................................................................................**118**

6.5 Bibliografia.....................................................................................................................**121**

6.6 Apêndice.........................................................................................................................**129**

1. **INTRODUÇÃO**

A segurança pública é uma das questões sociológicas mais exploradas na Sociologia brasileira e o caso do Rio de Janeiro, por sua particularidade no que diz respeito a violência, o crime, crises econômicas e políticas, dinâmicas sociais, de raça, gênero, classe social, tornam a cidade carioca centro e objeto de pesquisas sociológicas.

Para além disso, o Rio também apresenta uma particularidade que, apesar de não ser única no Brasil, tem efeitos agudos na maneira como todas essas dinâmicas se expressam, que é a questão da sua Polícia ou, melhor dizendo, das suas Polícias Civil e Militar. A Polícia Militar, em especial, não apenas é a protagonista e o rosto do combate à violência e ao crime na cidade carioca, como tem estampado diversas manchetes nacionais e internacionais quando o assunto é excesso do uso da força, violência policial, uso de trajes e armas de guerra, e críticas em sua maneira de agir.

O Brasil – e o mundo – tem passado, desde os anos 1990, por reformas e ações governamentais caracterizadas como neoliberais, como, por exemplo, privatizações e mudanças nos modelos de gestões nas múltiplas áreas do Estado, em que saúde, educação e segurança pública foram as três principais. No Rio de Janeiro não foi diferente.

A área da segurança pública carioca já estava passando por algumas mudanças, mesmo que pontuais, desde os anos 1990 e adentrando os anos 2000, porém foi somente em 2009 que o Rio de Janeiro apresentou um novo modelo de gestão para as suas Polícias, algo que acrescentou ainda mais às particularidades da cidade em comparação aos outros estados brasileiros.

Apesar de algumas de suas características terem sido oriundas de ações anteriores, como a criação das Áreas Integradas de Segurança Pública e modernização das ferramentas policiais (como a digitalização de registros e boletins de ocorrência), por exemplo, o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade (conhecido como Sistema Integrado de Metas ou SIM) foi uma novidade na segurança pública do Rio de Janeiro e no Brasil.

Sua particularidade reside principalmente na sua fundação, inspirada pelas reformas neoliberais que o antecederam: lógica racional, baseada em números, indicadores e resultados, com o intuito de recompensar ou constranger os participantes, estimulando uma concorrência entre si, sendo julgados por seus superiores. No SIM, as Polícias e os policiais norteiam-se pelos Indicadores Estratégicos de Criminalidade, sendo cobrados para que cumpram com as metas estabelecidas, tendo como estímulo premiações e bonificações ou uma preocupação em ser constrangido, sofrer ostracismo ou perda de função. A cultura militar da “ordem dada é ordem cumprida” também facilitou a incorporação desse modelo pelo trabalho policial de maneira convincente, transformando-o de dentro.

Essa fundação é a base do *benchmarking* (BRUNO; DIDIER, 2013), uma ferramenta oriunda do neoliberalismo e da Nova Gestão Pública (HOOD, 1991), que foi incorporada em muitos países e suas diversas áreas do Estado, incluindo, novamente, aqui, o Brasil e, mais especificamente, o Rio de Janeiro.

Essa ferramenta foi introduzida apenas recentemente no Brasil, já há algumas décadas em outros países e, mais especificamente na área da segurança pública. Nos Estados Unidos, o *CompStat* é um modelo exemplar e, como veremos, foi uma inspiração para a formulação do modelo carioca, o Sistema Integrado de Metas (SOUZA, 2022; SILVA, 2022).

O *benchmarking* é um tópico de estudo recente na Sociologia brasileira e, ainda mais, na Sociologia da Quantificação. Além disso, o SIM tem um pouco mais de dez anos de existência, se tornando uma das políticas mais duradouras na segurança pública do Rio de Janeiro. Acrescentando-se a isso, apenas estudos que mencionem o Sistema Integrado de Metas foram feitos (CORDEIRO, 2016; AZEVEDO, 2012; MISSE, D., 2013, 2014, 2019; NETO; VEIGA; BASÍLIO, 2021; CAMPAGNAC; FERREIRA, 2013; OLIVEIRA, 2020; SANTOS, 2021; ROMÃO, 2021), abrindo uma lacuna em uma área que é tanto explorada pela Sociologia brasileira, considerando que o SIM mudou a forma do trabalhar policial no Rio, que passou a se orientar por metas estabelecidas e resultados (e a sua cobrança em obtê-los).

Por conseguinte, a escolha do Sistema Integrado de Metas como objeto de estudo para a presente pesquisa de Mestrado se justifica duplamente. Permite acrescentar aos estudos da Sociologia sobre o crime e a violência a partir da perspectiva do trabalho policial, e contribuir, no quadro da Sociologia da Quantificação, demonstrando a importância gradual que os números e a quantificação passaram a ter nas gestões do Estado. Como objetivo específico, ambiciona-se compreender a natureza e função da criação desse modelo dentro das corporações policiais, mais especificamente a militar.

A pergunta que a pesquisa procura responder, então, é a seguinte: o Sistema Integrado de Metas, sendo uma ferramenta do *benchmarking*, transformou o trabalho dos policiais e seus modos de agir em uma cultura por metas e resultados?

Para ajudar, outras perguntas acessórias também serão exploradas: quais os atores envolvidos? Para quem esse modelo foi criado? Há um controle? Há participação da sociedade? Como e de que forma os atores agem a respeito? Qual a dinâmica entre o SIM e os policiais e o trabalho policial? Como o *benchmarking* influenciou e se institucionalizou no trabalho policial? Os policiais adeririam às características do *benchmarking* e, em caso positivo, de que maneira?

Para compreender os temas abordados e realizar esta pesquisa, foi feita uma pesquisa bibliográfica, acessando autores que estudaram a respeito, documentos e sites oficiais dos órgãos e governos cariocas e brasileiro, e entrevistas, de maneira remota, com pesquisadores e policiais, e servidores que trabalharam e trabalham com o Sistema Integrado de Metas.

No primeiro capítulo, *Os números como objeto da Sociologia*, serão explorados os conceitos de neoliberalismo (ANDRADE, 2019) e governamentalidade neoliberal (FOUCAULT, 2008), e, logo em seguida, o campo da Sociologia da Quantificação, na qual a revisão bibliográfica será a base para a pesquisa (DIAZ-BONE; DIDIER, 2016; ALMEIDA, 2021; CAMARGO; LIMA; HIRATA, 2021; CAMARGO; DANIEL, 2021). Logo após, será introduzida a área da segurança pública do Rio de Janeiro e alguns estudos sobre crime e violência (WIEVIORKA, 1997; ADORNO, 2012; MISSE, M., 2013).

No segundo capítulo, *Um benchmarking para a segurança pública: o Sistema Integrado de Metas*, será continuado o que foi introduzido ao final do primeiro capítulo sobre a segurança pública do Rio de Janeiro (SOARES, 1999; CARNEIRO, 2010) e, posteriormente, será apresentado e explorado o Sistema Integrado de Metas em detalhes, com a inclusão das entrevistas realizadas com pesquisadores e policiais, e servidores que trabalharam e ainda trabalham com o SIM. Ao final, será feita uma comparação com o modelo norte-americano que foi uma inspiração ao modelo carioca, o *CompStat* (BUREAU OF JUSTICE ASSISTANCE; POLICE EXECUTIVE RESEARCH FORUM, 2013; ETERNO; SILVERMAN, 2005).

No terceiro capítulo, *O SIM como experiência de benchmarking*, será feita um exame da introdução do neoliberalismo no Estado brasileiro, a participação do Movimento Brasil Competitivo no estado carioca, e os conceitos de eficiência e competitividade como norteadores de políticas públicas, especialmente, aqui, na segurança pública. Em seguida, uma análise do SIM como uma ferramenta do *benchmarking*, analisando as suas características, e também como seus gestores lidam com o programa de resultados e metas e os problemas que podem distorcê-los ou esvaziá-los, como as subnotificações e as alternâncias de governo, entre outros. Ao final, ensaiamos algumas últimas palavras sobre o futuro do SIM.

1. **OS NÚMEROS COMO OBJETO DA SOCIOLOGIA**
   1. **Introdução**

Em Abril de 2021, no relatório da pesquisa intitulada “Medindo a eficiência das operações policiais: avaliação e monitoramento,” realizada pelo Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense (GENI/UFF)[[1]](#footnote-1), os pesquisadores propõem que a eficiência das operações policiais seja avaliada paralelamente à letalidade policial no Rio de Janeiro, onde o “indicador de eficiência das operações policiais” foi criado, por eles, justamente para esta avaliação.

Como já visto em muitas matérias jornalísticas ao longo dos últimos anos (HAIDAR *et al*, 2021), tendo o ano de 2019 como um ponto de referência nessa discussão, marcado pelo recorde de mortes por intervenção de agentes do Estado – 1.814 –, esse é um dos principais debates entre os pesquisadores da área de Segurança Pública, violência e crime, jornalistas, analistas, militantes de movimentos sociais, dentre outros. Pelo contrário, ao que tudo indica, se tornará mais frequente e mais estudado, com os movimentos sociais se tornando protagonistas no front da discussão.

Antes de entrar em uma discussão a respeito dos resultados do relatório, é preciso mostrar sua metodologia, para que possamos compreender o que os resultados querem dizer. Sendo assim, foram analisadas, usando o banco de dados das operações policiais nas favelas de Região Metropolitana do Rio de Janeiro, do próprio GENI/UFF, no período entre os anos 2007 e 2021, as informações coletadas pelos veículos de imprensa sobre 1) a data e local onde as operações policiais são realizadas, 2) quais os órgãos e suas respectivas unidades que as realizam, 3) as motivações para suas realizações, e 4) seus impactos.

Para os pesquisadores, o indicador de eficiência das operações policiais possui três dimensões principais que a compõem: os impactos para os envolvidos nessas ações (mortos, feridos, presos); as motivações das operações (mandado de prisão e/ou busca e apreensão, repressão ao tráfico de drogas e armas, retaliação por morte ou ataque a unidades policiais etc.), e as apreensões (drogas, armas, cargas etc.). Além disso, elaborou-se, também, um sistema de pontuação para as operações, onde 1 é Desastrosa, 2 é Ineficiente, 3 é Pouco Eficiente, 4 é Razoavelmente Eficiente, e 5 é Eficiente.

As operações policiais são uma das principais ferramentas que os órgãos policiais utilizam para combater a violência, o tráfico e contrabando no Rio de Janeiro. Como mostra o relatório, todavia, essas operações não funcionam como deveriam, na prática: no período entre 2007 e 2020, 85% das operações foram classificadas entre Desastrosa, Ineficiente, e Pouco Eficiente (12,5%, 32,4%, 39,9%, respectivamente). Em relação aos outros 15%, que seriam Razoavelmente Eficiente e Eficiente, somente 1,7% foram Eficientes, enquanto Razoavelmente Eficientes foram 13,4%.

É importante chamar a atenção para o 1,7% de eficiência. No sistema de pontuação do GENI/UFF, os pesquisadores consideram as piores avaliações das operações que ocasionaram em mortes e feridos, ausência de prisões e apreensões, e motivadas por ações reativas dos policiais. Portanto, como essa porcentagem mostra, apenas 1,7% das operações tiveram boas avaliações, ou seja, não tiveram mortes e feridos, tiveram prisões e apreensões, principalmente de armas, como resultado, e motivadas por ações da justiça e investigações, assim como por demandas dos moradores locais.

Este relatório é um ponto de partida para a discussão desta presente pesquisa sobre a questão da eficiência do trabalho policial e, mais ainda, das disputas e significados em torno das métricas de avaliação do trabalho policial. Não são somente movimentos sociais e pesquisadores acadêmicos que se utilizam dessa métrica para avaliar se o trabalho policial entrega resultados positivos ou negativos; são os próprios policiais, nos registros e análise das estatísticas e indicadores criminais, que acabam reforçando a noção de eficiência do seu trabalho. Como será visto ao longo da pesquisa, é importante apontar que a noção de eficiência que será usada aqui é a oriunda do setor privado, das empresas, das indústrias, diferente da noção de eficiência policial, que se baseia em uma estrutura militar, onde o foco recai sobre cumprir com o seu trabalho, com as ordens dadas.

Portanto, é importante levarmos em consideração como essa eficiência é pensada, construída, avaliada e empregada estatisticamente, tanto dos próprios policiais em relação entre si, quanto em relação ao impacto do seu trabalho, que afeta milhares de pessoas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Além disso, é também importante apontar que a eficiência faz parte de uma ferramenta neoliberal conhecida como *benchmarking*, que funciona tendo objetivos a serem alcançados, fazendo com que possa haver concorrência entre os policiais, para que, dependendo dos resultados apresentados por eles, possam ou não receber bonificações e recompensas sobre seus trabalhos.

Para avaliar a eficiência policial, o principal modelo adotado pelos órgãos policiais e pelo Estado do Rio de Janeiro foi o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Estado do Rio de Janeiro, mais conhecido como Sistema Integrado de Metas (SIM, que será o nome que será usado durante a pesquisa)[[2]](#footnote-2), criado em 2009.

O Sistema de Metas é um modelo de gestão com o intuito de reforçar a integração das diferentes polícias do Rio de Janeiro e de assisti-las na redução dos crimes e da violência, através da análise dos Indicadores Estratégicos de Criminalidade (Letalidade Violenta – homicídio doloso, morte por intervenção de agente do Estado, latrocínio, e lesão corporal seguida de morte –, Roubo de Veículo, Roubo de Rua – roubo a transeunte, roubo em coletivo, e roubo de aparelho celular) e o Roubo de Carga), que pode resultar na recompensa e bonificação de agentes do Estado.

Dito isso, a pesquisa dirá respeito ao lugar central que os números têm ocupado na segurança pública, sendo usados para medir quantitativamente, positiva ou negativamente, a performance e seus resultados e a satisfação perante as populações, os dados criminais e de criminalidade, que se tornaram um debate importante dentro da sociologia da quantificação. E, como esses dados são produzidos e coletados pelos próprios policiais, e como são esses mesmos dados que são disponibilizados ao público, essa pesquisa irá acrescentar ao campo, tanto porque o debate sobre quantificação ainda é recente no Brasil, quanto porque há poucos estudos sobre o Sistema de Metas na literatura sobre violência e segurança.

A pesquisa, por conseguinte, será sobre a métrica neoliberal de gerenciamento da violência e, mais especificamente, o *benchmarking*, no funcionamento do Estado brasileiro, tendo como objeto de análise o Sistema de Metas, com foco na segurança pública do Rio de Janeiro, no período compreendido entre 2009 e 2018.

Dito isso, o presente capítulo trata do quadro sociopolítico em que o SIM foi pensado, construído e consequentemente implementado no Rio de Janeiro, assim como o embasamento teórico por detrás do modelo de gestão do SIM.

Na primeira seção, será discutido o neoliberalismo e a governamentalidade neoliberal. Além disso, aqui também serão abordadas algumas ferramentas de avaliação e medição de desempenho, pois as métricas de avaliação do trabalho policial são oriundas do modelo econômico neoliberal, que, cada vez mais, está fazendo parte do funcionamento dos Estados e da vida privada das pessoas.

Na segunda seção, será discutida o campo da Sociologia da Quantificação, uma área recente na Sociologia, que estuda a quantificação da vida social e dos serviços públicos e privados. Considero importante trazer esta discussão em sua própria seção, pois os estudos dessa área ainda são muito recentes, contando com cerca de quarenta anos, ainda menos no Brasil. Portanto, é importante que esta área tenha um foco especial neste capítulo, fornecendo um quadro de referência para a compreensão dos dispositivos da avaliação de desempenho, característicos do neoliberalismo. Por essa razão, entre tais dispositivos, nosso foco recairá sobre o *benchmarking*.

Na terceira e última seção, será discutida a transformação da segurança pública a partir das práticas de quantificação, desencadeada pelo contexto político e econômico da época, introduzindo o Sistema de Metas, que será o foco do capítulo seguinte.

* 1. **O Neoliberalismo e a governamentalidade neoliberal**

Antes de mais nada, para haver uma discussão a respeito do pano de fundo e modelo de gestão econômica e política que atualmente está em vigor no Brasil e em outros países no mundo, precisamos definir o que é o neoliberalismo. Daniel Pereira de Andrade (2019) mostra que há diversas definições e interpretações do termo nas ciências sociais, e que não há um consenso fechado a respeito de uma definição singular, mas que é importante sociologicamente que “o conceito de neoliberalismo pode funcionar como dispositivo capaz de articular lutas, saberes críticos e projetos políticos” (ANDRADE, 2019, p. 216).

Com essa diversidade de definições, os atores políticos e especialistas instrumentalizam as definições que os beneficiam estrategicamente, deixando de lado aquelas que outros usariam, tornando sua existência contraditória. Isso, para o autor, mostra a sua potência – não havendo uma definição singular, os atores políticos podem instrumentalizá-lo em diferentes situações sociais, para denunciar injustiças.

O que gera um consenso entre os atores políticos e especialistas a respeito do neoliberalismo e suas definições são dois pontos: o primeiro é que a linguagem econômica e suas ferramentas são usadas e embutidas na teia da vida social e política, ultrapassando o espaço unicamente econômico, isto é, a economia e sua linguagem matemática, com o neoliberalismo, agora fazem parte do funcionamento da política (no Estado), da vida social e dos indivíduos, afetando a constituição das subjetividades. O segundo ponto é que o neoliberalismo não é mais apenas uma questão da área da Economia, mas também engloba múltiplas áreas, na História, Antropologia, Sociologia, Geografia, Filosofia e Ciência Política, convocando-nos a pensar suas especificidades e consequências em bases interdisciplinares.

Voltando às definições de neoliberalismo, Andrade (2019) aponta algumas que se tornaram referência; quatro são as vertentes principais sobre esse tema:

Apesar de Karl Marx não ter sido contemporâneo ao surgimento do neoliberalismo, que alguns especialistas e estudiosos apontam ter tido sua semente plantada a partir da crise de 1929, nos Estados Unidos, e difundido a partir dos anos 1960 a 1980, para os estudiosos marxistas, o neoliberalismo é uma teoria político-econômica que tem o livre mercado como principal expressão da liberdade individual para empreender, assim como o Estado se torna o responsável em manter essa ordem. Aqui, cria-se uma disciplina baseada na economia para o trabalho, e as formas de gestão são baseadas nessa disciplina. A desigualdade justifica-se pelo estímulo à competição e ao crescimento econômico.

David Harvey (2008 apud ANDRADE, 2019) aponta que foram criadas novas formas de acumulação de capital com o neoliberalismo, onde o próprio Estado possui um papel central. O autor cita algumas dessas novas formas, como a financialização (especulação financeira) e a administração e manipulação de crises (onde se orquestra crises para que haja transferência de riquezas). Todavia, é significativo ressaltar duas outras formas que têm um impacto palpável e direto na teia da vida social e dos indivíduos: a privatização e as redistribuições via Estado.

A privatização e a mercadização dizem respeito à transferência dos ativos do domínio público e popular para os grupos e classes privilegiadas, ou seja, o Estado vende serviços públicos (como os de água, transporte, assistência à saúde, universidades, turismo, telecomunicações, aposentadoria etc.) para indivíduos, grupos ou empresas particulares, tornando estes serviços e bens uma responsabilidade (e um ativo) privada.

Nesse quadro, casos emblemáticos como os transportes públicos, que são uma responsabilidade de empresas privadas (apesar de terem uma regulação parcial pelo Estado), ganharam licitação pública para controlar o sistema de ônibus e metroviário, de acordo com alguns parâmetros estabelecidos na venda da concessão pelo Estado, porém tendo total responsabilidade em como fazê-lo, como foi o caso com a FETRANSPOR (2010 até atualmente) e o MetrôRio (Invespar, 1998 até atualmente), respectivamente, no Rio de Janeiro. Outro caso foi a venda da Vale do Rio Doce, empresa de mineração e infraestrutura com maioria acionária do governo, em 1997. Um caso mais recente foi a venda da CEDAE, serviço de abastecimento de água e tratamento do esgoto no Rio de Janeiro, em 2021.

Em paralelo à essa forma, há as redistribuições via Estado, que dizem respeito às privatizações, uso de verbas públicas, subsídios e isenções fiscais a pessoas jurídicas e a grandes corporações. Disse “em paralelo,” porque as privatizações de serviços públicos andam de mãos andadas com essa outra forma, já que junto com as concessões de licitações dos serviços, o Estado oferecer subsídios a montadoras automobilísticas, por exemplo, é algo recorrente no Brasil (CARAM, 2021).

Para Harvey (2008 apud ANDRADE, 2019), desse modo, essas são práticas neoliberais que assistem aos interesses capitalistas, pois o neoliberalismo visa apenas ao lucro, não se responsabilizando se há um crescimento da desigualdade social e redução de salários, por exemplo, justificáveis ao nível individual em que a perda de um é o ganho de outro pela concorrência.

Outra abordagem aplicada ao neoliberalismo é a weberiana. William Davies (2014 apud ANDRADE, 2019, p. 227), estudando o governo britânico da década de 1990, que promoveu incentivos para aumentar a competitividade nacional, formulou uma questão bem weberiana: “como a racionalidade (econômica neoliberal) gera e constitui a autoridade política?”

Para responder à essa questão, Davies define que o neoliberalismo substitui para a linguagem econômica os julgamentos políticos, ou seja, o Estado passa a justificar suas decisões a partir da lógica do mercado – para Davies, então, a autoridade política baseada em um modelo neoliberal é costurada por especialistas que estabelecem as regras e as arenas de competição, incluindo estrategistas e *think tanks*[[3]](#footnote-3).

Já para Pierre Bourdieu (1998 apud ANDRADE, 2019), o neoliberalismo derrubou a parede que separava a economia do âmbito social e individual, construindo, em seu lugar, uma ponte. Como explica o autor, esse novo modelo econômico e de gestão tem como ponto de partida a mundialização dos mercados financeiros, tornando-os móveis e flexíveis. Consequentemente, essa flexibilidade propõe uma concorrência sem precedentes entre empresas, mas principalmente entre os próprios funcionários, que são avaliados individualmente através de metas pré-definidas e os resultados que apresentam após o tempo determinado, a fim de receberem uma remuneração. Esse modelo precariza os vínculos trabalhistas, do mesmo modo em que precariza os vínculos interpessoais e coletivos. Loic Wacquant (2015), um estudioso da linha bourdieusiana, acrescenta ao debate que a responsabilização individual é uma das características neoliberais.

Agora, um outro francês, também contemporâneo, que se debruçou em algumas de suas obras e que teve seus estudos, ainda hoje, muito citados, é Michel Foucault. Em seu livro Nascimento da Biopolítica (2008), ele estudou o neoliberalismo a partir de suas duas principais escolas teóricas: o ordoliberalismo alemão, que preconiza o governo da sociedade a partir dos ideais econômicos, priorizando a regulamentação e expansão das empresas médias e propriedades privadas e o meio ambiente. A intenção era incluir os ideais econômicos no tecido social, trazendo o indivíduo ao debate sobre seu próprio trabalho; por sua vez, o neoliberalismo americano, que teve como prioridade estender a linguagem econômica para todas as dimensões sociais, tornando o indivíduo à mercê dessa linguagem à si próprio – através da noção central de “capital humano” –, e o Estado se submetendo, também, à essa mesma linguagem, ambos se governando pelo cálculo econômico, em um regime marcado pelo empresariamento da vida (ANDRADE, 2019, p. 219).

Segundo Foucault, o governo neoliberal vai no sentido de “guiar os homens, de dirigir as suas condutas, de constranger as suas ações e reações” (2008, p. 3). Em outras palavras, o neoliberalismo criou um tipo de conduta baseada no *homo economicus*, que Foucault chamou de governamentalidade neoliberal.

A governamentalidade neoliberal, portanto, como disse César Candiotto (2011), “desemboca na constituição ética do sujeito” (p. 105), isto é, para Foucault, há um desdobramento do governo dos outros (político, religioso, doméstico) para o governo de si (autocontrole, autogoverno).

Para além disso, em relação ao neoliberalismo norte-americano, Foucault chama a atenção para o foco que os norte-americanos passaram a ter à linguagem e conduta econômicas, por quererem que essa racionalidade ultrapassasse as barreiras do ambiente econômico e se integrasse a todos os ambientes sociais e políticos, para a família, as prisões, as condutas individuais. A governamentalidade neoliberal, presente atualmente em outros países e governos, é a aplicação do *homo economicus* no assujeitamento dos indivíduos e no funcionamento dos aparelhos estatais.

Portanto, o neoliberalismo e sua governamentalidade agora fazem parte do cerne de todos os aparatos da vida – político, social, individual, subjetivo.

Relendo Foucault, Dardot e Laval (2016) desdobram essa chave de análise através do que chamam de “Estado gerencial”. Para esses autores, “embora o Estado seja visto como o instrumento encarregado de reformar e administrar a sociedade para colocá-la a serviço das empresas, ele mesmo deve curvar-se às regras de eficiência das empresas privadas” (p. 274). Ademais, o Estado passa a se enxergar como um “Estado-empresa”, onde sua eficácia é comparada com as de outros atores (outros Estados e órgãos e instituições), tornando a concorrência um de seus instrumentos.

Consequentemente, com o intuito de limitar os custos e aumentar a satisfação dos indivíduos, vistos como clientes, essa mudança na atuação das administrações públicas ficou conhecida como “Nova Gestão Pública” (New Public Management), termo cunhado por Christopher Hood, em 1991, onde a NGP (NPM, em inglês) visa a mudar o Estado, inspirando-se sistematicamente em lógicas de concorrência e métodos de governo empregados nas empresas privadas. As técnicas dessa nova gestão baseiam-se no tripé objetivos-avaliação-sanção. Para isso, criou-se uma racionalização, como já discutido mais acima, obedecendo às logicas empresariais, onde destaco os seus principais instrumentos que serão discutidos logo em seguida: concorrência, regulação por agências especializadas, individualização das remunerações, indicadores de desempenho e *benchmarking*.

Em consequência a isso, surge, de acordo com os autores, o governo empresarial, que funciona a partir dos indicadores de desempenho importados das ferramentas do setor privado das empresas, ou seja, avalia-se o trabalho dos funcionários públicos com base nas avaliações dos resultados apresentados por eles e que, beneficiando ou não a demanda levantada pelos clientes (cidadãos), sofrerá ou não represálias ou bonificações.

Contudo, cada setor de um aparato estatal tem uma responsabilidade sobre seu próprio trabalho, fazendo com que cada funcionário possua algum nível de *accountability* em relação aos resultados que irá apresentar após o período pré-estabelecido por seus superiores. Por conta disso, essa nova gestão pública procura fazer com que os funcionários sejam seus próprios supervisores, e que estejam somente preocupados com o comprometimento de seus trabalhos e, por conseguinte, em obter os resultados esperados, do que necessariamente como irão alcançar suas metas. Desse modo, essa mentalidade e modo de agir dessa gestão também podem ser considerados uma forma de assujeitamento, por determinar que os funcionários têm que obedecer e trabalhar de acordo com essa padronização e obsessão por resultados, dessolidarizando seus vínculos no processo.

Um dos principais dispositivos técnicos do neoliberalismo e de sua governamentalidade, – o *benchmarking* –, será objeto de análise nos capítulos seguintes.

Para situar essa tecnologia de governo, a seguir será feita uma breve genealogia do campo da sociologia da quantificação.

* 1. **A sociologia da quantificação e sua importância para se entender o neoliberalismo e os números**

Como foi visto na seção anterior, o neoliberalismo e sua governamentalidade, assim como a Nova Administração Pública, introduziram uma nova conduta, baseada no *homo economicus* e nas ideias econômicas, que derrubou a parede do ambiente da economia como uma entidade particular e construiu uma ponte para todos os demais âmbitos da vida política, social, individual e subjetiva, fazendo com que seus funcionamentos tenham como referência a linguagem econômica – a quantificação da vida política e social, a busca incessante por resultados, recompensas, satisfação profissional e pessoal, de cumprimento de seus deveres pré-estabelecidos. Introduziram a quantificação e fez dela parte das vidas das pessoas e dos governos. A governança pelos números e a autoridade política expressa quantitativamente são realidades contemporâneas. O cálculo ajuda a responder perguntas como: quantos? O que significam? São importantes? Como ajudam a responder outras perguntas?

Dessa maneira, a segunda seção deste primeiro capítulo será a respeito da área da Sociologia que passou a estudar como essa quantificação ocorre, quando surgiu, quais os efeitos que têm sobre as pessoas e os grupos sociais e políticos e como afeta as relações inter e intrapessoais, quais são os instrumentos utilizados para sua realização, dentre outros, que ficou conhecida como sociologia da quantificação. Rainer Diaz-Bone e Emmanuel Didier (2016) acrescentam mais detalhadamente:

A sociologia da quantificação analisa processos de produção e comunicação de números, também de gráficos como representações visuais de dados numéricos não apenas em relação ao poder político que desencadeiam, não apenas em relação à “sociedade” e não apenas em relação às questões da sociologia clássica (como desigualdade social, pluralidades de valoração e coordenação, conflito e crítica, racionalização, divisão do trabalho e sua organização, cognição social etc.), mas também como processos sociais “em si e como tal” (p. 8, tradução minha).

Acrescentando à isso, Almeida (2021) diz:

A sociologia da quantificação tem como foco de análise a relação entre a formalização dos instrumentos ou dos modelos estatísticos com o espaço social no qual os mesmos são produzidos, e, segundo os coordenadores deste dossiê, colocam em questão a performatividade dos números na vida pública e privada, seu uso como ferramenta de coordenação social, seus efeitos sobre a distribuição de recursos, conhecimentos e oportunidades, sua reatividade sobre as pessoas, transformando os modos como elas pensam e agem sobre si mesmas, sozinhas ou em relação com os outros. A sociologia da quantificação parece ter transformado profundamente a percepção da relação entre a estatística e a política (p. 11).

A análise dos processos de quantificação, isto é, da produção e dos modos de uso dos números remonta ao século XIX, quando os censos[[4]](#footnote-4) tiveram um papel central na construção dos Estados nacionais. Desde essa época, já se entendia que era preciso conhecer a população para melhor gerir-la. Requerem uma estandardização para funcionarem administrativamente, e estão associados a noções de identidade, cidadania e pertencimento, pontos que afetam diretamente os cidadãos (MENNICKEN; NELSON ESPELAND, 2019, p. 229).

Esses pontos tornaram-se parte dos estudos sociológicos, pois questões sobre identidade, cidadania e pertencimento têm uma relação direta ou indireta com questões sobre raça, etnia, moradia, família, religião, dentre outros, o que assiste, por conseguinte, em questões mais amplas da sociologia, como a desigualdade social, racial e de gênero, desemprego, violência, entre outros.

Dentro dessa discussão, que vai além dos censos, incluindo outras ferramentas quantitativas, como o índice de desempregos, letalidade violenta, religião no território nacional, etc., é importante chamar a atenção sobre como a construção, compilação e compartilhamento desses números jogam luz sobre questões que anteriormente não eram sequer questionadas, como a questão ambiental e poluição, por exemplo. A quantificação e os números, logo, visibilizam o que antes não era visível, do mesmo modo que podem invisibilizar algo que deveria se tornar visível, como é o caso dos tiroteios e dos desaparecidos – enquanto que “tiroteios”, uma categoria não oficial, passou a ser registrada e debatida no espaço público e político por especialistas, população local e jornalistas (através da plataforma *Fogo Cruzado*, por exemplo)[[5]](#footnote-5), e os “desaparecidos”, uma categoria oficial, compila dados sobre todas as situações que levam ao desaparecimento de pessoas em um único número, não se diferenciando o contexto do caso a caso, desse modo, dificultando investigações e estudos a respeito. Inclusive, o estudo de Daniel Misse (2014) chama a atenção que, apesar de ter havido uma diminuição no registro de mortes ocasionadas por agentes do Estado, houve um aumento paralelo de desaparecidos no mesmo período estudado, levantando-se a questão se há ou não uma correlação entre estes dois números.

Desse modo, é importante voltar à definição da sociologia da quantificação e acrescentar que compreender como os números são produzidos, por quem, para qual finalidade, quais categorias são utilizadas, se são ou não tornadas públicas ou de fácil acesso, são de suma importância para os estudos da quantificação.

A quantificação, portanto, através das categorias principalmente construídas pelo poder público, criam novas categorias políticas e novos sujeitos, pois reconhece-se politicamente que os indivíduos pertencentes a estas categorias existem e vivem como cidadãos, o que, consequentemente, permitem-nos reivindicarem políticas sociais a seu respeito, direitos sociais, políticos e econômicos, maior visibilidade, e, talvez mais importante de tudo, ser contado e classificado pelo Estado cria novas subjetividades e modos de ser, novas diversidades e interações sociais e políticas.

Com relação ao Brasil, as instituições estatísticas que dão legitimidade ao Estado e aos grupos sociais, através também do reconhecimento social e econômico, às vezes também político, principalmente é o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A missão do IBGE é de identificar e analisar o território, contar a população, mostrar como a economia evolui através do trabalho e da produção das pessoas, e revelar ainda como elas vivem (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021). O IBGE, contudo, é uma união de duas instituições anteriores – o Instituto Nacional de Estatística (INE), com sua criação em 1934 e com início de suas atividades em 1936, e o Conselho Brasileiro de Geografia, em 1937. A primeira foi criada por conta de uma carência de um órgão capacitado a pesquisas estatísticas sobre o território nacional, pois a Diretoria Geral de Estatística , que foi criada ainda no período imperial, em 1871, foi extinto em 1934.

Com o início das atividades do IBGE em 1937, o objetivo dos estudos estatísticos sobre o Brasil passou de produzir registros civis de nascimentos, casamentos e óbitos e foi além; atualmente, essa instituição produz e estuda estatísticas sobre diversos aspectos da vida social e econômica do país, como desemprego, moradia, religião, saúde, entre outros, dando aqui destaque para a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)[[6]](#footnote-6).

Não é o escopo da pesquisa analisar como o IBGE funciona e produz seus dados em detalhes, mas é relevante pontuar as suas principais funções, de forma a contextualizar o assunto, expressas em seu próprio site:

* Produção e análise de informações estatísticas;
* Coordenação e consolidação das informações estatísticas;
* Produção e análise de informações geográficas;
* Coordenação e consolidação das informações geográficas;
* Estruturação e implantação de um sistema da informações ambientais;
* Documentação e disseminação de informações;
* Coordenação dos sistemas estatístico e cartográfico nacionais.

Como ainda diz o próprio IBGE, “se constitui no principal provedor de dados e informações do País, que atendem às necessidades dos mais diversos segmentos da sociedade civil, bem como dos órgãos das esferas governamentais federal, estadual e municipal” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021). Sendo assim, não é de se surpreender que programas, políticas e ações governamentais sejam pensadas também com base nesses dados produzidos pela instituição. O IBGE, dentre outras instituições estatísticas, quantifica e produz saberes sobre a população brasileira, a fim de assistir aos governos em regular e conduzi-la. As estatisticas assistem, ainda mais, em delimitar os espaços problemáticos da população (TRAVERSINI; BELLO, 2009, p. 137).

Uma outra instituição estatística, que nos trouxe contribuições importantes para a área da quantificação, mas que reside na França, é o Instituto Nacional de Estatística e Estudos Econômicos (INSEE, Institut National de la Statistique et des Études Économiques).

O Escritório de Estatística Geral foi criado em 1833 e, em 1840, recebeu o nome que seria conhecido por até 1931: Statistique Générale de la France (SGF). As suas responsabilidades eram:

* Organizar e analisar os principais inquéritos que não sejam da responsabilidade de um departamento ministerial (nomeadamente o recenseamento da população);
* Publicar estatísticas sobre o estado civil; observar os preços e calcular o índice de preços e o índice da produção industrial;
* Para coordenar a atividade estatística entre os departamentos administrativos;
* Analisar resultados de estudos realizados;
* Divulgar as estatísticas de todas as fontes e os resultados do seu próprio trabalho publicando o Diretório de Estatísticas (Annuaire statistique, criado em 1878), o Boletim de estatísticas gerais na França (Bulletin de la statistique générale de la France, criado em 1911) e especificamente publicações direcionadas (INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES, 2021a).

Em 1941, passou por mudanças similares ao IBGE, com anexações com outros órgãos, até que, pela Lei do Orçamento de 27 de abril de 1946 (INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES, 2021b), o INSEE foi criado. Em 1951, foi dada à instituição responsabilidade legal para conduzir o domínio das estatisticas no país. A partir desse ano, *surveys* começaram a ser aplicados aos estudos econômicos e sociais, começando pela moradia, saúde e mão de obra. Nos anos 1960, as informações estatatísticas levantadas pelo INSEE deixaram de ficar somente no seu domínio propriamente estatístico e passaram a ser usados para a implementação de políticas de regulação econômica, por exemplo. Nos anos 1970, se tornou o principal centro estatístico do país, assistindo à todas as administrações. Em 1994, o INSEE inaugurou um centro de estudo e ensino, o GENES. A partir de 2004, os censos passaram a ser anuais, ao invés de 7 ou 9 anos de intervalo.

Cito o INSEE, pois um dos nomes de referência para a área da quantificação é Alain Desrosières, que organizou dois tomos importantes de nome *Pour une histoire de la statistique* (INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES, 1987) e que ajudou a criar uma nova categoria social na França – os *cadres*.

Nos anos 1970, Desrosières envolveu-se na reforma das nomenclaturas e categorias sócio-profissionais oficiais da França por estarem ultrapassadas, o que o levou a estudar a história das categorizações, ajudando-o a criar novas teorias da quantificação (DIAZ-BONE; DIDIER, 2016, p. 11). A partir da teoria do capital social (capital econômico e capital cultural) de Pierre Bourdieu, Desrosières analisou as categorias estudadas pelas instituições estatisticas da França, através dos censos, e percebeu que algumas profissões não tinham razão lógica de estarem sendo classificadas separadas de suas representações políticas e sociais. Portanto, Desrosières criou a categoria “*cadres*” para englobar as profissões e grupos que possuem um alto capital intelectual e com baixa renda, como os artistas e professores (BOLTANSKI, 1984).

Na área da segurança pública, que interessa mais de perto a pesquisa, é preciso mencionar o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, um dos principais espaços onde as estatísticas sobre a segurança públicas são compilados sobre todo o território nacional, discutidos, feito trabalhos a respeito e usados para demais debates oficiais.

O FBSP foi idealizado no ano 2000, a partir de uma reunião de um grupo de especialistas em segurança pública com a intenção de criar um espaço de debate sobre o tema, principalmente para haver uma cooperação entre especialistas, policiais e ex-policiais, e gestores da segurança pública no Brasil, abrangendo, portanto, membros da sociedade civil, universidades e forças policiais. Em 2006, com o apoio da Fundação Ford, da Open Society Foundation e da Fundação Tinker, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública foi fundado (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2021c).

Pensado para ser um espaço neutro de política partidária, mas não politicamente, o FBSP se tornou um dos principais espaços sobre o estudo da segurança pública no e sobre o Brasil, principalmente considerando o seu principal trabalho – o Anuário Brasileiro de Segurança Pública –, que, como diz seu nome, publica anualmente os dados a respeito da segurança pública sobre todos os estados do território nacional, baseando-se nas informações fornecidas pelas secretarias de segurança pública estaduais, polícias civis, militares e federal e outras fontes oficiais (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2021a), e o Atlas da Violência, que também tem periodicidade anual, analisando os dados sobre a violência, focando em temas que variam segundo a pesquisa e a edição (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2021b).

É importante fazer uma observação aqui. O IBGE, assim como outras instituições estatísticas, precisam ser reconhecidas publicamente, principalmente pelo Estado, para que os dados e informações produzidas sejam aceitas como válidas. Para tal, estas instituições são consideradas espaços de especialistas (em estatística, economia, sociologia, demografia) sobre os temas ao redor das estatísticas e nos estudos sobre as populações, que baseiam políticas e regulações sobre essas populações. A figura dos especialistas, todavia, se tornou somente algo singular e de certa relevância mais recentemente com o advento do liberalismo e, posteriormente, o neoliberalismo.

Como Rose e Miller (2008) argumentam, a figura do *expert* (ou especialista) surgiu a fim de complementar o exercício do poder, com a capacitação daqueles que estão em posição de exercer autoridade. Entre os séculos XIX e XX, surgiu uma necessidade em tentar controlar as consequências da vida industrial, trabalho assalariado, a urbanização e a vida nas grandes cidades que fizeram surgir novos problemas a serem enfrentados. Por conseguinte, os governantes sentiram a necessidade em ter uma assistência em como lidar com estes problemas, e, aqui, a figura dos *experts* surgiu para oferecer novas teorias, explicações e informações. Eles passaram a deter “poderes de verdade” (p. 202), permitindo que indivíduos fossem governados “à distância de um braço”, isto é, os governos passaram algumas responsabilidades para certos profissionais, para que atuassem como os especialistas nas áreas responsáveis. Cito os autores:

Este não foi tanto um processo em que um estado central estendeu seus tentáculos por toda a sociedade, mas a invenção de várias 'regras para governar' que buscavam transformar o Estado em um centro que pudesse programar, moldar, guiar, canalizar, dirigir, controlar eventos e pessoas distantes dele (2008, p. 202, tradução nossa).

Portanto, o conhecimento especialista sobre os territórios e as populações se tornou necessário para os seus governos. Estatísticas e censos se tornaram ferramentas indispensáveis nessa nova gestão – baseia-se agora no conhecimento a respeito daqueles que se pretende governar, a fim de melhorar as suas qualidades, habilidades e atuar sobre seus comportamentos, de acordo com as flutuações na taxa de nascimentos e óbitos, de desemprego, de oferta e demanda, de moradia, entre outros. Nas palavras dos autores: “É o *'know-how*' que promete tornar dóceis os domínios regulares sobre os quais o governo deve ser exercido, para tornar o governo possível e para torná-lo melhor” (ROSE; MILLER, 2008, p. 204). O uso das enumerações, cálculos, avaliações se tornaram essenciais para o governo das populações.

O interesse das operações de quantificação para a Sociologia, portanto, reside nessa superação dos limites das linguagens puramente matemática e econômicas quando adquirem um caráter público. Os números e as estatísticas dão uma consistência para problemas sociais, econômicos e políticos que até então não eram problematizados. Assim, a quantificação dos aspectos sociais confere materialidade a questões ainda não formuladas ou apenas latentes na sensibilidade coletiva, permitindo que ganhem uma forma social semelhante a de outras questões já estabelecidas no debate público (CAMARGO; LIMA; HIRATA, 2021, p. 22).

Todavia, a sociologia da quantificação não se interessa somente pelas estatísticas oficiais e pelas instituições estatísticas. Para além disso, ela estuda a respeito de categorias oficiais e não oficiais, como são pensadas, criadas e usadas, como os números afetam e determinam os modos como indivíduos, grupos e agências governamentais pensam e agem, como e quando eclodem conflitos e controvérsias que recorrem às estatísticas. As estatísticas são consideradas fatos sociais na Sociologia e, além disso, como são usadas como tecnologias de governo, através de *rankings* e *ratings*, medições de desempenho (CAMARGO; DANIEL, 2021, p. 44) e, mais recentemente e de maneira mais atenta para e pela sociologia da quantificação, o *benchmarking*.

*Benchmarking* é uma técnica governamental que foi primeiro desenvolvida em 1950 na indústria japonesa e, posteriormente, adotada pela gestão de qualidade nos Estados Unidos. Foi desenvolvida pela Nova Gestão Pública e consiste em uso de benchmarks, dados, cronogramas e indicadores comparáveis e tabelas classificatórias, e foi projetado para que os ambientes funcionassem como se fossem um negócio, estimulando a competição no interior de todos os níveis da cadeia produtiva e da cadeia empresarial, comparando os resultados dos concorrentes entre si, na esperança por uma recompensa (ou, seu reverso, a humilhação) (BRUNO, 2009, p. 269).

O paradigma da Nova Administração Pública ajudou no processo de implementação do *benchmarking* nas administrações públicas, a fim de gerar um espírito de competição e autoavaliação, isto é, esse instrumento alterou a maneira como os funcionários (indivíduos) passaram a agir, fazendo com que avaliassem a si próprios, dependendo somente de si mesmos para alcançar os objetivos e metas estabelecidos pela gestão. Portanto, os atores avaliam a si próprios e seus colegas, construindo um sistema de competição de todos contra todos, onde cada um fica responsável por si mesmo e julga o outro. E, como as informações são compartilhadas, se uma pessoa cumpre suas metas ou se falha, ela será recompensada ou humilhada (CAMARGO; DANIEL, 2021, p. 59). Esse ambiente de competição incessante ultrapassou as barreiras do trabalho e chegou nas subjetividades dos indivíduos, alterando, desse modo, a própria maneira como eles pensam e agem consigo mesmos, introduzindo novas formas se quantificar o self e o uso de aplicativos e ferramentas para quantificar todas as atividades do dia-a-dia (NEFF; NAFUS, 2016)[[7]](#footnote-7).

O discurso da Nova Administração Pública é vendido como um instrumento técnico, onde seu objetivo é servir aos Estados que são vistos como clientes. O racionalismo econômico dessa gestão inclui privatizações e terceirizações, da mesma maneira em que influencia no uso da linguagem econômica na administração pública; tem-se como foco a regulação e a ordem (ANDREWS; KOUZMIN, 1998). É dentro dessa racionalidade, portanto, que o *benchmarking* tem crescido, principalmente quando se leva em consideração que o neoliberalismo está cada vez mais globalizado e presente em todas as regiões mundiais.

Contudo, o *benchmarking* se tornou um dos principais interesses da sociologia da quantificação. Esta ferramenta neoliberal será tratada com seu devido cuidado no capítulo 3, porém, para fins de acrescentar à discussão e introduzir o assunto, que será um dos pontos principais da pesquisa, é importante que seja apresentado em seus aspectos mais essenciais.

A mentalidade dos Estados contemporâneos não é mais de diminuir a presença do Estado em todos os aspectos da vida, principalmente econômica, mas de melhorar suas formas de agir. Como já discutido anteriormente sobre o neoliberalismo e as atuais formas em que este atua, os Estados competem entre si, procurando sempre melhorar em algum aspecto que achem necessário, competindo, especialmente, com base nos *rankings* de questões mundiais.

Por conseguinte, essa racionalidade competitiva e comparativa derrubou a parede que separava o Estado das instituições, dos grupos sociais e dos indivíduos. A governamentalidade neoliberal agora funciona em todos os níveis da sociedade, desde o Estado até as subjetividades – a incessante busca por resultados, desejo por receber uma recompensa após um trabalho realizado, trabalhar para se sentir realizado, autoavaliação, tudo isso faz parte de como o *benchmarking* funciona. A competição se tornou a motivação para autorrealização e desejo pessoal; obter bons resultados, estar em posição de destaque em um *ranking*, ser reconhecido, tudo isso pode ser encontrado em qualquer nível da vida pessoal e política (BRUNO; DIDIER, 2013).

Como se sabe, o uso de números e as estatísticas existem desde séculos passados, mas o que é importante ressaltar aqui é que o *benchmarking* evidencia uma novidade, esta sendo talvez o motivo que interessa à sociologia da quantificação – os mesmos números e ferramentas estatísticas que os governos usam para quantificar e avaliar suas gestões são usadas, agora, para fazer o mesmo sobre seus próprios funcionários, cidadãos e trabalhadores em geral, formais e informais. Criou-se, com isso, novas relações interpessoais e de poder, novas formas de dominação. Afinal, quem são os atores que avaliam os avaliados? São esses atores também avaliados? Como escolhem como avaliar? Como avaliam algo positiva ou negativamente?

Portanto, Isabelle Bruno e Emmanuel Didier (2013) se debruçaram sobre o *benchmarking*, se tornando as principais referências sobre o tema dentro da sociologia da quantificação. De acordo com os autores, o benchmarking age em quatro etapas:

“1) definição de uma série de indicadores estatísticos que medem o desempenho de vários atores e atividades pré-identificados; 2) estabelecer para cada indicador um objetivo quantificado a ser alcançado; 3) delimitação de um período de tempo durante o qual cada ator se esforça para alcançar esses objetivos; e 4) desenvolvimento de locais de encontro (físico ou remoto) onde os atores se encontram, se comparam entre si e estabelecem novos objetivos para o próximo ciclo” (online, tradução nossa).

Complementariamente, o *benchmarking* funciona com o estabelecimento de indicadores, objetivos a serem alcançados durante um determinado período estabelecido, compara-se os resultados com períodos anteriores, outros indicadores, outros resultados similares, outros grupos que trabalham com a mesma coisa. Todos esses resultados são publicizados para que todos os funcionários fiquem de olho e para que observem o trabalho dos demais. O medo de uma humilhação na “falta de cumprimento” de uma meta e o desejo em ser recompensado por seu cumprimento é o que move o trabalho dos funcionários, independentemente se seu trabalho será bem feito ou não.

Dentre os espaços, órgãos e instituições que o *benchmarking* se enraizou, encontra-se a trindade de todo Estado – a educação (as universidades), saúde (os hospitais) e a polícia. A medição por desempenho e incentivo agora fazem parte do seio dessas instituições, preocupando especialistas e funcionários das áreas em que a busca por resultados (positivos) e o controle de metas substituíram a percepção sobre a função social dessas atividades, o que pode corromper seu propósito e funcionamento (BRUNO; DIDIER, 2013) – a busca por trabalhos publicados para manter uma posição de relevância nos *rankings* universitários para a obtenção de recursos financeiros; o maior número possível de atendimentos nas clínicas e hospitais para atingir a meta mensal e garantir a progressão de carreira; o combate inacabável e inalcançável contra o crime e o tráfico no menor tempo possível (geralmente por mandato de governo).

Na próxima seção e nos próximos capítulos, será analisado como o *benchmarking* e as práticas neoliberais de quantificação que foram incorporadas ao trabalho policial e da Polícia, através do Sistema Integrado de Metas, no Rio de Janeiro. Antes, porém, será revisado o contexto que antecipou a formulação da ideia do SIM.

* 1. **A segurança pública no Rio de Janeiro e os impactos do neoliberalismo em seu funcionamento**

O uso das estatísticas para o registro de crimes no Brasil não é recente – desde 1870 já ocorre a produção desse tipo de dado (BUENO; LIMA; COSTA, 2021). Desde então, os responsáveis em produzir, compilar e publicizar tais informações é o próprio Estado, através das agências de Polícia no território. Portanto, esses dados são importantes para a pesquisa, tanto com o objetivo de entender como eles são produzidos e como são ferramentas de avaliação do trabalho policial, como também para questionar essa mesma singular responsabilidade, afinal, se é a própria polícia que produz e escolhe publicizar estatísticas e dados sobre si mesma, como ocorre essa quantificação? Há uma regulação a respeito? O aumento ou a diminuição de um determinado indicador quer dizer o que, há uma causalidade? Como esses dados são produzidos? Quais as categorias de classificação recebem mais atenção e por quê? Qual o papel do SIM no trabalho policial?

Antes de entrar no tema, é importante ressaltar alguns pontos sobre a violência e a segurança pública no Brasil e, mais especificamente, no Rio de Janeiro, um *background* histórico e econômico que ainda possuem alguns vestígios no Estado carioca de hoje.

Os anos 1980 ficaram conhecidos, na América Latina, como a “década perdida,” ou seja, durante estes anos, os países latino-americanos passaram por uma crise econômica sem precedentes, onde acumularam déficits e dívidas externas (KELY DA SILVA, 2017)[[8]](#footnote-8), tendo dificuldades em adaptar aos novos modelos industriais e econômicos da época (do livre mercado e em aumentar ou melhorarem sua produção industrial nacional, o que ocasionou em uma rendição aos produtos importados, que não encontravam competição com os produtos nacionais) (BARAO, 2021; RIBEIRO, 2016; PETIT, 2003). Apesar da situação econômica ter melhorado nos anos 1990 com o Plano Real, em 1994, não demorou muito para que os efeitos dessa crise, que já se alastravam por décadas, continuassem a se mostrar pelo país, com uma nova queda em 1997.

Ao mesmo tempo em que a situação econômica brasileira passava do mau ao pior, as consequências sociais não deveriam surpreender ninguém. Por isso, o papel que a violência e o tráfico passaram a ter no Rio de Janeiro, durante esta época, é importante de se considerar em resposta, também, à crise econômica.

Foi no final dos anos 1970 e nos anos 1980 que a situação da venda de drogas mudou no Rio de Janeiro. A maconha deixou de ser a protagonista, dando lugar para a cocaína, que se tornou mais barata no varejo e mais acessível às zonas mais pobres da cidade e aos usuários de forma geral.

Nessa mesma época e adentrando os anos 1990, nos presídios, surgiam as facções criminosas que passaram a controlar o tráfico no Rio – de forma gradual (e o tráfico internacional, por onde passavam as drogas, com a Bolívia, Paraguai e países europeus) –, por perceberem que a venda e distribuição de drogas davam mais dinheiro que outras atividades ilegais, como o assalto (BRISO, 2017; ENTENDA, 2020).

As facções criminosas que controlavam o tráfico e que o disputavam eram o Comando Vermelho, Terceiro Comando, Amigo dos Amigos. Nessa disputa, cada facção se armava cada vez mais, disputando não somente o tráfico, mas território, unidades, poder. Para isso, passaram a se armarem com rifles e armamentos militares, armas que passaram a bater de frente com a polícia.

Como mostra Pio, Brito e Gomes (2021), a taxa de homicídio por 100 mil habitantes é um dos principais indicadores para medir a criminalidade, e é calculada dessa maneira, pois permite a comparação de locais com tamanhos diferentes da população, e diminui o sub-registro (p. 2).

Com o aumento da força e da presença do tráfico, assim como com uma crise financeira que aumentou o número de desempregos e da pobreza durante esse período mencionado, é importante chamar a atenção para a violência que surgiu como consequência desses fatores, como já dito.

Nos anos 1980, a taxa de homicídio por 100 mil habitantes teve uma média de 20 homicídios, enquanto que, nos anos 1990, a média foi de 40 a 45 homicídios. Em ambos os casos, a média, no mínimo foi de o dobro em comparação com a taxa nacional, e de três vezes mais, no máximo, alcançando uma marca histórica de 64,8 mortes entre 1995 e 1996 (PIO; BRITO; GOMES, 2021, p. 3).

Sendo assim, duas questões são levantadas a respeito dessas duas problemáticas que levaram ao aumento da violência: o que os governos fizeram sobre? Como a polícia reagiu?

Antes de responder a essas duas questões, é preciso discutir a própria noção de violência e seus significados, que passaram a ter novas percepções e interpretações a partir dos anos 1960 e que até hoje são percebidas dessa maneira.

Michel Wieviorka (1997) argumenta que, nos anos 1960 e 1970, a ideia da violência foi transformada de tal maneira que surgiu um novo paradigma da violência, caracterizando o mundo contemporâneo (p. 1). Para ele, foi a partir desses anos que a violência começou a receber novos significados e instrumentalidades – a violência das lutas de libertação nacional (caracterizada étnica e racialmente); de terrorismo da extrema-esquerda, extrema-direita, e política; e violência de classe.

Ademais, para Wieviorka, a violência adquiriu um caráter subjetivo, isto é, suas representações e percepções passaram a ser o que o caracteriza. Do mesmo modo, a violência se tornou em uma categoria para apreender a vida social e as relações internacionais (1997, p. 10). Portanto, o autor identifica duas maneiras como a violência é apreendida nas sociedades contemporâneas: por excesso e por carência.

Por excesso Wieviorka quer dizer que a alteridade entre indivíduos e/ou grupos de indivíduos é vista como uma fonte de medo, tanto por uma questão étnica ou racial, quanto por um medo do outro (essas duas questões podem andar de mãos dadas). Por carência Wieviorka quer dizer que ao não ser questionada ou colocada como outras questões a serem levantadas, pode ser banalizada ou negada, como é o caso de não se reconhecer que há um problema de violência interna no território. O autor ainda afirma que, no caso brasileiro, a violência é tolerada ou suportada, faz parte do funcionamento da sociedade (1997, p. 9-10).

Wieviorka ainda chama atenção de que a violência tanto pode ser instrumental, dispensando a comunicação entre os atores e, por isso mesmo, uma relação entre eles, como também pode apresentar um déficit de comunicação, tornando-a, acima de tudo, expressiva em consequência (1997, p. 12). A violência é, desse modo, compreendida globalmente pela economia ou individualmente pelos sujeitos. De qualquer maneira, o autor identifica que a violência é apreendida por uma crise e/ou por um conflito.

Wieviorka se baseia em Pierre Hassner (1995) para enumerar as mudanças que levaram ao novo paradigma da violência, mas com algumas pontuações suas a respeito: em primeiro lugar foi a dissolução da bipolaridade territorial Leste/Oeste da Guerra Fria, assim como a popularização da “globalização da economia” nos anos 1980, onde as economias dos Estados passam a ser interdependentes, as trocas são superiores à produção e há uma liberalização dos mercados para que haja um fluxo de investimentos transnacionais; em segundo lugar, os Estados encontram-se enfraquecidos localmente, cada vez mais encontrando-se em disputa com outros Estados, dado que a economia, as informações, dados, mercados, indivíduos, etc. são movimentados globalmente. O Estado, enfraquecido dessa maneira, privatiza algumas de suas funções, incluindo aqui o controle da violência, onde sua expressão em alguns casos surge como uma carência da presença desse Estado, da mesma maneira em que se procura que se mantenha realmente o mais distante possível (como é o caso do tráfico nas favelas); em terceiro lugar, as mudanças sociais abruptas, que geram uma frustração, que podem gerar reações violentas abruptas (como as lutas nacionalistas ou políticas); em quarto lugar, o individualismo contemporâneo não pode deixar de ocupar um espaço importante na discussão sobre a violência. Para Wieviorka, o indivíduo contemporâneo quer fazer parte da modernidade, quer consumir a todo custo. Ao mesmo tempo, quer ser reconhecido como sujeito, fazer parte de uma identidade coletiva. Aqui, a relação desse individualismo com a violência não é possível de se não fazer, tendo em vista que, para saciar o desejo de consumo a todo custo, o indivíduo eventualmente poderá recorrer à violência (1997, p. 16-24).

Portanto, o novo paradigma da violência diz respeito especificamente a essas mudanças que Wieviorka enumera – ela precisa ser compreendida através de um olhar global e local, generalizada e centrada na pessoa (1997, p. 28).

Sérgio Adorno (2002), em uma discussão semelhante e paralela à de Wieviorka, chama a atenção para a questão do monopólio do uso legítimo da violência[[9]](#footnote-9) nas sociedades modernas e contemporâneas, um conceito e discussão reconhecidamente iniciado por Max Weber (2014). Não é do interesse da pesquisa fazer parte da discussão extensivamente, porém é importante que se tenha em mente que, apesar de Weber ter sua importância nos debates a respeito da violência e do Estado, é também importante considerar que esse monopólio da violência talvez não seja possível ser aplicado nas sociedades contemporâneas e, aqui, brasileira.

Por conseguinte, Adorno chama à sua discussão o próprio Wieviorka, para acrescentar que, com a perda da força do Estado em relação ao seu próprio controle e do uso da violência legítima em seu território por conta do seu enfraquecimento, se tornou vulnerável à outros atores usarem da violência para um controle próprio de “seus” territórios, como o tráfico e o mercado negro e clandestino, como também ficou sujeito ao uso de uma violência não legítima pelos próprios agentes policiais, com o aumento da violência policial em alguns Estados. Ambos os autores argumentam que essa relação entre o enfraquecimento do Estado e a sua perda do monopólio da violência só poderiam ocorrer em Estados que não consolidaram a construção de uma democracia social, como é o caso do Brasil (ADORNO, 2002, p. 10). Ainda mais, nesse enfraquecimento e no distanciamento e ausência da sua presença nas áreas mais carentes das cidades brasileiras, outras figuras surgiram como detentoras desse monopólio, como o tráfico, que passaram a ser a autoridade moral dessas áreas (ADORNO, 2002, p. 27).

Em vista desse enfraquecido controle da violência por parte do Estado, que gera conflitos armados na maioria dos casos em que há uma tentativa de retomada desse controle ou de apaziguamento da violência através das operações policiais nas periferias e favelas, outros problemas também acentuam essa questão: a baixa eficiência do trabalho policial e a dificuldade ao acesso à justiça por parte dos cidadãos exacerba um sentimento de insegurança e medo na população, que se sente acuada em seu próprio canto, ao mesmo tempo em que também exige algum tipo de resposta à violência (em alguns casos, a população pede que a violência em resposta seja da mesma magnitude da violência recebida, independentemente das consequências) (ADORNO, 2002, p. 28). Um estudo realizado por Dirk, Pinto e Azevedo (2004) mostra que, independentemente de os números apresentarem o oposto, os moradores dos bairros selecionados pelos autores no Rio de Janeiro se sentem inseguros, não confiam nas polícias e temem serem assaltados acima de tudo.

Sendo assim, retoma-se as duas questões levantadas: o que os governos fizeram sobre? Como a polícia reagiu?

Como já observado mais acima, o aumento da violência e principalmente dos índices de homicídio por 100 mil habitantes, assim com acontecimentos como as chacinas de Acari e da Candelária nos anos 1990, o Rio de Janeiro encontrava-se em uma situação preocupante.

Em decorrência dessa preocupação, para estimular o trabalho policial e para apaziguar a violência que se alastrava pelo Rio de Janeiro, uma das ações realizadas pelo governo de Marcello de Alencar (1995-1998) foi a criação da Premiação em Pecúnia por Mérito Especial (BRASIL, 1995b), comumente conhecida como “Gratificação Faroeste” ou “Premiação por Bravura,” que receberia o policial, bombeiro e agentes penitenciários uma gratificação de 150% aos seus salários, podendo ser acumulativo, aqueles que realizassem ações dignas de “mérito especial”. Contudo, não estava claro no Decreto o que era classificado como ações dignas desse mérito especial, dando margem de interpretação aos próprios agentes de Estado.

Ignacio Cano (1997) atenta que, durante o período dessa gratificação, que ficou em vigor até 2000, o número de mortes coincidia com o número de gratificações dadas aos policiais, levantando uma interrogação se esses dois dados poderiam estar correlacionados. Michel Misse, Carolina Grillo, César Teixeira e Natasha Neri (2013) também sugerem a mesma coisa, levantando a questão de que o aumento do número de mortes poderia estar relacionado com um aumento da violência policial, que estaria protegendo o policial de represálias legais, em um véu de “resistência”.

A questão da “gratificação faroeste” não foi levantada apenas como um exemplo de ação policial e do governo em resposta ao aumento da violência no Rio de Janeiro. Foi também porque, como Adorno (2002) havia dito, a população estava carente de uma ação concreta estando acuada e se sentindo insegura; a resposta com um estímulo à ação policial em fazer alguma coisa a respeito também diz respeito à uma mentalidade que cresceu e que alguns até diriam que ainda prevalece atualmente – uma mentalidade de guerra, entre os policiais e os traficantes.

Essa questão não será muito explorada no momento por estar um pouco fora do escopo do capítulo, porém a “gratificação faroeste”, além de ter sido um estímulo aos policiais para agirem, foi também uma maneira de modelar e criar uma maneira de agir aos agentes do Estado, a fim de controlar sua maneira de agir (ROMÃO, 2021; MISSE, M., 2011), e, ainda mais, iluminar uma das ferramentas do neoliberalismo – o uso de recompensas e gratificações, que serão analisadas pela ótica do *benchmarking*, que foi discutido na seção anterior, e será melhor explorado no capítulo 3.

Em 1999, foi criado o Programa Delegacia Legal, que tinha como objetivo a informatização e automatização dos sistemas da Polícia Civil do RJ, facilitando a formação de policiais civis baseados na informação, nos direitos democráticos, na inteligência e tecnologia. Seu intuito foi a recuperação da autoestima policial e do fomento ao aumento também de sua produtividade, a partir de uma coleta e processamento de dados mais rápido, um melhor uso da tecnologia e de um treinamento mais robusto aos policiais (COELHO, 2006).

Em 2005, o Sistema Estadual de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal foi criado, fazendo parte do Instituto de Segurança Pública (ISP), criado também em 1999. Nesse Sistema, as estatísticas se tornaram a base dos registros de ocorrência feitos pela Polícia Civil, que transmite os dados para o ISP (NETO; VEIGA; BASÍLIO, 2021, p. 110).

Em 2007, o Plano Estratégico do Governo do Estado do Rio de Janeiro deu destaque à segurança pública dentre três áreas que precisavam receber atenção do Estado do Rio de Janeiro, por conta da crescente violência e criminalidade (NETO; VEIGA; BASÍLIO, 2021, p. 111).

Em 2008, a fim de continuar esse processo de renovação e modernização da polícia do Rio de Janeiro, o governo de Sérgio Cabral aceitou a criação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), que tinham como modelo o policiamento comunitário, para tentar uma entrada nas favelas cariocas, trazendo às comunidades a presença do Estado. Contudo, apesar do projeto não ter tido muito sucesso logo nos anos seguintes, foi um exemplo da nova segurança pública que se concretizava no Rio de Janeiro (apesar dos índices de violência terem voltado a crescer alguns anos depois).

Ainda mais, criou-se uma necessidade em mapear o impacto do crime (PAIXÃO, 1987 apud BUENO; LIMA; COSTA, 2021) e as estatísticas criminais passaram a ser usadas pelas polícias para determinarem maneiras de agir e para avaliarem seu trabalho.

O uso das estatísticas com esse fim para e pelo trabalho policial é recente no Brasil e no Rio de Janeiro. Todavia, seguindo a marcha começada em 1999, o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Estado do Rio de Janeiro (SIM) foi criado em 2009.

Em Junho de 2009, a Secretaria de Estado de Segurança (SESEG) sugeriu a criação do SIM para as forças policiais do Estado. No projeto, tal sistema seria um modelo de gestão baseado em desempenho, com prazos, indicadores e valores a serem alcançados, e seu objetivo seria estimular ações integradas de prevenção e controle do crime e estabelecer as metas para reduzir a incidência dos Índices Estratégicos de Criminalidade (IEC)[[10]](#footnote-10). Por conseguinte, a SESEG estabeleceria metas pré-estabelecidas de acordo com os resultados apresentados pelos IEC.

De acordo com os Guias Práticas do Sistema Integrado de Metas (nº 2 e 3, mais precisamente, que serão apresentados no capítulo seguinte), as reuniões com os policiais do alto escalão são realizadas mensalmente ou semestralmente, dependendo da demanda das áreas, com os comandantes das Regiões Integradas da Segurança Pública (RISPs) e das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs)[[11]](#footnote-11). Dependendo dos resultados apresentados pelos comandantes, cada área e cada batalhão recebem pontuações, desde a não pontuação para o não alcance das metas até a maior pontuação para o alcance das metas (de 0 a 3), onde cada meta está atribuída ao peso de cada IEC, e são comparados os resultados do mês vigente com o mesmo mês do ano anterior – é criado um *ranking* com todas as colocações. As RISPs e AISPs que receberem as melhores pontuações são premiadas pelo Estado. Além do mais, os policiais que quisessem receber uma remuneração extra, poderiam participar do Regime Adicional de Serviço (RAS) (BRASIL, 2012), trabalhando horas extras, com o intuito de estimular um maior desempenho em seus trabalhos.[[12]](#footnote-12)

Antes de finalizar este capítulo, creio que seja importante mencionar uma linha de pensamento dentro da sociologia da quantificação que trata exatamente de questionamentos a respeito dos resultados apresentados pelas polícias e pelos governos e instituições públicas e, mais ainda, sobre os significados da subnotificação ou seu oposto, a sobrenotificação – o *estatativismo*.

A coleta e compilação dos registros destes números (e de quaisquer outros que sejam de responsabilidade das Polícias e dos órgãos oficiais) são realizados pelos próprios policiais, o que pode acometer em uma subnotificação de outros índices que sejam similares, a fim de cumprir as metas. Da mesma forma, como Araújo (2016) e Ferreira (2011) argumentam, também ocorre um julgamento prévio de caráter no registro dessas ocorrências e confrontos, ocasionando em uma ausência de investigação ou colocando o policial – às vezes os próprios envolvidos na situação – como os responsáveis a reportar o que ocorreu exatamente, como em casos de “auto de resistência”[[13]](#footnote-13).

Os autores deste termo, Isabelle Bruno e Emmanuel Didier (2013), sustentam que, enquanto a estatística é sobre representar a realidade, o *estatativismo* é sobre questionar essa representação. E, como a estatística é produzida por instituições oficiais e reconhecidas, que são do Estado, o *estatativismo* é feito por especialistas, ONGs, corpos administrativos locais; consiste em tornar visível e relevante indicadores oficiais que não mostram todo o contexto de sua produção. Mennicken e Nelson Espeland (2019) acrescentam ao dizerem que os números ajudam a produzir pessoas, uma identidade coletiva, a assistir uma mobilização social; ajuda a criar comunidades estatísticas.

Como Isabelle Bruno, Emmanuel Didier e Tommaso Vitale (2014) afirmaram, grupos sociais têm a necessidade de criar categorias sociais para conseguirem reconhecimento sobre suas vidas. Ao mesmo tempo, o *estatativismo* também procura reafirmar realidades negligenciadas pelas instituições e tornar dados oficiais, julgados blindados, objetos de uma própria disputa. Tal conceito permite compreender de forma mais ampla iniciativas como o *Fogo Cruzado*, que trouxe ao debate público estatísticas, mesmo que não oficiais, porém reconhecidas publicamente, a categoria e o indicador dos “tiroteios” – entendida pela plataforma como qualquer violência armada em que há troca de tiros entre duas ou mais pessoas, principalmente quando a polícia está envolvida.

A categoria dos “tiroteios” não é oficialmente registrada, compilada e usada em projetos do governo e das Polícias. Oficialmente, esta categoria não existe. Por essa razão, a plataforma *Fogo Cruzado[[14]](#footnote-14)* foi criada com o intuito de fazer o registro dessa categoria, quantificá-la e permitir que os afetados pelos “tiroteios” possam ajudar no registro dos números, com informações sobre as operações policiais, se houveram mortes, apreensões ou prisões, se ocorreram durante a noite ou o dia, se o comércio teve que ser fechado etc. Indo de acordo com o *estatativismo*, a plataforma *Fogo Cruzado* criou uma quantificação de uma categoria até então completamente negligenciada pelo Estado e que afeta os moradores das favelas do Rio de Janeiro constantemente, dando-lhes uma ferramenta para assisti-los em demandas sociais e políticas. A plataforma é citada por matérias jornalísticas e trabalhos acadêmicos, dando-lhe um reconhecimento que até então somente instituições oficiais possuíam.

Em relação ao SIM e às UPPs, Daniel Misse (2013, 2014) faz o mesmo questionamento em relação às subnotificações, chamando atenção para as categorias que inflaram ao longo do período de atuação das UPPS e, inversamente, as categorias cujos números decresceram neste processo. Este foi o caso dos registros de “desaparecidos” (uma categoria que não tem distinção entre desaparecimento político, resultante de morte, temporário, entre outros) e de mortes por intervenção de agente do Estado (os chamados “autos de resistência”).

O desaparecimento de pessoas não é uma prioridade para o trabalho policial, e se torna ainda mais inferiorizado quando sua origem é um desaparecido de uma favela. Os trabalhos de Fábio Alves Araújo (2016) e o de Letícia Ferreira (2011) mostram que os policiais fazem um julgamento da reputação da vítima para decidirem, de antemão, se seria relevante continuar a investigação ou não, e os familiares das vítimas desaparecidas em favelas reportaram que a investigação raramente segue adiante. Quando há uma suspeita de envolvimento de policiais no caso, a investigação é suspensa ou impedida o seu prosseguimento.

Desse modo, se pode concluir que, quando há um “auto de resistência” seguido do desaparecimento da vítima, como apontam muitas denúncias de familiares, a materialidade do homicídio desaparece, pois houve a destruição ou ocultação do corpo. Esse modo de agir, contudo, não é novo, remontando ao desaparecimento político durante os regimes militares latino-americanos, na qual se praticava a captura forçada de um indivíduo, tortura e, eventualmente, assassinato, culminando em seu desaparecimento. Entretanto, pode-se argumentar que esta mesma prática ocorre ainda atualmente, sendo praticada por policiais.

Por ora a discussão é pertinente para se questionar e de que maneira o Sistema Integrado de Metas, que, apesar de não alterar completamente o trabalho policial em relação aos modos de registro das ocorrências, pode ter influenciado para que essa prática acontecesse em certos casos com maior frequência. Afinal, uma baixa frequência de registros de certos crimes na região do seu Batalhão é algo positivo para o policial, tanto no nível individual quanto coletivo, com seus colegas, reforçando a mentalidade de estar em cumprimento com seu dever de combate ao crime.

O Sistema Integrado de Metas ainda está em funcionamento no Rio de Janeiro, tendo completado já quase duas décadas de existência, onde passou para o Instituto de Segurança Pública (ISP) a sua responsabilidade, após o SESEG ser extinto. Desde então, o SIM tem participado de alguns debates, algumas críticas e pesquisas, porém não há muitos estudos propriamente sobre esse modelo de gestão. Curiosamente, sobre o *CompStat*, um programa anterior ao SIM e norte-americano, muito similar em mentalidade e funcionamento, há muito o que se achar pela *internet*, em pesquisas acadêmicas, matérias de jornais, etc., e um dos motivos do interesse na realização da pesquisa – a escassez de materiais sobre o SIM. Há muitos estudos que citam o programa e que incluem dados e resultados que foram obtidos através dele, porém poucos trabalhos alvejaram o Sistema Integrado de Metas como o próprio objeto de análise. Portanto, um dos objetivos da pesquisa é chamar a atenção para o SIM e dialogar com a área da sociologia da quantificação, mostrando como seu quadro de referência é produtivo para compreendermos a racionalidade neoliberal e suas tecnologias de governo, em especial o *benchmarking.*

No próximo capítulo, será realizada uma genealogia do Sistema Integrado de Metas, começando pelo contexto de sua criação, os idealizadores e responsáveis, sua proposta e forma de funcionamento. Passaremos, então, ao exame das categorias de análise de prevenção ao crime, o sistema de bonificação, os *rankings*, as áreas de atuação, e como o sistema se encontra atualmente. Além disso, serão entrevistados funcionários e agentes da segurança pública do Rio de Janeiro que trabalharam e ainda trabalham com o Sistema Integrado de Metas, a fim de acrescentar ao entendimento desse modelo de gestão.

1. **UM BENCHMARKING PARA A SEGURANÇA PÚBLICA: O SISTEMA INTEGRADO DE METAS.**
   1. **Introdução**

No capítulo anterior, foram discutidos os conceitos de neoliberalismo e governamentalidade neoliberal, que são responsáveis pela instrumentalização da vida pública e subjetiva através de suas ferramentas de avaliação e medição de desempenho. Além disso, foi discutido o campo da Sociologia da Quantificação, que foca no estudo da quantificação da vida social, econômica, política e privada (dos sujeitos). Foi importante para desenvolver o quadro de referência compreender os dispositivos neoliberais de avaliação de desempenho, focando-se no *benchmarking*. Para finalizar, foi introduzido o cenário da segurança pública do Rio de Janeiro que fomentou o palco para a implementação do Sistema Integrado de Metas.

Neste capítulo, abordamos o cenário político da segurança pública e os atores que implementaram o Sistema Integrado de Metas no Rio de Janeiro, a partir de 2009. Para tanto, mapeamos contextos e ações anteriores ao SIM, que vieram a ter alguns de seus pontos aproveitados no seu projeto, assim como as decisões políticas que possibilitaram a criação desse modelo de gestão. Na segunda seção, apresentamos o Sistema Integrado de Metas, seu funcionamento, seus objetivos, atores e programa de atuação. A terceira e última seção, compara o SIM ao modelo de gestão que o inspirou – o *CompStat*.

* 1. **As raízes de uma segurança pública voltada para a eficiência**

Para contextualizar melhor o surgimento do Sistema Integrado de Metas (SIM), em 2009, é preciso voltar novamente aos anos 1990, pois não se pode analisar somente a violência e o crime em si mesmos e suas relações com a sociedade (seus impactos no nível individual e coletivo, como é o caso da pobreza, desigualdade social e econômica, questão racial, entre outros), mas é necessário que sejam analisados em conjunto com as políticas de segurança pública, já que um não existe sem o outro.

No segundo governo de Leonel Brizola (1991-1995), no Rio de Janeiro, as principais figuras que trouxeram ideias novas a respeito da segurança pública no estado carioca foram Nilo Batista, que foi vice-governador de Brizola e seu sucessor, e Nazareth Cerqueira, Comandante Geral da Polícia Militar do Rio de Janeiro durante os dois governos brizolistas. Ambos, trabalhando juntos, pensaram em mudanças a respeito do trabalho e das instituições policiais, a fim de adaptarem o trabalho policial aos novos tempos. Para isso, por exemplo, fomentaram a ideia de um policiamento único comunitário e limitaram as ações policiais nas áreas das favelas.

Como mencionado na última seção do capítulo anterior, essa adaptação do trabalho policial teve consequências ao próprio mundo do crime. Como as ações policiais, através das intervenções, nas áreas das favelas, foram limitadas, para diminuir ou evitar um aumento ainda maior da violência por conta dos confrontos entre policiais e criminosos, a ação criminal recuou, mas ganhou controle sobre essas áreas, fortalecendo-se e estabelecendo o tráfico de drogas como a principal atividade criminal no Rio de Janeiro nessa época (CARNEIRO, 2010). Essa política não intervencionista, consequentemente, deu espaço para a ação criminal diversificar e consolidar suas atividades.

O tráfico de drogas teve como idealizador e executor os comandos (como o Comando Vermelho), que começaram a surgir nos presídios dos anos 1990, que passaram a traficar drogas e armas, local, estadual, nacional e internacionalmente. Além disso, a cocaína se tornou a droga do momento e a principal receita do tráfico carioca. Todavia, como a política então era a não intervenção nas áreas das favelas, o tráfico ampliou seu domínio para outras atividades, como o sequestro (FILHO, 2018; CARNEIRO, 2010).

Com essa recusa do governo Brizola em realizar ações policiais nas áreas das favelas, locais onde o tráfico atuava e montava suas operações, a situação da criminalidade no Rio de Janeiro agravou-se, levando à progressiva perda de confiança da população na segurança pública carioca. E não é de se surpreender a razão: em 1990, no final do governo de Moreira Franco, a taxa de homicídio bateu o recorde, com uma média de 63 por 100 mil habitantes, e uma média de 60 nos quatro anos subsequentes, já no segundo governo de Brizola (SOARES, 1999; SENTO-SÉ, 1999 apud CARNEIRO, 2010). Novamente, a incredulidade na polícia e em seu trabalho chegaram a um patamar de comoção social, especialmente quando o tráfico não tinha sinais de que iria desacelerar em atuação.

As Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), sob a autoridade do Presidente da República, de acordo com o artigo 142 da Constituição Federal, “destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”[[15]](#footnote-15). A segurança pública, que deve ser exercida para a “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio público”[[16]](#footnote-16), através dos diversos órgãos de segurança, e, caso haja um comprometimento da ordem pública[[17]](#footnote-17), pode sofrer intervenção do Estado federal.

Por conta da situação da segurança pública no Rio de Janeiro e também por conta da Conferência da Organização das Nações Unidas sobre o meio ambiente e desenvolvimento (Eco-92 ou Rio-92) que ocorreria em 1992, que contaria com a presença de autoridades políticas de diversos países, o então presidente Fernando Collor enviou tropas para a cidade, que contabilizaram 20 mil militares, a fim de tanto fazer essa proteção ao evento quanto conter a criminalidade nos pontos considerados estratégicos, como a favela da Rocinha (MONTEIRO, *et al.*, n/a).

Em 1994, no ápice do índice de homicídios no Rio de Janeiro, contando 64 por 100 mil habitantes, foi realizada a primeira operação nas favelas cariocas para conter o crime e a violência, e o tráfico de drogas, que passou a servir de “exemplo” para as futuras operações que passariam a se tornar parte do cotidiano do Rio de Janeiro. A Operação Rio, realizada no governo de Marcello Alencar, vigorou apenas dois meses, efetuando uma ocupação das favelas tidas como as mais violentas e problemáticas pelo Exército, Marinha e Aeronáutica, através novamente da Garantia da Lei e da Ordem. Houve críticas a essa Operação por ter supostamente ocorrido prisões sem mandado e sem flagrante, assim como relatos de tortura e outros abusos de autoridade, sem que um resultado positivo fosse comprovado. Ao contrário, a criminalidade aumentou nessas favelas após a saída das tropas (MEDIDAS, 2002; RELEMBRE, 2006; EXÉRCITO, 2018).

Chamo a atenção para esses dois momentos nos anos 1990 no Rio de Janeiro, pois foi quando o Governo Federal acionou as Forças Armadas para assistir em questões de segurança pública pela primeira vez, de acordo com o Ministério da Defesa (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2022a, 2022b).

A Garantia da Lei e da Ordem (GLO) começou a ser contabilizada em 1992 pela Marinha e pelo Exército e em 2000 pelo Ministério da Defesa, mas foi regulamentada em Junho de 1999 através da lei complementar nº 97 (BRASIL, 1999a) e do decreto nº 3.897 de Agosto de 2001 (BRASIL, 2001). Ações prévias à legislação, como as de 1992 e de 1994, foram consideradas como GLO, assim como ações posteriores, como a visita do Papa Francisco em 2013, Copa do Mundo em 2014 e Olimpíadas em 2016 (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2022a, 2022b), que concede às Forças Armadas o poder de autoridade de agente de segurança pública temporária e geograficamente restrita até que a normalidade seja restabelecida, quando é identificado o esgotamento ou insuficiência dos órgãos de segurança para a proteção do território. No Decreto nº 5.289 de Novembro de 2004 (BRASIL, 2004), na qual foi instituída a Força Nacional de Segurança Pública, a GLO poderia ser aplicada em todo o território nacional mediante solicitado pelos governadores dos Estados[[18]](#footnote-18)[[19]](#footnote-19).

Ainda no governo Alencar, seu secretário de segurança, o mesmo Coronel Cerqueira do governo Brizola, procurou fazer mudanças imediatas em relação à segurança pública. Por isso, retorno à gratificação que tornou possível o trabalho policial durante esse período resultar em uma diminuição no número de homicídios, que foi a menor média em anos – a “Gratificação Faroeste”, nome mais comumente conhecido quando se fala da Premiação em Pecúnia. Trata-se de uma gratificação de policiais, bombeiros e agentes penitenciários em 150% sobre o valor dos seus salários, podendo ser acumulativo, àqueles que realizassem ações consideradas de “mérito especial”. Contudo, como o Decreto nº 21.753 de 8 de Novembro de 1995 (BRASIL, 1995b) não deixava claro quais ações seriam dignas de mérito especial, possibilitou-se uma margem de interpretação aos próprios agentes de Estado em sua tentativa de se mostrarem merecedores desta gratificação. E, apesar de ter sido uma das políticas de segurança que estava centrada no combate e no controle do crime, não se pode ignorar o fato de que o número de mortes ocasionadas por confronto com agentes de Estado aumentou significativamente, saltando de 3 para 20 a média mensal (ZAVERUCHA, 2001 apud CARNEIRO, 2010, p. 54), aqui correlacionando com os “autos de resistência”. Firmou-se, assim, uma política de enfrentamento para a segurança pública do Rio de Janeiro.

Anthony Garotinho (1999-2002), que tentou implementar aquilo que Brizola tentou – uma polícia mais democrática –, teve a participação de Luiz Eduardo Soares na subsecretaria de Pesquisa e Cidadania, responsável por idealizar novidades para a segurança pública e políticas que ainda existem e fazem parte da atuação policial carioca. E, ao mesmo tempo em que criou a Delegacia Legal, idealizada por Soares, também criou as Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP), o Instituto de Segurança Pública (ISP) (essas três novidades serão exploradas ainda nesta seção, mais abaixo), o Centro Unificado de Polícia Técnica[[20]](#footnote-20), a Ouvidoria[[21]](#footnote-21), o Programa de Proteção à Testemunha[[22]](#footnote-22), o Mutirão pela Paz[[23]](#footnote-23), as novas unidades operacionais da PM e o policiamento comunitário, a reforma do processo de recrutamento, formação e qualificação dos policiais, que inclui a modernização tecnológica das condições de treinamento, as políticas setoriais para as mulheres e as minorias (SOARES, 1999, p. 124).

Em um documento intitulado “Proposta de uma política integrada de segurança pública” (1999), Luiz Eduardo Soares argumenta que a Polícia Civil[[24]](#footnote-24) não tinha todos os dados e, portanto, dados suficientes, sobre furtos e roubos, por exemplo, o que dificultava sua ação ao combate desses crimes de maneira eficiente. Por outro lado, registros desses crimes eram feitos por policiais, mas, muitas vezes, eram arquivados e não se fazia nada a respeito deles.

Portanto, Soares diz que, “sem um sistema organizado de informações automatizadas, estaremos condenados a derrotas, no combate ao crime, e não reverteremos o quadro de impunidade, que tem caracterizado nosso estado e nosso país” (1999, p. 124). Contudo, acrescenta ele, os policiais precisam ser capacitados a anteciparem e prevenirem os crimes, a partir de processo de diagnóstico-planejamento-monitoramento, a fim dos policiais trabalharem de maneira eficiente no combate ao crime e a violência. Em suma, o que ele antevia para a Polícia Civil era: “profissionais qualificados; equipamentos adequados; tecnologia moderna; estrutura organizacional adequada à natureza de suas funções; gerenciamento racional, capaz de trabalhar com planejamento, monitoramento e avaliação de desempenho.” (1999, p. 124).

As delegacias demoravam, de acordo com o documento, mais ou menos uma semana para responder a uma denúncia, tornando-a ineficiente aos olhos de qualquer gestor público, da mesma maneira em que o ambiente de trabalho era insalubre e hostil ao próprio policial, tudo isso sendo um reflexo dos próprios resultados dos seus trabalhos, não havendo nenhum estímulo para uma produtividade e busca por eficiência policial.

Dessa maneira, o programa Delegacia Legal foi criado para abolir todos esses obstáculos que o policial enfrentava em sua rotina de trabalho. A burocracia foi minimizada quanto possível. Todo o sistema de informações foi automatizado, o sistema de rotinas ficou acessível rapidamente a todos os policiais, tornando o tráfego, acesso e a troca de informações acessíveis. Ao mesmo tempo, essa mesma facilidade no acesso às informações policiais pelos próprios policiais se tornou uma ferramenta de acompanhamento do trabalho policial e dos policiais. Assim, todas as informações registradas no sistema poderiam ser acessadas pelos policiais e pelos gestores públicos, a fim de analisarem como a segurança pública estaria trabalhando e quais são seus pontos fracos e fortes, incluindo aqui um mapa georreferenciado para obter estas informações visualmente. Para além disso, a Delegacia Legal também interliga a Polícia Civil com a Polícia Militar, a Defensoria Pública, o Ministério Público, e outros, tornando esse programa uma constante conversa interinstitucional (SOARES, 1999).

Ainda de acordo com o documento, para atender às questões disciplinares e uma resistência de policiais contrários à essas mudanças, a Delegacia Legal criou a Ouvidoria da Polícia, cujo foco eram os desvios de conduta realizados por policiais em serviço e fora de serviço. Ainda mais, recebiam cursos de requalificação para se adaptarem à nova realidade e policiais que tivessem bons resultados e condutas, recebiam premiações em acordo com as Áreas de Segurança (1999, p. 126).

Para combater a desorganização territorial que a segurança pública carioca tinha em relação ao controle e distribuição de recursos (de policiais e de instrumentos) por todo o território, a Delegacia Legal criou as Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP), que dividiu o Rio de Janeiro em 34 circunscrições territoriais, cada uma abrigando um Comando de um Batalhão da Polícia Militar ou Delegado distrital. O intuito das AISPs foi de incentivar a cooperação entre as instituições policiais, para que houvesse uma conversa entre eles, já que as áreas interpelam de vez em quando. Dessa forma, procurou-se costurar a intervenção sobre o crime a partir de um diálogo entre as Polícias, que viabilizasse uma avaliação do trabalho policial. Como resultado, verificou-se um incentivo à uma proatividade das delegacias locais em agirem para alcançarem resultados compatíveis com os das áreas vizinhas. Abaixo se encontra o mapa mais atualizado (de 2019) das AISPs no Rio de Janeiro, primeiro do estado e depois da capital:

**Figuras 1 e 2 – Limites das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) no município do Rio de Janeiro e fora da capital (2019)**

Mapa

Descrição gerada automaticamenteDiagrama, Mapa

Descrição gerada automaticamente

Fonte: Instituto de Segurança Pública.

A existência das AISPs permitiu ao governo, a partir do mapa georreferenciado e de referências mais locais e pontuais, uma premiação a regiões, Delegacias e Batalhões, e policiais por bons resultados e boa conduta. Esse pagamento por resultados positivos foi um estímulo para desestimular as ações e os comportamentos oriundos da época da “gratificação faroeste”, para que os policiais agissem de acordo e com respeito aos direitos humanos e de acordo com a lei (1999, p. 130).

Além de tudo o que já foi mencionado acima, talvez um dos projetos de maior importância (apesar de não estar colocando peso em qual é mais importante do que o outro, de fato), que culminou na criação de uma das agências mais importantes de segurança pública do estado, foi a criação do Instituto de Segurança Pública (ISP), ainda em 1999. O intuito de sua criação foi facilitar a conversa entre as Polícias, do mesmo modo em que foi para captar recursos para seus trabalhos; sua função foi de selecionar os policiais e qualificá-los para realizar o seu trabalho. O ISP é o rosto da “Nova Polícia”, nas palavras de Luiz Eduardo Soares (1999, p. 136)[[25]](#footnote-25), por representar essa nova etapa de modernização pela qual a segurança pública começou a passar desde o final dos anos 1990, através da integração entre as Polícias Civil e Militar, treinamento e ensino profissional a policiais que fossem recrutados, entre outras novidades mencionadas.

Todavia, apesar dessa mudança no trabalho policial e de uma aparente boa recepção do modelo, Luiz Eduardo Soares foi exonerado do cargo em 2000, mas seu Programa permaneceu funcionando.

Com a saída de Anthony Garotinho do governo do Rio de Janeiro em 2002 para uma candidatura à presidência da república, sua esposa, Rosinha Garotinho, assumiu o cargo e foi eleita governadora do estado entre os anos 2003-2007. Pouco antes da posse de Rosinha Garotinho, o governo de Anthony Garotinho terminava por se encontrar em uma crise novamente, após uma quebra de coligações políticas, na área da segurança pública. O governo seguinte assumiu esta crise e a sua piora, com uma nova intervenção federal no Rio de Janeiro por parte de tropas militares federais para ajudar no patrulhamento das ruas cariocas (CARNEIRO, 2010; MINISTÉRIO DA DEFESA, 2022a, 2022b). Além disso, ocorria também uma crise de corrupção que se alastrava pelo governo carioca, que acabou resultando na prisão do casal Anthony e Rosinha Garotinho alguns anos depois (VEJA, 2019).

No meio dessa crise política e dos escândalos de corrupção, a segurança pública carioca se encontrava em uma situação preocupante. Os índices voltavam a crescer: em comparação com os anos anteriores, índices como homicídio doloso, letalidade violenta e morte por intervenção de agente do Estado[[26]](#footnote-26) eram altos nesse período de 2003 a 2007 – comparando os números dos anos pontuais de 2003 e 2007, respectivamente: 6.624 e 6.133; 8.054 e 7.699; 1.195 e 1.330).

Não era somente a sociedade civil que estava insatisfeita e incrédula no governo carioca e nas polícias e sua habilidade em conter o crime e a violência – a própria polícia demonstrava grande insatisfação.

Através de uma pesquisa em nível institucional, a Polícia Militar, em conjunto com a Organização Não Governamental Viva Rio, construiu um documento, em 2005, relatando as mudanças que queriam para a segurança pública no Rio de Janeiro e para a própria instituição da PMERJ e sua atuação perante a sociedade para um período de 10 anos. Em 2006, em um Seminário intitulado “A Polícia que Queremos! Compartilhando a Visão e Construindo o Futuro”, a PMERJ, com o Viva Rio, apresentaram esse documento e os resultados que encontraram, incluindo as dificuldades institucionais para sua construção.

O documento abrangeu 300 propostas, sendo entregue ao governo estadual do Rio de Janeiro, a fim de jogar luz nos problemas que a instituição da PMERJ gostaria de remediar nos e com os futuros governos, em uma tentativa de fazer convergir seus projetos e a agenda de governo –, valendo-se do amplo debate sobre a violência na sociedade carioca (CARUSO; PATRÍCIO; ALBERNAZ, 2006, p. 113).

A referência essencial aqui é o artigo dos autores Caruso, Patrício e Albernaz (2006) para falar sobre os pontos do documento que considero mais relevantes[[27]](#footnote-27): formação e qualificação dos policiais, principalmente os recém-contratados; expansão da filosofia de um policiamento comunitário; criação de um banco de dados para o registro de instâncias de letalidade policial com o intuito de minimizar essas ocorrências; acompanhamento psicológico de e para policiais; criação de mecanismos para o controle das armas, munições e viaturas da instituição; descentralização das AISPs para que cada área correspondesse a um Batalhão e a uma delegacia; utilização de um geoprocessamento nas AISPs; utilização de novos indicadores de avaliação quantitativos e qualitativos que fossem além da apreensão de armas e drogas, e prisões efetuadas; integração da PMERJ, PCERJ, Corpo de Bombeiros Militar, Rodoviária Federal, etc.; criação de um sistema de dados para que todos os policiais tivessem um acesso rápido e remoto de todas as informações sobre todas as Unidades; valorização de modalidades alternativas que não fossem as de enfrentamento e de risco; reunião sistemática entre os policiais e pesquisadores policiais para a elaboração de indicadores de avaliação policial; realização de pesquisas para identificar o sentimento de insegurança da população; inclusão de critérios para a promoção e premiação de policiais que respeitem os direitos humanos e a cidadania; envolvimento da sociedade civil e acadêmica para a melhoria da polícia; e a integração entre a Polícia Militar e a Polícia Civil (2006, p. 114-117).

Todavia, como já apontado pelo Viva Rio e pelo Comando da Corporação da PMERJ (geralmente ocupado por coronéis) – que participaram na construção do documento –, havia ainda um núcleo policial institucional que era a pedra no sapato desse projeto – recusavam-se a ajuda-los, não queriam participar de nenhuma mudança na instituição da PMERJ e acreditavam que a única forma de lidar com a questão da violência no Rio de Janeiro era através de uma reação na mesma medida recebida (armada com fuzis e caveirões oriundos dos governos dos anos 1990 para conter a onda de violência da época). Como se pode constar, o número de mortes por intervenção de agente do Estado em 2007 foi a mais alta da época, com 1.330 mortes, sendo o maior número desde então até os anos de 2018 e 2019, quando foi registrado o recorde histórico de 1.814 mortes[[28]](#footnote-28).

Observa-se que a polícia que estava mais aberta à modernização e com respeito aos direitos humanos não estava necessariamente de acordo com a atuação de fato da polícia carioca, principalmente quando o recém-eleito governador Sérgio Cabral (2007-2014) começou seu mandato com a maior operação policial até então, no Complexo do Alemão, que reuniu a Polícia Militar, Civil e Federal, Marinha, Exército e Aeronáutica, e Força Nacional de Segurança Pública em 27 de junho de 2007, para ocupar a favela. O resultado foi catastrófico: 19 pessoas foram mortas e várias outras foram feridas, incluindo civis e policiais (COSTA; CÁSSIA, 2007).

Após essa ocupação, o governo de Cabral decidiu mudar a maneira como iria lidar com a segurança pública no Rio e a ideia de um policiamento comunitário, que já foi testada e pensada em governos anteriores[[29]](#footnote-29), principalmente pelo já citado Coronel Nazareth Cerqueira, nos anos 1990, nos governos de Leonel Brizola, foi trazida de volta.

O policiamento comunitário é um modelo que começou a ganhar atenção nas décadas de 1970 e 1980, quando as organizações policiais da América do Norte e Europa Ocidental passaram a promover uma novidade no funcionamento e estrutura ao combate da criminalidade[[30]](#footnote-30). Esse modelo é voltado para a comunidade, algo que se tornou inovador na questão de policiamento. Paulo de Mesquita Neto (2004) enumera quatro inovações que esse modelo desenvolveu: 1) organização da prevenção do crime tendo como base a comunidade; 2) reorientação das atividades de policiamento para enfatizar os serviços não emergenciais e para organizar e mobilizar a comunidade para participar da prevenção do crime; 3) descentralização do comando da polícia por áreas; e 4) participação de pessoas civis no planejamento, monitoramento e/ou avaliação das atividades de policiamento.

No Brasil, foi implementada pela primeira vez na década de 1980, onde a Polícia Militar do Rio de Janeiro foi precursora desse modelo. Como, nessa mesma década, começou-se a associar o termo “comunidade” com as favelas, a partir dos anos 1990, o policiamento comunitário foi identificado como uma modalidade voltada às áreas das favelas (RIBEIRO, 2014).

A finalidade que se pode atribuir à esse modelo de policiamento é uma presença constante de policiais nas áreas das favelas, para retomarem o espaço que foi perdido para os traficantes e criminosos, e prestar serviços aos moradores que não inclui a violência, criando-se, dessa forma, uma maior aproximação entre a polícia e os moradores, assim como uma alteração na imagem da polícia para com a sociedade, que era vista negativamente, por conta da resposta com igual ou maior violência em enfrentamentos com criminosos (RIBEIRO, 2014).

Após a extinção dos Grupamentos de Policiamento de Áreas Especiais (GPAE, discutido na nota 29) em 2007 pelo próprio Cabral por falta de resultados, o governador decidiu manter a ideia de policiamento comunitário e trazê-la para um novo projeto, pensado em 2008 e oficialmente implementado em 2009 – as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs).

Em 19 de dezembro de 2008, no morro Santa Marta, durante uma operação policial, José Mariano Beltrame, secretário de segurança de Sérgio Cabral, colocou em andamento o seu novo projeto, que idealizava ser de longa duração e de retomada dos territórios vistos como controlados pelo tráfico. E, como o Rio de Janeiro iria receber a Copa do Mundo em 2014 (quando foi escolhida como país-sede em 2007), foi necessário que esse projeto, assim como a questão da violência no Rio, mostrasse resultados positivos, após o trágico evento de 2007 no Complexo do Alemão, mesmo ano em que o Rio sediou os Jogos Pan-Americanos.

Após o sucesso em ocupar o morro Santa Marta, a Cidade de Deus e o morro do Batan, o projeto foi reconhecido oficialmente por Sérgio Cabral em 2009, através do Decreto nº 41.650, em 21 de Janeiro do mesmo ano, como Unidades de Polícia Pacificadora (BRASIL, 2009a).

Vai além do escopo da pesquisa adentrar no funcionamento das UPPs (MUNIZ; MELLO, 2015; MOURÃO, 2017; MISSE, D., 2013, 2014, 2019; MISSE, M., 2016; MENEZES, 2014, 2018 [1], 2018 [2]; MOURÃO; MUSUMECI; LEMGRUBER; RAMOS, 2013) e todo o seu histórico, porém é importante brevemente explicar o sentido do projeto, isto é, o que significa ocupar uma favela por tempo indeterminado pelo Estado.

A UPP é um modelo de policiamento de proximidade[[31]](#footnote-31) de segurança pública que promove a aproximação das instituições da área de segurança pública e a comunidade em que atua, com a finalidade de fortalecer as políticas sociais nessa comunidade. Seu objetivo, também, é recuperar os territórios que há décadas têm estado nas mãos do tráfico e assistir a uma transição de poder para os líderes comunitários ou as comunidades em si mesmas (MISSE, D., 2013, p. 92).

O projeto das UPPs desandou após alguns anos, apesar dos índices de criminalidade apontarem para um resultado aparentemente positivo pós-ocupação das favelas selecionadas. Homicídios dolosos caíram de uma média de 6 mil por ano em 2009 para uma média de 4 mil nos anos subsequentes, até voltar a crescer em 2013. Morte por intervenção de agente do Estado, também, teve uma queda relevante durante a atuação das UPPs, caindo de uma média de mil mortes anuais para uma média de 570 mortes anuais, até voltar a crescer em 2014, alcançando números recordes nos anos seguintes. Observa-se que a retomada do aumento desses dois indicadores ocorreu na mesma época, entre 2013 e 2014.

Chamo a atenção brevemente para o ano de 2013, principalmente porque quando se fala de indicadores de criminalidade, é comum que se procure causalidades entre indicadores similares ou opostos, a fim de encontrar respostas para algumas perguntas. Sendo assim, é importante o questionamento de Daniel Misse (2013, 2014), que apontou uma baixa confiabilidade nos dados do Instituto de Segurança Pública (ISP), que ficou responsável em disponibilizar os dados sobre as UPPs, mensal, semestral e anualmente, e relatórios a respeito do projeto. Em alguns casos houve uma subnotificação em casos específicos, como os “autos de resistência”, mas não foram computados pelo ISP. Por isso, Misse trabalha com os números levantados pelo ISP, pelo menos a respeito das UPPs, como indicativos da violência e não como fatos reais (MISSE, D., 2013, p. 129).

Para além das discussões a respeito das UPPs e sobre sua derrocada, que especialistas (como MISSE, D., 2019) identificam ter começado exatamente no anos 2013 e 2014, a questão da confiabilidade dos números é central. A socióloga e autora do artigo “*A Luta de um Comando e o Uso dos Dados Como Instrumento para a Elaboração de Estratégias de Atuação de um Batalhão da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*” (2021), Elisângela Oliveira dos Santos, afirmou, em entrevista, que uma parte considerável das unidades da Polícia Militar não digitalizam os Boletins de Ocorrência e outros documentos, todos sendo registrados e mantidos em papel, o que dificulta tanto o registro dessas informações em um banco de dados ou de fácil acesso aos próprios policiais e Comandantes, como dificulta a apuração caso a caso (SANTOS, 2022, em entrevista). Como mencionado por Daniel Misse (2013, 2014), Araújo (2016) e lideranças comunitárias das favelas que receberam as UPPs, este fato possibilita que denúncias e registros sejam subnotificados na construção dos indicadores ou, então, extraviados, caso em que também ocorre uma subnotificação. De modo ainda mais explícito, contam-se as ameaças às vítimas, constrangendo-as a reportarem desaparecimentos ou morte por policiais. Portanto, apesar do ISP ser o canal que registra oficialmente os números sobre crime e violência no Rio de Janeiro, é importante questionar a respeito desses números, suas construções, os atores envolvidos, etc.

Durante o mesmo período em que as UPPs foram pensadas e implementadas, outro projeto foi pensado, dessa vez alvejando especificamente o trabalho policial, tema ainda pouco frequente nos estudos sobre a segurança pública carioca: o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade –, ainda hoje vigente nas instituições policiais. Na próxima seção, será discutida o processo de formulação e implementação do SIM e como esse modelo tem funcionado no Rio de Janeiro.

* 1. **O Sistema Integrado de Metas: seu nascimento e funcionamento**

**3.3.1. Metodologia das entrevistas**

Como o tema da pesquisa diz respeito à centralidade que os números ocupam na segurança pública, a performatividade dos resultados quantitativos, a respeito do crime e da criminalidade – um debate importante na Sociologia da Quantificação –, selecionei como objeto da análise empírica o Sistema Integrado de Metas do Rio de Janeiro, a fim de compreender a métrica neoliberal de gerenciamento da violência – o *benchmarking*.

Para obter a melhor compreensão possível dentro dos limites colocados pela pandemia da Covid-19, procurei realizar entrevistas, de forma remota, com atores que já estiveram e que estão diretamente ligados ao SIM.

O meu objetivo com essas entrevistas foi de obter uma melhor compreensão a respeito do SIM, compilar e confrontar as suas perspectivas, e evidenciar sua visão sobre pontos específicos e importantes que são perguntas para a presente pesquisa, principalmente questões que estão ausentes dos materiais compilados atualmente existentes sobre o tema: como são abordadas as subnotificações? O SIM promove a participação da sociedade civil? Como, se há, se exerce a pressão política por resultados sobre o SIM? Qual a função de um gestor em um órgão com tal natureza e função? Quais eram as formas de publicização dos resultados para os policiais? Como estes recebem os resultados e redirecionam sua prática?

Para isso, então, selecionei cinco pessoas que poderiam responder mais exaustivamente às minhas perguntas, com cuidado de contemplar perfis e perspectivas diferentes.

O primeiro foi quem eu chamarei de Adriano da Silva (nome fictício dado ao entrevistado), que trabalhou como servidor da Secretaria de Segurança Pública (SESEG) e com o SIM durante mais de sete anos. O foco recaiu sobre a sua experiência trabalhando com o SIM, e sua perspectiva, como civil, trabalhando em um modelo voltado para policiais, e uma conversa sobre o funcionamento do SIM, seus objetivos e limites.

O segundo foi o Coronel Alexandre de Souza, atual Coordenador Geral do SIM e ex-Comandante do 29º Batalhão. A conversa mostrou-se crucial, tanto pelo cargo que ocupa, quanto pela sua experiência como Comandante durante os primeiros anos da implementação do SIM.

A terceira foi Elisângela Oliveira dos Santos, pesquisadora da área da segurança pública, que pesquisou o 7º, 9º e 32º Batalhões da Polícia Militar. Procurou-se enfatizar sua perspectiva a respeito do funcionamento dos Batalhões, sobre a relação com o Comandante, sobre o comportamento dos policiais, tudo isso relacionado às questões de pressão, resultados, reuniões, análises criminais e comando.

O quarto foi Luiz Augusto Vieira de Oliveira, Capitão da Polícia Militar e atualmente Professor e Instrutor da Escola Superior da Polícia Militar (Niterói/RJ). Sua perspectiva como policial e também como Professor, que foi mais aberta, foi importante para tratar de questões como pressão no trabalho, remunerações, subnotificações e análise criminal.

O quinto e último entrevistado foi Rodrigo Tjäder, Major da Polícia Militar e atualmente Subcomandante da Escola Superior da Polícia Militar (Niterói/RJ) e colega de Luiz Augusto. A escolha por sua entrevista é também por sua perspectiva policial, assim como por estar cursando Mestrado em Sociologia Política, possibilitando uma conversa mais aberta, em que se evidenciou uma visão sobre o efeito do *benchmarking*, no trabalho policial, desde a pressão por resultados ao papel das bonificações.

**3.3.2. O Sistema Integrado de Metas**

Dando continuidade ao que foi discutido na seção anterior, nota-se que a segurança pública do Rio de Janeiro passou por algumas mudanças, como a maneira com que aborda a violência, compreende-a, e como o trabalho do policial e os próprios policiais se tornaram essenciais para que essas novas mudanças acontecessem. Esse último ponto será o destaque dessa seção.

A política de enfrentamento, uma atitude ainda presente nas operações policiais e modos de agir dos policiais, em suas rotinas de trabalho, pode ser encontrada não somente em matéria jornalísticas, em que frequentemente figuram policiais vestidos e armados em situação de guerra, mas também nos números que registram os resultados dessas operações, como os indicadores de “morte por intervenção de agente do Estado”, que se mantém elevados há anos. É o que sugere a tabela abaixo, com os dados disponibilizados pelo ISP, desde 2003 até 2021:

**Tabela 1 – Morte por intervenção de agente do Estado – Área: tudo – 2003 a 2021**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Jan** | **Fev** | **Mar** | **Abr** | **Mai** | **Jun** | **Jul** | **Ago** | **Set** | **Out** | **Nov** | **Dez** | **Total** |
| **2003** | 90 | 111 | 113 | 125 | 96 | 86 | 100 | 94 | 102 | 132 | 75 | 71 | 1.195 |
| **2004** | 77 | 65 | 81 | 68 | 103 | 75 | 69 | 90 | 86 | 114 | 90 | 65 | 983 |
| **2005** | 72 | 59 | 94 | 67 | 93 | 116 | 90 | 119 | 111 | 105 | 95 | 77 | 1.098 |
| **2006** | 66 | 70 | 92 | 101 | 89 | 102 | 88 | 124 | 75 | 87 | 88 | 81 | 1.063 |
| **2007** | 117 | 90 | 111 | 131 | 137 | 108 | 81 | 127 | 125 | 113 | 110 | 80 | 1.330 |
| **2008** | 109 | 109 | 140 | 147 | 147 | 105 | 62 | 30 | 62 | 74 | 81 | 71 | 1.137 |
| **2009** | 94 | 75 | 103 | 102 | 80 | 107 | 87 | 75 | 82 | 93 | 76 | 74 | 1.048 |
| **2010** | 77 | 62 | 81 | 102 | 109 | 74 | 58 | 30 | 34 | 71 | 102 | 55 | 855 |
| **2011** | 61 | 39 | 68 | 68 | 74 | 62 | 37 | 18 | 23 | 20 | 33 | 20 | 523 |
| **2012** | 38 | 35 | 38 | 45 | 41 | 19 | 49 | 44 | 15 | 31 | 38 | 26 | 419 |
| **2013** | 29 | 29 | 38 | 37 | 41 | 26 | 36 | 27 | 41 | 38 | 31 | 43 | 416 |
| **2014** | 50 | 56 | 46 | 37 | 53 | 45 | 57 | 45 | 49 | 45 | 63 | 38 | 584 |
| **2015** | 65 | 83 | 54 | 59 | 44 | 44 | 61 | 49 | 58 | 52 | 47 | 29 | 645 |
| **2016** | 53 | 49 | 61 | 78 | 84 | 75 | 74 | 74 | 88 | 87 | 94 | 108 | 925 |
| **2017** | 98 | 85 | 123 | 80 | 97 | 97 | 63 | 70 | 106 | 98 | 125 | 85 | 1.127 |
| **2018** | 157 | 102 | 109 | 101 | 145 | 155 | 130 | 176 | 108 | 127 | 136 | 88 | 1.534 |
| **2019** | 159 | 145 | 132 | 124 | 172 | 153 | 195 | 173 | 154 | 146 | 137 | 124 | 1.814 |
| **2020** | 156 | 164 | 115 | 179 | 130 | 34 | 52 | 51 | 54 | 145 | 81 | 84 | 1.245 |
| **2021** | 148 | 148 | 156 | 143 | 112 | 97 | 100 | 114 | 77 | 120 | 82 | 57 | 1.356 |

Fonte: Instituto de Segurança Pública.

Como Daniel Misse (2013) aponta, entre 2008 e 2013, os anos em que as Unidades de Polícia Pacificadora foram criadas e implementadas e o que se considera o começo da derrocada do projeto[[32]](#footnote-32), as UPPs surgiram para proteger a população da própria polícia e da alta letalidade ocasionada pelas operações policiais (p. 131). Como se pode observar pela tabela acima, as UPPs aparentam ter realmente ajudado a diminuir o número de casos de mortes ocasionadas por policiais, apesar de outros indicadores terem aumentado em contrapartida, como os “desaparecidos” e “encontro de cadáver/ossada”. Contudo, é importante ressaltar que a diminuição ou o aumento de um indicador pode estar atrelado a múltiplos outros fatores conjunturais ou estruturais que vão além ou em paralelo ou são consequências do trabalho policial, como a conjuntura de emprego/desemprego, racismo, questões sanitárias e de saúde, a própria política de segurança pública e controle da violência e do crime, políticas sociais, educação, entre outros.

Portanto, somente a criação das Unidades de Polícia Pacificadora não foi suficiente para lidar com a principal questão da segurança pública – a violência. Afinal, como já foi implementado e utilizado em governos anteriores, tendo ainda uma vigência durante governos atuais, a Secretaria de Segurança Pública (SESEG) usou as Áreas Integradas de Segurança Pública como suporte e base às UPPs, acrescentando, em 25 de Junho de 2009, através do Decreto nº 41.930, a criação das Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP) e as Circunscrições Integradas de Segurança Pública (CISP) (BRASIL, 2009b). Até o atual momento, os números são os seguintes: 7 RISPs, 34 AISPs e 159 CISPs[[33]](#footnote-33).

Assim sendo, as zonas são visualizadas da seguinte maneira, em ordem:

**Figura 3 – Divisão territorial: RISP, AISP e CISP**

Diagrama

Descrição gerada automaticamente com confiança média

Fonte: Instituto de Segurança Pública.

Junto com este Decreto, outro foi criado para maximizar as informações obtidas a partir dessas novas áreas e de maneira mais minuciosa, a fim de melhorar e tornar o trabalho policial mais eficiente, da mesma maneira para que diferentes áreas e Batalhões e delegacias atuassem mais atentamente em relação a levar em conta os indicadores em seu planejamento. Portanto, novos indicadores precisaram ser criados para essa finalidade e uma nova forma, apesar de não tão nova assim, foi implementada ainda no mesmo dia 25 de Junho de 2009 – o Sistema Integrado de Metas (BRASIL, 2009c).

O Decreto nº 41.931 estipulou a criação do Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade (conhecido como Sistema Integrado de Metas, com a sigla SIM). Sua criação surgiu, de acordo com o próprio Decreto, da necessidade de instituir esse sistema para combater a criminalidade no Rio de Janeiro.

Além disso, demanda dos profissionais da segurança pública que trabalhem conjuntamente e de maneira integrada para a busca de resultados comuns, compreendendo-se as áreas em que atuam e o comportamento que demonstram, assim como a adoção de ações conjuntas entre as secretarias de polícias para a manutenção ou a resolução das metas pré-estabelecidas, como manter ou melhorar a situação de roubo de rua em um determinado bairro, por apresentar números dentro da meta estipulada ou acima dela.

Acrescenta-se ainda mais que o Sistema Integrado de Metas possibilitaria às instituições de segurança pública e à sociedade um sistema de avaliação do trabalho de segurança pública, visando uma qualidade positiva do seu desempenho, recebendo, em contrapartida, a partir dos resultados apresentados, um reconhecimento de mérito.

Esses resultados passaram a ser avaliados pelo SIM, a partir de metas pré-estabelecidas pelo governo vigente, na responsabilidade das instituições de segurança pública, através dos seguintes Indicadores Estratégicos de Criminalidade (IEC):

* Letalidade Violenta (homicídio doloso, morte por intervenção de agente do Estado, latrocínio e lesão corporal seguida de morte);
* Roubo de Veículo;
* Roubo de Rua (compreendendo roubo a transeunte, roubo em coletivo e roubo de aparelho celular);
* Roubo de Carga[[34]](#footnote-34).

De acordo com o “Manual de Procedimentos para um Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados para a Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro”, de 2010, realizado pela então Secretaria de Segurança Pública (SESEG), os Indicadores Estratégicos de Criminalidade foram propostos pelo Governo do Rio de Janeiro através da Câmara de Gestão da Segurança Pública (CAGESP), e posteriormente definidos pela Subsecretaria de Estado de Segurança (SSPIO/SESEG), que concluíram quais eram os indicadores de maior impacto na sensação de insegurança da sociedade (CORDEIRO, 2016).

Adriano da Silva, que ingressou na Secretaria de Segurança em 2012, também fez parte do Sistema Integrado de Metas. Sua função consistia em desenvolver e ajudar os policiais, através das reuniões de níveis, a aplicar e entender a metodologia do SIM, e reportar ao secretário de Segurança o conteúdo e o clima dessas reuniões. Além disso, desenvolvia e implementava projetos e dava capacitação aos policiais. Seu trabalho foi posteriormente, com a extinção da SESEG, transferido para o ISP. Em entrevista, ele chama a atenção a respeito dos indicadores:

Para algumas regiões ou delegacias, todavia, os indicadores que mais preocupavam às vezes não eram os estratégicos, mas outros, como lesão corporal, violência doméstica, entre outros. Existia, portanto, uma demanda por indicadores regionais também (SILVA, 2022).

Coronel Alexandre de Souza, atual Coordenador Geral do Sistema Integrado de Metas e ex-Comandante do 29º Batalhão da Polícia Militar, em entrevista, acrescenta à esse ponto:

Há discussões, apesar de não irem para a frente, para criarem indicadores estratégicos regionais, ou seja, aqueles que mais impactam algumas regiões do estado, já que o estado não é homogêneo (SOUZA, 2022).

Todavia, nas reuniões, apesar de elas serem para discutir a respeito dos IEC, se podia e, às vezes, era recomendado que os Comandantes falassem sobre indicadores não estratégicos que fossem um problema em suas regiões. Silva (2022) comenta:

Os IEC são para o Estado, mas as reuniões são para eles, uma reunião de trabalho, para discutir os seus problemas, os seus indicadores locais. Havia um mal-entendido sobre essas reuniões, pois os Comandantes acreditavam que tinham que se atentar somente sobre os IEC, ignorando todas as outras questões locais.

Pode-se observar que há uma cobrança de todos os indicadores de criminalidade, apesar dos Estratégicos ocuparem um lugar privilegiado por serem o que mais, no papel, afetam o sentimento de (in)segurança da população. Contudo, a pressão para manter os indicadores no “verde” (chama-se de “verde” os números que estejam dentro ou abaixo da média – positivo – e “vermelho” aqueles que superaram a média – negativo) dependia do contexto.

Como diz o ISP, os manuais do SIM e o relato dos entrevistados, os indicadores estratégicos são coletados a partir dos Registros de Ocorrência, então repassados para a Polícia Civil, que tem até cinco dias para auditar esses dados e enviá-los aos ISP para publicação.

O Sistema Integrado de Metas, portanto, tem como objetivos a integração entre a Secretaria de Estado da Polícia Civil (SEPOL) e a Secretaria de Estado da Polícia Militar (SEPM), introduzindo uma nova cultura de gestão por metas e resultados, a fim de reduzir crimes, tendo como referência os Indicadores Estratégicos de Criminalidade (IEC).

Estrutura-se, de acordo com o Instituto de Segurança Pública, que se tornou a égide do SIM após a extinção da SESEG em 2019[[35]](#footnote-35), da seguinte maneira:

a) Um Subsistema de Gestão dos Resultados, que comporta a medição dos Indicadores Estratégicos de Criminalidade e a fixação de metas de redução dos mesmos, além de um modelo territorial que divide o estado em sete Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP), 39 Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) e 137 Circunscrições Integradas de Segurança Pública (CISP)[[36]](#footnote-36);

b) Um Subsistema de Gestão da Informação, organizado em quatro níveis de atribuição, os quais são responsáveis pelo diagnóstico (Reunião de Nível 4), planejamento (Reunião de Nível 3), monitoramento (Reunião de Nível 2) e avaliação das atividades policiais (Reunião de Nível 1);

c) Um Subsistema de Gestão de Recompensas, que vincula remunerações variáveis na forma de prêmios por atingimento das metas de redução da criminalidade (Prêmio Produtividade, Prêmio Boas Práticas e Prêmio Integração) (INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2021b).

A partir dessa subdivisão, serão apresentados a seguir, na mesma ordem do ISP, os Guias Práticos do SIM, de 2016, 1ª edição, criados pela Secretaria de Segurança, que explicam como esse modelo de gestão opera:

No Guia Prático nº 3[[37]](#footnote-37), intitulado “Definição de Metas,” é dito que a metodologia do modelo de gerenciamento voltada para resultados tem conceitos oriundos da Administração, a qual tem por objetivo utilizar de procedimentos para a definição e monitoramento de metas desejadas pelo Estado, baseando-se em seu planejamento estratégico de segurança (p. 3).

Continuando, as metas de acompanhamento sempre terão como base o plano estratégico de segurança delineado pela Secretaria de Estado de Segurança, na qual as metas são pensadas para auxiliar no desempenho ao cumprimento do objetivo estipulado. A meta constitui-se no objetivo a ser atingido, no valor e no prazo. As metas podem ser revistas de tempos em tempos, mas são pactuadas com o Plano Estratégico da Segurança.

O SIM acompanha os indicadores, que são considerados no cumprimento das metas, que têm o maior impacto sobre o sentimento de segurança dos cidadãos, segundo o qual a Letalidade Violenta (homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte, homicídio decorrente de intervenção policial e latrocínio), Roubo de Veículo, Roubo de Carga e Roubo de Rua (roubo a transeunte, roubo em coletivo e roubo de celular) constituem os indicadores estratégicos.

O cálculo das metas é de responsabilidade da Coordenadoria de Análises Estratégicas (CAE), na qual divide-se as metas em percentuais que sejam factíveis, por cada indicador estratégico, e de forma a facilitar para as AISPs, equilibrando os percentuais esperados por cada área (dependendo do número de habitantes e de registros de ocorrência em cada área).

De acordo com Adriano da Silva (2022),

As metas eram vinculadas ao Plano Estratégico da Secretaria de Segurança, visava um período de quatro anos, e havia um acompanhamento das metas que havia para os crimes anualmente, ajustando-as, quando necessário, para alcançar a meta final desse período de quatro anos.

Agora, com o SIM, as metas são definidas e pensadas para um período de seis meses, definidas pela Cúpula do Governo e das Polícias Civil e Militar, para apresentarem-se os resultados a cada próxima reunião.

Para ser mais preciso, as metas são estabelecidas a partir da tendência que os indicadores apresentam para o ciclo seguinte, com base em suas séries históricas e em um gradiente de redução, para então serem analisadas pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação. A comissão é formada pelo governador do Rio de Janeiro, o secretário da Casa Civil, o secretário da SESEG, o secretário da Administração Penitenciária, o secretário de Planejamento e Gestão, o chefe da Polícia Civil, o Comandante Geral da Polícia Militar, e o Presidente do Instituto de Segurança Pública. Então, elas são desdobradas para cada RISP, AISP e CISP, cada qual com as suas metas contextualizadas (GOVERNO DO RIO DE JANEIRO, 2010).

Para o Coronel Alexandre (2022),

Antes do SIM não havia metas – era o resultado que acontecesse, aconteceu. Ficava-se no senso comum: “tá alto ou tá baixo”, mas não se tinha alguma referência.

Com o SIM, pegamos o que foi feito no ano anterior, todos os números desses indicadores e apresentamos aos gestores do Sistema de Metas – o presidente do ISP, o governador do Estado, o secretário da Polícia Civil, o secretário da Polícia Militar. A partir disso, apresentamos alguns cenários: qual é a perspectiva para o ano que vem – é receber mais recursos, é não ter recursos, o que temos de informação para agregar para sabermos qual vai ser o comportamento daquele indicador para o futuro? Assim, pensamos em situações que ajudem para que as metas sejam exequíveis, sem nunca com a pretensão de que todos possam ou conseguirão bater as suas metas.

O SIM, dessa forma, alterou como o trabalho do policial passou a ser realizado. Não que anteriormente à esse modelo as Polícias não tinham que manter os índices de criminalidade e violência abaixo do esperado, mas houve uma mudança na forma de pensar e lidar com a criminalidade para além de prisões e apreensões.

Acrescentando ao que diz o manual, sobre o cálculo e a distribuição dos percentuais das metas para cada região, estabelece-se um percentual para o ano seguinte, seja de manutenção dessa meta ou para a sua redução. A partir desse percentual, desdobra-se por indicador para todas as AISPs e CISPs, o que explica porque algumas CISPs têm metas zero, como uma região em que não há Roubo de Carga, o que não justifica haver uma meta ou sequer aumentá-la.

Um problema quanto a isso é elucidado por Luiz Augusto Vieira de Oliveira, Capitão da Polícia Militar e atualmente um professor e instrutor da Escola Superior da Polícia Militar. Em entrevista, ele diz:

Cobra-se igualmente de todas as regiões o percentual de redução dos indicadores. Se no interior a meta é zero por não haver Roubo de Veículo, por exemplo, mas que na Baixada Fluminense é um dos índices mais recorrentes, se ocorre um roubo no interior, aquela meta será de 100%, o que irá impedir que aquela região receba a premiação caso bata as outras metas (2022, em entrevista).

O acompanhamento das metas estabelecidas é realizado semestralmente, ou seja, duas vezes ao ano as metas são apresentadas e avaliadas pela Cúpula.

As metas são divulgadas no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (DOERJ) e nos boletins das Polícias Militar e Civil do Rio de Janeiro. Todavia, enquanto a primeira apenas apresenta as metas do Estado, aos boletins internos das polícias são detalhadas as metas por AISP e CISP, que circulam apenas dentro das instituições policiais, disponíveis somente para os policiais.

O acompanhamento das metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do SIM pode ser acompanhado pelos resultados compilados e divulgados pelo Instituto de Segurança Pública (ISP)[[38]](#footnote-38).

Além disso, somente há um resultado sobre premiações quando há uma avaliação de todo o ciclo semestral do período avaliado.

No Guia Prática nº 2[[39]](#footnote-39), intitulado “Padronização de Reuniões de Acompanhamento,” define-se como um dos objetivos do Sistema Integrado de Metas uma melhor integração entre as Polícia Civil e Militar com o intuito de obter resultados melhores na redução da criminalidade.

Este guia apresenta como são realizadas as Reuniões de Acompanhamento de Resultados, onde se analisa e elabora os Planos de Ação Integrados e se reporta os resultados obtidos. Além disso, há recomendações em como agir e no que se pode melhorar, a fim de se obter resultados mais rápidos e melhores nas próximas reuniões.

As reuniões são divididas em quatro níveis: diagnóstico, planejamento, monitoramento e avaliação entre as duas polícias. A finalidade delas é identificar os fatores que levam à violência e à criminalidade, como responder a eles, acompanhar e avaliar os resultados. Elas podem ocorrer, dependendo do nível (de 1 a 4, ao nível da CISP, AISP, RISP e Estado), mensal, trimestral ou semestralmente. São também obrigatórias, em média, quando um ou mais indicadores estratégicos apresentam resultados abaixo da média esperada, ou seja, quando não há o cumprimento da meta.

Vê-se:

**Figura 4 – Divisão e conteúdo das reuniões de níveis**

Diagrama

Descrição gerada automaticamente

**Figura 5 – Divisão e conteúdo das reuniões de níveis**

Diagrama

Descrição gerada automaticamente

Fonte: Guia Prático do SIM nº 2.

Silva (2022) faz um panorama de como as reuniões costumavam ser e como foram evoluindo com o tempo. No começo, “as reuniões do SIM eram, em todos os níveis, de monitoramento e acompanhamento, o que as tornava repetitivas, considerando que já havia quatro níveis”. De 2015 para cá, Adriano e a equipe do SIM, na época, redesenharam os objetivos das reuniões. Em entrevista:

As reuniões de nível 4 têm que ser de diagnóstico, é onde os policiais monitoram os seus problemas locais. O Comandante da Companhia se reúne com o ponto focal da Delegacia e discutem a respeito dos indicadores do mês anterior. Se já houver soluções, ele reporta. Se não, ele imprime essas informações e leva-as para o Delegado repassar para o Comandante o que ele tem que fazer. Então, não precisa esperar a reunião para planejar o que fazer a respeito dos problemas. Se houver alguma pendência, será encaminhada para a próxima reunião do próximo mês.

As reuniões de nível 3 servem para isso – para consolidar os Planos de Ação. Então, os Delegados e os Comandantes discutem a respeito e então repassam para os seus superiores discutirem na reunião de nível 2 questões que sejam focadas mais no regional.

As reuniões de nível 2 são apresentadas os Planos de Ação pelos Delegados e Comandantes, focando nas questões mais estratégicas, o que deu certo ou errado, o que demanda apoio que fuja da competência deles. Assim, o Delegado regional escuta e anota o que for importante levar para a reunião de nível 1.

As reuniões de nível 1 são para discutir questões estratégicas do estado, levantadas também pelos Delegados e Comandantes a partir das reuniões de níveis anteriores, para que o governador do RJ, o secretário de Segurança e outros membros que interessassem estar na reunião (como outros secretários do Estado ou o presidente do ISP, por exemplo) pudessem discutir sobre o que fazer a respeito da segurança pública do Rio.

A maneira como era feita, até quando eu trabalhava no SIM, era uma apresentação de 15 slides no máximo, onde se combinava o que seria discutido de mais estratégico para o secretário. Então, por exemplo, eram apresentadas as demandas da última reunião, na parte da manhã, e o secretário respondia à essas demandas e, de tarde, apresentavam-se novas demandas, novos problemas e novas soluções.

O que acontece, contudo, é que dificilmente havia um retorno. A informação subia, mas dificilmente havia uma resposta, o que desmotivava os regionais, afinal, qual era a finalidade, então, de apresentar demandas se não haverá respostas?

Sobre esse último ponto, Rodrigo Tjäder, Major da Polícia Militar e atualmente subcomandante da Escola Superior da Polícia Militar[[40]](#footnote-40) (Niterói/Rio de Janeiro), em entrevista, diz:

Havia, sim, uma desmotivação se os Comandantes e suas demandas não fossem ouvidas e/ou atendidas, mas o que mais desmotiva é a questão dos recursos, que inclui efetivo de policiais e viaturas (2022).

Coronel Alexandre (2022) também explicou no que consiste as reuniões de níveis, em sua entrevista:

Cada reunião tem o seu papel.

Na reunião de nível 4, meramente operacional, identifica-se o problema, onde acontece, quando, e estabelece-se contramedidas para reverter esse quadro. Como essa reunião acontece no ponto focal da Delegacia, onde os dados estão mais próximos para entender o fenômeno, os Delegados e Comandantes se reúnem para discutirem a respeito de um Plano de Ação conjunto para lidarem com esse problema.

A reunião de nível 3 é exatamente para fazer esse planejamento a partir do que foi identificado na reunião de nível 4, com a participação de Delegados e Comandantes, onde estabelecem cronogramas, recursos, ações, etc.

A reunião de nível 2 é estratégica e regional, onde estão presentes os diretores da Divisão de Polícia Administrativa (DPA), da SEPOL, e os diretores dos Comandos de Policiamento de Área (CPA), da SEPM, e monitoram se as ações propostas nas reuniões de níveis 3 foram adequadas e se estão sendo cumpridas ao longo do trimestre.

A reunião de nível 1 é também estratégica, mas estão presentes o governador do Estado do Rio, o secretário de Segurança e outros secretários, os Comandantes e Delegados e outros membros que possam a vir participar, como o presidente do ISP e/ou representantes do SIM, como o Coordenador Geral. São realizadas semestralmente e um dos principais focos é a busca por recursos e assistência que vão além das competências e das mãos das Polícias, considerando que a violência e a criminalidade são fenômenos multicausais, não é possível que somente sejam resolvidas através das ações policiais, necessitando da assistência do Estado e de suas secretarias ou de outros estados ou do governo federal. Então, essa reunião é para levarmos as demandas para que o Estado, com o seu peso institucional, possa trazer esse apoio, negociá-lo.

É importante chamar a atenção para que, apesar das reuniões também tratarem dos problemas que estão afligindo o Estado, RISP, AISP e CISP, cada qual em sua reunião de nível, seu principal foco é para a verificação dos faróis da meta de cada indicador – farol vermelho (meta não alcançada e resultado indesejado), farol amarelo (meta não alcançada, mas com desvio de até 5% da meta estabelecida), e farol verde (meta alcançada e resultados satisfatórios) (GOVERNO DO RIO DE JANEIRO, 2010).

No Guia Prático nº 1[[41]](#footnote-41), intitulado “Cálculo para a Premiação,” destina-se a uma exposição de como as premiações são distribuídas e implementadas pelo SIM.

A premiação é baseada nos indicadores de resultados, tendo como balanço o desempenho apresentado ao fim do semestre avaliado, utilizando-se do Índice de Desempenho de Metas (IDM) para as RISP e AISP. Somente serão premiados as RISP que obtiverem o melhor resultado dentre as demais, e os três melhores resultados para as AISP. O Coronel Alexandre (2022) faz eco em sua entrevista:

Você paga individualmente a todo policial que pertence a uma RISP e AISP que batem as suas metas. Essas bonificações têm valores específicos para quem fica em primeiro lugar nas RISPs e primeiro, segundo e terceiro lugares nas AISPs. E ainda tem o valor variável que depende do percentual da redução que ela alcança, mesmo estando abaixo dessas colocações.

Além disso, ele adentra um pouco sobre as diferentes bonificações:

Para as Unidades Operacionais Especiais (UOpE), aquelas que não têm uma área definida, trabalhando em todo o estado do Rio de Janeiro, temos os prêmios por Boas Práticas.

As Polícias criam comissões para analisar os projetos e ver se têm resultados práticos na diminuição e/ou controle da criminalidade, e recompensamos financeiramente as boas práticas identificadas nessas comissões, que são três da Polícia Civil e três da Polícia Militar, cada qual com suas primeiras, segundas e terceiras colocações.

Tem também o prêmio Integração, que não é pecuniário, mas reconhece as unidades que trabalham de forma mais integrada, seja com a polícia coirmã, seja com instituições de fora do sistema de segurança pública, isto é, todo trabalho que tenha feito e tenha tido impacto na questão da criminalidade e da violência.

Para ir um pouco mais fundo ainda, o ISP cita que, para a premiação por Boas Práticas, para além das Unidades Policiais Especializadas, também estão incluídas as Operacionais Especiais, Administrativas, Educacionais, de Saúde e Técnico-Científicas da SEPOL e da SEPM.

A Premiação Integração, que não é um valor pecuniário, mas simbólico e de reconhecimento, com uma placa de homenagem, àquelas unidades que trabalham de forma mais integrada e que tenham tido um impacto no combate à violência e a criminalidade, que podem ser integrantes das RISPs, AISPs, CISPs, Unidades Especializadas da SEPOL ou da SEPM.

Todo mês, os resultados de cada RISP e AISP são divulgados internamente pela Planilha de Acompanhamento do SIM a fim de permitir que cada região e área possam acompanhar como seus progressos estão evoluindo ou não, até o fim do semestre.

Levanta-se, aqui, uma questão: há competição devido a maneira como as bonificações são distribuídas? Há alguma competição oriunda do SIM? Ambos o Coronel Alexandre e Adriano da Silva afirmam sucintamente que não. Em sua entrevista, o Coronel (2022) diz:

Quando você se depara com um sistema de bonificação onde uns podem ganhar e outros não, a primeira coisa que se pensa é que você está competindo com uma outra AISP ou uma RISP com uma AISP e não é isso que acontece. A competição é entre você com você mesmo ao longo do tempo, porque não se pode comparar uma laranja com uma banana.

Uma AISP do interior não pode se e ser comparada com uma AISP da Baixada Fluminense, são características socioeconômicas, de criminalidade, totalmente diferentes. É uma dúvida constante entre os policiais, principalmente novos servidores, porque acham que as unidades do interior ganham mais facilmente por ser mais fácil de cumprir as metas e não é bem assim. É sempre uma relação de esclarecer os servidores [os policiais] quanto a isso.

O que explicamos é que as RISPs e AISPs competem entre si mesmas, elas têm que ser melhores do que eram ontem. A busca vai ser sempre pela melhoria dos números, dos indicadores.

E, na entrevista com Silva (2022), ele argumenta:

O desenho inicial foi feito para não criar competição entre as AISPs e RISPs, a partir do estabelecimento da meta a partir do resultado que tiveram no ano anterior, então competem entre si mesmas.

Óbvio, as unidades do interior, que têm um número baixo, reclamam, dizendo que reduzir um indicador de 2 para 1 é mais difícil do que reduzir de 300 para 100. Um policial de uma zona de alta casuística vai falar a mesma coisa, só que ao contrário. Então, foi criado um deflator para metas abaixo dos 20 casos, onde cada caso é 5%, de forma a recompensar quem tem uma baixa casuística.

Uma competição que pode ocorrer é, por exemplo, um Comandante regional alocar recursos de uma unidade que para uma outra unidade que ele acha que está com chances de ganhar no alcance das metas. E, se ganhar, a região como um todo ganha, e ele ganha, então ele pode eventualmente fazer essa alocação de recursos.

Já para Oliveira (2022), em entrevista:

Na minha experiência, não há competição, mas deveria haver, porque o SIM não é inteligente, desconsidera-se o esforço dos Comandantes e policiais, apenas enxergando o 0 ou 1, se bateu ou não a meta.

Tjäder (2022) também fala sobre isso em sua entrevista:

Uma competição que pode existir é na dúvida ou no registro de uma ocorrência flutuante ou em regiões limítrofes, como, por exemplo, roubo no interior de um transporte público, onde uma vítima pode dizer que a ocorrência foi em uma rua, outra vítima dizer que foi em uma outra rua e assim por diante. Então, a competição recai sobre o local que a ocorrência será registrada e apurada, se ocorreu ali mesmo ou não. Essas situações são mais comuns em ocorrências de Roubos.

O Índice de Desempenho das Metas (IDM) é calculado a partir dos Indicadores Estratégicos, na qual a Letalidade Violenta tem peso 3, Roubos de Veículos e Roubo de Carga têm peso 2 e Roubos de Rua tem peso 1, baseando-se nos resultados obtidos durante o semestre, que será aprofundado mais à frente[[42]](#footnote-42).

Retorno ao sentimento de insegurança, que possui um papel monumental para o registro de ocorrências, pois mesmo que os números apontem para um quadro de redução da criminalidade e, assim, que não haveria motivo para se sentir inseguro, se não há uma visível presença policial e se há casos pontuais que ganhem visibilidade ou provoquem medo aos moradores de uma região ou comunidade, esses moradores irão achar que estão vivendo em um local inseguro e que a violência não está sendo controlada. Novamente menciono o estudo realizado por Dirk, Pinto e Azevedo (2004), que mostra que os moradores dos bairros selecionados pelos autores do Rio se sentem inseguros, temem ser assaltados e não confiam na polícia, apesar dos números apresentarem que não há motivo para se ter esse medo.

Elisângela Santos (2021), em uma pesquisa de campo no 32º Batalhão da Polícia Militar do Rio de Janeiro, procurou entender como um Comandante de um Batalhão age de acordo com as metas estabelecidas. Para ela, os resultados das metas estabelecidas são usados não apenas como justificativa para com os superiores do Comandante para explicar resultados positivos ou negativos, mas também como uma justificativa para receber recursos policiais, como novos quadros e novas viaturas.

Como o Coronel Alexandre (2022) acrescenta, em sua entrevista, nessas reuniões com os seus superiores:

São utilizadas ferramentas internas de análise das Polícias Civil e Militar para avaliar se o efetivo de uma unidade está adequado ou não, se necessitam de mais recursos ou não, se há uma deficiência de servidores ou não. Essa é uma decisão de Comando.

Se, como for o caso do Comandante do 32º Batalhão, for de fato identificada essa necessidade, já que as instâncias superiores usam de suas ferramentas para avaliar se há procedência ou não, a transferência de recursos poderá ser aprovada ou não.

Como os Guias Práticos do SIM atestam, o Comandante deste BPM agiu de acordo com os guias, com reuniões semestrais com seus superiores, debatendo o comportamento dos IEC e os resultados obtidos durante o período de seis meses. Todavia, o que não estava presente nesses guias foi o que Santos apresentou, com o Comandante fazendo questão de dar atenção aos seus subordinados, para que estivessem sempre, dentro do possível, atentos e dispostos a prestar os serviços de suas responsabilidades, assim como conversas realizadas durantes as reuniões semestrais a respeito de dinâmicas específicas de cada área e correlacionado com os IEC, que foram obtidos somente através de conversas com os moradores locais, como características físicas de criminosos (SANTOS, 2021, p. 299). Além disso, essa aproximação com os moradores possibilitava ao BPM organizar abordagens que fossem condizentes com o local, aumentando o sentimento de segurança e uma maior proximidade entre a polícia e os moradores (SANTOS, 2021, p. 303).

A sistematização das informações coletadas pelos policiais era feita virtualmente, o que os permitia a acessar essas informações de qualquer lugar a qualquer momento, estimulando o policial a focar nos IEC, já que também recebia essas informações diariamente. Além disso, os policiais que apresentavam resultados satisfatórios e acima do esperado eram recompensados com um almoço com o Comandante, hospedagens em hotéis, cestas básicas, assim como com uma homenagem pela dedicação no desempenho de suas funções (SANTOS, 2021, p. 305).

Elisângela Santos, em entrevista, disse, em sua experiência pesquisando os 7º, 9º e 32º Batalhões, que “as informações eram passadas por *Whatsapp* e o Comandante também passava *cards* com informações sobre a incidência criminal” (SANTOS, 2022).

Luiz Augusto Oliveira também acrescenta, em sua entrevista, dizendo que “uma forma de comunicação sobre o SIM para a tropa era a exigência de publicização das informações, em cartazes, dos indicadores estratégicos, como uma forma de monitoramento por todos. Os Batalhões são obrigados a terem-nos visíveis” (OLIVEIRA, 2022).

O uso do Sistema Integrado de Metas, os resultados obtidos pelos IEC e as estatísticas criminais, apesar de não representarem, em sua totalidade, todo o problema que há com a segurança pública do Rio de Janeiro, já que focam apenas naquilo que está sendo registrado, ainda é uma ferramenta essencial para elaborar estratégias de atuação e reação em relação aos problemas encontrados pelo SIM em suas áreas de atuação.

Ao mesmo tempo, o SIM foi criado por e para as instituições policiais, tendo acesso a ele somente essas instituições e o governo em vigência, sendo os resultados obtidos avaliados somente entre si. Esse é um problema que o SIM apresenta, principalmente porque não há consulta à população local e geral, não há um relacionamento para aprimorar o sistema com essas mesmas populações, assim como quem define o que é um resultado satisfatório, positivo ou negativo são as Cúpulas das instituições policiais, desconsiderando o que a população poderia vir a dizer sobre elas.

A respeito dessa questão, o Coronel Alexandre, quando perguntado exatamente sobre esse ponto em sua entrevista, explicou melhor a razão de uma consulta à sociedade civil não fazer parte do SIM:

Como as reuniões de níveis são reuniões de trabalho, onde se discute estratégias, de efetivos, não é recomendado que se coloque pessoas da sociedade civil – civis – nesses espaços, até porque lidamos com informações sensíveis, que, por lei, são proibidas de serem divulgadas. Mas somos sensíveis quanto a isso e, por isso, existem os Conselhos Comunitários de Segurança, onde coletamos as informações trazidas a nós e procuramos incorporar isso nas tomadas de decisões dos Planos de Ações (SOUZA, 2022).

Até o momento, todavia, essa relação se restringe entre os Comandantes e Delegados e os CCS.

O Conselho Comunitário de Segurança (CCS) é o principal meio de comunicação entre a sociedade e os Comandantes dos Batalhões da Polícia Militar e os Delegados da Polícia Civil. Os CCS atuam em uma determinada AISP e têm encontros mensais, geralmente nos Batalhões ou Delegacias, com os Comandantes e Delegados, para debater e sugerir sobre problemas locais que vão além da violência e do crime, e que podem ou não, por serem as CCS de caráter consultivo, resolvidas pelos próprios Comandantes e/ou Delegados ou podem ser repassados para os superiores nas reuniões de níveis, se ultrapassarem as competências ou exigirem a mais deles[[43]](#footnote-43).

Apesar da cultura do SIM difundir uma produtividade, uma busca constante por resultados a serem apresentados nas reuniões de níveis, os CCS ajudam aos Batalhões e Delegacias a não focarem somente nos indicadores de criminalidade e nos Indicadores Estratégicos de Criminalidade, exigindo um *accountability* das unidades policiais quanto aos problemas locais. O que isso quer dizer é que, apesar de haver uma cadeia de Comando verticalizada, onde cada policial responde ao seu superior hierárquico, ainda há uma relação local com a comunidade, onde Comandantes e Delegados também têm que responder aos membros dessa comunidade, da mesma maneira em que abrem um canal de comunicação para que possam fazer denúncias, sugestões, demandas, e cobrar deles respostas quanto a questões que não são os indicadores estratégicos, mas são indicadores de criminalidade que, naquele momento, assolam a comunidade, como, por exemplo, violência doméstica. Assim, os Comandantes e Delegados também fazem o papel de representante público da segurança pública para as comunidades em que estão inseridos.

Então, apesar da sociedade não poder participar das reuniões de níveis e nem da elaboração e funcionamento do SIM, ela pode participar de reuniões mensais para discutir problemas locais com os Comandantes e Delegados, que, apesar de não se orientarem por demandas locais, consideram-nas, quando relevantes ou oportunas, em seus Planos de Ação.

Outro problema do SIM é que, sendo esse modelo de gestão intrínseco às instituições policiais atualmente e ter se tornado o modo de agir policial, funcionando por e para essas instituições apenas, o conhecimento a respeito do SIM não é difundido para além desses mesmos sujeitos, ou seja, é desconhecido para o resto da população, ao contrário das UPPs, que foi difundida como uma política de Estado para a segurança pública.

Identifico como um problema, desse modo, porque, não sendo do conhecimento dos cidadãos, o SIM não é monitorado, questionado ou compreendido por atores externos aos policiais. Os únicos atores que têm conhecimento e que podem discutir a respeito dos IEC dentro das suas regiões são os CCS em suas reuniões mensais. Contudo, como o Coronel Alexandre já disse em sua entrevista (2022), não havia um *input* da população sobre o SIM e seu funcionamento, somente sobre as ações tomadas pelos Comandantes e Delegados, se achassem relevantes.

Na seção seguinte, será feita uma apresentação de um modelo de gestão que serviu de modelo ao SIM. Surgiu por conta de motivos muito semelhantes, que funciona quase que da mesma maneira e que pode, em partes, ser comparado com o modelo brasileiro, na medida em que lhe serviu de inspiração – o *CompStat*.

* 1. **O *CompStat*: um modelo pioneiro de gestão policial**

Como apresentado no capítulo anterior, o neoliberalismo começou a se expandir globalmente nos anos 1980, chegando no Brasil nos anos 1990, através do governo de Fernando Collor (1990-1992), considerado o marco inicial dessa adesão, com o incentivo de investimentos externos no país e as privatizações de serviços públicos, como a concessão dos serviços de transportes públicos, de empresas mineradoras e de energia, e o fim do monopólio da Petrobrás para explorar o petróleo. Tudo isso com a justificativa de que as empresas públicas eram improdutivas e as privadas caracterizadas pela gestão eficiente (PEREIRA; CORDEIRO; DUARTE, 2016). Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) também concedeu às privatizações, se tornando o governo que mais as realizou na história do país, privatizando as rodovias, empresas de energia e telefonia, bancos estaduais, e as privatizações da Vale do Rio Doce, empresa de mineração em 1997, e a Telebrás, empresa de telecomunicação em 1998[[44]](#footnote-44).

Fazendo parte dos ideias neoliberais, as privatizações foram somente uma parte desse processo. O neoliberalismo, como já discutido anteriormente, ultrapassou o limite econômico para todas as teias da vida social, política e pessoal, afetando a produção das subjetividades. O indivíduo, por conseguinte, agora estava sujeito à linguagem econômica no seu cotidiano, no seu trabalho, em suas relações pessoais – na sua própria intimidade. Com o Estado não foi diferente, como brevemente foi discutido – privatizações, concessões de empresas estatais, livre comércio, terceirização de serviços públicos. O Estado passou a se enxergar e a funcionar como as próprias empresas, aquilo que Dardot e Laval chamaram de “Estado Gerencial” (2016), que diz respeito ao Estado se ver como um “Estado-empresa”, isto é, justifica suas ações e decisões a partir da lógica de mercado e do setor privado. O Estado e os indivíduos, igualmente, passaram a agir e a se conduzir de acordo com o *homo economicus* que Michel Foucault (2008) aponta – criou-se uma governamentalidade neoliberal que passou a sujeitar os indivíduos e os aparelhos estatais à linguagem econômica e empresarial.

A maximização da eficiência do Estado e dos sujeitos através da proliferação de ferramentas de comparação sistemática, a fim de identificar aqueles que estão sendo produtivos e culpabilizar os que não estão; aqueles que irão ser recompensados pelo trabalho feito daqueles que irão sofrer com represálias e estigmas, tendo a humilhação e constrangimento como as principais preocupações, pois os resultados, em andamento ou os concluídos, são apresentados mediante *rankings*, tendo os mais produtivos no topo e os menos produtivos no fim.

Além disso, para diferenciar os produtivos dos improdutivos, foi necessária a criação de indicadores de desempenho, importados das empresas privadas, e utilizados pelo Estado em suas instituições até atingir mesmo os indivíduos, todos perpassando por essa mentalidade neoliberal. Portanto, com a privatização dos riscos, cada indivíduo se torna responsável por suas atividades, os *rankings* se tornaram uma ferramenta de referência para que os indivíduos (funcionários) possuam um *accountability* pessoal. Sendo assim, estar sempre atento em relação aos resultados de seu trabalho, obcecado para alcançar resultados positivos com a finalidade de receber premiações ou promoções, foi algo que concorreu para quebrar a barreira que existia entre o trabalho e a vida pessoal. Foi o que permitiu que essa mentalidade se difundisse na produção de subjetividades e na vida íntima dos indivíduos.

Contudo, o Brasil foi apenas um dos inúmeros outros países que passaram por uma transformação em seus modelos de gestão pública[[45]](#footnote-45), sob influência de duas outras nações consideradas pioneiras no neoliberalismo – Grã-Bretanha e Estados Unidos. Para fins de permanecer dentro do escopo da pesquisa, será dada atenção para os efeitos norte-americanos ao Brasil, mais especificamente na área da segurança pública.

Os Estados Unidos foi um dos epicentros do neoliberalismo, que introduziu um modelo de gestão inteiramente gerencial dentro de uma agência do Estado, em uma das três esferas que são pilares do Estado – a segurança pública, ou seja, a polícia, além da saúde e da educação. E, especificamente, esta seção dará atenção para Nova Iorque, que introduziu um modelo de gestão para a segurança pública que se tornou em um exemplo para diversos outros estados norte-americanos e outros países.

Nos anos 1990, a cidade de Nova Iorque estava enfrentando uma crise de segurança pública, onde o crime se tornou a principal questão para os nova-iorquinos, que não se sentiam seguros. Como duas matérias do New York Times mostram, problemas relacionados à narcóticos, moradores de rua, jovens problemáticos – basicamente, os três pilares eram o crime, os sem-teto (moradores de rua) e sujeira. Mas, acima de tudo, o sentimento de insegurança ao andar nas ruas era o que mais preocupava os moradores de Nova Iorque naquele momento (TO, 1990).

O crime se tornou em uma questão central na política nova-iorquina. Preocupações com as taxas de homicídios com armas, visibilidade policial no patrulhamento a pé, corrupção dentro da corporação policial. Todas essas questões foram centrais na corrida eleitoral entre o prefeito da época, David Dinkins, e o seu concorrente, Rudolph Giuliani (HOW, 1993). Em 1993, Giuliani ganhou a eleição para Prefeito, tendo a questão da segurança como sua principal questão eleitoral. Eleito, prometeu que iria lidar com a situação do crime e tornar a cidade segura novamente.

Como mostra o documento realizado pelo Bureau of Justice Assistance do Departamento de Justiça dos Estados Unidos, junto com o Police Executive Research Forum, chamado “*CompStat: Its origins, evolution, and future in law enforcement agencies*” (2013), a cidade de Nova Iorque não possuía estatísticas criminais (por serem imediatamente repassadas para o FBI) e os policiais não tinham meios para agirem de maneira preventiva em relação ao crime, tornando seu trabalho ineficiente. Por conta disso, o governo de Giuliani e seu Comandante de Polícia Bill Bratton, focaram em um projeto de prevenção ao crime baseado em um sistema automatizado que mede a performance do trabalho policial, que foi chamado de *CompStat*, em 1994 (BUREAU OF JUSTICE ASSISTANCE; POLICE EXECUTIVE RESEARCH FORUM, 2013), principalmente porque Bratton identificava a NYPD como uma organização disfuncional e era preciso que houvesse uma reestruturação, já que a NYPD não cumpria com a considerada sua principal função – combater o crime – e Bratton e sua equipe queriam que os comandantes e seus policiais, através das reuniões, se sentissem responsáveis pelas taxas de crimes (ETERNO; SILVERMAN, 2005; VITO; WALSH; KUNSELMAN, 2004).

Como houve necessidade de haver um georreferenciamento dos crimes que aconteciam em Nova Iorque, o *CompStat* recebeu apoio financeiro do Departamento de Polícia, que passou a mapear as estatísticas criminais que eram registradas, assim como os locais dos crimes e apreensão de armas. A ação policial passou a ser realizada a partir dos números apresentados (BUREAU OF JUSTICE ASSISTANCE; POLICE EXECUTIVE RESEARCH FORUM, 2013, p. 4).

O *CompStat* descentralizou a responsabilidade do Departamento de Polícia de Nova Iorque (NYPD) e colocou a responsabilidade em resolver os problemas em todos os Comandantes dos distritos, passando a ser necessária uma relação entre a polícia e a comunidade em que se encontrava, assim como uma união entre distritos, quando crimes ocorriam em áreas distintas (Idem, p. 5).

O legado do *CompStat* foi identificado em três mudanças significativas: 1) o compartilhamento de informações entre as divisões policiais e de maneira vertical; 2) o processo de tomada de decisão foi cedido aos Comandantes, que passaram a ser os responsáveis por seus distritos; 3) uma mudança na cultura policial, tornando-a mais bem equipada para lidar com o crime e a violência (Idem, p. 5).

Ainda de acordo com o documento, o que é, todavia, o *CompStat*? É um sistema de gestão de desempenho que é usado para reduzir o crime e atingir as metas estabelecidas pelo NYPD. Enfatiza-se o compartilhamento de informações, responsabilidade, *accountability*, e eficiência policial (BUREAU OF JUSTICE ASSISTANCE; POLICE EXECUTIVE RESEARCH FORUM, 2013). De acordo com o site do *CompStat* (NEW YORK POLICE DEPARTMENT, 2021)*,* para que haja essa prevenção ao crime baseada nos dados, é preciso que haja uma produção de relatórios, análises estatísticas e compartilhamento de informações, centrais para o funcionamento da NYPD.

De acordo com o site, o *CompStat* permite que os policiais tenham acesso em tempo real aos dados sobre os crimes e sobre si mesmos, gerando um senso de *accountability* e cumprimento das suas responsabilidades. A NYPD, a partir disso, produz análises de tendências de crimes, dados sobre diversos crimes e relatórios e publicações que são atualizados constantemente. A maioria desses dados estão disponíveis ao público. As três vertentes do trabalho da NYPD são: estatísticas de crime, dados de trânsito, e relatórios e painéis (NEW YORK POLICE DEPARTMENT, 2021). O objetivo do *CompStat*, portanto, é utilizar as estatísticas dos crimes em tempo real para conscientizar os Comandantes dos distritos e fazê-los agir imediatamente ao combate ao crime local.

São realizadas reuniões regulares (a maioria são semanais ou mensais) com os Comandantes distritais e os seus superiores, a fim de analisar os resultados obtidos, através de um resumo estatístico semanal sobre as queixas de crimes, prisões e multas, assim como uma recapitulação dos casos mais significativos, dos padrões criminais e atividades policiais. A partir disso, esses dados são computados na base de dados e repassado a todos os policiais. Esses dados, assim, são então comparados com os apresentados anteriormente, seja com a semana anterior, mês anterior ou ano anterior, para, desse modo, pensarem em como resolvê-los se não foram satisfatórios ou dentro das metas ou mantê-los ou melhorarem-nos ainda mais. As reuniões são regulares a fim de manter um *accountability* dos policiais. Falha em apresentar resultados satisfatórios pode levar a uma perda de comando (VITO; WALSH; KUNSELMAN, 2004; WILLIS; MASTROFSKI; WEISBURD, 2007).

Apesar de essas informações estarem em um banco de dados, os comandantes distritais podem acompanhar o crescimento, estagnação ou diminuição das taxas criminais em suas regiões ou compará-las com outras regiões. Cada delegacia é também ranqueada de acordo com cada ocorrência e número de prisões.

Houve resultados imediatos após a implementação do *CompStat* em Nova Iorque: no primeiro ano, houve uma queda criminal de 12%, no ano seguinte, houve uma queda em todos as delegacias da cidade. Entre os anos 1993 e 1998, a taxa de homicídios caiu 67%, de roubo, 53%, assalto, 54%. Em 2010, a taxa de crime estava abaixo de 600 por 100 mil habitantes, e em 2012, foram reportados 417 homicídios, o menor número desde 1963, uma redução de 81% em comparação com os 2.245 homicídios em 1990 (BUREAU OF JUSTICE ASSISTANCE; POLICE EXECUTIVE RESEARCH FORUM, 2013, p. 6).

O *CompStat* recebeu prêmios e elogios por parte de diferentes estados, países e agências estatais, principalmente por ter ajudado a reduzir o crime em Nova Iorque e por ter introduzido um novo modelo de gestão na polícia que até os dias atuais se encontra presente (ETERNO; SILVERMAN, 2005), tido presença em séries de TV como *The Wire* e *Law & Order: Special Victims Unit*. O principal efeito do *CompStat* foi a exportação de seu modelo a outros estados norte-americanos e a outros países, como a França – e por ter influenciado o modelo carioca, o Sistema Integrado de Metas.

No entanto, é preciso que um ponto seja levantado: o *CompStat* surgiu como projeto dentro de um contexto específico de neoliberalização das instituições públicas norte-americanas, na qual a NYPD foi o ponto focal para que funcionasse. Por conta disso, Eterno e Silverman (2005) salientam que não se pode reproduzir os princípios e ideais do *CompStat* sem levar esse ponto em consideração, pois, reproduzido em outras corporações, seja no próprio EUA ou em outro país, esse modelo não iria apresentar os mesmos resultados e nem funcionar da mesma maneira se não fosse adaptado para a realidade em que fosse aplicada.

*CompStat*, como os autores apontam, tem em seu próprio nome um mal-entendido, isto é, onde associam-no a “computer stats”, quando, na realidade, é um apelido para “compare stats” (ETERNO; SILVERMAN, 2005, p. 220).

O *CompStat*, todavia, não gerou apenas resultados positivos. Levantaram-se questões a respeito da correlação entre o modelo e a queda dos números dos crimes (ECK; MAGUIRE, 2005; ROSENFELD; BAUMER; FORNANGO, 2005), da mesma maneira em que reclamações de abuso de autoridade surgiram (ETERNO; SILVERMAN, 2005).

Outra questão é o relacionamento entre o *CompStat* e os próprios policiais, tanto os comandantes quanto os de patentes abaixo deles. Para alguns policiais, esse modelo era muito verticalizado, ou seja, todos que não faziam parte da mesa que julgava os resultados, estava sujeito a sofrer represálias e de serem repreendidos, o que justificava o sentimento de constrangimento, pressão e medo em não alcançar as metas estabelecidas pela corporação, especialmente através de uma constante demanda em superar as prisões em comparação com o período anterior (ETERNO; SILVERMAN, 2005, 2010).

Para acrescentar a isso, os autores também pontuam uma outra questão importante: em sua pesquisa, os policiais que mais influenciam os resultados que posteriormente são apresentados nas reuniões do *CompStat* são os que mais diretamente são influenciados por seus Comandantes. Na maioria dos casos, quando esse não é o caso, os policiais não levam o *CompStat* em consideração quando estão em suas patrulhas ou realizando o seu trabalho.

Para Silverman (2014), essa maneira de apresentar resultados, com reuniões semanais com os mais altos níveis da hierarquia policial, responsabilizando os Comandantes distritais pelo controle do crime a partir dos relatórios estatísticos e mapeamentos eletrônicos, ajuda ainda mais à aplicação da lei e da ordem nas ruas, o local onde a atuação policial está mais presente. Consequentemente, essa pressão gerencial sobre resultados apresentados em reuniões gera uma pressão também no processo de obtenção desses resultados, ou seja, os policiais são pressionados a manterem os números dos crimes baixos, tanto para evitar uma situação constrangedora em reuniões, tanto para possivelmente conseguirem benefícios a partir disso, com aumento de salário e promoções, por exemplo.

A partir de um *survey* que realizou com Eterno em 2010, intitulado “*The NYPD’s CompStat: compare statistics or composse statistic?*” (ETERNO, SILVERMAN, 2010), os autores encontraram policiais que subnotificaram algumas ocorrências para baterem as metas ou constrangeram vítimas a não registrarem infrações. Inclusive, até mesmo superiores estimulavam policiais a agirem dessa maneira. Pressionou-se, dessa forma, policiais a obterem resultados satisfatórios de acordo com as metas estabelecidas pelo NYPD, principalmente quando havia uma promessa de premiação ou promoção se houvesse a apresentação de resultados que batiam as metas. Outra maneira foi o constrangimento das vítimas para não apresentarem queixas, fazendo-as se sentir culpadas ou com medo, com a justificativa de que dessa forma elas estariam evitando mais sofrimento e dor.

Brevemente, para fins de contextualização, esse *survey* foi realizado com aposentados da polícia de Nova Iorque, nas patentes de capitão e acima, através de um questionário, de forma anônima, sendo enviado por correio para as casas dos aposentados. As entrevistas foram feitas com oficiais de diferentes patentes. Toda a pesquisa teve como prioridade o anonimato dos policiais, para que respondessem as perguntas sem medo de represálias e para conseguirem respostas mais honestas possíveis, com quase 500 participantes, com variações de policiais que trabalharam antes do *CompStat* até aqueles que ainda estavam trabalhando.

Alguns resultados do *survey*, apontado por Silverman (2014), são importantes para a nossa discussão: os policiais que trabalharam com o *CompStat* sentiram uma pressão para reduzir a taxa de criminalidade por parte de seus superiores, enquanto aos demais essa pressão era muito menor; a probidade foi maior nos períodos anteriores ao CompStat, mostrando que o apelo à probidade estatística durante o *CompStat* era relativamente muito baixo; a classificação de um crime como outro para reduzir aquele número para a obtenção de um resultado satisfatório obteve maior prevalência na era *CompStat*; também para aqueles que trabalharam com o *CompStat*, havia maior pressão para a obtenção de estatísticas positivas para se conseguir promoções.

Adentrando um pouco mais a fundo, havia maior pressão para diminuir os índices de crimes considerados mais “relevantes”, como homicídios, por exemplo, enquanto a outros não se dava a mesma atenção, algo que, para eles, poderia afetar a alteração da categorização das ocorrências, tanto para classificar um crime como outro, para que aquele número não crescesse, tanto para constranger vítimas a não reportarem os crimes sofridos. Vale lembrar que somente os comandantes têm autonomia para alterar ocorrências. Por essas razões, os autores recomendam que os resultados oriundos do *CompStat* sejam analisados atentamente e com escrutínio.

Para John R. Firman (2003), os recursos utilizados para e pelo *CompStat* não são novos – liderança, aplicação de recursos da tecnologia da informação, resolução de problemas, proatividade para lidar com crimes, e alocação e mobilização de recursos –, mas a sua novidade foi de utilizá-los conjuntamente de uma maneira que funcionasse. Citando-o:

O papel da liderança é enfatizado e esclarecido, o poder da informação é confirmado e, finalmente, todo o departamento é responsabilizado pela resolução bem-sucedida dos problemas identificados. (...) Em sua essência, o *Compstat* é elegantemente simples: líderes liderando, sistemas de informação fornecendo conhecimento crítico e departamentos inteiros visando e resolvendo problemas priorizados (p. 2, tradução minha).

Ainda para ele, o que chama mais atenção em relação à esse modelo é a clara visualização dos problemas e uma liderança que irá criar soluções para esses problemas, assim como que há um *accountability* para saber que esses decisões foram tomadas de fato.

Quando perguntado a respeito do *CompStat* e se houve influência para a conceitualização do Sistema Integrado de Metas no Rio de Janeiro, o Coronel Alexandre (2022, em entrevista) afirmou que:

Sem dúvida. Foi uma ferramenta que possibilitou trabalhar com o SIM. A consultoria que veio ao Rio, de Minas Gerais, que prestou uma consultoria ao governo de lá também, implementou para as necessidades e características do Rio de Janeiro. Depois disso, outros estados vieram buscar a nossa expertise, como São Paulo, por exemplo.

Como se pode ver, o Brasil estava voltado para esse tipo de gestão no setor público.

Adriano da Silva (2022, em entrevista) vai mais a fundo:

A secretaria de Segurança fez viagens internacionais e uma delas foi para os Estados Unidos, para ver como era o sistema de metas deles, o *CompStat*. Inclusive, para se tornar Coronel, são ofertados cursos, pagos pelo Estado, onde estão incluídas viagens internacionais para países como Canadá, França, o próprio EUA, Inglaterra, para conhecerem as tecnologias deles.

O próprio método IARA veio dos EUA. É uma tradução do Problem Orienting Policing (POP). Muitas coisas são traduções do que foi aprendido do *CompStat* para o SIM.

Esse modelo é muito similar ao PDSA de Deming (1950), que será explorado no capítulo seguinte, consistindo em uma proposta de solução de problemas baseada no Policiamento Orientado para o Problema (Problem Orienting Policing, POP), ou seja, suas quatro propostas de ação são as seguintes: identificação (busca-se o problema a partir da ocorrência dos crimes), análise (analisa-se as causas e consequência – ambiente, vítima e cidadão infrator), resposta (a forma mais adequada de resolver o problema que satisfaça a todos os envolvidos), e avaliação (avalia-se o trabalho policial pelo resultado apresentado, se foi bem sucedido ou não) (PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA, 2014).

Por conseguinte, pode-se concluir que o SIM e o *CompStat*, cada um com suas especificidades por conta dos seus contextos, são similares, especialmente levando em consideração o que foi apresentado na seção anterior. Contudo, ao apresentar, a seguir, um resumo das semelhanças entre os dois, serão apresentadas também as suas diferenças, que são de suma importância para a compreensão do SIM.

O SIM foi criado dentro da onda de uma introdução de um modelo de gestão neoliberal em todas as áreas da gestão pública, enfatizando-se aqui a segurança pública. Os motivos para a conceitualização do SIM e sua subsequente implementação foram por razões similares ao modelo nova-iorquino, que havia uma necessidade em se combater a violência e a criminalidade, que apresentavam números preocupantes, paralelamente à uma necessidade de modernizar o trabalho policial, através da modernização das instituições policiais, para isso.

Consequentemente, a utilização de georreferenciamento para mapear-se os crimes – seus locais, dias, horários, fluxo, etc. – se tornou no cotidiano de todas as delegacias, tanto no Rio de Janeiro quanto em Nova Iorque. Acrescentando-se a isso, a autonomia e responsabilidade dada aos Comandantes para a apresentação de resultados (com a diminuição das taxas criminais) e combate aos crimes.

Uma última similaridade é a respeito das reuniões, que acontecem similarmente em Nova Iorque quanto no Rio de Janeiro, dando atenção às reuniões mensais, para debater-se sobre as taxas criminais, assim como para questionar o que foi feito e os por quês. O *accountability* existe nos dois lugares, onde os comandantes são os responsáveis por suas regiões e por apresentar os seus resultados. O conteúdo das reuniões talvez seja um diferencial entre as duas, já que são discutidas informações sensíveis e que cidadãos e policiais de patentes mais baixas não podem saber sobre, mas, no geral, questionam-se atitudes tomadas ou não tomadas, razões, questões de recursos, motivo do crescimento ou diminuição de um crime, etc. Acima de tudo, porém, sobre aquelas metas que não foram alcançadas e que se tornaram nos pontos críticos no período apresentado.

As diferenças entre os dois que são centrais para entender o funcionamento do SIM recaem principalmente na questão exatamente de no Rio de Janeiro haver duas Polícias – a Civil e a Militar –, enquanto na nova-iorquina haver somente uma – a NYPD. E por que isso é importante de se ter em mente quando se fala do SIM?

No Rio de Janeiro, a Polícia Militar carrega um peso relevante na segurança pública. Sua cultura militar carrega um peso ainda maior em seu próprio trabalho policial, onde seu comportamento, ordem de Comando, atuação, como se portar, etc., tudo está associado à essa cultura militar. Em relação ao SIM isso não foi diferente.

Elisângela Santos (2022), em sua entrevista, então diz que “os policiais são formados para cumprir as ordens e as metas”. Rodrigo Tjäder (2022), também em sua entrevista, acrescenta um pouco mais sobre isso: “há um *ethos* militar. A gente foi obrigado a aderir ao SIM, foram as nossas ordens”.

Como foi discutido sobre o *CompStat*, os policiais e Comandantes seguiam com as ordens e metas estipuladas, organizavam suas ações policiais de acordo com isso, e tinham como objetivo bater as metas para não sofrerem represálias, constrangimento ou penalidades. No Rio de Janeiro isso é diferente.

Como há uma cultura militar, as ordens dadas tinham que ser cumpridas e não podem ser questionadas ou sequer negadas. Como o Coronel Alexandre (2022) já disse, “uma ordem dada é uma ordem cumprida”, cumprindo-se com a meta ou não.

Diferentemente de Nova Iorque, em que há apenas uma Polícia, aqui no Rio de Janeiro, temos duas Polícias, uma Civil e outra Militar. O SIM, então, teve como um de seus principais focos a integração entre essas duas instituições para que trabalhassem juntas, o que consistiu em uma mudança no trabalhar do policial, principalmente entre os Comandantes e Delegados.

Enquanto no *CompStat* são levantados indicadores importantes quando há a análise criminal do período analisado – de um mês –, não há indicadores estratégicos propriamente ditos, como há no SIM. No Rio, as ações policiais são pensadas tendo os IEC no seu *front* e como ponto de partida, mas, nos EUA, qualquer indicador pode se tornar importante se se encontrar alto o suficiente. Claro que alguns índices comumente encontram-se no alto, como homicídio e furto, mas não há uma determinação prévia e concreta de quais serão.

Por último e a diferença mais importante entre o *CompStat* e o Sistema Integrado de Metas é que ao segundo se paga premiações pecuniárias por cumprimento de metas, enquanto ao primeiro, não. Há premiações, promoções, homenagens entre os dois, mas o pagamento de uma bonificação salarial singulariza o modelo carioca.

Bratton, quando assumiu o comando do NYPD, em seu discurso, falou como gostaria que a corporação funcionasse, de que sua visão era de que funcionasse com base nos princípios de uma empresa privada, ou seja, a redução do crime seria o seu lucro e seus competidores, os criminosos, servindo aos seus clientes, os cidadãos – queria que a NYPD funcionasse com base na produtividade e na apresentação de resultados, tendo como referência as ferramentas da gestão empresarial (WILLIS; MASTROFSKI; WEISBURD, 2007, p. 150-1).

Com base nesse gancho, o próximo capítulo irá tratar da racionalidade neoliberal embutida em todo esse processo de modernização da segurança pública, tendo como foco os atores e as influências que ajudaram na conceitualização do SIM desde o *CompStat* como seu modelo, bem como seus impactos no trabalho policial, através do *benchmarking* e das bonificações.

1. **O SIM COMO EXPERIÊNCIA DE *BENCHMARKING***
   1. **Introdução**

No capítulo anterior, foi discutido o *background* político que antecedeu e trilhou o caminho para a formulação e implementação do Sistema Integrado de Metas no Rio de Janeiro, em 2009. Na seção seguinte, finalmente foi introduzido em detalhes o próprio Sistema Integrado de Metas, como funciona, os atores que fazem parte, suas funcionalidades e para quem atua. Por último, o *CompStat* foi discutido a fim de ilustrar que a ideia do SIM não foi nova, mas inspirada no modelo norte-americano, e que há semelhanças e diferenças entre os dois, cada qual de acordo com o seu contexto geográfico, político, econômico e cultural.

O presente capítulo examina as características que o SIM incorporou do neoliberalismo e, consequentemente, da ferramenta do *benchmarking*.

Abordamos os principais atores políticos e da iniciativa privada que formularam o SIM, dentro do quadro político tratado anteriormente. Após uma exposição sobre a metodologia adotada, examinamos a visão dos gestores do SIM sobre seus efeitos para o trabalho policial, e o modo como procuram resolver problemas causados por subnotificações, alternâncias de governo, entre outros. Finalizamos com algumas considerações sobre as perspectivas de futuro do SIM, com base nos relatos dos informantes.

* 1. **Competitividade, qualidade, eficiência: a reforma do Estado**

O *benchmarking* é uma ferramenta de governo desenvolvida pela indústria japonesa nos anos 1950 e posteriormente traduzida para a gestão de qualidade dos Estados Unidos, importado pela administração da Nova Gestão Pública[[46]](#footnote-46) (New Public Management, NPM). De maneira geral, o benchmarking é estimulado por atores-chave, principalmente aqueles da iniciativa privada, para a administração pública; utiliza-se de objetivos baseados em planejamentos e referências, dados e indicadores comparáveis e um sistema de pontuação. Seu objetivo em uma administração é incentivar os tomadores de decisões a trabalharem baseando-se no ambiente de um negócio. Basicamente, cria-se um ambiente de competição em todos os níveis de uma organização, comparando-se performances e procurando sempre alcançar seus objetivos (BRUNO, 2009, p. 269-270).

Armand Feigenbaum (1956), Kaoru Ishikawa (1986 [1968]) e Edwards Deming (1950) escreveram a respeito de um controle de qualidade para as indústrias e seus serviços, que ficou conhecida como Gestão da Qualidade Total (Total Quality Management, TQM, na sigla em inglês). Ela é baseada nos princípios da Administração, principalmente focada na inspeção da qualidade dos processos e produtos de uma organização. Seu objetivo é uma melhoria contínua dos processos da empresa, administração, indústria, e a satisfação total dos clientes; questões como a eficiência, eficácia, produtividade e uso dos recursos disponíveis são centrais. Suas ideias foram importadas pelo Japão, que incorporou às suas empresas, ajudando-a a se tornar uma potência econômica nas próximas décadas, tornando-se pioneira na criação de prêmios às empresas que melhor utilizassem a TQM. (DOROTEU; GOMES; LIMA, 2019).

Para que essa qualidade seja julgada e um valor dos seus serviços seja avaliada, em 1947, foi criado o International Organization for Standardization (IOS)[[47]](#footnote-47), uma coalisão independente não governamental que representa 167 países, cuja função é, com seu corpo de especialistas, desenvolver padrões industriais, comerciais e técnicos internacionais. Em 1987, criou-se o Sistema de Gestão da Qualidade (Quality Management System, QMS), que é uma coleção de processos empresariais focados em atender as requisições dos clientes e melhorar sua satisfação, através da identificação e correção dos processos ineficientes e de uma auditagem da organização com o intuito de estabelecer uma qualidade dos serviços prestados, na qual a certificação ISO 9001[[48]](#footnote-48) é a mais conhecida. Como a TQM é uma metodologia aplicada nas empresas, administrações ou indústrias, essa avaliação tornou-se necessária para que essas gestões ganhassem uma certificação pela qualidade do serviço prestado, a partir do IOS. No Brasil, essa certificação recai sobre a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT)[[49]](#footnote-49), um dos membros fundadores da IOS (DOROTEU; GOMES; LIMA, 2019).

Mas como esse modelo de gestão foi introduzido no Brasil?

Passada a crise econômica que assolava o Brasil nos anos 1970 e 1980, adentrando nos anos 1990, em 1995, através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o governo de Fernando Henrique Cardoso, promovendo uma reforma do Estado para que deixasse de ser

“o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. (...) Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que, entretanto, não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos esse processo de “publicização” (CARDOSO, 1995, p. 17).

Além da divulgação das privatizações para o setor produtivo, a publicização estabelecer-se-ia como uma parceria entre o Estado e a sociedade. Por conseguinte, o papel do Estado passaria de um prestador de serviços para um regulador ou promotor desses serviços. O documento, então, diz:

“[Será uma] transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania” (CARDOSO, 1995, p. 19).

Fernando Henrique Cardoso, mais à frente no documento, explica o que seria uma Administração Pública Gerencial. Essa administração surge em resposta ao modelo burocrático anterior, que foi reconhecido como fracassado e incapaz de servir aos cidadãos, respondendo às novas funções econômicas e sociais estatais, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia. Seu ideal, então, é a eficiência na administração pública, reduzindo-se custos e melhorando a qualidade dos serviços, orientado sempre para o cidadão como o usufruidor, além de estimular uma cultura gerencial nas organizações (CARDOSO, 1995, p. 21). A forma de controle, portanto, foi o diferencial entre esses dois modelos – passou de um controle para uma atenção aos resultados.

Fernando Henrique Cardoso acrescenta a estratégia desse novo modelo: definição dos objetivos que o administrador quer alcançar; autonomia para alocar recursos para esses objetivos; e cobrança a posteriori dos resultados. Ainda mais, esse modelo também inclui a adoção de agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil para a administração pública.

A Administração Pública Gerencial, portanto, baseia-se na administração de empresas, apesar de FHC enfatizar que há diferenças importantes de se levantar: às empresas espera-se o pagamento dos clientes, ao Estado os impostos; o mercado controla a administração das empresas, a sociedade, a administração pública; à administração de empresas volta-se para o lucro, à administração pública, o interesse público (CARDOSO, 1995, p. 23).

Um último ponto importante neste documento são os princípios da Administração Pública Gerencial, que são “orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada” (CARDOSO, 1995, p. 24).

No artigo 37 da Constituição Federal de 1988, a partir da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, a administração pública “obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988b). Na Emenda Constitucional nº 109, de Março de 2021, acrescentando-se, diz: “Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei” (BRASIL, 2021 [1988e]).

A partir desse Plano, o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (BRESSER-PEREIRA, 1997) foi pensado para ajudar nessa transição de administrações, também para ser mais bem aplicado para a administração pública, quando já havia um programa de qualidade para as empresas privadas.

Sua ênfase é na participação de todos os servidores independente de cargo ou função para a melhoria contínua dos serviços públicos, cooperando entre si para a resolução de problemas e para sempre procurar satisfazer o “cliente-cidadão”. Para isso, definiu-se os princípios da seguinte maneira: satisfação do cliente, envolvimento de todos os servidores, gestão participativa, gerência de processos, valorização do servidor público, constância de propósitos, melhoria contínua, não aceitação de erros (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 18).

Como discutido no capítulo anterior, o Rio de Janeiro também passou por essa reforma na administração pública, e na segurança pública não foi diferente. Contudo, é preciso ressaltar o papel de um ator (em questão de organização por se tratar de muitos membros)[[50]](#footnote-50), que nasceu também no Rio de Janeiro, que foi crucial para esse processo: o Movimento Brasil Competitivo.

No site do MBC, eles se autodefinem:

O Movimento Brasil Competitivo é uma organização da sociedade civil, apartidária, que aproxima os setores público e privado, investe na cultura de governança, promove a gestão de excelência com o objetivo de ampliar a competitividade nacional, o aumento da capacidade de investimento do Estado e a melhoria dos serviços públicos essenciais oferecidos aos brasileiros[[51]](#footnote-51).

E, sobre o seu propósito:

Somos formados por empresas, lideranças empresariais, executivos, gestores públicos e colaboradores engajados em uma causa: o Brasil.

Trabalhamos para que reformas estruturais sejam realizadas, permitindo que os setores público e privado contribuam de forma eficaz para um Estado mais eficiente. Em quase duas décadas apoiamos transformações em áreas fundamentais para o avanço econômico com foco na governança e gestão, economia digital, da redução do custo Brasil e investimento em educação.

Perseguimos esses objetivos por meio de coalizões público-privadas, difundindo conhecimentos e mobilizando diversos atores da sociedade para a construção de soluções[[52]](#footnote-52).

Em seu próprio Estatuto, eles têm como finalidade básica

coordenar e promover ações estruturantes de conteúdo inovador, contribuindo para o desenvolvimento social e econômico por meio da implementação de projetos, programas e planos de ações correlatas, contribuindo para elevar a competitividade da economia e o padrão de vida da sociedade brasileira[[53]](#footnote-53).

Os fundadores do MBC são Elcio Anibal de Lucca e Jorge Gerdau Johannpeter, este último é o atual presidente. É também composto por vinte representantes do setor empresarial e sociedade civil que estão alinhados com a agenda de competitividade do MBC, tais como representantes da Microsoft, Google, Biolab, Amazon, entre outros, assim como três representantes da Administração Pública Federal, indicados pelos titulares da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, e do Ministério da Economia.

O MBC esteve envolvido em algumas outras controvérsias públicas. Em 2021, por exemplo, foi enviado ao Ministério do Meio Ambiente um “pacote antiambiental”, que sugeria a dispensa de licenciamento ambiental para a reutilização de rejeito e estéril de mineração, já que Jorge Gerdau é dono da Siderúrgica Gerdau (ANGELO, 2021). Outro envolvimento do movimento na gestão pública é com a Frente Parlamentar Mista Pelo Brasil Competitivo[[54]](#footnote-54), em que é responsável pela Secretaria Executiva da Frente, na qual parlamentares de diversos partidos presidem e fazem parte desse grupo, com a finalidade de discutir e avançar soluções para a melhoria da competitividade brasileira e para resolver o “problema” do Custo Brasil (uma dívida calculada em R$ 1,5 trilhão de reais ao ano).

Seu surgimento ocorreu em 2001 e seu primeiro feito foi levar à sociedade civil o plano do governo de promover a competitividade e a reforma do Estado. Em 2005, lançou o Programa Modernizando a Gestão Pública (PMGP), após uma experiência bem-sucedida em Minas Gerais, na qual diversos estados fizeram parte, a fim de trazer a expertise empresarial em gestão para as administrações públicas do Brasil, trazendo iniciativas privadas em um primeiro momento, uma formulação de planos estratégicos, de premiações, capacitações, entre outros, nas diversas secretarias dos governos estaduais. Para o Presidente do MBC, Jorge Gerdau, “levar a experiência do setor privado para o setor público é importante para tornar o Brasil cada vez mais competitivo” (MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO, 2008, p. 21)[[55]](#footnote-55).

Em 2007, o Rio de Janeiro aderiu ao Programa Modernizando a Gestão Pública, no governo de Sérgio Cabral, com o objetivo de atuar em quatro frentes: despesas (redução), receitas (aumento), estruturas organizacionais e processos, e gerenciamento de projetos. Nos oito primeiros meses desde a adesão ao programa, o governo do Rio conseguiu reduzir custos e aumentar a sua receita (MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO, 2007)[[56]](#footnote-56).

Em 2008, em uma gestão já considerada voltada para resultados, as mesmas frentes foram o foco, porém foi na área da segurança pública que a atenção recai aqui, considerando que tanto essa quanto a saúde foram as áreas principais a serem tratadas pelo MBC.

As metas para o governo do Rio de Janeiro em relação à segurança pública foram as seguintes: instalação do Comitê de Crise; implantação do Sistema de Controle do Comitê de Gestão de Crise; re-projeto de Processos; definição e acompanhamento de indicadores e metas mensais da segurança; desdobramento das metas; estabelecimento e implementação dos Planos de Ação; reestruturação/gerenciamento da rotina; gerenciamento de projetos (MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO, 2008, p. 22).

Os resultados parciais foram: todas as unidades policiais de todas as Áreas Integradas de Segurança Pública do Estado (AISP) enviaram um representante para o programa de capacitação ao método gerencial de solução de problemas, como a preparação para as rotinas de acompanhamento de resultados que aconteceriam a partir de 2009; gerentes de projetos da Polícia Civil e Militar foram treinados (Idem).

Em 2009, após finalizada o que foi considerada a primeira fase do programa no Rio, as metas para a segunda fase (com uma duração de um pouco mais de um ano, em comparação com a fase anterior, que durou dois anos), na segurança pública, foi de dar continuidade à implantação do Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade no Estado do Rio de Janeiro (o SIM) e auxiliar o governo do Estado e sua secretaria de segurança a elaborar o seu Plano Estratégico para os anos de 2009 a 2014 (MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO, 2009)[[57]](#footnote-57).

Desdobrando ainda mais para as metas mais específicas, elas eram: reduzir em 11,7% a taxa de homicídio doloso; manter a taxa de latrocínio em 128 ocorrências; reduzir em 6,4% a taxa de roubo de veículos; e reduzir o crescimento de 3,8% da taxa de roubos de rua por pessoa. Todas essas comparando-se com o mesmo mês de 2008. Os resultados parciais foram, seguindo a mesma ordem, de uma redução de 16% da taxa de homicídio doloso, redução de 36% da taxa de latrocínio, redução de 31% da taxa de roubo de veículo, e redução do crescimento da taxa de roubo de rua por pessoa em 27% (Idem, p. 73-74). Em 2010, autos de resistência também entraram como uma meta para o governo.

O último relatório apresentado pelo MBC foi em 2020 e o último que fala mais a fundo sobre o Rio de Janeiro foi em 2013. Algumas breves citações, quando há alguma, apenas afirmam que o Rio adotou algumas medidas sugeridas pelo MBC, como um projeto da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2015; número de empresas participantes em 2016; e sua participação, através do Ministério Extraordinário de Segurança Pública, assistindo na intervenção federal em 2018, em 2018.

Por que o Movimento Brasil Competitivo é um ator importante aqui? Como se pode notar, o MBC participou da elaboração e subsequente implementação do Sistema Integrado de Metas no Rio de Janeiro, sendo a segurança pública, como a saúde e a educação, pontos focais para o Programa Modernizando a Gestão Pública. De acordo ainda com Adriano da Silva (2022), o SIM foi desenvolvido baseando-se no programa Delegacia Legal de Luiz Eduardo Soares e o governo Garotinho, mas com todo o vocabulário do setor privado.

Todavia, a transferência da linguagem do setor privado para a administração pública, principalmente no que diz respeito à segurança pública, onde, com algumas exceções, se lida com policiais, foi preciso que uma metodologia fosse criada para que facilitasse essa conversa entre o técnico e a prática policial. Para isso, foi desenvolvida uma metodologia baseada em Deming (1950), o mesmo que também idealizou os programas de qualidade total, que criou o ciclo PDSA – Plan, Do, Study, Act (Planejar, Fazer, Estudar, Agir)[[58]](#footnote-58).

Previamente, utilizava-se os indicadores que foram identificados como os que mais afligiam a sociedade carioca em um primeiro momento – Homicídio Doloso, Roubo de Rua e Roubo de Veículo –, que foram usados para avaliar o desempenho das unidades. Com o intuito de fomentar a cultura de análise criminal, o SIM baseou-se na ferramenta PDSA para uma análise estatística criminal, o que possibilitou analisar a dinâmica criminal em cada região, tendo como referência os Indicadores Estratégicos de Criminalidade.

O ciclo PDSA se expande da seguinte maneira:

* Plan (planejar): estabelecer objetivos e as ferramentas necessárias para alcançá-los;
* Do (fazer): conduzir os objetivos anteriormente estabelecidos;
* Study (estudar): as informações e dados coletados são avaliados e comparados ao ciclo anterior para uma checagem de alterações ou não;
* Act (agir): aqui são aplicados tudo o que foi avaliado nas etapas anteriores para o ciclo seguinte (DEMING, 1950).

Dessa forma, pode-se afirmar que essa cultura orientada por resultados teve as estatísticas e a quantificação em seu centro. Com base nessa afirmação, a próxima seção examinará a ferramenta dessa gestão que foi crucial para os programas de qualidade total, na qual o SIM fez parte: o *benchmarking*.

* 1. **O SIM como uma ferramenta do *benchmarking***

O jargão introduzido pela Nova Gestão Pública (NPM) – reforma e modernização das gestões públicas para a adoção da linguagem do setor privado, auditorias, noções de eficiência e eficácia, controle da qualidade, avaliação dos serviços prestados, entre outros, trouxe às administrações públicas uma de suas principais ferramentas – o *benchmarking*. Mas o que é o *benchmarking* que tanto foi mencionado até aqui?

Bruno (2009) aponta que o *benchmarking* foi fundamental para a Gestão de Qualidade Total. Robert Camp (1989), após experimentar o uso dessa ferramenta quando trabalhou na Xerox, detalhou o processo que então popularizou o *benchmarking*, processo que possui dez passos dentro de quatro estágios:

1. Planejamento: o que comparar; identificar empresas comparativas (parceiros de referência); métodos de coleta de dados;
2. Análise: determinando o mapa competitivo atual; prevendo os níveis de desempenho futuros;
3. Integração: comunicar resultados de benchmark; estabelecer metas funcionais;
4. Ação: desenvolver plano de ação; implementar ações específicas e monitorar o progresso; recalibrar (CAMP, 1989, p. 9; p. 20-22).

Isabelle Bruno e Emmanuel Didier, no célebre livro intitulado *Benchmarking: L’État sous pression statistique* (2013), eles analisam essa ferramenta. Como eles observam, é um ponto de referência de um modelo que avalia por comparação, ou seja, é usada para comparar indivíduos, grupos ou organizações. Na administração pública, o *benchmarking* é usado para organizar melhor e prestar os melhores serviços com o menor custo possível para o aparelho estatal.

Essa avaliação por comparação ocorre tanto entre os próprios Estados quanto com outras organizações, mas o ponto mais importante aqui é que a cultura do *benchmarking* estimula essa competição entre os indivíduos da administração pública também, isto é, funcionários públicos – professores, servidores, gestores, policiais, etc. – encontram-se comparando suas atividades com seus colegas, tendo suas atividades avaliadas comparativamente com eles através de indicadores estatísticos, objetivos quantificáveis e classificações (BRUNO; DIDIER, 2013).

Contudo, para ser possível a coleta das informações e dados que possibilitam as comparações e, por conseguinte, as avaliações, os autores levantam um ponto relevante: para além dos casos em que seja possível coletar esses dados automaticamente, há casos em que são os próprios indivíduos que têm que fazer esse papel, eles mesmos têm que registrar suas próprias atividades. Essa questão, como observado por eles, pode funcionar como um estímulo para que esses indivíduos trabalhem melhor e obtenham melhores resultados, principalmente ao considerar quando eles têm esse acesso direto aos registros de suas atividades, por terem uma maior aproximação aos resultados finais (BRUNO; DIDIER, 2013). É importante notar que essa chave motivacional está presente constantemente na fala dos entrevistados. Segundo o Coronel Alexandre (2022), “o que mais chama atenção é que você vê o resultado; após todo o processo da aplicação da metodologia, reuniões, aplicação dos Planos de Ação, o que fica mais aparente é ver o resultado do seu trabalho”. Basicamente, o *benchmarking* possibilita uma visualização das atividades dos indivíduos, grupos ou organizações.

Retorno à questão das classificações. Para que os indivíduos sejam estimulados da melhor maneira possível, esse meio foi pensado para dar mérito àqueles que conseguem cumprir seus objetivos ou superá-los, mas também pode desmotivar ou fazer com que os indivíduos sintam vergonha ou culpa quando acontece o oposto, o que ocorre, porque as classificações e *rankings* são públicos justamente com esse objetivo.

Segundo os relatos recolhidos, a desmotivação que existe nas instituições policiais do Rio se deve à carência por efetivos de servidores e viaturas, como já apontado anteriormente, mas, principalmente, ao não pagamento das bonificações prometidas (OLIVEIRA, 2022; TJÄDER, 2022; SANTOS, 2022). Como veremos à frente, desde o governo Pezão (2014-2019), o SIM não realiza o pagamentos das bonificações, pelo menos com regularidade (HERINGER, 2020). Para Rodrigo Tjäder (2022), este é o principal fator que pode vir a desmotivar um servidor.

Também para ele, a respeito da questão da vergonha ou constrangimento, os Comandantes “que, repetidamente, não cumprem com as metas ou mostram resultados insatisfatórios, são exonerados de suas funções, ocasionando em uma perda de prestígio e uma jogada ao ostracismo”. Além do mais, policiais que não aparentavam esforçar-se para cumprir as metas poderiam e podem ainda sofrer uma exposição. Contudo, isso era mais habitual de acontecer no começo do SIM, quando havia muita cobrança sobre os Comandantes e seus subordinados, porém isso ainda ocorre às vezes (TJÄDER, 2022, em entrevista).

A respeito dos indicadores, eles têm que ser usados para acompanhar temporalmente as evoluções de uma única unidade e podem medir tanto subjetiva (opiniões e sentimentos) quanto objetivamente (a medição de um número específico) (BRUNO; DIDIER, 2013).

Mas como o *benchmarking*, especificamente, foi incorporado nas administrações públicas?

A competitividade, a crença da participação de todos para a obtenção dos resultados e a quantificação para medir a qualidade dos serviços com a finalidade de uma melhoria contínua deles são características do *benchmarking*. Como foi observado no capítulo 2 e um pouco mais na primeira seção do presente capítulo, ao Sistema Integrado de Metas também foram incorporadas as mesmas características. Por conseguinte, retornamos ao SIM para analisarmos essa ferramenta neoliberal.

Bruno e Didier (2013) mostram que o *benchmarking* não é apenas uma medida de desempenho, mas um guia para ajudar os funcionários e gerentes a estabelecerem metas e incentivos para alcançá-los.

Segundo o relato do Coronel Alexandre (2022), o trabalho policial era resumido ao quadro do mapa do Estado ou à área que trabalhava, limitando-se à mancha criminal identificada, com a distribuição de recursos disponíveis. As Polícia Civil e Militar não conversavam entre si. O SIM foi uma “mudança de paradigma” na segurança pública do Rio de Janeiro, na sua opinião, com a introdução da metodologia PDSA [PDCA] para a fomentação de uma análise criminal baseada em ferramentas estatísticas que pudessem propiciar um estudo da dinâmica criminal nas áreas aplicadas.

Apesar dos policiais, em um primeiro momento, terem entendido que isso poderia ser um aumento de trabalho, o SIM organizou palestras, manuais, informações, começando pelas Cúpulas policiais, até chegar nas academias e escolas de formação dos policiais, tudo isso com o intuito de toda a cadeia policial compreender o que e qual era a função do SIM (SOUZA, 2022).

Oliveira (2022) e Tjäder (2022) também comentam sobre a “mudança de paradigma” que o SIM propiciou na segurança pública carioca. Em entrevista, argumentam que o trabalho policial era mensurado principalmente através da apreensão de drogas, armas, e prisões realizadas – o que mais impactava o trabalho policial. Essa “mudança de paradigma” ocorreu quando se distanciou desse olhar “simplista” para questões que impactavam de fato a sensação de (in)segurança, onde “Roubo de Rua”, “Roubo de Veículo” e “Homicídio Doloso” foram os principais indicadores no primeiro momento. Com o SIM, os esforços foram direcionados para essas outras áreas, para que os agentes de segurança pública focassem em metas baseadas em indicadores estratégicos, na qual seriam cobrados por isso. A compensação financeira foi o principal incentivo para os policiais aderirem ao SIM, mas cursos e capacitações também foram oferecidos e incorporados no currículo policial para a sua compreensão (OLIVEIRA, 2022; TJÄDER, 2022).

Sobre essa questão, é importante fazer uma observação. Os policiais não deixaram de agir da mesma maneira como sempre agiram – ainda atuam com o objetivo de cumprir com as suas obrigações, realizar prisões e apreensões, patrulhar as ruas. O que o SIM traz de novo é o meio pelo qual eles realizam essas ações, ou seja, ao invés de seu trabalho ser resumido ao número de apreensões de drogas em um determinado período, agora busca-se reduzir o número de “Roubo de Veículos” ou “Roubo de Rua”, que usualmente está ligado ao tráfico ou consumo de drogas, que também pode levar ao latrocínio, que entra na Letalidade Violenta, por exemplo (SANTOS, 2022; OLIVEIRA, 2022, em entrevistas).

A mudança que o SIM trouxe mais significativa foi, de fato, a motivação financeira, a de receber um bônus ao final do semestre, o que é constantemente citado pelos entrevistados. Santos (2022), em entrevista, argumenta, a partir de sua experiência estudando Batalhões, que a publicização dos resultados é também muito importante para motivar os policiais, assim como para deixá-los atentos em relação aos IEC e outros indicadores locais que fossem importantes. O principal meio para isso era o uso de monitores, que passavam imagens principalmente da produtividade policial, isto é, com fotos dos policiais que realizaram prisões, divulgação de policiais que participavam de eventos da comunidade, etc. Os policiais inclusive reclamavam quando não apareciam ou quando as imagens não atualizavam rapidamente para mostrar suas ações. Para ela, ainda, “o que afetava muito era a descontinuidade das missões, como quando há a troca de Comando, não necessariamente aquele monitor vai permanecer naquele local, ou serão adotados os mesmos procedimentos”. Em relação a esse ponto, pode-se dizer que monitores, cards ou palavras de encorajamento, que citam e mostram os resultados e conquistas dos policiais após suas apreensões, por exemplo, são motivações que pesam em seu empenho, considerando-se que essa visualização não era comum dez anos atrás.

Em sua entrevista, pontua essa questão:

O trabalho dos policiais não mudou tanto em relação a anteriormente, considerando-se que a cultura militar ensina que a ordem dada tem que ser cumprida. Uma mudança que se poderia identificar é uma mudança de ótica, isto é, uma meta dada é uma meta cumprida, principalmente porque a motivação dos policiais é de receber a bonificação ou premiação a partir dos resultados do seu trabalho (SANTOS, 2022).

As Polícias e os policiais, dessa maneira, melhoraram a qualidade dos seus serviços e do seu trabalho. Ainda de acordo com o Coronel Alexandre (2022):

Hoje as polícias são usuárias do seu próprio dado que produz; essa produção tende a melhorar de qualidade para que você possa ter melhores resultados em suas análises, isso através principalmente da melhoria do registro das ocorrências.

A polícia passou a agir de maneira mais racional, saiu de um policiamento meramente aleatório para um policiamento voltado para o problema, onde você orienta recursos para lidar com o problema identificado.

É importante mencionar aqui que a subseção de Análise Criminal, criada para assistir a seção de Planejamento (P3), através da Resolução SEPM nº 752 em 14 de Setembro de 2020 (BRASIL, 2020), funciona com o intuito de auxiliar as tomadas de decisões dos Comandantes em relação ao crime e da criminalidade na sua região.

De acordo com Oliveira (2022) e Santos (2022), a seção de Análise Criminal utiliza ferramentas criadas pelo ISP, como o ISPGeo (cada Batalhão utiliza a ferramenta de sua preferência), que se atualiza diariamente a partir das ocorrências registradas durante a madrugada. A partir disso, os analistas identificam padrões de horários, dias da semana, delitos, algo que está preocupando a mídia ou a população local, não necessariamente somente os Indicadores Estratégicos. Dependendo da relação que o Comandante tem com a Polícia Civil, é possível também ter acesso ao seu banco de dados para assistir com essa análise. O trabalho dos analistas, portanto, é de orientar o Comandante sobre as tendências criminais na sua região e, apesar dos IEC serem o seu norte, aquilo que afeta a população local ou a mídia podem ter um peso maior para a execução de uma operação. As informações podem ser repassadas através dos monitores, cards, *Whatsapp*.

Essa racionalidade incorporada ao trabalho policial foi argumentada por todos os entrevistados. E, se comparar com o que foi dito nos capítulos anteriores e na primeira seção acima, pode-se observar que o tripé “objetivos-avaliação-sanção”, oriundos da Nova Gestão Pública (HOOD, 1991), criou uma racionalização na gestão pública em que os valores empresariais foram embutidos. Foi também oriunda do Policiamento Orientado para o Problema, que propõe a identificação, análise, resposta e avaliação (PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA, 2014).

Como Camp (1989) já havia dito:

As empresas que perceberam o valor de se concentrar nos processos de negócios reconhecem que pode haver uma consciência de alto nível da necessidade de mudança ao impulsionar as principais medidas de desempenho estabelecidas por meio de *benchmarking*. Mas são as empresas perspicazes que reconhecem que os resultados só serão obtidos mudando os processos. Ou seja, é somente melhorando os principais processos de negócios, incorporando as melhores práticas neles, que se alcançarão os resultados. Assim, *benchmarking* baseado em processos é *benchmarking* baseado em resultados (p. 6, tradução minha).

Porém, uma pergunta é importante: como essa cultura por resultados afeta os policiais e o seu trabalho policial?

Com certeza, há uma pressão que vem dos Comandantes das unidades para bater as metas, mas hoje essa pressão também vem dos próprios companheiros de corporação. Coronel Alexandre (2022) afirma, em entrevista, que “essa pressão é saudável, porque, eventualmente, não só irá beneficiar os policiais individualmente, como também o seu Batalhão e a sua região”.

Em um programa de avaliação de desempenho, o que mais chama a atenção são as bonificações e premiações; é isso que move e incentiva os policiais (BRUNO; DIDIER, 2013). Por isso mesmo, o Coronel Alexandre (2022) afirma que “a bonificação carrega o maior peso. A valorização do seu trabalho, através desse recurso, é muito importante para o policial”.

Todavia, desde 2014 e 2015, o pagamento das premiações do SIM foi suspenso. Somente em 2018 (NITAHARA, 2018) e 2020 (HERINGER, 2020), por exemplo, o pagamento de parcelas atrasadas foi pago, mas muitas não foram repassadas ainda (SAVEDRA, 2020). Esse atraso no repasse das bonificações pode ser visto como um fator que desmotiva os policiais no exercício de suas funções e que os fazem procurar esta motivação em outro lugar.

Tjäder (2022) chama a atenção para uma alternativa encontrada pelos policiais, que encontraram no Regime Adicional de Serviço (RAS)[[59]](#footnote-59) uma solução. De acordo com sua entrevista:

Como o pagamento pelo SIM não ocorre mais, os policiais começaram a trabalhar pelo RAS, para receberem um adicional monetário no final do mês, a partir da quantidade que trabalham. O RAS é legal, porque o policial trabalha com convênios do Estado, nas suas folgas e após os seus expedientes, porém, para mim, é imoral, considerando que é uma maior precarização do trabalho policial, além de pôr em risco as suas vidas, por conta da exaustão.

O SIM, dessa forma, deixou de ser o principal elemento motivacional do PM, que passou a ser o RAS.

As bonificações podem ser a principal motivação aos policiais, porém não se resume somente a isso. Ao trabalho policial é necessário que também haja reconhecimento através da materialidade dada aos policiais para, de fato, trabalharem, isto é, uma carga de trabalho não excessiva (seja com um maior efetivo policial por Batalhão ou Delegacia ou policiais melhores qualificados), mais viaturas (preferencialmente melhores), melhores salários, menor risco de trabalho (se possível e através de outras iniciativas, como mais atividades socioeducativas, por exemplo, para a redução do crime e da violência), dentre outros. Folgas meritórias, por exemplo, de oito dias, eram oferecidos pelos Comandantes para aqueles que cumprissem com as metas (TJÄDER, 2022).

Em relação aos Comandantes, por outro lado, as bonificações têm seus papeis na sua motivação, mas outros fatores também desempenham essa função, como uma promoção ou um prêmio. Ser reconhecido como um Comandante que cumpre com sua função bem, que liderou nos *rankings*, e que comandou seus subordinados e levou a sua região a cumprir com as metas é um prestígio que motiva os Comandantes, para além do adicional financeiro ao final do semestre ou ano (SOUZA, 2022). O oposto, todavia, pode levar à perda da função e ao ostracismo.

A precariedade do trabalho policial, em todos os seus níveis, é, no final das contas, o que motiva ou não um policial. Apesar das bonificações terem sido uma recompensa por um “trabalho bem feito”, questões como segurança e insalubridade também são tão importantes quanto para o policial.

A subnotificação não é um problema, então, no SIM?

Nos estudos realizados sobre o *CompStat* (BRUNO; DIDIER, 2013; WILLIS; MASTROFSKI; WEISBURD, 2007; FIRMAN, 2003; ETERNO; SILVERMAN, 2005, 2010, entre outros), afirma-se que houve situações ou tentativas de subnotificação para aumentar ou alcançar as metas estabelecidas pela corporação da NYPD. Nas entrevistas realizadas com o Coronel Alexandre (2022) e Adriano da Silva (2022), essa questão também surgiu, afinal, Bruno e Didier (2013) já a haviam mencionado ao dizerem que os funcionários podem subnotificar alguns indicadores, pois, tendo conhecimento de que conseguirão bater a meta estabelecida, receberão a bonificação.

Em entrevista, Coronel Alexandre (2022) diz que “há tentativas de subnotificação, isso não é de agora, mas atualmente há uma maior facilidade em descobrir essa tentativa”. Para isso, o sistema de pesos foi criado para lidar com essa questão, na qual os mais fáceis de auditar (por serem lidos integral e individualmente), como os crimes contra a vida, foram dados peso 3, e, aos mais difíceis (por serem através de uma amostragem), como o Roubo de Rua, foi dado peso 1.

O Coronel ainda cita um exemplo, em seu relato, para ilustrar sobre um tipo de subnotificação que pode ocorrer em relação aos crimes contra a vida:

Apesar de serem minuciosamente lidos, há crimes que dependem de investigação, como uma morte violenta, suspeita, que não se sabe, em um primeiro momento de contato com a ocorrência, se foi homicídio ou suicídio. Então, registra-se como um ou outro quando há essa dúvida, para que, após ocorrer a investigação e conclusão do inquérito, essa classificação seja corrigida ou mantida. A subnotificação, nesses casos, pode ocorrer quando o inquérito demora muito tempo ou não há uma conclusão, passando do prazo, o que pode acabar registrando-o incorretamente. Esses casos, porém, são raros.

Oliveira (2022) cita um outro exemplo, agora em relação aos Roubos:

O que acontece com maior frequência é a inclusão de uma ocorrência em outra área que não a sua para atingir a meta, como, em casos raros, levar um corpo para outra área, e, mais recorrentemente, registrar um Roubo de Veículo, por exemplo, onde o veículo foi encontrado, ao invés de onde foi roubado.

Oliveira (2022) ainda acrescenta ao dizer que o Roubo de Rua é “o mais vulnerável de sofrer subnotificação”, por ser fácil de alterar o seu registro para um de roubo no interior de um veículo, principalmente para roubos dentro de transportes públicos.

Um ponto importante que Oliveira (2022) ainda levanta é a dificuldade ao acesso às Delegacias da Polícia Civil e ao registro das ocorrências e, consequentemente, como isso afeta a cifra oculta (subnotificação), que, para ele, impacta negativamente. Acrescentando-se à isso, apesar da Delegacia Online ter ajudado nessa questão pela maior facilidade para a realização do registro, ainda assim há outros empecilhos, como acesso à internet ou compreensão com a linguagem tecnológica.

A questão da subnotificação para o *benchmarking* recai sobre os funcionários públicos alterarem os resultados, de determinadas maneiras, para atingirem suas metas ao final do período analisado, seja por conta de uma possível repreensão ou constrangimento que viria a ocorrer, seja para se beneficiarem dos bônus financeiros ao cumprirem com suas metas, seja também para receberem premiações ou promoções. Como se pode observar, em relação ao trabalho policial e, mais especificamente, ao SIM, essa questão não é muito diferente – os entrevistados apontam que essas situações podem ocorrer. Contudo, creio que seja importante levantar uma observação.

Como afirma Tjäder (2002), em sua entrevista, o Sistema Integrado de Metas trabalha a partir de crimes já ocorridos e registrados. Crimes que ocorreram e não foram registrados – a cifra oculta –, da mesma maneira que situações adversas não são levadas em conta pela metodologia do SIM, evidencia uma problemática em relação a esse modelo de gestão.

A subnotificação, portanto, para além da compreendida pelo *benchmarking*, evidencia-se também por questões para além das ações individuais dos agentes do Estado. Um policial pode repetir o mesmo CPF em diferentes abordagens, por exemplo (TJÄDER, 2022), mas uma região pode também sofrer com a pandemia da Covid-19, que limitou o acesso às Delegacias, ao deslocamento e passeio nas ruas – o que diminuiu o “Roubo de Rua” – e, consequentemente, beneficiou algumas regiões por conta disso, enquanto afetou outras pelo mesmo motivo, por exemplo (OLIVEIRA, 2022). Essas questões adversas mostram que o SIM é falho nesse quesito, ao focar somente nos resultados finais de um período estabelecido.

Elisângela dos Santos (2022), em sua entrevista, chama a atenção para um outro ponto:

Os Comandantes estimulavam aos moradores a registrarem as ocorrências sofridas, porque era do seu interesse ter uma representação mais fidedigna da realidade. Todavia, isso ocasiona em um peso para ele também, porque, quanto mais a comunidade estiver confiante na Polícia, mais irá registrar ocorrências e, quanto mais registros houver, mais altos serão os indicadores de sua área. Contudo, ainda assim, havia um estímulo para que registrassem.

Esse ponto também é importante, pois vai ao encontro do fato de algumas regiões serem beneficiadas indiretamente em detrimento de outras que sofrem com as consequências. Nesse ponto, regiões ou unidades onde a comunidade e o trabalho policial têm uma relação mais próxima, ou seja, ou através de atividades comunitárias com o apoio da Polícia, ou onde a comunidade sente uma maior eficácia policial em resolver os problemas locais, sentindo-se mais segura, pode haver um aumento dos registros e, consequentemente, essas unidades ou regiões podem ter mais dificuldades para bater as metas (por conta do aumento do número de registros e, assim, ultrapassar o número esperado). Esse é um dilema que o SIM não leva em conta, da mesma maneira como também não leva em conta as situações adversas acima mencionadas.

A avaliação minuciosa dos indicadores é realizada pelo Serviço de Análise e Rotinas Policiais e Monitoramento (SARPM-COINPOL) da Polícia Civil[[60]](#footnote-60), que faz essa auditagem dos crimes e avalia se houve subnotificação. O SIM realiza reuniões constantes com a Corregedoria da Polícia Civil para aprimorar os seus métodos de avaliação. Adriano da Silva (2022), em sua entrevista, diz que “esse serviço foi criado antes do SIM, faz um controle de qualidade dos serviços policiais para fins estatísticos. O que é publicado no ISP precisa passar antes pela SARPM”.

Silva (2022), em seu relato, baseando-se em sua experiência como servidor da SESEG, afirma que o SIM não previu um mecanismo para lidar com as subnotificações. Para ele, “as pesquisas de vitimização[[61]](#footnote-61) seriam o método para lidar com isso, mas não existem. O mecanismo que existe é o sistema de pesos. Oliveira (2022) argumenta a mesma coisa.

E quando um indicador apresenta um resultado insatisfatório?

No relato do Coronel Alexandre, ele lembra que o crime é multicausal, que pode ocorrer uma variação em seu número e funcionamento se, por exemplo, um shopping se instalar na região analisada, da mesma maneira em que um efetivo policial extra também pode impactar os números. Ainda mais, o Coronel acrescenta:

Então, em casos em que não há o cumprimento das metas, o que é recomendado são que os Comandantes e superiores hierárquicos procurem entender se houve falta de recursos, falta de efetivo policial, se foram outros motivos como um evento de grande escala, entre outros. É o Comando que toma essas providências e faz essa avaliação, da mesma maneira que checa se as medidas estabelecidas estão sendo executadas corretamente, o que pode influenciar nos resultados também. Então, é uma constante avaliação e análise do trabalho (2022).

É importante fazer uma observação. Elisângela dos Santos (2022), em sua entrevista, afirma que a eficiência no trabalho policial, especialmente pensando dentro da lógica do *benchmarking* e do SIM, não é igual quando se compara a empresas, organizações ou até mesmo a gestão pública. O Coronel Alexandre (2022) faz eco à essa observação, porque o trabalho policial no Rio de Janeiro é baseado na cultura militar, isto é, “a meta é dada, a meta é cumprida”. Não há uma questão de se fazer ou não o seu trabalho, mas de cumprir com as ordens dadas pelos Comandantes e a sua Corporação. Se há um descumprimento das ordens, o policial irá sofrer as penalidades de acordo com o regulamento, mas esse é o último recurso.

O *benchmarking*, dessa forma, não atua como se pode observar em empresas, organizações ou outras instituições, considerando-se que o trabalho policial no Rio de Janeiro também tem suas particularidades militares. Adaptou-se ao contexto de duas Polícias, para que pudesse incorporar ao contexto militar e civil conjuntamente. Todavia, ao “*ethos* militar” (TJÄDER, 2022), os policiais tiveram que aderir a esse novo modelo, enquanto os policiais civis houve maior flexibilização[[62]](#footnote-62).

Como alguns entrevistados disseram, o Sistema Integrado de Metas foi uma “mudança de paradigma” na segurança pública do Rio de Janeiro. Como será discutido na seção seguinte, foi o SIM, enfim, uma institucionalização do *benchmarking* na segurança pública?

* 1. **O legado do SIM e o seu futuro como ferramenta de gestão**

Considerando que o Sistema Integrado de Metas já ultrapassou uma década de existência na segurança pública carioca, é importante questionar como o modelo pode ainda ser uma influência no trabalho dos policiais e seu modo de agir.

Para Rodrigo Tjäder (2022), em sua entrevista, o SIM foi incorporado no trabalho policial após somente muito convencimento por parte das instituições policiais e da gestão pública – e da pressão oriunda desse novo modelo. Tornou-se em uma “ferramenta de trabalho”, chegando de 50% a 70% de todo o efetivo das atividades-fim (aqueles que patrulham as ruas) para questões relacionadas aos indicadores estratégicos do SIM.

Uma crítica que ele aponta é que o SIM “homogeneizou as questões da criminalidade, ao invés de regionalizá-las”, assim como, “o SIM atualmente é falho por lidar com crimes acontecidos, não levando em conta outros fatores, como a mancha negra, crimes que ocorreram, mas não há registro” (TJÄDER, 2022).

À essas críticas, soma-se a opinião de Luiz Augusto de Oliveira (2022), em sua entrevista. Para ele, o SIM necessita de uma adaptação, principalmente para que se evite o risco de haver burlas por conta de sua estagnação metodológica, especialmente levando em conta que permanece o mesmo há mais de uma década. Ele diz o seguinte:

É preciso que o SIM atualize ou mude completamente como os indicadores são pensados, seja acrescentando novos, seja mudando como eles são calculados para as metas, focando, principalmente, de forma diferenciada para cada região, criando-se, assim, indicadores regionais.

Os IEC atualmente cumprem bem as demandas da capital carioca, mas carece muito para todas as demais regiões. Considerando-se que as metas precisam ser exequíveis, do jeito que se encontram hoje, os Comandantes e policiais de regiões do interior, por exemplo, podem desmotivar-se ou podem manipular os números.

Um outro problema com os indicadores atuais é sua incapacidade de lidar com situações adversas, como a pandemia da Covid-19 ou a greve da Polícia Civil em 2018, considerando que os indicadores são comparados com o do ano anterior e, com situações como essas, um grupo pode se beneficiar e receber a bonificação, enquanto outro pode ser prejudicado.

A extinção da Secretaria de Estado de Segurança (BRASIL, 2019) em 2019 preocupou e ainda preocupa alguns servidores que trabalham no SIM. O Coronel Alexandre é um deles. O que antes era feito com base em um nível hierárquico superior às Polícias, o papel do SIM atualmente é de uma consultoria metodológica. Trabalha-se somente com a metodologia. Lembrando-se que, de acordo com os entrevistados, o SIM permaneceu funcionando a pedido das Polícia Civil e Militar, que o consideraram uma ferramenta importante para os seus trabalhos e para a área da segurança pública (SOUZA, 2022; SILVA, 2022).

Como é uma política de Estado, quem tem que cobrar por resultados em relação às metas do Estado seria uma instância superior, nesse caso, o governo do Estado do Rio de Janeiro, porém esse não é mais o caso desde o governo Sérgio Cabral. Somando-se a isso, a responsabilidade pela segurança pública muitas vezes recai sobre as próprias Polícias, que acabam tomando essa responsabilidade para si mesmas. Neto (2006) fala sobre isso:

Na área da segurança pública, até muito recentemente, e ainda hoje em muitos lugares, é frequente confundir os objetivos da política de segurança pública com as metas da polícia, como se tudo o que dissesse respeito à segurança pública fosse responsabilidade da polícia e vice-versa. A principal consequência desta confusão é a não responsabilização dos governantes pelos resultados da política de segurança pública, o mesmo se dando em relação à polícia no que concerne ao papel que ela efetivamente desempenha ou pode desempenhar na política de segurança pública (p. 188).

Essa falta de responsabilização por uma instância superior faz parte também do *benchmarking*, que, de fato, retira essa função e a coloca para funcionar entre os funcionários, que passam a se autoavaliar e a avaliar entre si mesmos. Logo, essa responsabilização acaba caindo para as instâncias superiores das Polícias, que cobram os Comandantes, os quais repassam a coação aos seus subordinados.

Outro ponto crítico é a rotatividade de servidores (nesse caso, os policiais). Quando chegam novos servidores, que não eram da área operacional, chegam sem um entendimento de como o SIM funciona e seus princípios, o que força uma capacitação e treinamento toda vez. Elisângela dos Santos (2022, em entrevista) reafirma esse problema: para ela, quando pesquisou os três Batalhões da PMERJ, apontou como

a alta rotatividade dos servidores afeta o trabalho tanto do Comandante, que, por conta disso, tem que treinar novos servidores que não têm conhecimento sobre a metodologia do SIM e da análise criminal, quanto dos outros policiais, que não conseguem manter uma constância em questão de companheiros de Batalhão e o que podia resultar em mais horas de trabalho e estresse.

De acordo com os entrevistados, o maior legado que o Sistema de Metas deixou para a segurança pública do Rio de Janeiro foi a integração entre as Polícia Civil e Militar, que passaram a trabalhar juntas para alcançar as metas. Como já foi apontado anteriormente, todavia, a relação entre os Comandantes e Delegados (entre a PM e a PC) deixou de ser obrigatória após o início do SIM (considerado até o governo Sérgio Cabral) e passou a ser pessoal, isto é, há uma relação positiva, neutra ou negativa dependendo inteiramente deles e, consequentemente, afetando até mesmo como o trabalho policial pode ser feito, como, por exemplo, acesso a informações disponibilizadas pela Polícia Civil sobre dinâmicas criminais. Há também uma diferença entre as relações entre os Comandantes e Delegados da região metropolitana e entre eles nas regiões do interior do Rio, onde é comum que essa relação seja de maior proximidade e pessoalidade (OLIVEIRA, 2022; TJÄDER, 2022).

Então, após tudo o que foi apresentado e discutido até aqui, podemos dizer que o Sistema Integrado de Metas cumpriu com o seu objetivo inicial, de incorporar uma gestão por resultados na segurança pública carioca, através da integração entre as Polícias Civil e Militar, em suas formações e atuações, para o combate e prevenção dos Indicadores Estratégicos de Criminalidade via metas estabelecidas.

Após mais de dez anos desde sua implementação, como os entrevistados apontaram, o SIM não teve atualização em sua metodologia, permanecendo praticamente o mesmo desde o seu início. Essa é uma questão importante, considerando-se que a sociedade do Rio de Janeiro não é a mesma desde 2009 e não é o mesmo também o seu desenho geográfico, as relações sociais, a dinâmica do crime, e até mesmo as atuações policiais.

Portanto, retornamos ao que Souza (2022), Silva (2022), Oliveira (2022) e Tjäder (2022) já apontaram anteriormente: a falta de atualização do Sistema Integrado de Metas que, vale lembrar, atualmente se encontra sob a égide do Instituto de Segurança Pública, poderá criar problemas para o trabalho policial se permanecer nessa estagnação.

O SIM, que ainda mantém os mesmos Indicadores Estratégicos de Criminalidade desde 2009, com a exceção do “Roubo de Carga”, que foi adicionado posteriormente, pode ilustrar uma necessidade na atualização também da percepção da realidade atual do Rio de Janeiro por parte do Governo do Rio e das Corporações policiais, que ainda hesitam em adicionar novos indicadores, como, por exemplo, violência doméstica[[63]](#footnote-63), que vem se tornando uma questão social e política cada vez mais proeminente nos últimos anos.

O Sistema Integrado de Metas, como foi observado durante a pesquisa e nos relatos dos entrevistados, de fato transformou o trabalho policial, dando-lhe novas ferramentas e maneiras de agir, tornando-os mais disciplinados por metas, resultados, premiações, e seus locais de trabalho. Ordens de comando também foram alterados para incorporar essa nova forma de gestão, seguindo com aquilo pelo qual o governo brasileiro e outros estados passaram durante as reformas dos anos 1990 e 2000. Contudo, é importante que haja uma revisão da metodologia do SIM, seja porque esta se mantém na realidade de 2009, seja porque se faz necessária uma revisão da própria percepção sobre o crime e violência e, consequentemente, do trabalho policial, que o SIM ajuda a medir e enquadrar.

1. **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo desta pesquisa foi de analisar o Sistema Integrado de Metas dentro do contexto da segurança pública do Rio de Janeiro, limitando-se às perspectivas dos próprios policiais da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, a fim de observar o funcionamento do *benchmarking* dentro dessa realidade.

Para a realização desta pesquisa, foram realizadas entrevistas remotas com policiais militares e pesquisadores da área da segurança pública, levando em conta também documentos oficiais e discussões acadêmicas sobre os temas.

Algumas questões a respeito do Sistema Integrado de Metas que poderiam ter acrescentado à discussão sobre o SIM e o *benchmarking* como ferramenta de gestão: a observação das reuniões de níveis para compreender melhor o funcionamento e como são feitas as cobranças e discussões sobre as metas e seus resultados; conversas e entrevistas com policiais civis para acrescentar suas perspectivas; possibilidade de acesso à SARPM para compreender melhor como as subnotificações são investigadas; um *survey* para contemplar um número mais diversificado de policiais em questões semiestruturadas abrangendo pressão institucional, bonificação, competição individual e regional, etc. são algumas delas.

Uma dificuldade que a pesquisa encontrou foi a escassez de documentos oficiais e trabalhos acadêmicos sobre o SIM. Acrescente-se a isso a inacessibilidade de informações mais locais, como os registros de ocorrências da Polícia Civil e a observação dos modos de classificação em situação, que geram os dados estatísticos dos crimes e da violência. Finalmente, a impossibilidade de entrevistar algum representante da SARPM ou da Polícia Civil, ou de obter acesso ao trabalho de policiais em seu ambiente de trabalho (Batalhões ou Delegacias), algo que requereria meses para ser concedida, especialmente durante a pandemia.

Contudo, espera-se que as trilhas aqui percorridas e as questões levantadas permitam ou estimulem futuras pesquisas mais aprofundadas e mais extensas sobre o Sistema Integrado de Metas.

No primeiro capítulo, foi discutido os conceitos do neoliberalismo a partir de alguns autores e da governamentalidade neoliberal de Michel Foucault. Esse último conceito foi importante para a pesquisa, porque o autor francês argumenta que o neoliberalismo criou uma conduta baseada no *homo economicus*, na qual ocorre o assujeitamento dos indivíduos e dos aparelhos estatais ao modo de agir neoliberal que é movido pela racionalidade econômica. Uma racionalidade que informa a nova gestão pública do Estado brasileiro, que exploramos através do modelo implementado pelo SIM.

A sociologia da quantificação também foi discutida aqui, enfatizando-se a importância de se compreender os números e como são produzidos, por quem, para qual finalidade, quais categorias são utilizadas, se são ou não tornadas públicas ou de fácil acesso. Afinal de contas, os números e as estatísticas dão materialidade e dimensão a problemas sociologicamente relevantes, questionando as razões pelas quais determinados problemas públicos permanecem expressos apenas por palavras, ou de forma qualitativa. Importante mencionar aqui que o SIM não é um modelo e uma ferramenta de fácil acesso a quem não pertence à segurança pública, restringindo-se somente aos servidores da segurança pública.

Ao final do primeiro capítulo e no segundo capítulo, foi discutido o contexto no Rio de Janeiro que levou à formulação e criação do Sistema Integrado de Metas, em 2009, entrando a fundo em como funciona o SIM, com a assistência de entrevistas realizadas com profissionais da área de segurança pública e funcionários e ex-funcionários do SIM. Ao final, comparou-se o sistema nova-iorquino com o modelo carioca, apesar de alterações para o contexto do Rio de Janeiro.

No terceiro capítulo, nos aproximamos dos atores-chaves que tanto importaram o conceito de eficiência e gestão por resultados quanto os modelos que foram fundamentais para a formulação da metodologia do SIM. Em seguida, foram apresentadas as características da ferramenta do *benchmarking* que foram utilizadas na formulação do SIM. Ao final, o que o futuro lhe espera. Como será discutido adiante, essas características foram temporárias.

O Sistema Integrado de Metas, que hoje está prestes a complementar treze anos de existência, foi um modelo de gestão implementado na segurança pública do Rio de Janeiro com a onda neoliberal que passou toda a gestão pública, incluindo-se aqui a educação, a saúde, etc., que começou no final dos anos 1990. Sua formulação teve raízes nos ideais neoliberais, mais precisamente baseando-se na Nova Gestão Pública, que tinha o *benchmarking* como sua principal ferramenta, para avaliar a eficiência do trabalho policial através do SIM. Uma pergunta final, portanto, tem que ser feita, por sua importância sociológica para a compreensão do nosso objeto: foi o *benchmarking*, de fato, institucionalizado no e pelo SIM no trabalho policial para a avaliação da sua eficiência?

A avaliação por comparação, estimula uma competição entre indivíduos ou grupos, para que se comparem entre si mesmos e estimule melhores resultados, considerando-se que recompensas são o objetivo-fim dos funcionários.

Portanto, o SIM, como uma ferramenta neoliberal baseada no *benchmarking*, incorporou o vocabulário econômico em sua metodologia, mas a sua prática funciona parcialmente, já transcorridos alguns anos desde sua implementação.

Dois pilares do *benchmarking* são a competição e a remuneração por premiação. Como se pode observar ao final desta pesquisa, nenhum desses dois pilares estão presentes no SIM. O primeiro é minimizado, enquanto o segundo cessou de existir, pelo menos de maneira continuada e institucionalmente assegurada, em 2014.

Como foi explicado nos capítulos dois e três, não há competição entre um policial e outro, entre uma unidade e outra, entre uma região e outra. Como se depreende das entrevistas e da própria metodologia do SIM, a competição ocorre entre as performances dos policiais individuais de um mesmo Batalhão e circunscrição, e contra os patamares alcançados em anos anteriores. Mesmo com a existência de *rankings* para a distribuição das bonificações, a competição não pode ocorrer, de acordo com a metodologia, entre grupos diferentes. Para alcançar notas suficientes para receber uma bonificação, uma AISP, por exemplo, tem que superar suas próprias metas em relação ao ano anterior para conseguir as bonificações. Pode-se argumentar que uma competição que pode existir é em relação às primeira, segunda e terceira colocações, que são as que recebem os prêmios. Todavia, ao mesmo tempo, para alcançar tais colocações, a métrica que uma AISP terá para se comparar é consigo mesma ao final das contas.

Desde 2014 e 2015, as premiações do SIM não são pagas regularmente, quando são pagas de algum modo. Parcelas de alguns anos foram pagas em atraso anos depois, porém não há mais certeza sobre a sua continuidade. Policiais que dependam ou que se acostumaram a receber esse bônus ao final dos semestres, agora encontram-se trabalhando com o Regime Adicional de Serviço em seus tempos livres. Então, além de trabalharem em cargas horárias extensas, ainda emendam com outras jornadas, também relacionadas com a segurança, principalmente a privada. Portanto, é importante chamar a atenção que esse adicional salarial evidencia ainda mais a precariedade do trabalho policial que, como já visto, necessita de melhores condições de trabalho, remuneração, segurança. Tjäder (2022) diz, ainda mais, em entrevista, que muitos policiais se colocam em risco de vida, por acabarem dormindo no trabalho.

Então, pode-se perguntar: como o SIM constitui uma ferramenta do *benchmarking* se seus dois pilares não estão presentes?

Poder-se-ia argumentar que a formulação e cumprimento das metas quantificáveis e a quantificação das atividades policiais possam caracterizar o Sistema Integrado de Metas como uma ferramenta do *benchmarking*. Afinal, o SIM, de fato, baseia-se em metas estabelecidas, que quantificam o trabalho policial, através dos resultados apresentados, como foi apresentado nos capítulos anteriores.

Uma outra questão que se encontra dentro do debate do *benchmarking* ao qual o Sistema Integrado de Metas está intrinsicamente ligado é a subnotificação. Como é discutido nos estudos a respeito do neoliberalismo e da sociologia da quantificação, a subnotificação ocorre quando indivíduos (funcionários) burlam os registros de suas atividades para que consigam resultados satisfatórios (que estejam dentro das metas) e, em relação ao SIM essa questão não é diferente. Como já mencionado, a subnotificação ocorre usualmente porque os indivíduos não querem ser constrangidos por conta dos seus resultados, assim como querem receber bonificações e premiações por resultados positivos. Para tanto, registram ocorrências em regiões vizinhas, constrangem vítimas a não registrarem ou registram roubos no seu destino, ao invés de seu início, por exemplo (esses dois últimos, no caso de “Roubo de Rua”, onde o último diz respeito a roubos ocorridos em transporte público).

No SIM, a subnotificação pode ocorrer também de outra maneira, diferente de como funciona em gestões do setor privado, de onde esse modelo é oriundo. Claro que policiais burlam registros, também com o intuito de alcançar as metas, porém a questão da subnotificação não está necessariamente ligada somente a isso, mas também a situações fora do controle dos atores e do trabalho individual dos policiais, como greves, surtos virais, etc. A essa questão, a problematização que há e que deve ser feita a respeito do SIM, que trabalha somente com ocorrências que já ocorreram e não com ocorrências que podem vir a acontecer (como ação preventivas), chama atenção para a necessidade de uma atualização dessa metodologia, que pode vir a frustrar os policiais, se continuar dessa maneira.

Uma outra questão importante é sobre as consequências de serem apresentados resultados insatisfatórios – que não cumprem com as metas. Diferentemente do setor privado, o policial no Rio de Janeiro é um funcionário público e, levando em consideração ainda o policial militar, também está sujeito à corporação militar. Portanto, a não ser que cometa infrações que quebrem com o regulamento de suas ocupações, eles não podem ser demitidos. A apresentação de resultados insatisfatórios, quando ocorrem sequencialmente, por exemplo, resulta em uma mudança de função e ostracismo e perda de prestígio, mas nunca em demissão, como ocorre no *CompStat*, por exemplo. Há, independentemente disso, cobrança sobre as metas e os resultados, mas está vinculada ao prestígio, promoção ou bonificação (ou ostracismo, perda de função ou mesma situação) do que a uma perda de emprego.

A respeito do que é considerado o maior legado do Sistema Integrado de Metas – a integração entre as Polícias Civil e Militar –, é preciso chamar a atenção que essa integração foi também temporária. A obrigatoriedade em relacionar-se entre si Delegados e Comandantes deixou de ser uma realidade há anos. Atualmente, essa relação é pessoal, ou seja, “se o Delegado e o Comandante se dão bem, as coisas fluirão bem, se o contrário, nada fluirá” (OLIVEIRA, 2022, em entrevista).

A mesma situação pode ser encontrada nos Batalhões da Polícia Militar no que diz respeito aos instrumentos que um Comandante pode escolher para trabalhar. Por exemplo, não são todos os Batalhões que possuem a subseção de análise criminal (P3); monitores, grupos de *Whatsapp*, cards, que publicizam informações sobre a tropa, os IEC ou outros indicadores, ações policiais realizadas; cada Batalhão pode utilizar as ferramentas de sua preferência para o georreferenciamento das ações policiais, entre outros.

Para finalizar, o Sistema Integrado de Metas foi criado para avaliar o trabalho policial no Rio de Janeiro, julgando-os eficientes ou não através dos resultados apresentados. Esse contexto, como pode ser observado nos dois últimos capítulos, não é mais o mesmo desde sua implementação em 2009. Sua metodologia pode ser a mesma, mas é exatamente ela que restringe uma adaptação do trabalho policial em relação a suas atuais carências, seja pela falta de pagamentos das bonificações, seja pela desatualização em relação aos indicadores estratégicos e demais indicadores, seja até mesmo a uma atualização do próprio trabalho policial.

Questões da Sociologia da Quantificação, como quem produz os números, qual a finalidade desses números, o que eles mostram ou deixam de mostrar, quais os significados e conflitos a partir deles, como os atores orientados por eles; são questões que forneceram o pano de fundo metodológico da presente pesquisa.

Por conseguinte, então, retomamos à pergunta da pesquisa: o Sistema Integrado de Metas, sendo uma ferramenta do *benchmarking*, transformou o trabalho dos policiais e seus modos de agir em uma cultura por metas e resultados? A eficiência introduzida na gestão da segurança pública através do *benchmarking* ocorreu através do Sistema Integrado de Metas e obteve resultados positivos nos seus primeiros anos, no que diz respeito a uma remodelação do trabalho policial e como ele é pensado pelos próprios policiais. Essa integração com o *benchmarking* foi aos poucos se enfraquecendo, quando algumas de suas características pararam de funcionar ou foram excluídas, como a competição e as bonificações. Todavia, apesar das particularidades apresentadas mais acima que diferenciam o SIM do *CompStat*, por exemplo, terem definhado, a busca por resultados, o *accountability*, o constrangimento e a vergonha, o uso de indicadores (para sua avaliação e para a avaliação dos outros), a comparação, todas essas características ainda são encontradas no SIM e, pelo que foi encontrado, os policiais aparentam tê-las incorporado em seu trabalho, assim como, em certa medida, as internalizado.

Apesar de haver um pedido por uma atualização na metodologia do SIM para que continue atuando com o seu objetivo – a avaliação da eficiência do trabalho policial através, principalmente, dos indicadores estratégicos e das metas estabelecidas (e seus resultados) – e que algumas das características do *benchmarking* não estejam mais presentes por conta disso, sua institucionalização ocorreu, como foi compreendido durante a pesquisa, e o trabalho e a racionalização da gestão policial têm se baseado em suas ferramentas.

1. **REFERÊNCIAS**

**6.1 ENTREVISTAS**

SILVA, Adriano da. **Entrevista**. Março, 2022. Entrevistadora: Priscila Possidente Zalán. Rio de Janeiro, 2022.

OLIVEIRA, Luiz Augusto. **Entrevista**. Abril, 2022. Entrevistadora: Priscila Possidente Zalán. Rio de Janeiro, 2022. 1 arquivo (75m11s).

SANTOS, Elisângela Oliveira dos. **Entrevista**. Março, 2022. Entrevistadora: Priscila Possidente Zalán. Rio de Janeiro, 2022.

SOUZA, Coronel Alexandre de. **Entrevista**. Fevereiro, 2022. Entrevistadora: Priscila Possidente Zalán. Rio de Janeiro, 2022.

TJÄDER, Rodrigo. **Entrevista**. Abril, 2022. Entrevistadora: Priscila Possidente Zalán. Rio de Janeiro, 2022.

**6.2 LEGISLAÇÃO**

BRASIL. Artigo 292 do Decreto Lei nº 3.689 de 03 de outubro de 1941. Código Processo Penal. Brasília: DF, 1941.

BRASIL. Artigo 34. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988a.

BRASIL. Artigo 37. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988b.

BRASIL. Artigo 142. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988c.

BRASIL. Artigo 144. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988d.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 109 de 15 de março de 2021. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988e.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995a.

BRASIL. Decreto nº 21.753 de 08 de novembro de 1995. Concede premiação em pecúnia, por mérito especial, nas hipóteses que menciona e dá outras providências. ALERJ, 1995b.

BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, 1999a.

BRASIL. Decreto nº 25.599 de 22 de setembro de 1999. Altera o Decreto nº 23.001, de 18 de março de 1997, o anexo II, do decreto nº 25.162, de 01 de janeiro de 1999, modificado pelo Decreto nº 25.205, de 05 de março de 1999, cria na estrutura da Secretaria de Estado de Segurança Pública o grupo executivo do programa Delegacia e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1999b.

BRASIL. Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências, 2001.

BRASIL. Decreto nº 5.289 de 29 de novembro de 2004. Disciplina a organização e o funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública, e dá outras providências, 2004.

BRASIL. Decreto nº 41.650 de 21 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a criação da Unidade de Polícia Pacificadora - UPP e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 2009a.

BRASIL. Decreto nº 41.930 de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a criação e implantação das Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP) e das Circunscrições Integradas de Segurança Públicas (CISP) para todo o território do Estado do Rio de Janeiro. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 2009b.

BRASIL. Decreto nº 41.931 de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 2009c.

BRASIL. Decreto nº 43.538 de 03 de abril de 2012. Institui o Regime Adicional de Serviços (RAS) para policiais civis, policiais militares, bombeiros militares e agentes penitenciários - Programa Mais Polícia. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 2012.

BRASIL. Decreto nº 46.581 de 22 de fevereiro de 2019. Altera o Decreto nº 46.559, de 14 de janeiro de 2019, que altera, sem aumento de despesa, a estrutura do Poder Executivo, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 2019.

BRASIL. Resolução SEPM nº 752 de 14 de setembro de 2020. Cria a subseção de Análise Criminal e transforma a função de oficial de estatística (OF EST) em oficial de análise criminal (OFACRIM) na estrutura da 3ª seção do EM ou equivalentes. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 2020.

**6.3 DOCUMENTOS E SITES**

BUREAU OF JUSTICE ASSISTANCE; POLICE EXECUTIVE RESEARCH FORUM. **CompStat: Its Origins, Evolution, and Future in Law Enforcement Agencies**, 2013. Disponível em: <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/compstat-its-origins-evolution-and-future-law-enforcement-agencies>. Acesso em: 17/11/2021.

CARDOSO, Fernando Henrique. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 88 páginas, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 10/04/2022.

FOGO CRUZADO. Fogo Cruzado, 2016. Disponível em: <https://fogocruzado.org.br/>. Acesso em: 09/11/2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2021a. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>. 14/11/2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Atlas da Violência, 2021b. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/atlas-da-violencia/>. Acesso em: 14/11/2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Nossa História, 2021c. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/quem-somos/historia/>. 14/11/2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. O IBGE, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/acesso-informacao/institucional/o-ibge.html>. Acesso em: 11/11/2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 10/03/2022.

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES. Brief history, 2021a. Disponível em: <https://www.insee.fr/en/information/2381918#ancien1>. Acesso em: 11/11/2021.

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES. Law nº 46-854 of 27 April 1946, 2021b. Disponível em: <https://www.insee.fr/en/information/2410049>. Acesso em: 11/11/2021.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Dossiê Mulher 2021, 2021. 198 páginas Disponível em: <http://arquivo.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/uploads/DossieMulher2021.pdf>. Acesso em: 10/05/2022.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Sistema de Metas – Indicadores e Metas, 2021a. Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=198>. Acesso em: 12/11/2021.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Sistema de Metas – Objetivos, 2021b. Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=191>. Acesso em: 15/12/2021.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Sistema de Metas – Indicadores e Metas, 2021c. Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=198>. Acesso em: 17/12/2021.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Sistema de Metas – Resultados e Premiações, 2021d. Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=199>. Acesso em: 18/12/2021.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Distribuição das Regiões, Áreas e Circunscrições Integradas de Segurança Pública (RISP, AISP e CISP), 2022a. Disponível em: <https://www.ispdados.rj.gov.br:4432/Arquivos/Relacaodas%20RISP_AISP.pdf>. Acesso em: 03/01/2022.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. CCS - Conselhos Comunitários de Segurança, 2022b. Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/conteudo.asp?ident=40>. Acesso em: 15/03/2022.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. Quality Management Principles, 2022a. Disponível em: <https://www.iso.org/publication/PUB100080.html>. Acesso em: 13/03/2022.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. About us, 2022b. Disponível em: <https://www.iso.org/about-us.html>. Acesso em: 15/03/2022.

GOV.BR. Receber assistência e proteção a testemunha (PROVITA), 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/receber-assistencia-e-protecao-a-testemunhas>. Acesso em: 10/03/2022.

GOV.BR. Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas – PROVITA, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoas-ameacadas-de-morte/acoes-e-programas/programa-de-protecao-a-vitimas-e-testemunhas-ameacadas-provita>. Acesso em: 10/03/2022.

GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. Manual de Procedimentos para o Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados, 2010. Disponível em: <http://arquivos.proderj.rj.gov.br/policiacivil_imagens/download/manualMetas.pdf>. Acesso em: 20/12/2021.

GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. Guia Prático nº 1: Cálculo para a Premiação. 3ª edição. Rio de Janeiro: Secretaria de Segurança, 2016a. 10 páginas. Disponível em: <http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/GuiaPratico01_3_edicao.pdf>. Acesso em: 19/12/2021.

GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. Guia Prático nº 2: Padronização de Reuniões e Acompanhamento. 1ª edição. Rio de Janeiro: Secretaria de Segurança, 2016b. 10 páginas. Disponível em: <http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/GuiaPratico02_Padronizacao_Reunioes_Acompanhamento.pdf>. Acesso em: 18/12/2021.

GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. Guia Prático nº 3: Definição de Metas. 1ª edição. Rio de Janeiro: Secretaria de Segurança, 2016c. 10 páginas. Disponível em: <http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/GuiaPratico03.pdf>. Acesso em: 17/12/2021.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Garantia da Lei e da Ordem, 2014. 2ª edição. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2014/mes02/md33-m-10-garantia-da-lei-e-da-ordem-2a-ed-2014-31-jan.pdf>. Acesso em: 10/03/2022.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Histórico de GLO. 13 páginas, 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/2-tabelas-glo_atualizada_em_jan_22.pdf>. Acesso em: 10/03/2022.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Histórico de Operações de GLO 1992-2022, 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/1-metodologia-de-estudo.pdf>. Acesso em: 10/03/2022.

MONTEIRO, Odilon *et al.*. **Uma análise das operações de Garantia da Lei e da Ordem: desdobramentos, consequências e dificuldades**. Governo Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/XV_cadn/umaa_analisea_dasa_operacoesa_dea_garantiaa_daa_lei.pdf>. Acesso em: 10/03/2022.

MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO. Relatório Anual de Atividades, 2007. 80 páginas. Disponível em: <https://www.mbc.org.br/wp-content/uploads/2017/07/relatorio_anual_atividades_2007_final.pdf>. Acesso em: 13/03/2022.

MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO. Relatório Anual de Atividades, 2008. 88 páginas. Disponível em: <https://www.mbc.org.br/wp-content/uploads/2017/07/relatorio_anual_atividades_2008_miolo_06.pdf>. Acesso em: 13/03/2022.

MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO. Relatório Anual de Atividades, 2009. 108 páginas. Disponível em: <https://www.mbc.org.br/wp-content/uploads/2017/07/relatorio_anual_atividades_2009MBC.pdf>. Acesso em: 13/03/2022.

MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO. Estatuto, 2019. 21 páginas. Disponível em: <https://www.mbc.org.br/wp-content/uploads/2019/12/Estatuto_MBC_2019.pdf>. Acesso em: 13/03/2022.

MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO. Sobre o Movimento Brasil Competitivo, 2022. Disponível em: <https://www.mbc.org.br/sobre-o-mbc/>. Acesso em: 13/03/2022.

PELO BRASIL COMPETITIVO. A Frente, 2022. Disponível em: <https://www.fppelobrasilcompetitivo.com.br/quemsomos>. Acesso em: 15/04/2022.

PETIT, Tatiana. O gigante que encolheu: Pesquisador analisa as dificuldades para a retomada do crescimento O gigante que encolheu. Pesquisa Fapesp, São Paulo, Agosto de 2003. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/o-gigante-que-encolheu/>. Acesso em: 16/11/2021.

POLÍCIA CIVIL. ICCE - Instituto de Criminalística Carlos Éboli, 2017a. Disponível em: <http://www.policiacivilrj.net.br/icce.php>. Acesso em: 10/03/2022.

POLÍCIA CIVIL. Ouvidoria-Geral de Polícia - OGP, 2017b. Disponível em: <http://www.policiacivilrj.net.br/ouvidoria-geral_de_policia.php>. Acesso em: 10/03/2022.

POLÍCIA MILITAR. Escola Superior da Polícia Militar. Disponível em: <https://espmpmerj.wordpress.com/>. Acesso em: 29/04/2022.

PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA. Seminário Regional para Capacitação de Lideranças Comunitárias, 2014. Disponível em: <http://www.sesp.mt.gov.br/documents/4713378/12063156/Cartilha+CONSEGS.pdf>.

THE W. EDWARDS DEMING INSTITUTE. PDSA Cycle, 2022. Disponível em: <https://deming.org/explore/pdsa/>. Acesso em: 13/03/2022.

**6.4 ARTIGOS DE JORNAL**

ANGELO, Maurício. Movimento que pediu pacto antiambiental a Paulo Guedes inclui Gerdau, Google, Amazon, Microsoft e outros. Observatório da Mineração, 23/09/2021. Disponível em: <https://observatoriodamineracao.com.br/movimento-que-pediu-pacote-antiambiental-a-paulo-guedes-inclui-gerdau-google-amazon-globo-e-outros/>. Acesso em: 15/04/2022.

AZEVEDO, Guilherme. UPP fracassou porque só ela não basta, diz ex-secretário nacional de Segurança. UOL, 06/01/2017. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/01/06/upp-fracassou-porque-so-ela-nao-basta-diz-ex-sub-da-seguranca-do-rj.htm>. Acesso em: 09/03/2022.

BARAO, Naike. Década perdida: entenda o que aconteceu na América Latina nos anos 80! Politize! 18/03/2021. Disponível em: <https://www.politize.com.br/decada-perdida-e-america-latina/>. Acesso em: 16/11/2021.

BRISO, Caio. Do Império aos dias de hoje: as raízes da violência no Rio. O Globo, Rio de Janeiro, 10/09/2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/as-raizes-da-violencia-no-rio-21804502>. Acesso em: 15/11/2021.

ENAP. Afinal, o que é um think tank e qual é a sua importância para políticas públicas no Brasil? 13/09/2021. Disponível em: <https://www.enap.gov.br/pt/acontece/noticias/afinal-o-que-e-um-think-tank-e-qual-e-a-sua-importancia-para-politicas-publicas-no-brasil>. Acesso em: 18/12/2021.

CARAM, Bernardo. Incentivos da União a montadoras somam R$ 69 bilhões de 2000 a 2021. Folha de São Paulo, 12/01/2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/01/incentivos-da-uniao-a-montadoras-somam-r-69-bilhoes-de-2000-a-2021.shtml>. Acesso em: 12/11/2021.

COSTA, Ana Cláudia; CÁSSIA, Cristiane de. Megaoperação no Alemão deixa 19 mortes. EXTRA, 27/06/2007. Rio. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/rio/megaoperacao-no-alemao-deixa-19-mortos-681274.html>. Acesso em: 04/01/2022.

ENTENDA como o tráfico se tornou um crime organizado no Rio. G1, Rio de Janeiro, 28/11/2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/rio-contra-o-crime/noticia/2010/11/entenda-como-o-trafico-se-tornou-um-crime-organizado-no-rio.html>. Acesso em: 15/11/2021.

EXÉRCITO no Rio: 25 anos de fracassos. Terra, 27/02/2018. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/exercito-no-rio-25-anos-de-fracassos,8d793182631b72eed6aa97598dfd18dcpak6ocae.html>. Acesso em: 02/01/2022.

FILHO, William. Rotina de sequestros no Rio marcou anos 90 e mudou hábitos dos mais ricos, O GLOBO, 29/06/2018. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/rotina-de-sequestros-no-rio-marcou-anos-90-mudou-habitos-dos-mais-ricos-22730742>. Acesso em: 02/01/2022.

HAIDAR, Diego *et al*. Operação no Jacarezinho deixa 28 mortos, provoca intenso tiroteio e tem fuga de bandidos. G1, Rio de Janeiro, 06/05/2021. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/05/06/tiroteio-deixa-feridos-no-jacarezinho.ghtml>. Acesso em: 15/11/2021.

HERINGER, Carolina. Estado paga a policiais premiação atrasada do sistema de metas, 30/12/2020. EXTRA, Casos de Polícia. Disponível em: <https://extra.globo.com/casos-de-policia/estado-paga-policiais-premiacao-atrasada-do-sistema-de-metas-24817767.html>. Acesso em: 13/03/2022.

HOW to police New York. THE NEW YORK TIMES, 20/10/1993. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1993/10/20/opinion/how-to-police-new-york.html?src=pm>. Acesso em: 13/03/2022.

MARLI, Mônica. Conheça os fatos que marcaram a história de cada censo demográfico. Revista Retratos, 14/10/2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25685-conheca-os-fatos-que-marcaram-a-historia-de-cada-censo-demografico>. Acesso em: 12/11/2021.

MEDIDAS para conter violência no Rio foram adotadas em 1994. Estadão, 26/06/2002. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,medidas-para-conter-violencia-no-rio-foram-adotadas-em-1994,20020626p18227>. Acesso em: 02/01/2022.

NEW YORK POLICE DEPARTMENT. Statistics, 2021. Disponível em: <https://www1.nyc.gov/site/nypd/stats/stats.page>. Acesso em: 11/11/2021.

NITAHARA, Akemi. Rio premia policiais que cumpriram metas de redução de criminalidade. Agência Brasil, 27/11/2018. Disponível em: [https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-11/rio-premia-policiais-que-cumpriram-metas-de-reducao-de-criminalidade. 05/05/2022](https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-11/rio-premia-policiais-que-cumpriram-metas-de-reducao-de-criminalidade.%2005/05/2022).

O Globo. "'Reage, Rio': Alto índice de roubo de cargas no estado motiva campanha", 2017: <https://oglobo.globo.com/rio/reage-rio-alto-indice-de-roubo-de-cargas-no-estado-motiva-campanha-21796117>. Acesso em: 20/03/2022.

RIBEIRO, Luiz Cesar. A cidade na “longa década perdida”. Le Monde Diplomatique Brasil, 03/08/2016. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-cidade-na-longa-decada-perdida-2/>. Acesso em: 16/11/2021.

RELEMBRE algumas ações das Forças Armadas no Rio de Janeiro. O GLOBO, 15/05/2006. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/relembre-algumas-acoes-das-forcas-armadas-no-rio-de-janeiro-4583428>. Acesso em: 02/01/2022.

SAVEDRA, Paloma. Policiais do Rio seguem a espera do pagamento das metas. O DIA, 24/01/2020. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/colunas/servidor/2020/01/5857580-policiais-do-rio-seguem-a-espera-do-pagamento-das-metas.html>. Acesso em: 10/05/2022.

TO Restore New York City; first, reclaim the streets. THE NEW YORK TIMES, 30/12/1990. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1990/12/30/opinion/to-restore-new-york-city-first-reclaim-the-streets.html>. Acesso em: 13/03/2022.

VEJA o histórico de prisões de Garotinho e Rosinha. G1, 03/09/2019. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/09/03/veja-o-historico-de-prisoes-de-garotinho-e-rosinha.ghtml>. Acesso em: 03/01/2022.

**6.5 BIBLIOGRAFIA**

ADORNO, Sérgio. **O monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea**. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência da USP, 2002.

ALMEIDA, Jalcione. A quantificação como objeto sociológico. **Revista Sociologias**, ano 23, n. 56, p. 9-17, 2021.

ANDRADE, Daniel. O que é o neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais. **Revista Sociedade e Estado**, volume 34, número 1, p. 211-239, 2019.

ANDREWS, Christina; KOUZMIN, Alexander. O discurso da Nova Administração Pública. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, nº 45, p. 97-129, 1998.

ARAÚJO, Fábio. “Não tem corpo, não tem crime”: notas socioantropológicas sobre o ato de fazer desaparecer corpos. Porto Alegre: **Horizontes Antropológicos**, ano 22, n. 46, p. 37-64, 2016.

AZEVEDO, Ana Luísa. **Uso das estatísticas criminais e planejamento das atividades policiais: um estudo sobre a percepção dos profissionais de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro**. 2012. 261 folhas. Tese (Doutorado em Administração). Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.

BOLTANSKI, Luc. How a social group objectified itself: “cadres” in France, 1936-45. **Social Science Information**. 23(3), p. 469-491, 1984.

BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, ano 47, volume 120, número 1, p. 7-40, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz. Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, caderno 4, Brasília, 1997.

BRUNO, Isabelle. The “Indefinite Discipline” of Competitiveness Benchmarking as a Neoliberal Technology of Government. **Minerva**, vol. 47, no. 3, Springer, p. 261–80, 2009.

BRUNO, Isabelle; DIDIER, Emmanuel. **Benchmarking**: LÉtat sous pression statistique. França: ZONES, 2013. Disponível em: <https://www.editions-zones.fr/lyber?benchmarking#tit1>.

BRUNO, Isabelle; DIDIER, Emmanuel; VITALE, Tommaso. Statactivism: forms of action between disclosure and affirmation. **Partecipazione e Conflitto**, Issue 7(2), p. 198-220, 2014.

BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Quando o Estado mata: desafios para medir os crimes contra a vida de autoria de policiais. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 23, n 56, p. 154-183, 2021.

CAMARGO, Alexandre; LIMA, Renato; HIRATA, Daniel. Quantificação, Estado e participação social: potenciais heurísticos de um campo emergente. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 23, n 56, p. 20-41, 2021.

CAMARGO, Alexandre; DANIEL, Claudia. Os estudos sociais da quantificação e suas implicações na sociologia. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 23, n 56, p. 42-81, 2021.

CAMP, Robert C. Benchmarking: The Search for Industry Best Practices that Lead to Superior Performance. **Productivity Press**, 1ª edição, 1989.

CAMPAGNAC, Vanessa; FERREIRA, Marcus. Avaliação do impacto do uso da informação na prevenção do roubo a transeunte no Estado do Rio de Janeiro. **Congresso Consad de Gestão Pública**, VI, 2013, Brasília. Artigo. Brasília, 2013, p. 1-23.

CANDIOTTO, Cesar. A governamentalidade em Foucault: da analítica do poder à ética da subjetivação. **O que nos faz pensar**, Rio de Janeiro, [S.l.], v. 21, n. 31, p. 91-108, 2011.

CANO, Ignacio. **Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: ISER, 1997.

CARNEIRO, Leandro. Mudança de guarda: as agendas da segurança pública no Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 4, edição 7, 2010.

CARUSO, Haydée; PATRÍCIO, Luciane; ALBERNAZ, Elizabete. “A polícia que queremos”: desafios para a reforma da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. **Cadernos Adenauer**, VII, nº 3, 2006.

CATÃO, Yolanda. **Pesquisa de vitimização: notas metodológicas**. Núcleo Interdisciplinar de Políticas Públicas, p. 82-87, 2016.

COELHO, Alessandro. O Programa Delegacia Legal e a (re) Modelagem da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro: Suas Mudanças Estruturais e o Papel da Equalização no Processo de Gestão. **Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**, III, 2006, Porto Alegre. Artigo. Porto Alegre, 2006, p. 1-12.

CORDEIRO, Nathalia. O Sistema de Metas para a segurança pública do estado do Rio de Janeiro e sua dimensão social. **Cadernos de Segurança Pública**, ano 8, número 7, 2016.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. 1ª edição. Rio de Janeiro: Boitempo, 2016.

DAVIES, William. **The limits of neoliberalism. Authority, sovereignty and the logic of com­petition***.* Los Angeles; London; New Delhi: Sage, 2014.

DEMING, William Edwards. **Some Theory of Sampling**. New York: Dover Publication, inc, 1950.

DESROSIÈRES, Alain. "Statistics and social critique." **Partecipazione e conflito,** 7, no. 2, 348-359, 2014.

DIAZ-BONE, Rainer; DIDIER, Emmanuel. The sociology of quantification – perspectives on an emerging field in the social sciences. **Historical Social Research**, 41(2), p. 7-26, 2016.

DIRK, Renato; PINTO, Andréia; AZEVEDO, Ana Luísa. **Avaliando o sentimento de insegurança nos bairros da cidade do Rio de Janeiro**. In ANPOCS, XXVII, 2004, Caxambu. ST: Conflitualidade social, acesso à justiça e reformas do poder, p. 1-31, 2004.

DOROTEU, Leandro; GOMES, Marcilene; LIMA, Nilton. Uma análise da implantação da gestão da qualidade na Polícia Militar do Distrito Federal. **Revista Negócios em Projeção**, v10, nº2, p. 70-80, 2019.

ECK, John; MAGUIRE, Edward. **Have Changes in Policing Reduced Violent Crime? An Assessment of the Evidence**. *In* A. Blumstein & J. Wallman (Eds.), The Crime Drop in America. Cambridge Studies in Criminology. Cambridge: Cambridge University Press, p. 207-265, 2005.

ETERNO, John; SILVERMAN, Eli. The New York City Police Department’s Compstat: dream or nightmare? **International Journal of Police Science and Management**, vol. 8, no. 3, pp. 218-231, 2005.

ETERNO, John; SILVERMAN, Eli. The NYPD’s Compstat: compare statistics or compose statistics? **International Journal of Police Science and Management**, vol. 12, no. 3, pp. 426-449, 2010.

FEIGENBAUM, Armand. **Harvard Business Review**, vol. 34, Issue 6, p. 93-101, 1956.

FERREIRA, Letícia. **Uma etnografia para muitas ausências**: O desaparecimento de pessoas como ocorrência policial e problema social. 2011. 323 folhas. Tese (Doutorado em Antropologia Social). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

FIRMAN, John R. Deconstructing Compstat to Clarify its Intent. **Criminology & Public Policy**, volume 2, number 3, p. 457-460, 2003.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: Nascimento da Prisão**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 20ª edição, 1999.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da Biopolítica**. 1ª edição. Martins Fontes, 2008.

HARVEY, David. **O neoliberalismo. História e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

HASSNER, Pierre. **La violence et la paix**: de la bombe atomique au nettoyage ethnique. Paris: Éditions Esprit, 1995.

HIRATA, Daniel *et al*. **Medindo a eficiência das operações policiais**: avaliação e monitoramento. Relatório de Pesquisa. *In* Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos (GENI/UFF). Niterói, 2021. Disponível em: <http://geni.uff.br/2021/04/19/medindo-a-eficiencia-das-operacoes-policiais-avaliacao-e-monitoramento/>.

HOOD, Christopher. A Public Management For All Seasons. **Public Administration**, vol. 69, p. 3-19, 1991.

ISHIKAWA, Kaoru. **Guide to Quality Control**. Asian Productivity Organization; Revised, Subsequent edition, 1986.

KELY DA SILVA, Alessandra. **Brasil e o legado da década de 1980**: crise e orientação da política econômica. *In* **XII Congresso Brasileiro de História Econômica & 13ª Conferência Internacional de História de Empresas**, XII, 2017, Niterói. Artigo. Niterói, p. 1-31, 2017.

MENNICKEN, Andrea; NELSON ESPELAND, Wendy. What’s new with numbers? Sociological approaches to the study of quantification. **Annual Preview of Sociology**, 45, p. 223-245, 2019.

MENEZES, Palloma. Os rumores da ‘pacificação’: A chegada da UPP e as mudanças nos problemas públicos no Santa Marta e na Cidade de Deus. RJ: **DILEMAS: Revista de Estudos do Conflito e Controle Social**, vol. 7, nº 4, pp. 665-684, 2014.

MENEZES, Palloma. Monitorar, negociar e confrontar: As (re)definições na gestão dos ilegalismos em favelas “pacificadas”. **Tempo Social**, Revista de Sociologia da USP, v. 30, n. 3, pp. 191-216, 2018 (1).

MENEZES, Palloma. O problema da aproximação no “policiamento de proximidade”: dilemas da experiência de “pacificação” de favelas do Rio de Janeiro. **Trabajo y Sociedad**, núm. 31, 2018 (2).

MISSE, Daniel. **Políticas sociais em territórios pacificados**. 2013. 249 folhas. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.

MISSE, Daniel. Cinco anos de UPP: Um breve balanço. Rio de Janeiro**: Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, 7(3), p. 675-700, 2014.

MISSE, Daniel. A pacificação das favelas cariocas e o movimento pendular na segurança pública. Rio de Janeiro: **DILEMAS: Revista de Estudos do Conflito e Controle Social**, Edição Especial nº 3, pp. 29-52, 2019.

MISSE, Michel (coord.). **"Autos de Resistência":** Análise dos homicídios cometidos por policiais na cidade do Rio de Janeiro (2001-2011). Relatório Final de Pesquisa. *In* Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2011.

MISSE, Michel; GRILLO, Carolina; Teixeira, César; Neri, Natasha. **Quando a Polícia Mata: Homicídios por "autos de resistência" no Rio de Janeiro (2001-2011).** 1. ed. Rio de Janeiro: Booklink, v. 1. 193p., 2013.

MISSE, Michel. Violência e teoria social. Rio de Janeiro: **DILEMAS**: Revista de Estudos do Conflito e Controle Social, vol. 9, nº 1, p. 45-63, 2016.

MOURÃO, Barbara; MUSUMECI, Leonarda; LEMGRUBER, Julita; RAMOS, Silvia. Ser policial de UPP: aproximações e resistências. **Boletim Segurança e Cidadania**, 14, p. 1-30, 2013.

MOURÃO, Barbara. Convivência, conflitos e mediações nas UPPs. **Boletim Segurança e Cidadania**, p. 1-22, 2017.

MUNIZ, Jacqueline; MELLO, Kátia. Nem tão perto, nem tão longe: O dilema da construção da autoridade policial nas UPPs. Porto Alegre: **Civitas**, v.15, n.1, pp. 44-65, 2015.

NEFF, Gina; NAFUS, Dawn. **Self-tracking**. Cambridge: MIT Press, 2016.

NETO, Paulo. Policiamento comunitário e prevenção do crime: a visão dos coronéis da Polícia Militar. São Paulo: **São Paulo em Perspectiva**, 18(1), p. 103-110, 2004.

NETO, Paulo. Fazendo e medindo progresso em segurança pública. Rio de Janeiro: **Estudos de Política e Teoria Social**, número 14 e 15, p. 184-197, 2006.

NETO, Antonio; VEIGA, Célia; BASÍLIO, Márcio. **Diagnóstico dos dez anos do Sistema de Metas do Estado do Rio de Janeiro**. *In*: Gestão do conhecimento e boas práticas na área de segurança pública, Volume 2. Editora Bordô-Grená. p. 109-126, 2021.

OLIVEIRA, Luciano. De Rubens Paiva a Amarildo. E “Nego Sete”? O regime militar e as violações de direitos humanos no Brasil. Rio de Janeiro: **Direito & Práxis**, vol. 9, n. 1, pp. 202-225, 2018.

OLIVEIRA, Ewerlane. **Os sentidos da retirada da letalidade policial como critério do Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados**. Orientador: Prof. Dr. Rodrigo de Araujo Monteiro. 2020. 27 f. TCC (Graduação) – Curso de Licenciatura em Ciências Sociais, Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2020. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/21393/Artigo%20-%20Ewerlane%20Tavares%20de%20Oliveira%20%282%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 21/03/2022.

PAIXÃO, Antonio. **Relatório de Indicadores Criminais**. Relatório de Pesquisa. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1987.

PEREIRA, José; CORDEIRO, Nathalia; DUARTE, Márcio. **Os efeitos do Gerencialismo nas políticas públicas de segurança no Estado do Rio de Janeiro**. *In*: Encontro Anual da Anpocs, 40º, 2016, Caxambu. ST03 Administração de conflitos, Segurança Pública e Punição no Brasil, p. 1-26, 2016.

PIO, João; BRITO, Ana Carolina; GOMES, Alexandre. Criminalidade na cidade do Rio de Janeiro: As influências das políticas públicas e as relações a curto e longo prazos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Volume: 36, Número: 106, p. 1-19, 2021.

RIBEIRO, Ludmila. O nascimento da polícia moderna: uma análise dos programas de policiamento comunitário implementados na cidade do Rio de Janeiro (1983-2012). Lisboa: **Análise Social**, 211, XLIX (2º), p. 272-309, 2014.

ROMÃO, Luis. Controle de Resultados da Administração aplicado à Segurança Pública. Rio de Janeiro: **Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro** - PGE-RJ, v. 4 n. 2, 2021.

ROSE, Nikolas; MILLER, Peter. **Governing the Present**: Administering Economic, Social and Personal Life. Cambridge: Polity Press, 2008.

ROSENFELD, Richard; BAUMER, Eric; FORNANGO, R. Evaluating the impact of law enforcement interventions on homicide rates. **Criminology & Public Policy**, 4(3), p. 419-450, 2005.

SANTOS, Elisângela. A Luta de um Comando e o Uso dos Dados Como Instrumento para a Elaboração de Estratégias de Atuação de um Batalhão da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Londrina: **MEDIAÇÕES**, v. 26, n. 2, p. 292-310, 2021.

SENTO-SÉ, João Trajano. **Brizolismo**: estetização da política e carisma. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

SILVERMAN, B. Eli. Le jeu de la police avec les taux de criminalité. In: BRUNO, Isabelle; DIDIER, Emmanuel; PRÉVIEUX, Julien (org.). **Statactivisme: Comment lutter avec les nombres**. Paris: Zones, p. 75-87, 2014. Disponível em: <https://www.editions-zones.fr/lyber?statactivisme#part-002>.

SOARES, Luiz Eduardo. **Proposta de uma política integrada de segurança pública**, 1999.

TRAVERSINI, Clarice; BELLO, Samuel. O Numerável, o Mensurável e o Auditável: estatística como tecnologia para governar. **Educação & Realidade**, 34 (2), p. 135-152, 2009.

VITO, Gennaro; WALSH, William; KUNSELMAN, Julie. Compstat: the manager’s perspective. **International Journal of Police Science and Management**, vol. 7, no. 3, p. 187-196, 2004.

WACQUANT, Loïc. Bourdieu, Foucault e o Estado penal na era neoliberal. Natal: **Revista Transgressões: Ciências Criminais em Debate**, vol. 3, n. 1, p. 5-22. 2015.

WEBER, Max. **Escritos Políticos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014.

WIEVIORKA, Michel. O novo paradigma da violência. **Tempo Social**, São Paulo, 9(1), p. 5-41, 1997.

WILLIS, James; MASTROFSKI, Stephen; WEISBURD, David. Making Sense of COMPSTAT: A Theory-Based Analysis of Organizational Change in Three Police Departments. **Law & Society Review**, volume 41, number 1, p. 147-188, 2007.

WILSON, JAMES; KELLING, George. Broken Windows: **The police and neighborhood safety**. Washington: artigo, 1982. 10 páginas. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/>. Acesso em: 05/01/2022.

ZAVERUCHA, Jorge. Poder militar: entre o autoritarismo e a democracia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 76-83, 2001.

**6.6 APÊNDICE**

Entrevista com Luiz Augusto de Oliveira, realizada em 11 de abril de 2022. Arquivo .mp4. 75 minutos.

**Priscila:** Como era o trabalho policial antes do SIM?

**Luiz:** O trabalho policial, antes do Sistema Integrado de Metas, era um trabalho sem objetivo. Era um trabalho, cujos indicadores, por vezes abordados, eram indicadores de esforço e não indicadores de resultados, como, por exemplo, quantidade de armas apreendidas ou quantidade de presos ou quantidade de drogas apreendidas.

Com o Sistema Integrado de Metas, há uma mudança de paradigma na segurança pública, porque impõe aos operadores da segurança o alcance de determinadas metas -- de metas estratégicas --, que estão relacionadas aos indicadores de resultados. Foram elencados três indicadores de início: o roubo de veículo (composto de roubo de automóvel, roubo de motocicleta, roubo de veículo com carga, mas sem carga), roubos de rua (roubo a transeunte, roubo de celular, roubo no interior de coletivo), e a letalidade violenta (em um primeiro momento sem o homicídio decorrente de intervenção policial, mas depois com o homicídio decorrente de intervenção policial).

Então houve essa pressão sobre os gestores da segurança para que atingissem essas metas, que houvesse esse percentual de redução da criminalidade dentro de suas Áreas Integradas de Segurança Pública. E a ideia também, pegando a ideia de *benchmarking* de outros estados, é trabalhar com integração espacial, então, a partir do Sistema Integrado de Metas, aqui no Rio de Janeiro, começou-se a falar de CISPs, AISPs e RISPs. CISPs são as Circunscrições Integrados de Segurança Pública, juntando então os espaços de uma companhia de Batalhão a uma Delegacia. AISPs pegando uma área de Batalhão com várias Delegacias. E RISPs são as Regiões Integradas de Segurança Pública. Então teve que existir congruência espacial entre as circunscrições espaciais tanto da Polícia Civil quanto da Polícia Militar para que as duas entidades pudessem ser responsabilizadas ou premiadas caso batessem as metas. Isso foi entre 2007 e 2008.

**P**: De qual *benchmarking* de outro estado que inspirou o SIM?

**L**: Olha, isso foi uma construção histórica, o Sistema Integrado de Metas. Ele surge lá no *CompStat* estadunidense. Começa-se a falar de *CompStat*, de estatísticas comparativas ou comparadas, após a década de 1970 nos Estados Unidos, ganha força na década de 1990 em Nova Iorque, que inaugura a ideia do *CompStat*, e isso se espalhou para os Estados Unidos, e chegou aqui no Rio de Janeiro em 2008.

Outros estados já trabalhavam com a ideia de integração dos espaços, então, em Minas Gerais, existe essa questão, que influenciou muito o Rio de Janeiro e acho que foi o grande *benchmarking* nesse sentido. E não tenha certeza o Rio Grande do Sul, mas teria que pesquisar melhor.

O que diferencia o Rio de Janeiro dos demais, dentro dessa ideia de *CompStat* ou Sistema Integrado de Metas, é que aqui no Rio de Janeiro existe premiação pecuniária -- paga-se por alcançar as metas -- e no passado chegou-se a pagar muito bem, acho que 13 mil reais por pessoa que trabalhava dentro daquela AISP -- soldado ao Coronel, do investigador ao Delegado.

**P**: Você falou que antes era um trabalho sem objetivo em comparação com o SIM que é um trabalho por resultados. E tem a questão do policial militar, que trabalha de acordo com as ordens dadas pelos Comandantes. Isso não seria trabalhar por objetivos, mesmo que seja a partir das ordens?

**L**: Sim, mas quando falamos de Sistema Integrado de Metas, estamos falando de objetivos e metas estratégicas. As Unidades de um Batalhão são Unidades Operacionais. É claro que temos começado do micro para o macro, do local para o regional e depois para o estadual. Então são consideradas metas estratégicas, essas estabelecidas dentro do Sistema Integrado de Metas.

E existem muitas críticas quanto a isso, justamente por se exigir uma cobrança de cada AISP por igual, um percentual de redução daqueles indicadores considerados estratégicos por igual. Por exemplo, é um fato, é notório, que o roubo de veículo é um problema dentro da Região Metropolitana, mas isso não necessariamente chega a ser um problema em Santo Antônio de Pádua, na AISP 36. Então, quando eu exijo que o gestor policial alcance uma meta que é de um crime, sendo que aquela comunidade é muito mais impactada talvez por furto, eu estou exigindo que o gestor se debruçe e coloque a sua atenção e a sua energia a um indicador que não é problemático dentro daquela comunidade, problemático no sentido mais lógico da definição, como um conjunto de incidentes ao longo do tempo. Então, é o que acontece. Essa é uma das grandes críticas que se faz ao Sistema Integrado de Metas. Letalidade Violenta tem muito disso. E a gente também aplica responsabilidade por igual tanto para a Polícia Civil quanto para a Polícia Militar. É claro que o Comandante de Batalhão do 36º, além das metas estratégicas, ele tem suas metas ali *in loco*, a comunidade ela demanda suas ações muito mais específicas, mas, como é uma decisão política, porque é estratégico e é conjunto de duas secretarias, tanto da Polícia Civil quanto a Militar, essa é uma decisão política, ele se vê muito mais obrigado a atingir as metas e ele é indagado por isso. Então essa é uma questão que tem que ser discutida e debatida.

A meu ver, os indicadores deveriam ser regionais. Então, qual é o problema da região? Ah, o problema da região é furto de gado. Sei lá, estou conjecturando. Poderia ser isso. Poderia ser furto no interior de domicílio. É um crime que impacta muito na vida das pessoas, gera uma sensação de insegurança muito grande, incomoda muito as pessoas, gera danos econômicos. Poderia ser, poderia ser outras coisas também. Poderia ser a violência doméstica contra a mulher. Poderia ser qualquer coisa.

Agora o que eu não posso é exigir que o Comandante de uma Unidade no interior ele tenha o mesmo desempenho de um Comandante da Região Metropolitana, que tem uma gordura, uma quantidade de crimes muito maior para ele conseguir controlar, fica muito mais desafiante para quem é do interior.

E aí você tem homicídio, por exemplo, dentro da Letalidade Violenta. Nem todos os homicídios a Polícia Militar consegue prevenir. Não existe nenhum *case* no mundo em que o policiamento ostensivo é efetivo na prevenção de um homicídio pelo policiamento em si. Existem outras técnicas, mas não pelo policiamento em si.

Aí tem a violência doméstica. E aí, como que o PO (o Policiamento Ostensivo), a gente pode tentar prevenir por outras medidas, por programas específicos, mas não pelo policiamento em si. São exemplos.

Muita gente do interior se queixa do Sistema Integrado de Metas nesse sentido. Roubo de Veículo é a mesma coisa; quase não tem roubo de veículo no noroeste fluminense, mas quando acontece um roubo de veículo, pronto, ultrapassou a meta, e aquele Comandante não é premiado por conta disso.

**P**: Mas as metas não são todas por iguais, por região, cada região tem as metas de acordo com a sua região.

**L**: Então, é. As metas, sim. Os indicadores, não. Aí tem o problema: quando você tem tendente a zero para roubo de veículo, digamos, em alguma localidade ou uma região, a meta também é mínima, é zero, é um. Aí, quando acontece um evento, ele não bate mais a meta, entendeu? Isso é um problema. Aliás, isso não é um problema. Qual o conceito de problema? Hoje a gente fala muito em policiamento orientado à evidência, policiamento orientado pela inteligência, policiamento orientado ao problema. O que é isso? É estudar os padrões criminais, entender os padrões criminais, verificar os mais frequentes para, a partir daí, categorizá-los e concentrar os esforços em cima daqueles mais frequentes, dentro daquela lógica mais de Pareto, né, essa é a ideia. O que se há de mais contemporâneo em termos de policiamento. Mas eu exijo às vezes mais de um Comandante que não haja homicídio dentro da área dele, sendo que às vezes o homicídio fica difícil de ser prevenido pelo PO, pelo policiamento ostensivo. Pelo menos, o ISP já fez alguns estudos, pelo menos 42% dos homicídios no estado têm algum tipo de ligação com o crime organizado. Isso é um padrão também evidenciado na América Latina. O crime organizado, a territorialização do crime organizado, geralmente incide em perdas de vidas, por causa das disputas de mercado, de dívidas, enfim.

Então, assim, como é que eu exijo da Polícia Militar a prevenção do homicídio sendo que ela não tem os instrumentos legais e constitucionais para atuar sobre o crime organizado? Sabe o que eu faço? Eu acabo empurrando a Polícia Militar a atuar na forma que ela pode sobre o crime organizado: territorializando-se em área, em aglomerados, de exclusão -- favelas, áreas pobres, seja onde for. Então, assim, eu vejo muita gente falando “ah, a Polícia tem que patrulhar as áreas com mais homicídios”, mas como? Eu escolho como e onde a pessoa vai morrer se eu for matar a pessoa. Só no Rio de Janeiro, mais de, agora não me lembro o percentual, mas era um percentual considerável, grande parte dos homicídios estão a menos de 500 metros das áreas das favelas, dos polígonos de favelas. Isso porque o cara mata na favela e joga o corpo fora da favela. E aí, como que eu faço? Diga-me como me mete, que eu direi como trabalho, né, tem essa brincadeira. Isso acaba gerando gamificação dos resultados. E acaba manipulando os resultados para bater as metas.

**P**: Antes de entrar nesse ponto, só para esclarecer. Quando você fala gestor, você quer dizer policial ou o gestor público mesmo?

**L**: O gestor público. No caso, ou o Comandante ou o Delegado, que são os responsáveis pela sua AISP ou sua CISP. Eles são os maiores responsáveis pelo controle dos problemas, tanto que são eles os cobrados dentro do Sistema Integrado de Metas.

**P**: Não há um debate dentro das corporações, tanto a Civil quanto a Militar, sobre uma mudança nos indicadores, como o Roubo de Carga, que é mais recente, que foi uma pressão do TSE e do sistema privado?

**L**: Do próprio sindicato, é.

**P**: Isso, isso. Não há uma conversa? Eu sei que alguns policiais querem que os indicadores regionais sejam incluídos, mas não há uma conversa sobre algum indicador específico ou outros que englobam mais?

**L**: Olha, eu saí da Coordenadoria de Assuntos Estratégicos em novembro de 2019. Houve, até antes daquele período, algumas tentativas, mas elas acabaram não prosperando. Geralmente a Polícia Militar acaba aceitando esses indicadores, mas eu acho que deveria separar, né. Você quer ver um indicador que deveria ser estratégico? Taxa de elucidação de crime. Só que isso cairia somente sobre a Polícia Civil. Essa é uma demanda nacional, não é verdade? E que esses crimes não sejam elucidados com base na prisão em flagrante, que é uma outra forma também de você gamificar, de você chegar nos resultados de forma não correta.

Mas deveria, deveria haver uma discussão maior, com a participação da sociedade, mas isso nem sempre acontece. Eu acho que, para a Região Metropolitana, os indicadores atuais eles atendem razoavelmente bem. A maioria das demandas sociais estão relacionadas a isso -- ao roubo, roubo de rua, roubo de veículo, e da letalidade. O cidadão não quer ser latrocinado, ele não quer ter seu carro roubado, ele não quer que as pessoas sejam vítimas de homicídio, ele não quer, ele quer talvez que a polícia diminua a sua letalidade.

Então eu acho que, para a Região Metropolitana, atende bem, mas, para o interior, isso começa a ser um problema, porque fica difícil. Quando eu dou meta para alguém, aquela meta tem que ser alcançável, o esforço do desafio. Se ela não é alcançável, de duas, uma: ou eu tento manipular ou eu me desestimulo. É assim para uma pessoa, que dirá para uma organização. As metas têm que ser desafiantes e alcançáveis.

**P**: Então, sobre esse ponto, o SIM realmente, assim, na sua experiência, os policiais realmente se sentem pressionados desde o advento do SIM e com os resultados?

**L**: Sim, é uma pressão. Eu acho que os policiais internalizaram muito bem o SIM. Internalizaram muito bem. E é uma pressão positiva, porque é uma pressão do tipo “eu vou ganhar um dinheiro”. E quando era antes, pagava-se mais, chegou a treze mil o primeiro colocado, aí era uma pressão positiva muito maior.

Eu não vejo, na minha experiência, nenhuma pressão negativa de “ah, pô, eu acho que isso tá errado”. Eu acho que o policial entende, sim, ele está dentro daquela lógica de redução de danos que o Estado tem que se ater dentro da sua gestão. Tem ali a letalidade violenta, tem ali o roubo de veículo, que é um indicador importantíssimo, porque do roubo de veículo, rapidamente vou para o latrocínio, a grande maioria dos latrocínios estão relacionados ao roubo de veículos. E a gente tem o roubo de rua também, e a maioria dos latrocínios estão relacionados também, embora em quantidade menor, com o roubo de rua. Então, poderia incluir outros indicadores dentro da Região Metropolitana? Poderia, furtos talvez, mas também se a gente tiver muitos indicadores, a gente não vai conseguir ter tanta efetividade em termos de ação. E aí deixaria, caso houvesse, digamos, uma onda de furtos em uma determinada área, prejudicasse ou incomodasse uma comunidade, aí deixaria o Comandante realmente, né, ser cobrado pela própria comunidade.

Para a Região Metropolitana não vejo problema, já sendo competitivo, mas, para o interior, é problemático, é complicado você exigir indicadores que não são tão frequentes, que não se constituem como um problema dentro da definição mais técnica.

**P**: Essa questão de obter resultados, você disse que é uma pressão positiva e saudável e eu já ouvi isso antes, mas você disse também que essa pressão faz com que ou os Comandantes ou a corporação mesmo tentem alcançar os resultados que as metas estipularam e, por causa disso, eles podem manipular os resultados.

**L**: É uma tendência.

**P**: Na sua experiência, isso é comum?

**L**: Extremamente comum dentro das organizações, sejam elas públicas quanto privadas, a manipulação de resultados. A NYPD mesmo já teve escândalos de manipulação de resultados. O que você tem que desenvolver é um indicador que seja o mais blindado possível à manipulação. O indicador tem um caráter pedagógico também, porque ele vai te ensinando, através dessa pressão, a trabalhar; vai direcionando o seu *mindset*, sua percepção, dentro daquela direção que você quer. Você lembra, eu não gosto de citar filme como comparação, mas eu acho que cabe bem nesse exemplo, até porque eu não acho que o filme retrata como um todo a realidade da polícia, mas você vê naquele filme *Tropa de Elite* a chamada cena da “guerra da carne”, em que uma guarnição empurra o cadáver para outra área, e o que é isso? É um indicador, você impõe “olha, não pode aparecer gente morta dentro da minha área” e a pessoa manipula.

Isso acontece em todas as organizações -- as públicas, as privadas, as menores, as maiores --, então existem atributos técnicos dentro da elaboração dos indicadores -- o indicador tem que ser inteligível, ele tem que ser de fácil manipulação no sentido de trabalho, de formulação, o indicador tem que ser de rápida confecção, de apuração e mensuração, ele tem que ser muito transparente, e você tem que pensar na possibilidade de manipulação sempre, sempre, sempre, sempre, entendeu? É por isso que o indicador de homicídio é um dos mais confiáveis do mundo, para se tentar reproduzir uma ideia de violência, embora que a gente saiba que essa violência não seja igual para todo mundo, porque o padrão de vítimas de homicídio no mundo, sobretudo no Brasil, são bem definidas: homens, jovens, geralmente mais pobres, no caso do Brasil, negros, não é verdade? Então esse homicídio não é um medidor de risco para todo mundo, mas é o mais confiável que a gente tem, porque, se aparece um corpo, a gente tem uma morte, ignorando aí a possibilidade do desaparecimento, mas é um indicador. É por isso que o roubo de rua e o roubo de veículo não é necessariamente o mais confiável.

Alguns tentam diminuir isso, esse viés, com pesquisas de vitimização, mas pesquisas de vitimização são muito caras, demoradas, então, isso acontece, são limitadores do próprio indicador. Quando eu elaboro um indicador, existe essa possibilidade. Eu posso falar com muita certeza de que os indicadores de letalidade violenta e roubo de veículo do Rio de Janeiro são menos manipuláveis, muito difíceis de serem gamificados nesse sentido. O roubo de rua pode ser que tenha, você pode ter na Delegacia um desestímulo para a vítima fazer um registro, se bem que agora, com a Delegacia virtual, tudo ficou bem mais fácil. Não tenho contato com o policial civil, vou lá e faço o registro e tem que depois ratificar. Então isso também é uma possibilidade de subnotificação, né, de diminuir a cifra oculta. Mas o roubo de rua é o mais vulnerável a esse tipo de manipulação. Agora, o roubo de veículo, não. A pessoa foi lá e foi roubada, foi roubada, o que pode ter em termos de disputa é, de manipulação, “ah, não, não foi nessa área, foi nessa área”, isso acontece muito em área limítrofe de AISP, “ah, não, isso não é minha área, é sua área”, aí fica nessa briga. Mas existem recursos, existe toda uma etapa procedimental para uma AISP definir o seu interesse em relação a outra.

**P**: Nessa questão de manipulação de dados, porque eu também trabalho um pouco sobre a questão da subnotificação, porque essa é uma grande questão dentro dos estudos sobre o sistema de metas, tanto daqui como em outros lugares do mundo, quando há essa questão, principalmente aqui no Rio de Janeiro, desde o SIM, seria mais uma questão de classificar um crime como o outro, por exemplo, as discussões sobre desaparecimento mesmo, que cresceram em relação à morte por agentes do Estado, que abaixou, isso é uma questão que levantaram em pesquisas da Sociologia, uma questão da subnotificação no trabalho policial. Isso seria mais uma questão, na sua opinião, ignorando as investigações de crimes de homicídio, que pode ocorrer uma temporária subnotificação, porque necessita de uma investigação criminal posterior, mas essa questão da subnotificação seria mais uma questão de reclassificação de um crime por outro ou uma disputa por território por indicador ou uma pressão de Comandantes para atingir metas?

**L**: Existem várias possibilidades para que haja essa cifra oculta.

Você falou da questão do número de desaparecidos e os homicídios decorrentes de intervenção policial e que, em tese, haveria uma correlação, uma associação negativa ali. Isso não é bem uma verdade, porque se você verificar os locais onde há mais desaparecimentos, não coincidem com locais onde há maior redução de autos de resistência. Isso é um primeiro ponto, né. Segundo, existe um percentual muito alto de pessoas que acham seus parentes depois. O problema dentro da Polícia Civil é que nem sempre as pessoas retornam à Polícia Civil para comunicar esse desaparecimento. Mas se você pegar ONGs ou outras organizações que trabalham com esse tipo de registro, o percentual é muito alto. Aquela instituição que trabalha com menores e crianças, esqueci o nome agora, que trabalha com desaparecimentos, acho que mais de 80% dessas crianças e adolescentes são achadas. Então, assim, não existe evidência nenhuma dessa associação entre homicídio decorrente de intervenção policial e desaparecimento.

Cogitaram isso em relação, por exemplo, à Zona Oeste. Existe essa possibilidade dentro da Zona Oeste, mas é muito fácil, é só você trabalhar com estatística espacial, verifica-se se existe incongruência espacial entre os locais, né, historicamente onde há mais homicídios por intervenção policial e desaparecimentos e você vai ver que não bate nas mesmas localidades, então esse argumento se enfraquece nesse sentido, entendeu?

As manipulações, nesse sentido, elas podem ocorrer de várias formas. Eu acho, aqui, que a letalidade violenta é uma das menos manipuláveis, porque, embora possa haver essa ideia de desaparecidos, e a gente, dentro da prática policial, a gente percebe esses discursos, né, de que criminoso jogou para o jacaré, deu para o porco comer, ou enterrou em outro local, ou fez qualquer outra coisa assim, então não existe o homicídio, existe então uma pessoa desaparecida. A grande maioria dos corpos são achados, né, e, assim, a nossa taxa de homicídio é muito alta.

Homicídio decorrente de intervenção policial não é possível manipular, porque se eu não apresentar na Delegacia dessa forma, não é homicídio decorrente de intervenção policial, é homicídio doloso, então não tem como manipular.

Você falou da questão da reclassificação, isso acontece muito, mas no roubo de rua, porque você tem mais facilidade de trabalhar com essa manipulação. Você tem, por exemplo, eu posso transformar um roubo a transeunte em um roubo no interior de veículo. Eu mudei a etiqueta criminal, o indicador. Como o roubo no interior de um veículo não está dentro do Sistema Integrado de Metas, ele não é um indicador dentro do roubo de rua, eu tiro aquele registro da quantificação. Por isso que eu falei que o roubo de rua é mais sensível nesse sentido, ele é mais facilmente gamificável. Empurrar pessoas também de uma área para outra, dentro do roubo de rua fica muito mais fácil. O exemplo disso é roubo dentro do interior de coletivo: você tem o infrator que entra dentro do interior do veículo, rodovia Presidente Dutra, e vai roubando. Só que uma pessoa salta em São João de Meriti, a outra pessoa salta em Belford Roxo, a outra pessoa salta em Nova Iguaçu, a outra pessoa salta em Queimados. E cada um faz o registro em suas áreas. E aí você pergunta para a vítima: “onde você foi roubado?” E cada um diz, geralmente as pessoas dizem os locais de referência que são os mais próximos do seu domicílio. Então você pode trabalhar aí com gamificação e isso é um problema dentro do roubo de rua.

O roubo de veículo, muito difícil ser gamificado por uma questão simples: como ele é um produto de alto valor, as pessoas precisam fazer o registro, sobretudo por causa do seguro. E existe um outro motivo também para que haja a cifra oculta: a dificuldade de ter acesso à Polícia Civil. Quando você pega uma cidade como a Belford Roxo, em que você só tem uma Delegacia, a 54º DP, ali no centro, na Prata, uma pessoa que mora no outro extremo de Belford Roxo, ele não vai na Delegacia, não vai mesmo fazer o seu registro porque teve o seu celular roubado, porque teve a sua carteira roubada... Ele vai ter que fazer se tiver o seu carro roubado. Agora, com a Delegacia Virtual, eu acredito que essa subnotificação diminuiu, mas nem todo mundo ainda conhece esse sistema da Delegacia Virtual; existe ainda uma certa segregação no sentido de a pessoa não ter familiaridade com o computador. Isso aconteceu comigo mesmo aqui, uma bibliotecária que tínhamos – já uma senhora – foi roubada e não tinha feito o registro e queria procurar uma Delegacia, aí falei que não, faz online, e ela não sabia, então tive que chegar lá e ensinar ela a fazer o registro online, entendeu? Isso tende a diminuir a subnotificação, se você tem essa facilidade de fazer o registro online, entendeu, isso tende a diminuir a subnotificação.

**P**: Sobre a questão das metas e indicadores, aqui no Rio, você tem toda uma hierarquia que você tem que seguir, então em comparação, não sei como funciona internamente aqui no Rio, mas pensando em comparação com o sistema de Nova Iorque, que há inúmeros estudos sobre, lá, por exemplo, quando há reunião sobre as metas, os Comandantes têm que conversar com os seus superiores e serem cobrados por seus resultados. Aqui no Rio, tem as reuniões de níveis 4 a 1, mas, pelo que pesquisei, aparentemente os Comandantes não são cobrados muito sobre as suas metas, eles só conversam, as vezes o Governador ou o secretário cobra alguma coisa, mas não é uma cobrança que vá impactar ou gerar uma demissão. Isso de fato é o caso?

**L**: Olha, como eu já disse, desde 2009 eu não estou mais nas unidades operacionais. Estive, na verdade, na BPTur, mas a BPTur é uma unidade operacional especial, lida com uma outra realidade.

Mas o que eu posso afirmar é o seguinte: como o Sistema Integrado de Metas tem um viés político, cabe às autoridades políticas cobrarem. Cabe, ao secretário de segurança – que não existe mais – cobrar. Cabe ao governador cobrar. Agora, não sei, está com ISP o Sistema Integrado de Metas, o ISP agora está vinculado, não sei se é à Casa Civil, ou à CEPLAG, alguma coisa aí, então cabe à essa secretaria cobrar. E cabe também à sociedade cobrar, mas sobretudo essas autoridades políticas, né, cobrarem. Isso era muito evidente no governo Cabral, indiscutivelmente, no governo Cabral isso era muito evidente, muito evidente mesmo, e cobranças, assim, rígidas, para se alcançar as metas e os indicadores. Agora vai variar de momento, de etapa, aí não sei dizer como está agora.

**P**: Quando você diz que o SIM tem um viés político, você quer dizer o que exatamente?

**L**: É político no sentido de, não político pejorativo, mas de ser um elemento de política pública de segurança, aí você tem que ter estruturas acima dos gestores policiais para que cobrem. Aí quem são essas estruturas? É o governador, que é o Comandante-chefe, é o secretário, a própria comunidade, a própria sociedade. Talvez o Tribunal de Contas, considerando que há pagamentos. Talvez a ALERJ, talvez o Ministério Público, considerando que ele o *custos legis* – o fiscal da lei –, é o responsável pelo controle das Polícias, então talvez essas estruturas possam estar cobrando mais as Polícias ou não. Isso é uma coisa que tem que ser mais debatida, mas é aquela coisa, né, se ninguém cobrar, a coisa acaba caindo.

**P:** Você comentou no começo que os policiais receberam bem o SIM. Como acontece, tem um treinamento sobre o SIM dentro dos Batalhões e Delegacias ou isso faz parte do treinamento policial hoje em dia ou isso fica a cargo da seção P3 dos Batalhões?

**L**: Olha, eu acho que todo policial acaba sabendo por vários caminhos. Primeiro, por causa da própria cobrança, né, você tem que emitir relatórios, você tem que responsabilizar aquela ala de policiais por aquele tipo de crime que ocorreu dentro daquele período, então, de alguma forma, eles acabam sabendo assim. Mas isso é também matéria de curso de formação. Você tem lá tanto no CFC-D quanto no CFC-O você tem o Sistema Integrado de Metas dentro da matéria Policiamento Ostensivo, inclusive no CO e no CSP, que são os cursos superiores da Polícia Militar. Então não tem razão para que não saiba.

Pode-se dizer que algum policial não saiba? Pode, sim. O policial da UPP talvez não saiba, porque ele não está, embora ele seja beneficiário, porque ele está dentro da ISP, ele não é cobrado pra isso, ele é cobrado por outras questões, então talvez ele não saiba, se você perguntar para um policial de UPP ou um policial que não está em uma unidade operacional em uma atividade-fim. Mas um que está? Dificilmente ele não vai saber, ele sabe.

**P**: Já que você citou as UPPs, que as UPPs nasceram na mesma época do SIM, e os dois são extremos em questão de conhecimento público, qual a relação das UPPs com o SIM? As UPPs se beneficiam do SIM em alguns momentos, mas eles não têm uma relação direta como a PM e PC têm. É assim hoje em dia ou as duas estão separadas?

**L**: Só voltando um capítulo, uma outra forma de comunicação do Sistema Integrado de Metas à tropa, é a exigência pela própria Corporação de tornar ostensivo em cartazes, em cartazes não, em celotex, os indicadores estratégicos, como uma forma de monitoramento por todos, né. Então isso demonstra como todos são obrigados a saberem sobre o Sistema Integrado de Metas.

**P**: Você diz dentro das Delegacias e Batalhões?

**L**: Batalhão, Delegacia eu não sei, mas Batalhão é obrigado a estar em local visível o acompanhamento das metas.

E aí voltando para as UPPs. De fato, as UPPs se beneficiam do Sistema Integrado de Metas, na medida em que ela está dentro de uma AISP, e quando ela consegue bater as metas estabelecidas, a AISP, todos ganham, inclusive a UPP.

Durante muito tempo as UPPs não interagiam muito com os Batalhões, no sentido de estratégia e prevenção criminal como um todo, até porque a UPP estava preocupada com um outro foco, né, de tentar em estabelecer ali um padrão de paz, para que outros órgãos entrassem, enfim, outras situações.

Hoje em dia, a UPP participa muito mais no planejamento operacional em conjunto com os Batalhões, no sentido de controlar o acesso para algumas favelas e algumas vias expressas que passam pelas favelas, para impedir alguns indicadores de criminalidade, de delitos, como o roubo de veículo e o roubo de rua, então ela tem ajudado mais o Batalhão nesse sentido hoje em dia, pelo menos a partir de 2018.

Só para lembrar mais uma coisa, um problema grave dos indicadores: eu comparo majoritariamente com os indicadores do ano passado, só que se ocorrer uma situação sui generis no ano passado, como a pandemia ou a greve da Polícia Civil, em 2017 ou 2018. eu prejudico esses indicadores. Eu posso estar premiando uma pessoa por um fator exógeno, um Batalhão ou um conjunto de pessoas, e no ano seguinte, ainda estar prejudicando um outro número de pessoas, porque caiu muito os indicadores, né, então esse é o problema de se comparar com o período anterior. Isso é muito comum no *CompStat*, mas isso é um problema.

**P**: Exatamente sobre isso, sobre as questões das bonificações, você acha que, tanto entre os policiais quanto entre os Batalhões e Delegacias, você acha que há uma competição entre cada região e entre cada CISP? Eu sei que os indicadores são mais, como falam, uma comparação entre você e você mesmo, mas a distribuição de recursos depende também dos resultados que cada região e Batalhão apresentam, então você acha que há uma competição nesse sentido em relação aos resultados?

**L**: Olha, isso é uma percepção muito pessoal minha, não tenho como evidenciar isso. Eu acho que já teve e não tem mais esse tipo de competição, e eu acho que deveria ter, porque a lógica do SIM, embora o SIM tenha mudado o paradigma da segurança, a lógica da segurança, ele não é inteligente, ele é 0 ou 1, bateu ou não bateu a meta. E não importa o seu esforço. São três metas durante seis meses, 3 vezes 6 = 18. Eu poderia trabalhar com o esforço de metas alcançáveis e criar um *ranking* depois, qual o Comandante que teve o melhor desempenho e premiar com base nisso. Geraria uma competição entre Comandantes, o que pode ser saudável, e eu acabaria com essa lógica atual, não importa o esforço que eu tive, se eu não bati todas as metas ali recebidas, eu não ganho o prêmio, e isso está errado.

Existe um outro problema também dentro da letalidade violenta: vamos lá, você é Comandante do 3º BPM, responsável pela AISP 3, e aí vem a CORE da Polícia Civil, faz uma incursão e mata em auto de resistência – em legítima defesa – 25 pessoas. Agora não está no auto de resistência, na letalidade violenta, agora não sei, não lembro se saiu ou não, mas se estiver, é um problema, porque um outro órgão, uma outra estrutura vem na minha área, faz aquilo tudo, isso é um outro problema também.

Então, assim, não existe indicador perfeito, né, todos tem suas falhas, o objetivo é diminuir as falhas e torná-los o menos gamificáveis possíveis.

**P**: O relacionamento com a Polícia Civil com o SIM, na sua opinião, eu sei que um dos grandes legados do SIM é a integração entre as duas corporações, mas essa ainda é uma questão hoje em dia? Ainda há essa integração com a Polícia Civil?

**L**: As relações são muito mais pessoais do que institucionais. Eu simpatizo com o Delegado, o Delegado simpatiza comigo, tudo fica uma maravilha. É um problema, porque, antes, no auge do Sistema Integrado de Metas, essa integração era obrigatória. Inclusive as reuniões de níveis empunhavam isso. Mas, hoje em dia, isso não é uma regra para todas as AIPS, para algumas, sim, outras, não. Para o interior costuma-se ter mais integração, em outras áreas, não, aí depende.

**P**: Você chegou a participar das reuniões?

**L**: Já participei de uma reunião de nível 3, já participei também de algumas reuniões de nível estratégico para uma reformulação do SIM. Reunião de nível 1, que era com o secretário, nunca participei, mas gostaria de ter participado, porém nunca tive oportunidade.

**P**: Você poderia falar qual foi a sua experiência de nível 3?

**L**: Quando participei, estava no auge do Sistema Integrado de Metas, né, com as grandes premiações, então a colaboração era bem interessante, havia sim cobranças, Comandantes e Delegados tinham que dar explicações do porquê não deu para atingir aquela meta, mas foi uma experiência bem interessante nesse sentido.

**[Entrevista brevemente interrompida por um colega do entrevistado precisar falar com ele].**

**P**: E participavam quem na reunião de nível 3 que você participou?

**L**: Foi o Comandante do CPA, do DPA, os Comandantes, tinha o presidente das AISPs, um civil que fica presidindo os Conselhos Comunitários de Segurança, tinha integrantes da CAES, integrantes do ISP, bem eclético mesmo, bem diversificado. Isso foi lá para 2003 ou 2004, quando participei, mas foi uma experiência bem interessante.

**P**: Você citou os Conselhos Comunitários de Segurança e também sobre a questão dos indicadores. Eles ajudavam os Comandantes, de certo modo, a reger a região deles, porque eles traziam problemas locais, da comunidade, você mesmo disse que os Comandantes tinham a questão dos indicadores e os problemas *in loco*, além dos problemas estratégicos, então os CCS tinham um peso, se se pode dizer, na decisão dos Comandantes?

**L**: Eu vou contar a experiência que eu tive na AISP 23, na área do 23º Batalhão, que é no Leblon. Trabalhei lá por um ano.

A percepção que eu tive é que os Conselhos eram muito fortes, com integrantes da comunidade que tinham muita voz ativa, e que eram grandes aliados do Batalhão, porque entendiam a dificuldade de se controlar os indicadores de criminalidade, porque os elementos criminógenos não estão relacionados à atividade policial – é uma rua mal iluminada, é uma rua não podada, né, são pessoas em situação de rua que consomem droga na luz do dia; são situações que envolvem a municipalidade, então esse Conselho de Segurança ajudava para fazer pressão para esses demais órgãos para que atuassem em trabalhos consequentemente impactariam no controle criminal, limpeza também de rua, essa foi a experiência que eu tive no 23º Batalhão.

Agora eu tive uma experiência muito diferente em Japeri, altamente politizado, um Conselho Comunitário muito politizado, com muitos representantes do legislativo local, da Câmara dos Vereadores, então já não funcionaria tão bem assim. Então acho que varia de região para região, de localidade para localidade.

**P**: Cada Batalhão, na teoria todos têm, mas sabe-se que não, mas os Batalhões têm a seção P3, de análise criminal, e, pelo que vi, acho que tem uma relação muito forte entre os Comandantes e a P3. Você poderia falar um pouco mais como funciona o P3, porque eu sei que se trabalha com ferramentas do ISP – o ISPGeo –, e com dados em tempo real ou do dia. Há realmente uma relação forte para uma tomada de decisão?

**L**: Olha, vou explicar o conceito para você entender. A P3, assim como a P1, P2, P4 e P5, são seções de Estado maior. O que é um Estado maior? Estado maior é um staff militar, então são esses componentes que formam um comando. São os assessores do Comandante, então nenhuma ação sai do Batalhão sem a ciência do Comandante. Uma ordem de policiamento ela é assinada pelo Comandante ou por delegação dele, uma ordem de policiamento, de operações, de serviço.

Então, assim, eu fui P3 da BPTur. Eu era o chefe do planejamento operacional, mas o planejamento era do Comandante. Eu fazia os meus estudos, monitorava a criminalidade, informava o Comandante e, se eu achasse por bem fazer uma mudança no policiamento, eu informaria o Comandante, dando ciência, e seria feito. Então é basicamente assim. Não existe falta de sintonia, incongruência. A razão de existir das P é do Estado maior, dos Comandantes.

**P**: Mas como funcionava as P3, já que você trabalhou nelas? Como elas funcionavam exatamente?

**L**: Olha, a P3 é uma seção que cuida do planejamento operacional e existem algumas subseções de análise criminal que estão vinculadas a ela também, como a telemática, que está fortemente ligada à sala de operações. E essa seção ela segue um canal técnico, que é a P3 da CPA ou a P3 da PM3, que é a grande seção de planejamento operacional da corporação, então ela tem um canal técnico, mas tudo o que sai da P3, sai com a assinatura do Comandante. São elementos de staff, que servem toda a responsabilidade é do Comandante, pode ser solidariamente de um P3, mas a princípio, é do Comandante. A comunicação social dentro do Batalhão é do Comandante, mas é administrada por um P5. A atividade de inteligência é do Comandante, mas é administrada por um P2. A logística de um Batalhão, a cautela dos bens, ela é exercida por um P4, mas quem vai responder amanhã é o Comandante. Solidariamente da P4, mas quem responde é ele. A mesma coisa é a P3.

**P**: Nessa P3, tem uma coleta das informações e publicização no ISPGeo todos os dias para compartilhar com o Batalhão e com o Comandante, e esse compartilhamento com os policiais ele é passado, eles têm que acessar o ISPGeo ou é compartilhado por documento ou mensagem de *Whatsapp*?

**L**: Todo Batalhão tem um login e senha do ISPGeo, que é do Comandante. Muda o Comandante, muda a senha. Isso é estabelecido pelo ISP. E isso é diferente de P3 para P3. Tem P3 que usa do ISPGeo, tem P3 que não usa o ISPGeo. Como eu disse, toda fonte de dados e informações, ela tem limitações. Não posso basear minha análise somente pelo que é processado pelo ISP, eu tenho que ter coleta de dados próprio. Às vezes eu pego do ISPGeo, às vezes eu pego diretamente da Polícia Civil, da sua base de dados, que vai dar informações que o ISPGeo não vai nos dar, às vezes eu pego da própria Inteligência, da atividade de Inteligência, às vezes eu pego do BOPM, dos próprios registros dos policiais da ponta que produzem, e aí eu faço as análises. Então, existem as análises criminais nesse sentido, que é o estudo do fenômeno criminal, de forma sistemática, a fim de estabelecer mecanismos de controle com base no policiamento, e existe o monitoramento também. Então, geralmente, os Batalhões fazem o monitoramento, “olha, aconteceu um crime no horário tal, na rua tal”, aí você faz um relatório e difunde para a tropa. E aí geralmente você pode colocar também, “ali é a área do setor Bravo, do setor Alpha, do setor Charlie” e aí você acaba também associando aquele crime àquela ala específica de policiamento e aí o cara vai lá e diz “olha, aconteceu um crime aí na sua área. Por quê?”

Agora isso é feito das mais diversas formas. Tem Batalhão que coloca um televisor no rancho e aquilo fica passando direto em *looping*. Tem Batalhão que faz relatório e difunde por *WhatsApp*. Tem batalhão que grampeia na ordem de policiamento. Então varia muito. No BPTur eu difundia por *WhatsApp*, pelos grupos do *WhatsApp*, inclusive o *modus operandi*, até mesmo os que não tinham *modus operandi*, ai tinha que pegar com a Delegacia o infrator que não tinha o *modus operandi*, que é uma informação fundamental eu saber como o infrator age, porque é isso que subsidia o policiamento, é *modus operandi*, é a tática do infrator que vai moldar o meu policiamento, muito mais do que o local e o tempo. Eu não posso ter um policial a pé se o infrator rouba o transeunte de bicicleta, não vai funcionar nunca assim, então eu tenho que saber como acontece, então é assim que acontece, você tem todo esse trabalho. Você tem uma equipe que fica coletando dados, processando dados.

**P**: Para terminar, na sua opinião, tanto pela experiencia que teve e com outros policiais, qual a sua opinião, o que você acha sobre o SIM, como você enxerga o SIM no futuro, se você acha que o SIM tem mais pontos positivos ou negativos?

**L**: Deixa eu tentar lembrar uma frase. Eu escutei uma frase uma vez que diz o seguinte: “o errado é o certo que durou muito tempo”. Então, o SIM é o certo que durou muito tempo, por isso que ele está errado. A sociedade muda, as organizações mudam, os fenômenos mudam, está na hora do Sistema Integrado de Metas ficar mais maduro. Ele foi uma mudança de paradigma na área da segurança muito positiva, ele introduziu a análise criminal dentro da Polícia Militar, porque começou-se a estudar o fenômeno para tentar controlar aquele indicador de criminalidade e, a partir dali alcançar as metas, mas, de 2008 para cá, já se passaram muitos anos e está na hora de mudar. E não é acrescentando mais um indicador, tirando um indicador de outro sintético, é mudando mesmo, reformulando, eu acho que cabe uma reformulação nesse sentido.

Eu acho, na minha opinião, que uma das formas é, primeiro, colocar indicadores regionais; segundo, estimular a competitividade interna, tem que estimular a competitividade, porque essa história de competir consigo mesmo é a maior falácia que tem. O gestor que pegou 2021 bateu quase todas as metas, porque 2022 foi a pandemia e não houve circulação de pessoas, entendeu, então, repensar os indicadores e como eu estabeleço as metas. Trabalhar com indicadores individuais, por mais que haja necessidade de integração, são negócios distintos, o negócio da Polícia Civil não é igual ao negócio da Polícia Militar, são negócios distintos, que acabam direcionando para um objetivo comum, que é a segurança pública como um todo, mas são negócios distintos. Eu acho que deveria haver indicadores para a Polícia Civil e indicadores para a Polícia Militar, separados. Então são inúmeras questões nesse sentido. Uma maior participação da sociedade, mas de forma regional, e representativa, as representações da sociedade, dentro da amostra da segurança pública, não são uma amostra representativa. Então é repensar nesse sentido, mas repensar nesse sentido dá muito trabalho, então não é uma coisa para daqui um mês, né.

**[Entrevista se encerra, após agradecimentos pela participação].**

1. Com a elaboração de Daniel Hirata, Carolina Grillo, Renato Dirk, Diogo Lyra, e Julia Sampaio, o Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos (GENI) da Universidade Federal Fluminense (UFF) publicaram o relatório de sua pesquisa intitulado “Medindo a eficiência das operações policiais: Avaliação e monitoramento”, em Abril de 2021. Ver: <http://geni.uff.br/2021/04/19/medindo-a-eficiencia-das-operacoes-policiais-avaliacao-e-monitoramento/> Acesso em: 11/11/2021. [↑](#footnote-ref-1)
2. É importante notar que a sigla SIM já é utilizada mais comumente por outro órgão – o Sistema de Informação sobre Mortalidade –, desenvolvido pelo Ministério da Saúde em 1975, na qual se coleta dados socioeconômicos, local de residência e ocorrência, óbitos fetais e não fetais, condições e causas do óbito, e causas externas, dados esses relacionados a todos os aspectos que tenham levado ao óbito. É um banco de dados para informar a respeito da mortalidade no Brasil e suas causas. Como a presente pesquisa não irá tratar do Sistema de Informação sobre Mortalidade, decidimos em usar a sigla SIM exclusivamente para o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Estado do Rio de Janeiro. [↑](#footnote-ref-2)
3. “*Think tanks* são instituições que desempenham um papel de *advocacy* para políticas públicas, além de terem a capacidade de explicar, mobilizar e articular os atores. Atuam em diversas áreas, como segurança internacional, globalização, governança, economia internacional, questões ambientais, informação e sociedade, redução de desigualdades e saúde. Produzem pesquisas, análises e recomendações que contribuem para um ambiente de conhecimento, permitindo, inclusive, que os formadores de políticas públicas tenham ferramentas para tomar decisões mais embasadas, além de ter um papel importante na disseminação de conhecimento à sociedade.” Ver: ENAP. Afinal, o que é um *think tank* e qual é a sua importância para políticas públicas no Brasil? 13/09/2021. Disponível em: <https://www.enap.gov.br/pt/acontece/noticias/afinal-o-que-e-um-think-tank-e-qual-e-a-sua-importancia-para-politicas-publicas-no-brasil>. Acesso em: 18/12/2021. [↑](#footnote-ref-3)
4. O primeiro censo realizado no Brasil – o Censo Geral do Império – foi em 1871, pela Diretoria Geral de Estatística. Foram registradas informações sobre cor, sexo, estado de livres e escravos, estado civil, nacionalidade, ocupação e religião. Ver: MARLI, Mônica. Conheça os fatos que marcaram a história de cada censo demográfico. Revista Retratos, 14/10/2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25685-conheca-os-fatos-que-marcaram-a-historia-de-cada-censo-demografico>. Acesso em: 12/11/2021. [↑](#footnote-ref-4)
5. Voltaremos à discussão sobre estas categorias, mais a fundo, a partir da página 32. [↑](#footnote-ref-5)
6. “De periodicidade anual, [a PNAD] foi encerrada em 2016, com a divulgação das informações referentes a 2015. Planejada para produzir resultados para Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação e nove Regiões Metropolitanas (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre), ela pesquisava, de forma permanente, características gerais da população, educação, trabalho, rendimento e habitação, e, com periodicidade variável, outros temas, de acordo com as necessidades de informação para o País, tendo como unidade de investigação o domicílio. A PNAD foi substituída, com metodologia atualizada, pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua, que propicia uma cobertura territorial mais abrangente e disponibiliza informações conjunturais trimestrais sobre a força de trabalho em âmbito nacional.

   No decorrer dos 49 anos de sua existência, a PNAD constituiu um importante instrumento para formulação, validação e avaliação de políticas orientadas para o desenvolvimento socioeconômico da população e a melhoria das condições de vida no País. Para saber mais, ver: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 10/03/2022. [↑](#footnote-ref-6)
7. As autoras Gina Neff e Dawn Nafus, em seu livro *Self Tracking* (2016), dizem que muitas das atividades atualmente realizadas pelas pessoas, sejam atividades de trabalho (como acompanhar o trabalho sendo realizado em um dia ou em um período através de um aplicativo individualmente), sejam atividades pessoais (como acompanhar os resultados de uma corrida, do seu sono, ou até beber água), é uma questão recente, apesar de não ser nova; se tornou parte da vida cotidiana das pessoas e os dados acumulados tanto no nível pessoal quanto no nível global (já que as empresas donas destes aplicativos têm acesso a esses dados e podem vende-los a terceiros) é uma das questões tanto tratadas no livro quanto por especialistas em quantificação, como Mennicken e Espeland (2019) falam a respeito. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ainda de acordo com a autora, é importante ressaltar que, apesar do ápice da crise econômica ter ocorrido no final dos anos 1980 no Brasil, esse problema foi sendo desenvolvido desde os anos 1960, com os governos militares, que estimularam uma ajuda financeira do setor privado e externo em detrimento de um estímulo interno, acumulando bilhões de reais em dívidas (interna e externa), ocasionando na declaração de moratória em 1987 (a suspensão do pagamento dos juros da dívida externa) por José Sarney, de maneira repentina, assim como as consequências que agravaram a situação econômica do país com as crises do petróleo, começando em 1973. [↑](#footnote-ref-8)
9. Para Max Weber (2014), o monopólio do uso legítimo da violência é de responsabilidade do Estado e somente ele possui a legitimidade – dentro da definição de legítimo e legal – para usar o uso da violência para proteção do território, contra ameaças externas, e para o controle da população. [↑](#footnote-ref-9)
10. Os Indicadores Estratégicos de Criminalidade são: letalidade violenta (homicídio doloso, morte por intervenção de agente do Estado, latrocínio, lesão corporal seguida de morte), roubo de veículo, roubo de rua (roubo a transeunte, roubo em coletivo, roubo de aparelho celular), roubo de carga. Ver: INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Sistema de Metas – Indicadores e Metas, 2021c. Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=198>. Acesso em: 12/11/2021. [↑](#footnote-ref-10)
11. As RISP e as AISP, respectivamente, são as divisões territoriais do Rio de Janeiro e as áreas de atuação da Polícia Civil e Militar concomitantemente. [↑](#footnote-ref-11)
12. Os detalhes e maiores informações de como o SIM funciona serão trabalhados no capítulo 2. [↑](#footnote-ref-12)
13. “Se houver, ainda que por parte de terceiros, resistência à prisão em flagrante ou à determinada por autoridade competente, o executor e as pessoas que o auxiliarem poderão usar dos meios necessários para defender-se ou para vencer a resistência, do que tudo se lavrará auto subscrito também por duas testemunhas”. Ver: BRASIL. Artigo 292 do Decreto Lei nº 3.689 de 03 de outubro de 1941. Código Processo Penal. Brasília: DF, 1941. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10654577/artigo-292-do-decreto-lei-n-3689-de-03-de-outubro-de-1941>. Não há, todavia, regras definidas sobre o que caracterizaria como auto de resistência. Misse (2011) chama a atenção que essa classificação administrativa foi muito usada durante o período em que a “gratificação faroeste” esteve em vigor. Acesso em: 14/11/2021. [↑](#footnote-ref-13)
14. Em 2016, a jornalista Cecília Olliveira, por conta própria, começou a mapear os relatos de tiros pela região metropolitana do Rio, com o compartilhamento em redes sociais, imprensa e jornais de comunicação interna da polícia.

    O aplicativo funciona em conjunto com a sociedade civil e canais de autoridades policiais, isto é, somente fontes conhecidas previamente – coletivos, moradores ativos localmente – têm suas ocorrências contabilizadas, e informações coletadas pela imprensa e canais da polícia são adicionados à esses registros a fim de contabilização das ocorrências de trocas de tiros. A informação não é publicada na mesma hora, pois passa por um critério de análise e filtração para se verificar todas as informações sobre as ocorrências, como quem, quando e onde ocorreu, se houve mais de um e em mais de um lugar, etc. Somente após disso se torna uma informação pública. Ver: FOGO CRUZADO. Fogo Cruzado, 2016. Disponível em: <https://fogocruzado.org.br/>. Acesso em: 09/11/2021. [↑](#footnote-ref-14)
15. BRASIL. Artigo 142. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988c. [↑](#footnote-ref-15)
16. BRASIL. Artigo 144. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988d. [↑](#footnote-ref-16)
17. BRASIL. Artigo 34. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988a. [↑](#footnote-ref-17)
18. A Garantia da Lei e da Ordem também é utilizada para o apoio às eleições (Garantia da Votação e Apuração [GVA]), de acordo com o Decreto nº 5.289 de Novembro de 2004, que começou a ser registrada como tal em 1992. [↑](#footnote-ref-18)
19. A Garantia da Lei e da Ordem, de acordo com o Ministério da Defesa, tem suas operações classificadas como: Violência Urbana, Greve da Polícia Militar, Segurança de Eventos, Garantia da Votação e Apuração, Outras (como questões referentes aos indígenas, instalações nacionais, etc.), na qual o Rio de Janeiro recebeu a GLO para a questão da Violência Urbana em oito momentos diferentes desde 1992. Segurança de Eventos, em todo o território nacional, é o que mais recebeu apoio da GLO, com 26,5% desde 1992. Ver: MINISTÉRIO DA DEFESA. Histórico de GLO. 13 páginas, 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/2-tabelas-glo_atualizada_em_jan_22.pdf>. Acesso em: 10/03/2022. [↑](#footnote-ref-19)
20. Atualmente pelo nome de Departamento de Polícia Técnico-Científica (DPTC), fez parte da reestruturação dos órgãos técnicos da Polícia Civil em 2007. Compõe-se do Instituto de Criminalística Carlos Éboli (ICCE), Instituto de Identificação Félix Pacheco (IIFP), Instituto Médico Legal Afrânio Peixoto (IMLAP), e Instituto de Pesquisa e Perícias em Genética Forense (IPPGF). Com a modernização e reestruturação que ocorreram na Polícia Civil, os processos passaram a serem digitalizados, em um banco de dados, para fácil acesso entre as Unidades Policiais. Ver: POLÍCIA CIVIL. ICCE - Instituto de Criminalística Carlos Éboli, 2017a. Disponível em: http://www.policiacivilrj.net.br/icce.php. Acesso em: 10/03/2022. [↑](#footnote-ref-20)
21. A Ouvidoria-Geral de Polícia (OGP/SEPOL) é o canal de comunicação entre o cidadão e a Polícia Civil (PCERJ), na qual o cidadão pode, entre outras coisas, fazer uma denúncia, reclamação, sugestão. Ver: POLÍCIA CIVIL. Ouvidoria-Geral de Polícia - OGP, 2017b. Disponível em: <http://www.policiacivilrj.net.br/ouvidoria-geral_de_policia.php>. Acesso em: 10/03/2022. [↑](#footnote-ref-21)
22. O Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA) foi criado em 1999, através da Lei Federal nº 9.807, para acolher testemunhas e/ou vítimas com subsídios mensais para alimentação, aluguel, cuidados pessoais e transporte, assim como uma proteção às suas vidas e direitos humanos e políticos. Ver: GOV.BR. Receber assistência e proteção a testemunha (PROVITA), 2022. Disponível em: https://www.gov.br/pt-br/servicos/receber-assistencia-e-protecao-a-testemunhas. Acesso em: 10/03/2022.

    GOV.BR. Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas – PROVITA, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoas-ameacadas-de-morte/acoes-e-programas/programa-de-protecao-a-vitimas-e-testemunhas-ameacadas-provita. Acesso em: 10/03/2022. [↑](#footnote-ref-22)
23. O projeto Mutirão pela Paz foi criado em 1999, na comunidade Vila Pereira da Silva (“Pereirão), com a finalidade de prestar um serviço de segurança para a população local vinte e quatro horas por dia, garantindo todos os direitos dos seus cidadãos, baseando-se no policiamento comunitário e em um relacionamento de trocas entre a polícias e os moradores do Pereirão. Ver: AZEVEDO, Guilherme. UPP fracassou porque só ela não basta, diz ex-secretário nacional de Segurança. UOL, 06/01/2017. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/01/06/upp-fracassou-porque-so-ela-nao-basta-diz-ex-sub-da-seguranca-do-rj.htm. Acesso em: 09/03/2022. [↑](#footnote-ref-23)
24. A Polícia Civil foi escolhida, apesar da Polícia Militar ser o rosto da segurança pública quando se pensa em polícia, porque é a Polícia Civil a responsável pelo registro dos crimes e da investigação dos mesmos, e da coleta das evidências, o que a torna central para o combate ao crime (COELHO, 2006). [↑](#footnote-ref-24)
25. O programa Delegacia Legal entrou em vigor em 05 de março de 1999. Ver: BRASIL. Decreto nº 25.599 de 22 de setembro de 1999. Altera o Decreto nº 23.001, de 18 de março de 1997, o anexo II, do decreto nº 25.162, de 01 de janeiro de 1999, modificado pelo Decreto nº 25.205, de 05 de março de 1999, cria na estrutura da Secretaria de Estado de Segurança Pública o grupo executivo do programa Delegacia e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1999b. [↑](#footnote-ref-25)
26. Letalidade violenta e morte por agente do Estado (eram analisados homicídios dolosos, roubos de rua, autos de resistência, etc.) não eram indicadores que existiam na época, porém decidi por incluírem-no nesta observação para uma comparação histórica entre o início do governo de Rosinha Garotinho e o ano de seu fim, a fim de possibilitar uma comparação posterior com os governos subsequentes, que utilizarão esses dois indicadores. [↑](#footnote-ref-26)
27. Não encontrei acesso ao documento em sua íntegra no canal da PMERJ e outros meios e, por conta da atual pandemia da COVID-19, não pude ter acesso pessoal, se fosse possível. [↑](#footnote-ref-27)
28. Fonte: Instituto de Segurança Pública. [↑](#footnote-ref-28)
29. Entre 1994 e 1995, a Polícia Militar, em parceria com a ONG Viva Rio, realizaram um experimento de policiamento comunitário em Copacabana. Em 1999 foi realizada outra tentativa na favela Vila Pereira da Silva, em Laranjeiras, na qual a polícia, junto com o poder público, procurou atender às necessidades locais. Em ambos os casos, os resultados foram os mesmos: concluiu-se que essa modalidade necessitava de ajuda financeira, logística e de um apoio político para que desse certo.

    Outra iniciativa foi o Grupamento de Policiamento de Áreas Especiais (GPAE), em 2000, que funcionava a partir de 7 princípios básicos: legalidade e direitos humanos, integração, inteligência, estratégia diferenciada, prevenção proativa, repressão qualificada e uso seletivo da força. Tinha como principal critério o voluntariado por parte dos policiais para trabalharem nas GPAEs.

    Para que as GPAEs entrassem nas favelas, era preciso que o Batalhão de Operações Especiais da Polícia Militar (BOPE) entrasse primeiro para “pacificar” as favelas e, somente assim, as GPAEs poderiam entrar para assistir os locais. Contudo, não havia apoio do governo para entrar também o apoio do poder público, ou seja, assistência médica, escolas, creches, urbanização, etc. Os GPAEs, dessa forma, eram vistos negativamente pelos moradores, que se sentiam inseguros com sua presença. O projeto foi extinto em 2007 pelo governador Sérgio Cabral (MISSE, D., 2013). [↑](#footnote-ref-29)
30. James Q. Wilson e George L. Kelling (1982) foram uma das inspirações para a criação desse novo modelo de policiamento. De acordo com os autores, os policiais, a partir dos anos 70 e 80, alteraram sua patrulha via carro para uma patrulha a pé. Os índices de criminalidade não diminuíram, porém o sentimento de insegurança, sim, da mesma maneira em que aumentou o sentimento de segurança em relação aos moradores não terem receio e medo de serem incomodados ou abordados por indivíduos desordenados (bêbados, prostitutas, adolescentes, etc. – pessoas não violentas). Desse modo, os policiais que patrulhavam esses bairros tinham um melhor conhecimento e relação com os moradores locais, sabendo identificar quem era dali e quem não era – a quem não precisar se preocupar com e a quem manter sua atenção. Para os autores, essa forma de policiamento comunitário ajuda a manter um controle informal daquela área a partir da relação que as patrulhas a pé mantêm com os moradores. No Brasil e, mais especificamente, no Rio de Janeiro, este modelo foi introduzido pelo Coronel da Polícia Militar Carlos Magno Nazareth Cerqueira em 1983. [↑](#footnote-ref-30)
31. Procurando se diferenciar do conceito de policiamento comunitário, o policiamento de proximidade, conceito oriundo da França, diz respeito mais fortemente a uma descentralização dos serviços policiais aos cidadãos, aproximando-se mais fisicamente à prevenção da criminalidade, que surgiu em um contexto de descentralização administrativa à qual a Europa atravessou nos anos 1980 (MISSE, D., 2013). [↑](#footnote-ref-31)
32. 2013 é considerado por especialistas da área da segurança pública como o começo da derrocada das UPPs após o caso do desaparecimento do pedreiro Amarildo, que terminou, apesar de não ter sido encontrado seu corpo, com a condenação de policiais da UPP da Rocinha por tortura e assassinato de Amarildo. Seu caso se tornou um símbolo nos protestos de 2013 e na discussão sobre os desaparecidos forçados, casos em que familiares reportam como sendo de policiais sumindo com corpos, o que resultou na crise política das UPPs. [↑](#footnote-ref-32)
33. Atualizado em Novembro de 2021. Ver: INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Distribuição das Regiões, Áreas e Circunscrições Integradas de Segurança Pública (RISP, AISP e CISP), 2022a. Disponível em: https://www.ispdados.rj.gov.br:4432/Arquivos/Relacaodas%20RISP\_AISP.pdf. Acesso em: 03/01/2022. [↑](#footnote-ref-33)
34. O indicador estratégico Roubo de Carga é, atualmente, o único que foi adicionado anos depois desde a escolha dos indicadores estratégicos em 2009. Foi adicionado após 2017, depois de uma pressão por parte da Alerj e da Firjan para que Roubo de Carga se tornasse estratégico, por conta dos altos números que apresentava ao longo dos anos. Ver: O Globo. "'Reage, Rio': Alto índice de roubo de cargas no estado motiva campanha", 2017: <https://oglobo.globo.com/rio/reage-rio-alto-indice-de-roubo-de-cargas-no-estado-motiva-campanha-21796117>. Acesso em: 20/03/2022. [↑](#footnote-ref-34)
35. Decreto nº 46.581 de Fevereiro de 2019, que regulamenta a extinção da Secretaria de Estado de Segurança (SESEG) e a criação da Secretaria de Estado de Polícia Civil (SEPOL) e a Secretaria de Estado de Polícia Militar (SEPM), na qual as competências anteriormente atribuídas à SESEG passam a essas Secretarias. Ver: BRASIL. Decreto nº 46.581 de 22 de fevereiro de 2019. Altera o Decreto nº 46.559, de 14 de janeiro de 2019, que altera, sem aumento de despesa, a estrutura do Poder Executivo, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 2019. [↑](#footnote-ref-35)
36. Como já mencionado mais acima, o número de CISPs aumentou de 137 para 159 em 2021. [↑](#footnote-ref-36)
37. Ver: GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. Guia Prático nº 3: Definição de Metas. 1ª edição. Rio de Janeiro: Secretaria de Segurança, 2016c. 10 páginas. Disponível em: <http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/GuiaPratico03.pdf>. Acesso em: 17/12/2021. [↑](#footnote-ref-37)
38. O ISP, desde o começo do SIM, tem fornecido os resultados semestrais em seu site. Para as metas definidas, já foram realizados 26 ciclos até o 1º semestre de 2022. Para os resultados das premiações, contabilizam, até o 2º semestre de 2019, 21 ciclos. Ver: INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Sistema de Metas – Indicadores e Metas, 2021a. Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=198>, Acesso em: 12/11/2021.

    INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Sistema de Metas – Resultados e Premiações, 2021d. Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=199>, Acesso em: 18/12/2021. [↑](#footnote-ref-38)
39. Ver: GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. Guia Prático nº 2: Padronização de Reuniões e Acompanhamento. 1ª edição. Rio de Janeiro: Secretaria de Segurança, 2016b. 10 páginas. Disponível em: <http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/GuiaPratico02_Padronizacao_Reunioes_Acompanhamento.pdf>. Acesso em: 18/12/2021. [↑](#footnote-ref-39)
40. A Escola Superior da Polícia Militar foi criada em 1975 para ministrar cursos de altos estudos em segurança pública, que fazem parte da etapa da carreira profissional dos oficiais da PMERJ, àqueles que pretendem uma ascensão funcional nos diversos quadros da Corporação. Seu objetivo também é de produzir estudos com a preocupação de melhorar a prestação do serviço policial-militar.

    Na ESPM estão incluídos o Curso Superior de Polícia Militar, que habilita os oficiais superiores ao exercício de cargos de comando, chefia e direção, e o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, que habilita oficiais intermediários ao assessoramento superior no nível de Estado-Maior. Para mais informações, ver: POLÍCIA MILITAR. Escola Superior da Polícia Militar. Disponível em: https://espmpmerj.wordpress.com/. Acesso em: 29/04/2022. [↑](#footnote-ref-40)
41. Ver: GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. Guia Prático nº 1: Cálculo para a Premiação. 3ª edição. Rio de Janeiro: Secretaria de Segurança, 2016a. 10 páginas. Disponível em: <http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/GuiaPratico01_3_edicao.pdf>. Acesso em: 19/12/2021. [↑](#footnote-ref-41)
42. Não creio que seja relevante explicar como o cálculo do IDM é encontrado, porém no Guia há um passo a passo matemático de como é realizado. [↑](#footnote-ref-42)
43. Para mais informações, ver: INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. CCS - Conselhos Comunitários de Segurança, 2022b. Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/conteudo.asp?ident=40>. Acesso em: 15/03/2022. [↑](#footnote-ref-43)
44. Em 1989, foi realizado o Consenso de Washington, que foi uma reunião realizada por economistas do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, baseados no texto de John Williamson, onde foram formuladas dez medidas econômicas recomendadas aos países emergentes. Como a América Latina estava passando pela “Década Perdida” em 1980 e adentrando os 1990, essa recomendação foi muito sugerida aos países latino-americanos, que passavam por uma dura crise econômica. O Brasil só foi aderir à essas regras nos anos 1990, com Fernando Collor, realizando as privatizações de empresas estatais. [↑](#footnote-ref-44)
45. Como já mencionado no capítulo 1, a América Latina, por exemplo, passou por uma onda neoliberal a partir dos anos 1980. [↑](#footnote-ref-45)
46. A Nova Gestão Pública é uma gestão oriunda do setor privado que assistiu a entrada da linguagem econômica e desse setor para a administração pública, embutindo nos gestores e funcionários públicos o espírito gerencial, sempre trabalhando a partir de uma racionalidade objetiva. [↑](#footnote-ref-46)
47. Ver: INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. About us, 2022b. Disponível em: <https://www.iso.org/about-us.html>. Acesso em: 15/03/2022. [↑](#footnote-ref-47)
48. A certificação ISO 9001 (a única da família 9000 que oferece certificação) determina os critérios para um Sistema de Gestão da Qualidade. De acordo com o documento publicado pelo IOS, são sete os princípios do sistema de qualidade: foco no cliente, liderança, engajamento de pessoas, abordagem do processo, melhoria contínua, tomada de decisões baseada em evidências, gestão de relacionamento. Ver: INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. Quality Management Principles, 2022a. Disponível em: <https://www.iso.org/publication/PUB100080.html>. Acesso em: 13/03/2022. [↑](#footnote-ref-48)
49. Ver: ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas, 2022. Disponível em: <https://www.abnt.org.br/>. Acesso em: 13/03/2022. [↑](#footnote-ref-49)
50. Ver: MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO. Sobre o Movimento Brasil Competitivo, 2022. Disponível em: <https://www.mbc.org.br/sobre-o-mbc/>. Acesso em: 13/03/2022. [↑](#footnote-ref-50)
51. Idem. [↑](#footnote-ref-51)
52. Idem. [↑](#footnote-ref-52)
53. Ver: MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO. Estatuto, 2019. 21 páginas. Disponível em: <https://www.mbc.org.br/wp-content/uploads/2019/12/Estatuto_MBC_2019.pdf>. Acesso em: 13/03/2022. [↑](#footnote-ref-53)
54. O Custo Brasil é um termo que descreve as dificuldades estruturais, burocráticas e econômicas que comprometem novos investimentos, piorando o ambiente de negócios no Brasil. Foi um estudo realizado em parceria com o Ministério da Economia em 2019, calculando-o em R$ 1,5 trilhão de reais. Ver: PELO BRASIL COMPETITIVO. A Frente, 2022. Disponível em: <https://www.fppelobrasilcompetitivo.com.br/quemsomos>. Acesso em: 15/04/2022. [↑](#footnote-ref-54)
55. MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO. Relatório Anual de Atividades, 2008. 88 páginas. Disponível em: <https://www.mbc.org.br/wp-content/uploads/2017/07/relatorio_anual_atividades_2008_miolo_06.pdf>. Acesso em: 13/03/2022. [↑](#footnote-ref-55)
56. MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO. Relatório Anual de Atividades, 2007. 80 páginas. Disponível em: <https://www.mbc.org.br/wp-content/uploads/2017/07/relatorio_anual_atividades_2007_final.pdf>. Acesso em: 13/03/2022. [↑](#footnote-ref-56)
57. MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO. Relatório Anual de Atividades, 2009. 108 páginas. Disponível em: <https://www.mbc.org.br/wp-content/uploads/2017/07/relatorio_anual_atividades_2009MBC.pdf>. Acesso em: 13/03/2022. [↑](#footnote-ref-57)
58. Anteriormente era PDCA (Plan, Do, Check, Act). O ciclo PDSA é uma evolução do ciclo PDCA, enfatizando-se o Study, que substitui o Check, a fim de estudar os resultados para entender o que deu certo ou errado e, assim, melhorar a qualidade do processo. Ver: THE W. EDWARDS DEMING INSTITUTE. PDSA Cycle, 2022. Disponível em: <https://deming.org/explore/pdsa/>. Acesso em: 13/03/2022. [↑](#footnote-ref-58)
59. Ver: BRASIL. Decreto nº 43.538 de 03 de abril de 2012. Institui o Regime Adicional de Serviços (RAS) para policiais civis, policiais militares, bombeiros militares e agentes penitenciários - Programa Mais Polícia. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 2012. [↑](#footnote-ref-59)
60. Tentei procurar para uma entrevista algum representante da SARPM, mas, infelizmente, não tive resposta. [↑](#footnote-ref-60)
61. Uma pesquisa de vitimização é uma alternativa e complemento à mensuração da criminalidade. São obtidas informações junto às vítimas, através de *surveys*, para estimar o número de crimes que ocorrem, mas não são reportados à polícia, assim como características dos criminosos, circunstâncias dos crimes, identificar grupos de risco, e medir o sentimento de insegurança da população. A primeira pesquisa de vitimização foi realizada no Rio de Janeiro, em 1992, e, por esse tipo de pesquisa ser muito custoso e pouco aproveitado pelos órgãos da segurança pública, a última pesquisa, no Rio de Janeiro, foi realizada em 2007 pelo ISP (CATÃO, 2016) [↑](#footnote-ref-61)
62. Novamente, é importante mencionar que, com a impossibilidade em ter tido acesso a uma entrevista com um representante da SARPM ou um(a) policial civil, não posso comentar mais a fundo sobre a perspectiva deles. A pesquisa recai mais sobre a perspectiva dos policiais militares. [↑](#footnote-ref-62)
63. Entre os anos 2014 e 2020, foram registrados 912,153 casos de algum tipo de violência contra a mulher, uma média de 130.308 casos por ano no estado do Rio de Janeiro. Ver: INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Dossiê Mulher 2021, 2021. 198 páginas Disponível em: <http://arquivo.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/uploads/DossieMulher2021.pdf>. Acesso em: 10/05/2022. [↑](#footnote-ref-63)